

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Arkiv exemplar.

INNEHÅLL

UPPSATSER

Leniart Lundquist: Aktörer och strukturer

Gunnar Falkemark: Den norska maktutredningen

Niels Thomsen: Ufuldständig magt

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Statsvetenskaplig Tidskrifts redaktion

Sakkunnigutlåtanden rörande professuren i förvaltning i Umeå

Röstmakt vid fackliga kongresser. Av *Jan-Erik Lane* och *Hans Stenlund*

Grundlagsskydd för yttrandefriheten. Av *Bertil Wennberg*

Underhusvalet i Storbritannien. Av *Terry Carlbom*

En fredsforskares syn på säkerheten. Av *Göran v. Bonsdorff*

Erfarenheter från Kanslihuset. Av *Georg Danell*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Ole Berrefjord: Rafnes-saken. Anm av *Roger Henning*

Mats Bäck-Jän Åke Dellenbrant: Politik i Sovjetunionen. Anm av *Anders Fogelklou*

Gunnar Falkemark: Power, Theory and Value. Anm av *Jan-Erik Lane*. Genmäle av *Gunnar Falkemark*

Voitto Helander-Dåg Anckar: Consultation and Political Culture. Anm av *Nils Elvander*

Sven-Erik Svärd: Icke-beslut – maktens andra ansikte. Anm av *Roger Henning*

LITTERATURNÖTISER

ABSTRACTS

1 1984

Årgång 87

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt
Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Köpenhamn

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna
Pär-Erik Back, Umeå Leif Lewin, Uppsala Sören Holmberg, Göteborg
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 1984 är 75 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 25 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Box 5131, 220 05 Lund,
tel. (046) 10 89 35 (exp), 10 89 41 (red) ISSN 0039-0747

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

Lund i januari 1984

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

<i>Lennart Lundquist</i> : Aktörer och strukturer	1
<i>Gunnar Falkemark</i> : Den norska maktutredningen	23
<i>Niels Thomsen</i> : Ufuldstændig magt	39

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Statsvetenskaplig Tidskrifts redaktion	45
Sakkunnigutlåtanden rörande professuren i förvaltning i Umeå	45
Röstmakt vid fackliga kongresser. Av <i>Jan-Erik Lanè</i> och <i>Hans Stenlund</i>	70
Grundlagsskydd för yttrandefriheten. Av <i>Bertil Wennberg</i>	87
Underhusvalet i Storbritannien. Av <i>Terry Carlborn</i>	94
En fredsforskarens syn på säkerheten. Av <i>Göran v Bonsdorff</i>	96
Erfarenheter från Kanslihuset. Av <i>Georg Danell</i>	99

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Ole Berrefjord</i> : Rafnes-saken. Anm av Roger Henning	101
<i>Mats Bäck-Jan Åke Dellenbrant</i> : Politik i Sovjetunionen. Anm av Anders Fogelklou	103
<i>Gunnar Falkemark</i> : Power, Theory and Value. Anm av Jan-Erik Lane. Genmäle av Gunnar Falkemark	104
<i>Voitto Helander-Dag Anckar</i> : Consultation and Political Culture. Anm av Nils Elvander	111
<i>Sven-Erik Svärd</i> : Icke-beslut – maktens andra ansikte. Anm av Roger Henning	113

LITTERATURNOTISER	118
-----------------------------	-----

ABSTRACTS	122
---------------------	-----

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

Aktörer och strukturer

AVLENNART LUNDQUIST

Analysen med politologiskt syfte arbetar vanligen inom ett aktörsperspektiv, medan strukturaspekter saknas. Om man någon gång möter ett arbete med en explicit strukturaspekt brukar det vara av marxistisk observans (t ex Poulantzas 1970). Sådana saknar emellertid normalt en aktörsteori. Utgångspunkten för denna uppsats är att båda dessa aspekter är nödvändiga för analys av politiska fenomen i synnerhet om dessa befinner sig under förändring.

En struktur-aktör-modell brukar kallas en kontextuell modell. Att utveckla en sådan bör rimligen vara en fundamental samhällsvetenskaplig uppgift. Något fullständigt modellbygge är här inte möjligt. Istället är syftet att, som Hernes anger vid en parallell analys, söka klarlägga "logical requirements" för den kontextuella modellen och "strategic considerations" involverade i konstruktionsarbetet. (Hernes 1977:513, jfr de metodologiska övervägandena hos Heiskanen 1967:9ff).

Konkret innebär detta att framställningen kommer att bli av skiftande karaktär. På de flesta punkter blir det mycket översiktliga skisser, medan det på två punkter kommer att genomföras en mera ingående diskussion. För det första ska relationen mellan samhällsstruktur och aktörer diskuteras relativt grundligt, eftersom denna relation är fundamental för alla förklaringar grundade på ett kontextuellt synsätt. För det andra kommer frågan om förändring att ägnas en omfattande, om än starkt tentativ, redogörelse.

1. Aktörsautonomi

Vad är utgångspunkten för en kontextuell modell? Någon självklar utgångspunkt finns inte, eftersom modellens holistiska karaktär erbjuder ett nästan obegränsat antal möjligheter. En utväg av speciellt intresse i relation till en styrningsanalys är att välja aktörers (individens och organisationens) autonomi. Med autonomi avses då såväl handlingsutrymme som handlingsförmåga hos aktörer. Det bör vara ungefär vad Hernes avser, då

han hävdar, att "the main concern of theories of structural change is how men react to conditions of their own making and in so doing change these conditions" (Hernes 1977:513).

Autonomiproblemet uppträder på alla analysnivåer. "At the most general metaphysical level, it takes the age-old form of the conflict between voluntarism and determinism. At the methodological level, it emerges as a dispute between theoretical frameworks, explanatory paradigms or problematics over whether the historical 'subject' has or has not an ineradicable and perhaps crucial explanatory role" (Lukes 1977:3). I sistnämnda fallet är frågan om de "stora människens" roll i samhällsutvecklingen ett spektakulärt ämne (jfr Mili-band 1980).

Vilken är den grundläggande problemställningen i en autonomianalys? Lukes formulerar den allmänt såsom frågan om "to what extent and in what ways are social actors, whether individuals or collectivities, constrained to think and act in the ways they do" (Lukes 1977:3). Ungefär på samma sätt uttrycker sig Etzioni, då han presenterar grundvalen för sin "active orientation", nämligen: "To what degree can societal actors decide their course of action, and to what degree are they compelled to follow a course not chosen by them?" (Etzioni 1968:251). Ibland möter man i detta sammanhang termen control, som då betyder "the ability to initiate or terminate actions at one's discretion" (Pfeffer-Salancik 1978:259).

Frågan om människans autonomi har djupa rötter i samhällsvetenskaplig tradition och bör räknas som ett av de fundamentala problemen. Det är därför inte förvånande, att bedömningarna av autonomins omfattning och karaktär uppstår ett brett spektrum av ståndpunkter. I den ena extremen betraktas människan som bunden av förhållanden – det må vara gud, produktivkrafterna eller ödet; lagbundenheter eller slumpen – vilka hon överhuvudtaget inte eller i ringa mån förmår påverka (determinism) eller ens har kännedom om. Hen-

nes handlingar blir därmed enbart en manifestation av dessa opåverkbara krafter. Den andra extremen innebär, att människan uppfattas som en fri varelse, som suveränt eller med små restriktioner kan forma sin tillvaro (voluntarism). Sammanfattningsvis kan man karakterisera skillnaderna mellan dessa båda extremer med att "one views individual action as the derivative of the social system, and the other views the social system as the derivative of individual action" (Astley-Van de Ven 1983:251, jfr Harmon 1980:177ff). I idéhistorien möter man sedan alla tänkbara blandformer av de båda extremerna (Lund-Phil-Sløk 1967:13, jfr Lukes 1977:13ff, Miliband 1980:2ff, Giddens 1981:64ff).

Denna undersökning baseras på antagandet att människan i varierande grad förmår forma sin tillvaro. Graden av autonomi i varje situation beror på relationen mellan aktörernas egenskaper och strukturernas sammansättning. Den normativa grunden för framställningen är att människan bör sträva efter autonomi, vilket i anknytning till Etzioni innebär att "our major concept is that of *societal guidance* – the capacity to guide social processes rather than to be merely subject to their patterns and fluctuations" (Etzioni 1969:2).

Inom politisk teori är organisationer de viktigaste aktörerna. Ett centralt ämne är därvid statens autonomi. Utgångspunkten för statsteorin är frågor såsom "what is the degree to which politics and the state have independent determining effects on historical outcomes? Can the state or the people who direct the state-apparatus act as historical subjects?" (Block 1980:227).

Under de senaste decennierna är det framför allt inom marxistiskt inspirerade skolor som sådana frågor tagits upp till behandling. Dessa skolor kan vara mycket olika varandra. För dem som analyserar autonomi står emellertid en sak helt klar: för att man ska kunna tala om autonomi, får statens verksamhet inte vara en ren reflex av grupper, klasser eller samhället (Skocpol 1982:7). Lite mera konkret och systematiskt har problemet formulerats sålunda: förmår det politisk-administrativa systemet balansera de ekonomiska funktionskraven och de legitimatoriska kraven inom de strukturella gränser, som dras upp av det kapitalistiska produktionsättet? (Grottian-Murswieck 1974:7, jfr Schluchter 1976:347ff).

En sammanfattande värdering av den marxistiska statsteorins insatser på detta område måste bli negativ. Så mycket längre än till att formulera problemet när man faktiskt inte: "There is

/— — / a very large gap in the literature, in so far as very little of it is specifically concerned with the question of the autonomy of the state" (Miliband 1983:57ff). Då ska emellertid tillfogas, att vissa inriktningar inom det marxistiska lägret under senare år fäst ökad vikt vid statens "interna" egenskaper. Den tillskrivs nu en "egenkraft", som verkar inom ramen för de strukturella restriktionerna. Detta motiverar att man analyserar staten som en aktör (jfr Skocpol 1979, 1982, Katznelson 1981).

Något annorlunda är läget inom den västdemokratiska statsteorin, om man nu kan använda en sådan beteckning. Där finns ett spektrum från synen på staten som en arena för konkurrerande intressen till staten som ett slags monolit behärskad av politiker och byråkrater. Problemet är emellertid att strukturella synpunkter sällan har präglat diskussionen. Den har istället gällt maktförhållanden aktörer emellan.

2. Den kontextuella modellens plan

De grundläggande komponenterna i den kontextuella modellen ska nu översiktligt redovisas. I anslutning till resonemanget om autonomi gäller, att aktörer påverkar varandra, och de påverkar

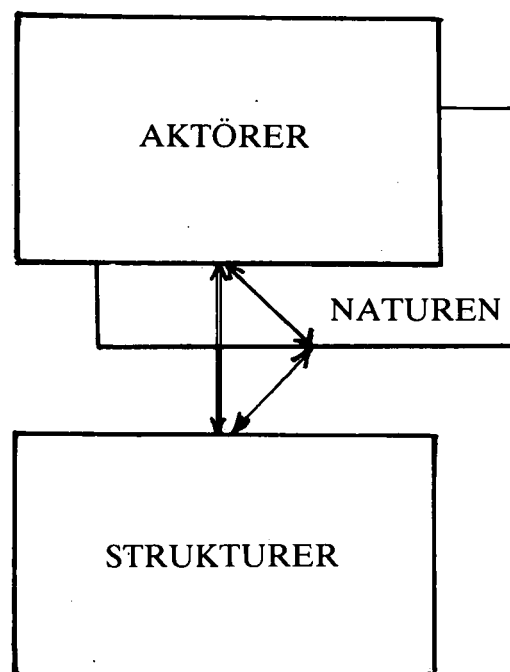


Fig. 1 Den kontextuella modellens tre plan

och påverkas av naturen och av olika slags strukturer. Därmed är den kontextuella modellens huvudelement nämnda, nämligen *aktörer*, *naturen* (den fysiska omgivningen) och *strukturer*. Mellan dessa tre element föreligger en komplicerad kommunikation. Det finns också kommunikation inom aktörskomponenten och i naturen. Strukturerna däremot påverkar varandra genom aktörerna eller naturen.

Av de tre planen kommer naturen att tas upp enbart då det är nödvändigt för förståelsen av övriga plan, medan aktörer och samhällsstrukturer ska ägnas en ingående granskning. Denna avgränsning bygger inte på föreställningen, att naturen och de fysiska strukturerna skulle vara mindre betydelsefulla. Tvärtom, naturen är av fundamental vikt för människan. Relationen mellan människan och naturen har blivit föremål för speciellt vetenskapligt intresse inom ekologin.

Analysen av respektive aktörer och strukturer markerar en skiljelinje inom samhällsvetenskaplig forskning. Vi möter där "on the one hand, all those who are concerned to study social actors, their modes of symbolic interaction, their definitions of situations, their modes of constructing and negotiating social reality, and, on the other, those whose focus is upon systems and objective coordinates, on what Durkheim called 'social facts' and Marx 'definite relations that are indispensable and independent of /men's/ will'" (Lukes 1977:3, jfr Astley-Van de Ven 1983:246ff). Själva utgångspunkten för denna studie är emellertid, att det är irrelevant att dra upp skiljelinjer av detta slag. Istället ska betonas att "action and structure stand in a relation of logical entailment: the concept of actions presumes that of structure and vice versa" (Giddens 1981a:171).

2.1 Strukturplan

Det är lätt att intuitivt förstå innebörden av begreppen aktör och natur, medan strukturbegreppet inte på samma sätt är självklart. Den fråga vi först måste ställa är följaktligen: Vad är en struktur? I litteraturen finner man olika svar, tex att "structure" in its different uses variously connotes "essence", "totality", "system of relationships", "dependence of parts in relation to a whole" (Lukes 1977:7). Mycket allmänt kan man säga, att det är frågan om mönster i naturen (*fysisk struktur*), i relationen mellan aktörer (*samhällsstruktur*) och i relationen mellan aktörer och naturen (*ekologisk struktur*).

Om vi koncentrerar uppmärksamheten på sam-

hällsstrukturerna – "the patterned relationships that people have with each other" (Garner 1977:12) – är dessa mer eller mindre permanenta. Det finns i termen struktur en språklig slagsida åt permanentens: "The word *structure* implies some degree of stability or recurrence in the relationships" (Garner 1977:84, jfr Homans 1976:54). Emellertid är det svårt att föreställa sig evigt oföränderliga samhällsstrukturer, beroende på att „das Geflecht menschlicher Interdependenzen wird durch menschliche Handlungen ständig neu produziert" (Hesse 1979:394).

Samhälleliga strukturer sedda i ett tidsperspektiv kan kallas *samhällsprocesser*. Sådana processer kan analyseras med hjälp av en *utvecklingsteori*, som behandlar sådant som historiens riktning och puls: hur utvecklas samhället över långa tidsperioder, är utvecklingen linjär eller cyklisk, vilka krafter bestämmer utvecklingens förlopp osv? (samhällsprocess motsvarar var Hernes kallar "process structure" och utvecklingsteorin vad han kallar "parameter structure"-Hernes 1977:520).

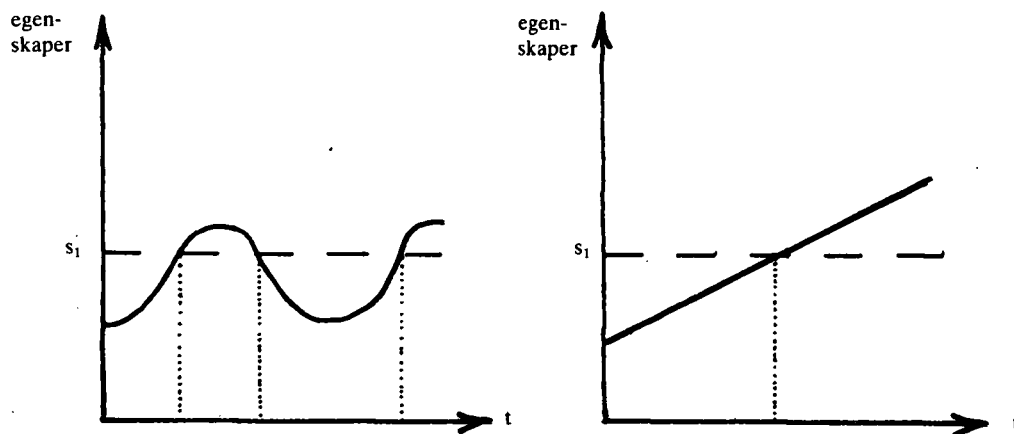
Utvecklingsteorin skulle omfatta ett slags sociala rörelselagar, som kunde göra det möjligt att förutse samhällsprocesserna. Det är viktigt att man verkligen fångar dessa processer, utan vilka samhällsstrukturerna (vad Hernes kallar "output structure") egentligen inte ger så mycket vägledning för den som vill förstå och förklara vad som sker. En enkel strukturmätning i en bestämd situation kan betyda helt olika saker beroende på hur samhällsprocessen ser ut.

Det framgår klart av den enkla figuren (fig. 2) hur viktig relateringen till samhällsprocessen är. Samma struktur (S_1) kan nämligen ingå i samhällsprocesser vilka utvecklas åt helt olika håll. För att förstå samhällsprocesserna fordras ytterligare en utvecklingsteori, som innehåller de sociala rörelselagarna.

Denna mycket korta presentation av samhällsprocessen och utvecklingsteori är avsedd som en första argumentation för nödvändigheten av en dynamisk samhällsanalys. Det är inte möjligt att förstå strukturer utan processer, och det är inte möjligt att förstå processer utan en utvecklingsteori. Innan vi går in på denna problematik är det dock nödvändigt att precisera och differentiera samhällsstrukturer.

Ett första steg i rekonstruktionen av samhällsstruktur är att dela in denna efter dimensionerna form och innehåll. Nästa steg är att klargöra de olika värdena i var och en av dessa dimensio-

Fig. 2 Cyklisk och lineär samhällsprocess



ner. Beträffande *form* ska härvid användas Scotts kategorisering av "collectivities". Sådana karakteriseras av att de omfattar "a normative structure applicable to the participants and by a behavioral structure linking participants in a common network or pattern of activities, interactions, and sentiments" (Scott 1981:15).

Vi kan således särskilja två former. Den ena är *beteendestrukturen*, som är "resultatet av mängder av människors individuella /och, måste vi här tillägga, kollektiva/ handlande bestämt av en given samhällsstruktur" (Sandberg 1975:40). Den andra är *idéstrukturen*, som utgörs av det mönster, som bildas av människors normer och verklighetsuppfattningar. Varje samhälle kan innehålla flera substrukturer av båda dessa former, som alltid förekommer tillsammans. Idéstrukturer påverkar (eller legitimerar) beteende och beteendestrukturer markerar gränser för (realiserbara) idéer.

Fig. 3 Strukturplanet

samhällsstrukturer				fysiska strukturer
inne- håll	ekon- misk	poli- tisk	so- cial	
form				
beteende- struktur				ekologiska strukturer
idé- struktur				

Vad finns det för möjligheter till differentiering av innehållsdimensionen? Tanken är att varje beteende- och idéstruktur har ett *innehåll*. Någon given indelning av detta finns inte. En möjlighet, som för övrigt anknyter till disciplinindelningens konventioner, är följande:

- *politisk struktur* som omfattar den auktoritativa fördelningen av värden för ett samhälle,
- *ekonomisk struktur* som gäller produktion och distribution av varor och tjänster,
- *social struktur* som här är ett slags residual omfattande alla övriga mänskliga relationer såsom familje- och kulturmönster.

Det ska kraftigt understrykas, att dessa innehållskategorier är analytiska. En enskild aktivitet eller idé kan samtidigt vara både politisk, ekonomisk och social. Därav följer att vad som sker i ett system kan ha effekter på de övriga (jfr Hesse 1979:395). Graden av betoning av och överlappning mellan dessa innehållsstrukturer utgör en grundval för komparation mellan olika samhällen i tid och rum. Sålunda har samhället under vissa epoker – tribal, feodal och merkantil – inte haft något särskilt ekonomiskt system, utan ekonomin har varit en funktion av det sociala systemet (jfr Guerreiro-Ramos 1980:146ff).

En ytterligare precisering av strukturerna fordrar att olika egenskaper hos dem tas fram. De resonemang som i anslutning till detta presenteras i litteraturen är ofta problematiska, eftersom de omfattar flera nivåer (jfr tex Berman 1980:213ff). En möjlig utgångspunkt erbjuder den indelning i fyra

egenskapsdimensioner, som Katz och Kahn presenterar som ett slags polariteter. Det gäller (1) stability-change, (2) uniformity-diversity, (3) clustered (organized)-random, samt (4) scarcity-munificence (jfr Katz-Kahn 1978:124ff). Till dessa ska fogas en femte dimension, som formulerad parallellt med övriga kan kallas (5) enkelhet – komplexitet.

Fig. 4. Egenskaper hos samhällsstrukturer

struktur (innehåll) egenskaper	samhällsstrukturer		
	politiska	ekonomiska	sociala
Stabilitet – Förändring			
Homogenitet – Mångfald			
Strukturerad – Anarkisk			
Knapphet – Överflöd			
Enkelhet – Komplexitet			

Dessa egenskaper är generellt formulerade och giltiga för alla typer av strukturer. Möjligen kan man sedan finna egenskaper, som är specifika för respektive form och innehåll och även för sub-strukturer inom dessa. Ser vi till innehållskategorierna omfattar de olika huvudskillnader. För det politiska systemet är den "authority – citizenry", för det ekonomiska "technology – labor" och för det sociala (kulturella) "individual – community" (Bang 1983:5ff).

Problemet är att knyta dessa egenskaper till konkreta samhällen. Som Lenin framhåller: "Abstract reasoning about how far the development (and well-being) of the individual depends on the differentiation of society is quite unscientific, because no correlation can be established that will suit every form of social structure. The very concepts 'differentiation', 'heterogeneity', and so on, acquire absolutely different meanings, depending on particular social environments to which they are applied" (Lenin: Collected Works 1:412).

Samhällsstrukturer är, det ska ännu en gång betonas, resultatet (det avsedda eller oavsedda) av människors verksamhet, vilken skapar, bibehåller, förändrar och förstör strukturer (jfr Lukes 1977:9, Crozier 1982:1). Det förekommer emellertid också, att strukturer uppfattas som något från människan fristående: "This is the question of the reification of social reality". En förklaring till detta är, att människan inte förstär sin roll vid strukturernas uppkomst, utan den dialektiska relationen mellan produkt och producent har gått förlorad för medvetandet. Följden är att människan uppfattar den sociala världen som något utanför henne själv, något som hon inte har kontroll över (Berger-Luckman 1972:106ff). Till detta bidrar strukturernas svåröverskådlighet: de är inte omedelbart givna utan måste klarläggas. "Sie ist eine offene Welt, die ständig neu produziert wird und die ständig neu zu entdecken ist, die ständig neue Möglichkeiten für Handlungen eröffnet und ständig neue Grenzen setzt". (Hesse 1979:394).

2.2 Aktörsplan

För studiet av aktörer finns en uppsjö av modeller inom samhällsvetenskapen. Man kan bara hänvisa till diverse besluts- och handlingsteorier med skiftande variabeluppsättningar och tyngdpunkter. Mot denna bakgrund ska diskussionen här begränsas till sådant som är direkt nödvändigt för utvecklandet av den kontextuella modellen.

Den första fråga som kräver svar är: Vad är en aktör? Intuitivt är det enklare att ange vad som är en aktör än vad som är en struktur. Det finns också en ganska stor enighet i litteraturen om vad som konstituerar en aktör. Typiskt är att man tillskriver aktörer egenskaperna medvetenhet och förmåga till handling (jfr Söderfeldt 1975:29 och Zachariassen 1979:35 som just kontrasterar aktör och struktur, jfr också begreppet "practical consciousness" hos Giddens 1981:27, 1981a:163).

Av de båda konstituerande egenskaperna implicerar åtminstone medvetenhet att det är en individ som är aktör. Politologins studieobjekt är emellertid vanligen stora organisationer. Det är därför nödvändigt, att vi har en preliminär uppfattning om i vilka dimensioner organisationsbegreppet diskuteras i den vetenskapliga litteraturen. Det förefaller ofta som om dessa dimensioner inte hålls klart åtskilda utan på ett besvärande sätt går in i varandra vid analyser.

En första dimension arbetar med värdena monolit – koalition. Med monolit avses att organisationen uppfattas som en enhet, ett slags organism,

inriktad på växt och överlevnad. Koalitionsmodellen innebär att organisationen ses som en koalition av grupper och individer med olika intressen och målsättning. (Garner 1977:98). I den andra dimensionen finns värdena autonomi – dominans. Autonomi innebär att organisationen själv kan fullfölja sina mål, medan dominans innebär att organisationen ständigt konfronteras med restriktioner och yttre kontroll (jfr Pfeffer-Salancik 1978:257, Albrow 1980:289ff). En tredje dimension innehåller graden av avsiktlighet i organisationens verksamhet. Empiriskt anges vissa samband mellan dessa organisationsdimensioner hos olika forskare. Det finns sålunda en tendens till att sådana som företräder monolit- och autonomiaspekten söker sig till intentionsförklaringar.

Emellertid finns det inte någon anledning att fixera organisationsbegreppet i någon eller några av de åtta celler som dikotomier av dessa tre dimensioner bildar. Det kan finnas organisationer, som inom ramen för skiftande koalitioner och stark yttre press förmår uppträda med en relativt hög grad av avsiktlighet – vi skulle alltså få en koppling intention – koalition – dominans. Redan detta antyder, att blandformer av alla de slag är möjliga. Ett organisationsbegrepp, som ska vara instrumentellt, måste vara öppet. Preciseringsringar får sedan ske i anknytning till det konkreta studieobjektet. Sålunda förekommer olikheter mellan organisationer som kan hänföras till verksamhetens art (jfr Katz-Kahn 1978:144ff).

Förekomsten av en mångfald av aktörer (individer och organisationer och olika typer av organisationer) erbjuder problem för organisationsforskningen. Det är svårt att finna ett aktörsbegrepp som är generellt nog att fånga alla aktörer och samtidigt analytiskt meningsfullt. För modellresonemangets skull ska därför en annan utväg väljas här, nämligen att förenkla problemet så långt det är möjligt.

Det förefaller därvid som om en individinfallsvinkel erbjuder flest fördelar. Uppfattningen att det är försvarligt att analysera i individtermer förekommer fortfarande. Harmon företräder här en variant, som utgår från att "face-to-face"-relationer mellan två individer är den mänskliga interaktionens mest elementära fall: "the prototypical case of which all other cases are derivative". Individrelationer har, hävdar han, med framgång använts "as the primary units of analysis for a wide range of theories of history and society" (Harmon 1980:179). Argumentationen är tvivelaktig, och

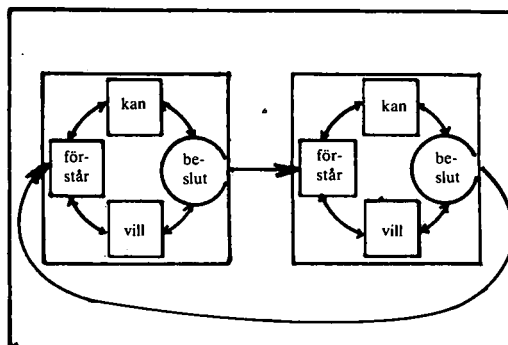
någon anslutning till detta synsätt är inte avsedd här. Individaspekten har andra fördelar, som kan motivera att den används i speciella fall.

Viktigast som argument för en individmodell är att den har stora pedagogiska fördelar. Det är helt enkelt naturligt att resonera i individtermer, och sådana ger de flesta människor en intuitiv "vardagskänsla" för problemen. Dessutom är relationen förhållandevis enkel, vilket tillåter att man arbetar med ganska många variabler vid analysen. Den fördelen är särskilt frapperande vid modellbyggen av det slag som förekommer inom rationalitetsinspirerade inriktningar av typen "public choice".

Det finns också skäl att betona, att det inte alltid är så enkelt att dra en skiljelinje mellan individ och organisation. Då det gäller organisationers inlärning hävdar Argyris, att "it is individuals acting as agents of organizations who produce the behavior that leads to learning". Organisationer kan erbjuda förhållanden vilka på ett avgörande sätt påverkar individerna. Sådana är t ex vad de uppfattar som problem, vilka lösningar de utformar, och vilka handlingar de åstadkommer. Samtidigt är det uppenbart, att individen tillför inlärningssituationen "biases and constraints", som är relativt oberoende av organisationen. (Argyris 1982:48f).

Det står därför klart, att aktörsbegreppet är utomordentligt komplicerat och fordrar relativt långtgående preciseringar för att vara direkt användbart vid empirisk forskning. Syftet med den aktörsmodell som ska presenteras här är emellertid enbart heuristiskt, dvs modellen ska kunna peka på möjliga variabler och sammanhang. Den kan inte utan vidare appliceras på organisationsanalys. Sådana direktöverföringar från lägre till högre nivåer (mikro–makro) brukar kallas mikroreduktionism.

Fig. 5 Aktörsplanet som en individrelation



Aktörsplanet ska här framställas som en relation mellan två individer. Problemet är nu att ange, vilka egenskaper individerna har och vilka processer som förekommer internt och externt. Utgångspunkten tas i ett antagande hämtat från industripsykologisk forskning. Enligt detta är "Performance = f (Ability × Motivation)". Det betyder, att individers beteende kan påverkas endera genom ability eller motivation (Kerr-Slocum 1981:116). Resonemanget ska nu byggas ut något.

Aktörens egenskaper förutsättes vara *förstå* (som innebär att aktören mer eller mindre korrekt och fullständigt registrerar sig själv och sin omgivning), *kan* (som omfattar aktörens förmåga att åstadkomma beslut och mer eller mindre verkningfull påverkan av omgivningen) och *vill* (som utgörs av aktörens mer eller mindre medvetna och explicita preferenser) (jfr Lundquist 1972:35ff). De aktuella processerna är *beslut* (problem- och konfliktlösning), *kommunikation* med andra aktörer samt *effekter* av denna kommunikation.

3. Analysnivåer

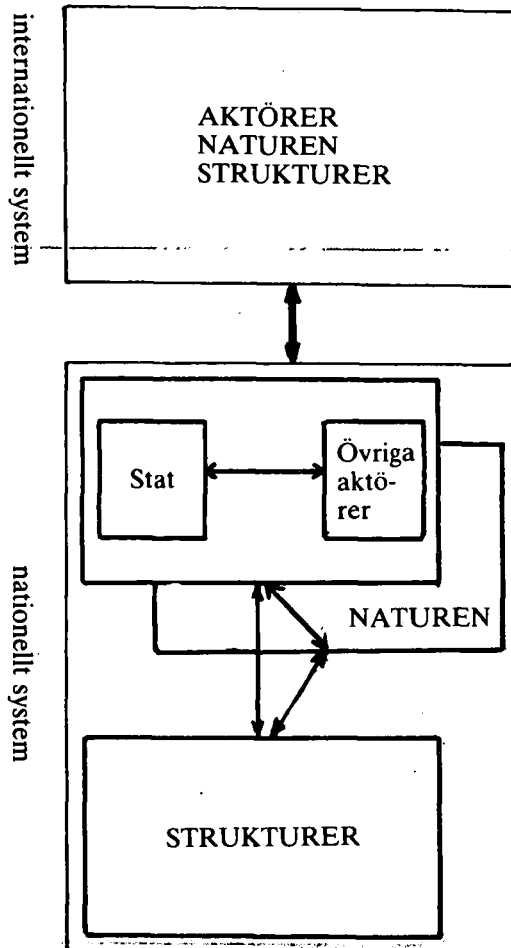
Modellbygget har så långt varit mycket generellt. Aktörsplanet har visserligen relaterats till individer, organisationer och staten, men strukturerna har inte differentierats i relation till detta. Ska modellen vara instrumentell fordras ytterligare preciseringar och differentieringar. Två sådana ska redovisas. Den första innebär en indelning i nationellt och internationellt system. Den andra utgörs av en mera detaljerad differentiering av primärt nationellt system.

3.1 Nationellt och internationellt system

I ett första steg fixeras aktörsplanets nivå till staten. I relation till utgångsmodellen (jfr 2) medför detta problem, eftersom "states necessarily stand at the intersections between domestic socio-political orders and the transnational structures within which they must maneuver for survival or advantage in relation to other states". Den moderna staten har aldrig existerat isolerad utan befunnit sig i ett system av konkurrerande stater (Skocpol 1982:17, jfr Giddens 1981:23ff).

Vad har detta förhållande för konsekvenser för modellen? Det innebär, att den måste differentieras på två delsystem, nationellt och internationellt. Båda systemen omfattar aktörer, naturen och strukturer. Definitoriskt omfattar aktörsplanet på nationell nivå staten och övriga nationella aktörer. Aktörsplanet i det internationella systemet utgörs av stater, internationella organisationer och övriga aktörer.

Fig. 6 Nationellt och internationellt system



Även om modellkonstruktionen fortsättningsvis väsentligen omfattar preciseringar av det nationella systemet, gör systemindelningen det nödvändigt att beakta internationella förhållanden, som i den moderna, genomkommunicerade världen spelar en fundamental roll för nationell politik och ekonomi.

3.2 Exempel på nivåindelning

Aktörs- och strukturnivåerna är analytiska konstruktioner, som dock har direkt empirisk relevans. Möjligheterna till nivåindelning är många och begränsas egentligen bara av analytikernas fantasi. Vad som är klart är väl individen som startpunkt och hela världen som slutpunkt. Däremellan är det fritt för olika konstruktioner.

Intuitivt kan man se att individens första strukturella omgivning är den primära gruppen: familjen eller arbetsplatsgemenskapen. Denna kan sedan vara placerad i ett större strukturellt sammanhang, t ex organisationen eller företaget där individen arbetar. Organisationen kan i sin tur vara relaterad till ett nätverk av organisationer osv. Det bör noteras att individer, grupper och organisationer kan förekomma sida vid sida som aktörer i samma strukturella omgivning.

Som illustration ska användas en uppställning, som har två dimensioner: analysnivå och modellplan (utformningen av figuren har inspirerats av Zachariassen 1979). Modellplanen är aktör och struktur (för enkelhetens skull bortser vi i resonemanget från naturen).

En indelning, som använts för förvaltningsanalys, omfattar analysnivåerna organisation, nätverk och system (Fivelsdal et al 1978:8ff). System är då all relevant omgivning, vilket kan innebära även internationella strukturer. Generellt kan man säga, att ju djupare ned i strukturhierarkin man kan komma, desto bättre förklaringar har man utsikt att uppnå. Innebörden i detta är att det alltid kan finnas djupare strukturella nivåer som påverkar aktörer, och bortser man från dessa kommer förklaringar att ha begränsad räckvidd. I ett preskriptivt perspektiv innebär det osäkerhet i bedömningen av handlingseffekter.

Fig. 7 Exempel på aktör-struktur-hierarki

analysnivå	modellplan	
	aktör	struktur
individ	1	
organisation	2	I
nätverk	3	II
system		III

Idén är att den omedelbara aktör-strukturknytningen finns mellan samma arabiska och romerska siffra. Komplikationerna är sedan åtskilliga. En är att aktörer som i figuren befinner sig på olika nivåer i konkreta fall kan finna sig på samma aktörsnivå. De har emellertid strukturella bindningar utanför denna handlingssituation, och dessa kan påverka deras handlingar. Sambandet mellan olika struktur- och aktörsnivåer kan vara utomordentligt komplicerat (jfr begreppet samhällsformation hos Poulantzas 1970). För modellbygget är det primära syftet den heuristiska insikten. Uppställningen kan användas som utgångspunkt vid rekonstruktioner av konkreta situationer.

4. Relationerna mellan aktörer och strukturer

Av det tidigare resonemanget har framgått, att den kontextuella modellen fordrar två typer av teori, nämligen *aktörsteori* och *strukturteori* (självfallet krävs också en teori om naturen, men den ska som tidigare lämnas därhän). Nu finns ytterligare ett hänsyn, nämligen relationen mellan planen. Det gäller flera olika relationer: mellan aktör och struktur, mellan natur och struktur och mellan aktör och natur. Det är relationen mellan aktör och samhällsstruktur, som här ska diskuteras. För att beskriva, förklara och förstå denna relation krävs en *förbindelsesteori*.

4.1 Grundvalen för förbindelsesteorin

För att markera utgångspunkten för diskussionen av relationsproblematiken, kan man allmänt konstatera, att "struktur" implicerar, att människors beteende formas på ett sätt som har relativt lite att göra med deras personlighet: "as long as they are 'in the structure', they act on the basis of the patterned behavior that is expected of them; they carry out roles" (Garner 1977:85). Med detta konstateras inte någon strukturell determinism, utan enbart att aktörer inte verkar i ett slags lufttomt rum.

Först ska helt kort relationen mellan aktörer å ena sidan och naturen och fysiska strukturer å andra sidan beröras. Människans förmåga att påverka naturlagarna är begränsad. Den moderna tekniken har dock vidgat det möjliga området därhän, att ingrepp i naturen kan leda till strukturella förändringar, över vilka människan inte alltid har kontroll. Naturen är en förutsättning för allt mänskligt liv.

Framställningen ska nu fokuseras på relationen mellan aktörer och samhällsstruktur. Denna kan

översiktligt beskrivas i tre moment: "Society is a human product. Society is an objective reality. Man is a social product" (Berger-Luckman 1972:79). Innebörden i detta är, att människors verksamhet ger mönster, inom vilka aktörer verkar, vilket kan ge nya mönster, som erbjuder nya förutsättningar för aktörernas verksamhet. Det sker en ständig interaktion mellan strukturer och aktörer. Giddens beskriver denna med formuleringen "duality of structure", med vilket avses att "structure is both the medium and outcome of the practices which constitute social systems" (Giddens 1981:27). Människan kan samtidigt uppfattas både som subjekt och objekt i relation till strukturerna (Sandberg 1975:36, jfr Benson 1977:3, Warren 1977:3). Lite mera differentierat skriver Hernes, att relationen kan betraktas som "how macrovariables affect individual motives and choices and how these choices in turn change the macrovariables" (Hernes 1977:514).

En väsentlig punkt är att det inte föreligger någon absolut determinism mellan struktur och aktör. Aktören har en partiell autonomi i relation till strukturerna:

Die Menschen erhalten sie durch ihre Fähigkeit, sich zu distanzieren und über sich und die Bedingungszusammenhänge, in denen sie stehen, zu reflektieren. Die aus dem Netzwerk menschlicher Interdependenzen bestehende Gesellschaft erlangt eine gewisse Autonomie gegenüber einzelnen Menschen durch ihre Unübersehbarkeit und Unkontrollierbarkeit und durch das relativ zum individuellen Wandlungstempo geringere Wandlungstempo der Figuration der Interdependenzgeflechte. (Hesse 1979:382)

Strukturerna drar inte bara upp gränser för vad aktörer på kort sikt kan uppnå, utan bestämmer också "värdet" av olika egenskaper. Förmåga att hantera pil och båge har sålunda större värde i ett jägarsamhälle än i det moderna industrisamhället. Inom denna ram spelar den individuella skjutskickligheten en roll liksom kvaliteten på utrustningen (jfr resonemang hos Lukes 1977:10, Bachrach-Baratz 1970:43f, Crozier-Friedberg 1980:38).

Av detta följer att strukturerna inte "behandlar" alla aktörer lika. Strukturer är alltså inte neutrala utan verkar till fördel för vissa aktörsegenskaper och till nackdel för vissa. Frågan är om aktörer medvetet kan utforma strukturer på sådant sätt, att de verkar till deras förmån. Detta är fullt tänkbart, men man måste också beakta möj-

ligheten av att "the bias of the system can be mobilised, recreated and reinforced in ways that are neither consciously chosen nor the intended result of particular individuals' choice" (Lukes 1974:21).

Politiken kommer därmed att handla om hur några aktörer söker bevara en för dem fördelaktig samhällsstruktur, medan andra söker förändra den i en för sina syften gynnsam riktning (jfr Crozier-Friedberg 1980:53). "It is important to note the asymmetries that usually exist in the capacities of groups to change the choice parameters for each other, and particularly their impact on the probability of social conflict" (Hernes 1977:518).

En aktörs möjligheter att från grunden omforma en makrostruktur torde vara begränsade. Det är sannolikt enklare för staten än för individer och smågrupper att påverka den totala samhällsstrukturen. Att en grupp inom en organisation kan forma dess struktur på ett sätt, som främjar gruppens syften, är välkänt från vardagliga sammanhang. Det är inte svårt att finna motsvarigheter på makronivå, såsom rösträttsregler, egendomslagstiftning eller beskattningsprinciper. För styrningsteorin torde en central fråga vara om och hur aktörer kan påverka strukturer på sådant sätt, att styrningsrelationen påverkas.

Påverkansrelationen från aktörer till strukturer kan ses som en automatisk registrering, som i och för sig inte förutsätter medvetenhet hos aktörer (jfr Benson 1977:3). Strukturer är ju det avsedda eller oavsedda resultatet av aktörers verksamhet (jfr Hernes 1977:15). Aktörer kan sedan i varierande grad vara medvetna om strukturernas förekomst och ha större eller mindre kapabiliteter för att manipulera dem och därmed påverka sina relationer till andra aktörer.

4.2 Strukturers påverkan av aktörer

Analysen ska nu fokuseras på relationen i riktning från strukturer till aktörer. Det är här inte frågan om någon automatisk registrering. Problemet kan istället formuleras: Vad hos aktörer påverkas av strukturer, och hur sker denna påverkan? Som underlag för att besvara frågans första del – vad som påverkas hos aktörerna – ska användas den enkla, individcentrerade analysmodellen (jfr 2.2). Av denna framgår, att följande variabler kan påverkas:

- aktörsegenskaperna förstår, kan och vill
- processerna beslut, omgivningskommunikation och effekter

Nästa steg är att besvara frågans andra led: hur sker strukturernas påverkan av aktörerna? Olika analysinriktningar ger olika svar. Det finns skäl att ett ögonblick dröja vid den marxistiska diskussionen, eftersom den ägnat frågan stort intresse. Man skulle då kunna säga, att med ett marxistiskt synsätt sker strukturpåverkan genom klasserna. Vad innebär denna påverkan för aktörerna? Ett sätt att illustrera detta är att återge några synpunkter på statens autonomi i relation till olika klassförhållanden. Miliband hävdar sålunda, att i ett samhälle med en klass med stark ekonomisk, politisk, social och kulturell hegemoni är statens handlingsmöjligheter mycket begränsade, medan staten i ett samhälle där den dominerande klassens hegemoni hotas av andra klasser kan ha en autonomi, som sträcker sig till en punkt där "it may assume 'Bonapartist' and authoritarian forms, and emancipate itself from constraining constitutional checks and control" (Miliband 1983:61).

Klassanalysen erbjuder emellertid bara ett trubbigt instrument, som är tillämpligt enbart på makronivå och då företrädesvis i ett stort förändringsperspektiv. För att kunna samla upp och precisera mångsidigheten i strukturpåverkan fordras ett mera differentierat instrument. Det måste vara möjligt att påvisa var och hur påverkan sker, vilket innebär att påverkansströmmarna måste kunna relateras till aktörsvariablerna.

En snabbkiss som kan tjäna som utgångspunkt för vidare konstruktion erbjuder Strauss, som studerar förhandlingar och som betonar, att sådana alltid utspelas i en social miljö. Han konstaterar därvid, att de strukturella förhållandena "affect the actions of the negotiating parties, the aims they pursue through negotiation and alternative models of action, their tactics during the negotiations, and, undoubtedly, the outcomes of the negotiations themselves – which in turn may affect not only future courses of action but also the social settings themselves" (Strauss 1978:235, jfr Hernes 1977:517).

Frågan är sedan: hur ser påverkansströmmarna ut? En utväg är att beskriva dem som tre, åtminstone analytiskt särskiljbara, strömmar, nämligen *socialisation*, *information* och *restriktion*.

För att förstå hur strömmarna överför "strukturkraven", måste man knyta dem till aktörsvariablerna. Analysens begränsningar ska kraftigt understrykas: vad som är möjligt att åstadkomma med dessa enkla hjälpmedel är en illustration till hur strukturpåverkan ska kunna analyseras. Var och en av strömmarna ska nu diskuteras i relation till aktörsvariablerna:

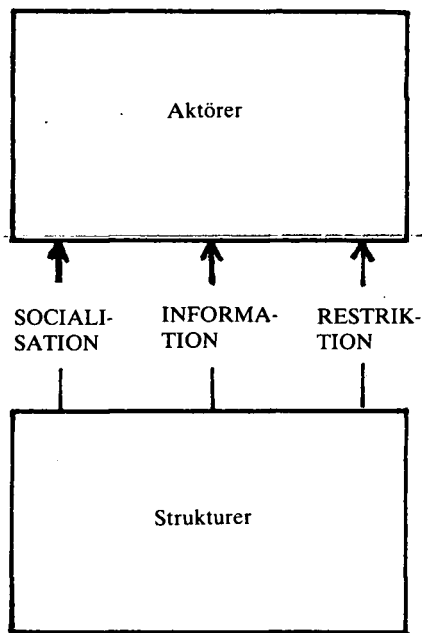
SOCIALISATION formar aktörens *förstå* och *vill* och påverkar genom dessa hans *kan*. Sambandet kan förefalla enkelt, men den mikroreduktionistiska ansats, som här tillämpas, döljer i viss mån problemen med denna ström. Att individer socialiseras in i grupper, organisationer och samhället är ställt utom allt tvivel; ämnet är behandlat i en omfattande vetenskaplig litteratur. Mera tveksamt är vad som gäller för organisationer. Socialiseras de genom sina medlemmar? Det är möjligt, men man möter här den vanliga ömsesidigheten: organisationer har en stor socialiseringspotential.

Vad innebär socialiseringen mera konkret? Svaret är, att "when a person enters a social system, he encounters a body of theory which more or less implicitly sets out not only the 'way the world is', but 'who we are', 'what we are doing', and 'what we should be doing'" (Schon 1971:34). Motsvarigheten i marxistisk analys är klassmedvetenheten.

Socialiseringen kan leda till att aktören får en verklighetsuppfattning, som är felaktig eller ofullständig. Resultatet av detta är att aktören inte kan få en rimlig föreställning om sambandet mellan sina handlingar och effekterna av dem. Emellertid får man inte uppfatta människan som fullständigt determinerad av sin miljö. Till en början kan hon ändra sin verklighetsuppfattning. Denna förmåga beror på de unikt mänskliga egenskaperna medvetenhet och självreflektion, som gör att vi åtminstone i någon grad är medvetna om vad vi gör och har förmåga att reflektera över det. Med en lyckad formulering av Bellone kan vi "be conscious of our consciousness" (Bellone 1980:13f). Det har sagts att grunden för detta är språket – "the naming of objects and phenomena" – som "permits us to *reflect* upon, temporarily to stand apart from, immediate events", och som ger oss "the capacity actively to choose whether (and what kind of) response is called for" (Harmon 1980:180f).

Under sitt liv genomgår individen ett antal socialiseringar, som mer eller mindre särskiljbara lagras på varandra. Ett levnadsförlopp innehåller ett antal roller – barnet, skoleleven, familjeförsörjaren, föräldern osv – som kräver en socialisering. Alla individer har ett stort antal roller, av vilka det också finns politiska, tex att vara medborgare, väljare och klient. Ibland uppfattas dessa roller "mediate the impact of political culture on the overt and subjective behavior of individuals in the political process" (Hopkins 1975:246).

Fig. 8 De tre påverkansströmmarna



INFORMATION ger aktören kunskap om strukturerna. Aktören kan endera hämta den direkt från strukturerna genom observation eller få den genom andra aktörer. Strukturerna i sig kan definitivt inte informera någon. Informationen kan sedan ha olika egenskaper, t.ex. att den kan vara mer eller mindre fullständig och korrekt.

Hur påverkas aktörer av information? Mera precis påverkar informationen aktörens *kan*, genom att den ger honom kunskaper om omgivningen. Då *kan* förändras är det möjligt, att även *förstår* och *vill* påverkas. Om aktören på detta sätt får en ny bild av verkligheten, kan det leda till att han kommer att nytolka inkommande information, något som kan medföra att han tar sina värderingar under omprövning. I förlängningen av detta kan aktörens handlingsmönster förändras. Jämför man informationens inverkan med socialiseringens gäller, att den förstnämnda innebär en mera aktiv och medveten insats från aktörens sida. Man kan också få situationer, där information och socialisation motverkar varandra. Sådana kan innebära, att aktören bryter sig ut ur ett visst mönster.

Information har länge varit ett viktigt område inom både politologi och organisationsteori. Orsaken är förstås aktörsperspektivets dominans.

Man finner mera sällan framställningar, som explicit relaterar informationen till ett strukturellt perspektiv.

RESTRIKTION hindrar i vår modell aktören att fatta vissa beslut, att vidta vissa åtgärder och att uppnå vissa effekter. Ser vi till handlingar och effekter, är det enklast att förstå hur fysiska strukturer fungerar som restriktion. Man kan inte åstadkomma handlingar eller uppnå effekter, som står i strid med naturlagarna.

Av samhällsstrukturerna fungerar beteendestrukturer som restriktion genom att aktörer, som försöker verka i motsättning till samhällets dominerande maktstruktur, sannolikt kommer att misslyckas. Även normstrukturer kan fungera som restriktion. Aktören uppfattar då vissa beslut och handlingar som otillåtna. Här kan finnas ett samband mellan idé- och beteendestruktur, såtillvida som aktören anpassar sig till normer av fruktan för sanktioner. Man kan också föreställa sig att socialiseringen givit aktören normer, som han följer utan att reflektera.

Restriktionsproblemet presenteras enklast på denna mycket generella nivå. Det är sedan svårt att säga något som gäller allmänt, eftersom restriktioner "are always linked to concrete and specific problems and solutions, situations, and actors" (Crozier-Friedberg 1980:259). Grundläggande påverkar restriktionerna aktörens *kan*.

Som framgått av diskussionen av de enskilda strömmarna, är det uppenbart, att det föreligger samband dem emellan. Ett sådant är att information kan upplösa en restriktion. Det innebär konkret, att aktören genom sin kunskap om strukturerna kan verka på sådant sätt, att restriktionen inte drabbar honom. Dessutom kan han undvika att vidta åtgärder, som står i direkt motsättning till strukturerna. Information kan också påverka socialiseringen, genom att den ger aktören ett material att reflektera över. Därmed försvinner en del av förutsättningarna för en samhällsstrukturell determinism. Ser vi till en eventuell biologisk determinism finns inte heller någon sådan. Endast i liten utsträckning styrs människan av instinkter. Det är alltså ungefär samma problem som man haft då man diskuterat huruvida arv eller miljö spelar störst roll för en människas utveckling.

Avslutningsvis ska betonas, att det inte är strukturerna, som aktivt befördrar dessa strömmar. Endast aktörer har medvetenhet och handlingsförmåga, och det är genom sin verksamhet, som

de aktiverar strömmarna. Ett särskilt problem i detta sammanhang är att aktören inte behöver vara medveten om att han är utsatt för strukturell påverkan. Ser vi till restriktion gäller to m, att "the environment of an organization can affect an organization's outcomes without affecting its behavior" (Pfeffer-Salancik 1978:62f). Socialiseringspåverkan är utomordentligt svår att genomskåda för individen, som ju s a s växer in i sin roll. Det är därför leninister med sådan kraft förfäktar nödvändigheten av att ersätta den borgerliga medvetenhet, som de anser omfattas av arbetarklassen i kapitalismens samhälle, med ett socialistiskt klassmedvetande.

4.3 Förklaringsproblem

Det finns nu underlag för en översiktlig diskussion av förklaringsproblem på olika analysnivåer. Hur förklarar man att en aktör handlar på ett visst sätt? Om man väljer Elsters typologi föreligger tre olika typer av vetenskapliga förklaringar. Det gäller *intention*förklaringar (teleologiska förklaringar), som förklarar en verksamhet med aktörens mål eller syften, *orsaks*förklaringar (kausala förklaringar), som resonerar i termer av orsak och verkan, samt *funktionella* förklaringar, som förklarar en verksamhet med att den fullgör för systemet nödvändiga funktioner (Elster 1977:98).

Kan dessa förklaringstyper relateras till nivåerna i den kontextuella modellen? Det förefaller rimligt att skilja mellan två fall:

- (1) Sambandet mellan aktörens egenskaper och beslut förklaras intentionellt, dvs utifrån att aktören vill något med sitt beslut (samma förklaringsstyp gäller för relationen mellan beslut och handling).
- (2) sambandet mellan aktörens handlingar och effekterna av dessa förklaras kausalt.

Vad som sedan återstår att förklara är varför aktören har de egenskaper han har. Förutsätter vi en total strukturell determinism, gäller här en orsaksförklaring. Råder istället total voluntarism, måste förklaringen sökas intentionellt. Som framgått av resonemangen ovan, är det alltid frågan om blandformer, där den ena eller andra faktorn kan överväga för olika personer och i olika situationer. Aktören har medvetenhet och förmåga till självreflektion men är samtidigt bunden av strukturer.

I typologin ingick också en tredje förklaringsstyp, nämligen funktionella förklaringar. Elster hävdar att sådana inte är användbara vid samhällsvetenskaplig analys (Elster 1977:98f, 106ff).

Detta kommer att diskuteras nedan i samband med analysen av den dynamiska aspekten (jfr 5.3).

5. Det dynamiska perspektivet

Händelser som för individer förefaller meningslösa, slumpmässiga och oförklarliga kan förstås i ett sammanhang av större strukturer och långsiktiga historiska processer (Garner 1977:14). Därmed har detta avsnitt motiverats.

Grundläggande skiljer man på naturprocesser och samhällsprocesser (historiska processer). Det kan då konstateras, att naturen omfattar ett stort antal cykliska processer, som således är förutsägbara. Så är inte nödvändigtvis fallet med människans historia. Visserligen är människan själv en biologisk varelse, men hennes biologiska förändring utspelas mot bakgrund av historisk förändring, som hon själv medverkar till att skapa, och som efterhand kommer att präglade henne (Garner 1977:5ff).

Så långt har resonemanget nära anknutit till individen och hennes utveckling i samhället. I fortsättningen kommer diskussionen att hållas på en nivå närmast applicerbar på relationen mellan stat och samhälle. Analysobjekt är genomgående samhällsstrukturer och aktörer.

5.1 Utvecklingsmönster

Om man väljer att starta i den voluntaristiska historieteorin, finner man en extrem, som menar att "there is no historical determination of any kind, only a succession of specific events, produced by a combination of chance and will, whose outcome is altogether uncertain. Accident rules." Denna uppfattning är emellertid lika orimlig som dess motsats, den totala determinismen, "simply because there is always *some* degree of determination in history, if only in terms of time and space" (Miliband 1980:2, jfr Giddens 1981:64).

Man kan möta motsättningen mellan dessa båda extremer på olika plan. En yttring av denna motsättning, som kan verka som ett memento för hela analysen, rör relationen mellan empirisk och preskriptiv forskning:

It appears that human beings thinking about social change wish to hold the historical determinism that to many seems the necessary basis for any objective science of human society. But at the same time they wish to affirm the dictum that through scientific knowledge there comes prediction and, through prediction, control. (Warren 1977:2).

Som framgått av den tidigare framställningen är ståndpunkten i detta arbete, att strukturerna på olika sätt påverkar aktörerna, men att aktörerna har varierande grader av autonomi. Syftet är nu att försöka uttrycka detta i ett tidsperspektiv.

Ett tillvägagångssätt är att söka relatera autonomi till olika historieteoretiska perspektiv. Som startpunkt ska väljas evolutionismen, som i ny tappning kommit att inta en plats i samhällsforskningen. Nyevolutionismen, som arbetar med ett slags empiriska generaliseringar, hävdar att det finns ett grundläggande mönster i den historiska utvecklingen, vilket framträder, om man ser historien i ett mycket långt tidsperspektiv (tiotusentals år). Mönstret innebär, att mänskliga samhällen inte utvecklats cykliskt eller slumpmässigt utan kumulativt och i en bestämd riktning.

De mönster nyevolutionismen pekar på är sådana som att människorna blivit allt fler, att de expanderat till nya områden och nya omgivningar, att teknologin blivit mera avancerad, och att produktionen av varor och tjänster har ökat. Mera generellt kan detta uttryckas i att det skett en fortgående ökning av de sociala strukturernas skala och komplexitet (Lenski 1976:136ff, jfr Garner 1977:190ff).

Miliband har försökt skissera en historieteori, som har individens möjligheter att påverka utvecklingen som centralt perspektiv. Han arbetar därvid på två utvecklingsnivåer, som har olika tidshorisonter. Den ena, som han kallar "transgenerational history", omfattar rörelser, trender och tendenser, vilka kan sträcka sig över århundraden. I detta perspektiv spelar individuella insatser mindre roll och kan som mest fördröja eller accelerera den allmänna utvecklingslinjen. Vad han föreställer sig här är samhällsformationernas utveckling med materiell bas och klasser som drivkraft. Den andra nivån är "generational history", som spänner över tidrymder upp till ett sekel. På denna kan individuella insatser vara av betydelse för utvecklingen.

Mellan dessa båda historiska nivåer föreligger enligt Miliband ett samband. Innebörden i detta är, att "transgenerational history" i hög grad påverkar "generational history" fastän på vägar, som är indirekta, komplicerade och ofta svåra att spåra. Den transgenerationella historien erbjuder "a framework, a spectrum, a terrain in which the actions, events, and episodes of generational history occur; and it 'determines' to a very considerable degree not only the outcome of occurrences but also, so to speak, the occurrence of occur-

ces". Frågan om påverkan i motsatt riktning, dvs om den generationella historien på ett avgörande sätt påverkar den transgenerationella, finner Miliband mera problematisk. Hans tes är närmast att det på lång sikt föreligger ett slags determinism (Miliband 1980:14ff).

Miliband resonerar i en kontextuell modell. En sådan är nödvändig, om man ska kunna förstå och förklara historisk utveckling: "The conception of duality of structure, operating in and through the (bounded) knowledgeability of human actors, is crucially important in avoiding the twin pitfalls of objectivism and subjectivism in explaining social reproduction" (Giddens 1981:64). Hur ska detta utformas som en modell? Hesse ger de grundläggande dragen:

Die als menschliches Interdependenzgeflecht verstandene Gesellschaft ist anfangs- und endlos. Das Geflecht der Interdependenzen ist das „Medium in sich die Individualität der Einzelnen entfaltet“. Es eröffnet Handlungsmöglichkeiten und setzt Grenzen. /- - / Das Interdependenzgeflecht ist nicht zweckvoll konstruiert, es ist konfliktreich und nimmt keine naturgesetzliche Entwicklung. Es ist total und unübersehbar, es wird ständig neu produziert und ist ständig neu zu entdecken. (Hesse 1979:394).

Hesse förefaller i varje fall inte se några mönster, men han markerar att strukturerna erbjuder möjligheter och sätter gränser. En ännu klarare markering på denna punkt gör Crozier och Friedberg (1980:248), vilka hävdar att "history and society must be understood as a creation, a human invention, and our social constructs are, and can be, nothing other than contingent".

För att komma vidare måste vi söka utveckla vad Hesse uttrycker som att strukturerna öppnar handlingsmöjligheter och sätter gränser, eller som Miliband diskuterar i termer av "determination" och "contingency" (Miliband 1980:15). Det är ämnet för nästa avsnitt.

5.2 Tvingande och möjliga handlingar

Perspektivet skiftar nu till aktören. Utgångspunkten är att det oftast inte finns någon automatik i aktörers reaktioner på omgivningen, utan de kan välja mellan flera alternativ. Det är frågan om när de kan välja och när de är tvungna som är av intresse i detta sammanhang.

En enkel modell ska nu skisseras. Den omfattar två typer av handlingar, som har olika relation till strukturerna. Den ena kallas *tvingande* och den

andra *möjliga* handlingar. Begreppens närmare innebörd ska diskuteras nedan. En intuitiv uppfattning om betydelsen kan man få genom en analogi till skillnaden mellan "labour" och "work", som går ut på att "labour is effort exerted to obtain the objective necessities inherent in the process of production" (tvingande handlingar), och "work is effort freely exerted in the pursuit of self-actualization" (möjliga handlingar) (Guerreiro-Ramos 1980:152). Vi ska nu se närmare på vad de båda handlingstyperna innebär:

STRUKTURELLT TVINGANDE HANDLINGAR är sådana som leder till effekter som är nödvändiga för att ett system ska kunna upprätthållas. Om ett visst system ska kunna bibehållas i en viss utformning (t ex en samhällsformation med visst produktionssätt och viss utformning av produktivkrafter, produktionsrelationer, klasser och stat – för att illustrera meningen med en marxistisk modell) kan inte dominerande aktörer handla på sådant sätt, att systemets grundläggande strukturer genomgående motverkas. Tvärtom, de måste handla så att strukturerna upprätthålls. Synsättet kan illustreras med följande citat hämtat från debatten om de västerländska systemens "ungovernability":

Soziale Systeme sind "unregierbar", wenn sie durch die Regeln, die ihre Mitglieder befolgen, die Funktionsgesetze verletzen, denen sie unterliegen, oder wenn sie nicht so handeln, dass sie zugleich funktionieren. (Offe 1980:313).

Det kan i varje ögonblick förekomma handlingar som inte ger strukturerna det nödvändiga stödet eller som direkt motverkar dem. Att så sker kan bero på att aktörerna saknar korrekt och fullständig information om strukturerna och om effekterna av sina handlingar, eller att de saknar de nödvändiga kapabiliteterna. Dessutom kan det finnas aktörer som medvetet agerar för att förändra samhällsstrukturen. Denna opposition har dels strukturerna, dels de dominerande aktörerna mot sig.

Ett fundamentalt problem då det gäller dessa tvingande handlingar är strukturernas stabilitet. Olika samhällstyper har olika förändringspotential. Man kan föreställa sig, att isolerade samlar-, jägar- och jordbrukssamhällen är mera statiska än industrisamhället. Instabilitet kan ha många orsaker: naturen ändras och ger nya problem, innovationer ger nya möjligheter, osv. I många samhällen kan förändringen störa en cyklisk utveckling,

t ex i ett jordbrukssamhälle, där man något år kan få dåliga skördar. I andra samhällen kan förändringen vara av en mera kumulativ natur. Ett fenomen, som ofta diskuterats i marxistisk litteratur, är situationer, i vilka härskande klasser söker hävda strukturer som håller på att bli obsoleta och som inte går att upprätthålla på längre sikt.

Beteendestrukturer och idéstrukturer förändras mer eller mindre parallellt. Idéstrukturer är härvid också av betydelse. Det finns normalt hos samhällseliter en medvetenhet om vilka handlingar som är tillåtna respektive förbjudna. Vid 1900-talets början var man i Västeuropa mycket försiktig med offentliga ingrepp som berörde äganderätten, medan sådana ingrepp senare blivit mycket vanliga. Med tillväxten av jämlikhetsideologin har diskriminerande åtgärder av det slag som förekom i den gamla fattigvårdslagstiftningen blivit mindre vanliga (jfr Lindgren et al 1971:78).

Genomgående finns ett kunskapsproblem. Det är långt ifrån säkert, att aktörer uppfattar strukturförändringar korrekt. Därför har dessa inte något automatiskt genomslag hos aktörerna. Detta gäller även tvingande handlingar. Huruvida det finns ett mönster i dessa tvingande handlingar är svårt att generellt besvara. När en handling lett till vissa effekter binder de upp eller ger nya möjligheter för framtida handlingar. Den omedelbara effekten av att handlingar sätts in är att resurser läses och inte utan vidare kan frigöras för andra handlingar. Det är förmodligen i förhållanden av detta slag som en nomotetisk samhällsvetenskap ska ta sin utgångspunkt.

STRUKTURELLT MÖJLIGA HANDLINGAR är de handlingar som en aktör kan vidta utöver de tvingande. Om det är möjligt med aktivitet utöver den som krävs för strukturens upprätthållande innebär det att strukturen medger aktören en viss autonomi. I vad mån aktören kan utnyttja handlingsfriheten beror på handlingsförmågan. Olika aktörer kan därför förmodas ha olika stor autonomi. Förmågan att verka inom ramen för autonomi beror också på aktörens målsättning. Är de mycket flexibla ökar autonomi genom att aktören snabbt kan anpassa sig till växande förhållanden (jfr Dror 1978:136f).

Området för strukturellt möjliga handlingar är inte konstant. Som exempel kan vi välja människans relation till naturen. Naturvetenskapernas utveckling har givit människan ökad kontroll över naturen. Samtidigt har en teknologitillämpning, som resulterar i miljöförstöring, begränsat auto-

nomin genom att den har orsakat krav på nya strukturellt tvingande handlingar, nämligen sådana som fordras för att människan ska kunna vistas i den förstörda miljön.

Det finns nu underlag för att skissera en modell, med vars hjälp det är möjligt att illustrera samband mellan begreppen tvingande och möjliga handlingar i ett dynamiskt perspektiv. Modellens ambitioner är enbart pedagogiska, och målsättningen är att den ska kunna förmedla heuristiska insikter om dessa fundamentala sammanhang.

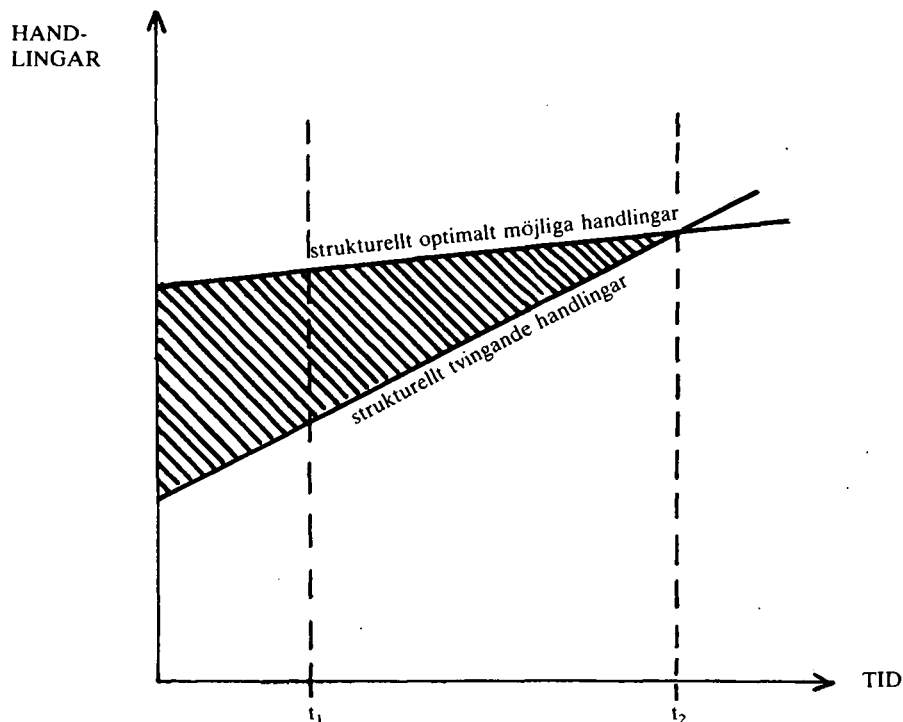
Fig. 9 återger en aktörs handlingsfrihet över en viss tidsperiod. Två tidpunkter har markerats: nämligen t_1 och t_2 . Vid t_1 har aktören ett mycket stort handlingsutrymme, medan strukturerna helt avgör vid t_2 . I sistnämnda fallet återstår för aktören inte något annat än tvingande handlingar (jfr resonemanget hos Lukes 1977:9f). Ett särskilt förhållande, som inte framgår av illustrationsättet, är att det inte är likgiltigt var inom handlingsområdet och med vilken effekt som aktören verkar. Effekterna av handlingarna har nämligen struktu-

relle följder, dvs de ändrar positionerna för vad som är tvingande respektive möjligt.

Betraktar man utvecklingsförloppet forskningsstrategiskt, framgår det tydligt, att analys av aktörsegenskaper är viktig vid t_1 , medan den är av mindre intresse vid t_2 , där det enda problemet är om aktören förmår upprätthålla strukturen eller inte – en i och för sig inte obetydlig problematik. Saknar aktörerna vilja och/eller förmåga att vidta tvingande handlingar kommer systemet småningom att kollapsa: Aktörerna får då starta i en ny struktur, där deras egenskaper kan få en helt annan vikt och innebörd än i den tidigare strukturen. Ser man figuren som hela samhällets utvecklingsprocess, kan skärningspunkten mellan de båda linjerna utgöra vad marxister skulle kalla en revolutionär situation (jfr Lundquist 1982:88ff).

Metoden vid analys av aktörsautonomi är på intet sätt given. Det har förekommit försök, speciellt från vulgärmarxistiska inriktningar, att teoretiskt bestämma statens autonomi i en bestämd situation. De resultat man uppnått har varit föga imponerande. Komplexiteten kring aktörsauto-

Fig. 9 En aktörs autonomi i ett tidsperspektiv



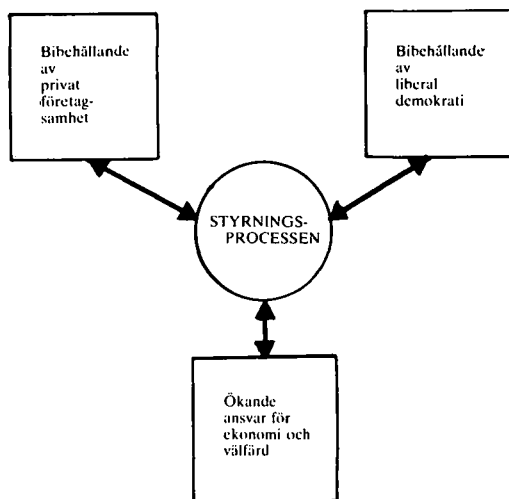
nomi på samhällsnivå är ofta så oerhörd, att analysen är hänvisad till någon form av reduktionism. Frågan är om det är möjligt att teoretiskt lösa problemet. Skocpol menar sålunda, att analysen av statens autonomi "can be realized only in truly historical studies that remain sensitive to structural and conjunctural changes over time within given policies" (Skocpol 1982:25f).

5.3 Exemplifiering av modellen

Detta avsnitt ska ta upp två exempel på hur utvecklingsmodellen kan användas. Det första är ett försök att visa vad som kan vara tvingande handlingar i ett system av bestämd typ. Det andra exemplet vill illustrera relationen mellan aktörsaktiviteter och strukturella imperativ i en bestämd historisk situation. Det ska understrykas, att resonemangen är markant tentativa.

Fokuserar vi på de liberala demokratierna i de avancerade högindustrialiserade samhällena, förefaller det rimligt att anta, att såväl ekonomisk och social som politisk struktur påverkar aktörernas beteende och idéer. Vi är då direkt intresserade av vilka tvingande handlingar som aktörerna i dessa system måste vidta för att garantera systemets upprätthållande. Ett intressant försök att precisera dessa handlingar finner man i ett arbete av Scharpf:

Fig. 10 Strukturella imperativ i den liberala demokratin



Det är framför allt tre strukturella imperativ (hänförbara till respektive den ekonomiska, politiska och sociala strukturen) som Scharpf tar upp till diskussion, nämligen

- "the continuation (or re-establishment) of a private enterprise system operating within relatively free national and international markets for goods and services, capital and labour, raw materials and technology"
- "the continuation (or re-establishment) of liberal-democratic political systems characterized by the constitutional limitation and institutional fragmentation of governmental powers, by competitive party systems, active interest groups, a free press and relatively unregulated mass media"
- "the increasing responsibility of the state for the functioning of the economy, for the social welfare of the population and for the provision of all services not adequately supplied by the private enterprise system". (Scharpf 1977:339f)

Om samhället ska bibehålla den liberaldemokratiska, politiska strukturen, den kapitalistiska ekonomin och den välutvecklade välfärdsstaten, kan staten på sikt inte verka på ett sätt som systematiskt står i motsättning till dessa tre strukturella nivåer. Inom ramen för var och en av de tre strukturkraven föreligger sedan ett antal handlingsmöjligheter. I vad mån dessa utnyttjas beror på aktörernas vilja och förmåga. Det ska också noteras, att det inte föreligger någon absolut stabilitet hos dessa strukturer. De är tvärtom hela tiden utsatta för förändringspress, varför det fordras aktiva ingrepp för att bibehålla dem.

Det är också möjligt att prioritera ett eller flera av dessa strukturkrav, beroende på vilket av dem aktören värderar högst. Med den normativa utgångspunkten i denna undersökning skulle därmed det liberal-demokratiska politiska systemet ligga fast, medan övriga strukturkrav skulle kunna utformas på sådant sätt, att respektive struktur medverkar till en demokrati, som ger den enskilde optimal möjlighet att själv råda över sin livssituation.

Någon automatisk systemreaktion på en verksamhet som inte förmår genomföra de tvingande handlingar som är nödvändiga för att upprätthålla dessa strukturer är det på intet sätt frågan om. Istället är det samhällsmedlemmarna – individerna, väljarna, intresseorganisationerna, partierna osv – som reagerar och söker åstadkomma en

regeringsmakt, som bättre lyckas uppfylla strukturkraven.

Det andra exemplet är hämtat från en framställning av den federala förvaltningens i USA utveckling mellan 1877 och 1920. Under perioden skedde betydande samhällsförändringar, vilka till stor del kan förklaras såsom effekter av industrialiseringen. Detta ställde krav på statsapparaten som denna inte kunde uppfylla, och ett organiseringsarbete startade.

-Nu hävdar-Skowronek, att omgivningsförändringar bara var stimuli för institutionell förändring. Man kan därför inte se uppbyggnaden av en ny administration som en automatisk anpassning till ändrade förhållanden. Organiseringen beror på hur "government officials" reagerar på strukturkraven. Uppmärksamheten bör därför riktas mot deras kamp för att vinna eller bevara politisk makt och institutionella positioner, när den gamla administrationen satts ifråga. "These struggles were the critical factor intervening in and mediating our administrative response to industrialization" (Skowronek 1982:4f, 8f, 12).

Ett genomgående drag i Skowroneks genomgång är att han samtidigt söker beakta aktörer och strukturer. Uppbyggnaden av den nya administrationen kan därför förklaras med "developmental imperatives and the struggle for institutional power". Denna dualism bör återigen betonas: "State building is prompted by environmental changes, but it remains at all times a political contingency, a historical-structural question" (Skowronek 1982:10, 285).

Frågan om användbarheten av funktionella förklaringar utvecklades inte i förklaringsavsnittet ovan (4.3). Det finns skäl att välja Skowronek som utgångspunkt för en kort kommentar. Han tar explicit avstånd från möjligheten att förklara utvecklingen av statsorganiseringen funktionellt. Sådana förklaringar ger bara en missvisande bild av skeendet. Vad det istället gäller är en politisk kamp inom strukturellt givna gränser (Skowronek 1982:viii, 4f, jfr Giddens 1981:16f).

Institutioner i ett samhälle tillkommer, består eller försvinner, och detta kan inte förklaras enbart funktionellt. Det faktiska skeendet är nämligen mera komplicerat. Man kan helt enkelt inte bortse från att "they come about *historically*, as a result of concrete conditions that have in every case to be directly analyzed" (Giddens 1981:18). Vad som finns att tillgå vid sådana analyser är intentions- och orsaksförklaringar.

Det finns emellertid ett användningsområde för

funktionella förklaringar, som kan vara värt att dröja vid ett ögonblick. Man har nämligen menat, att funktionella förklaringar kan användas i heuristiskt syfte (jfr Wright 1983:14). Innebörden i detta är, att de funktionella förklaringarna kan visa på gränsvärden, vid vilka det empiriska sökandet efter förklaringar kan starta. Annorlunda uttryckt kan de ge en ungefärlig uppfattning om vilken förklaringen kan vara.

Med detta synsätt blir funktionella "förklaringar" ett slags-sökmetod-för-preliminära-avgränsningar. Hur detta praktiskt kan gå till ska inte utvecklas här. Man kan bara peka på en möjlighet, nämligen att "system needs" används såsom "counterfactual argument" (Giddens 1981:18f). Den faktiska utvecklingen måste i vilket fall som helst förklaras med orsaker eller intentioner. Att aktörer kämpar om maktpositioner är inte tillräckligt som förklaring. Man måste också kunna förklara hur deras *förstår*, *kan* och *vill* påverkas av samhällsstrukturen.

Det finns nu anledning att återvända till frågan om historiens lagbundenhet och en nomotetisk samhällsvetenskap (jfr 5.1). Här finns naturligtvis motstridiga uppfattningar. Hesse menar, att själva tesen om växelverkan mellan aktör och struktur är oförenlig med en rad av förutsättningar för deterministiskt präglade utvecklingsteorier, såsom idén om ett naturligt tillstånd, en lagbunden utveckling och en bestämd människonatur (Hesse 1979:384). Alternativet till både determinism och voluntarism kan formuleras på följande sätt:

Human behavior is always the expression and consequence of freedom, no matter how minimal that freedom may be. It reflects choices made by the actor in order to take advantage of available opportunities within the framework of constraints imposed upon them. For this reason, behavior is never entirely predictable, since it is not determined but, on the contrary, always contingent. (Crozier-Friedberg 1980:19)

Detta hindrar i och för sig inte, att en evolutionsteoretiker som Lenski kan ha rätt då han hävdar att "there is a striking long-run directionality in the development of social structure that can help us to achieve a better understanding of contemporary patterns and trends" (Lenski 1976:151). Milibands "transgenerational history" kan ses som en möjlighet att överbrygga dessa båda perspektiv: den omedelbara sociala handlingen och utvecklingen över årtusenden (jfr 5.2).

Nu kan man möjligen föreställa sig, att det finns situationella mönster, även om dessa inte kan sammanställas till historiska lagbundenheter. Tanken bakom detta är, att en bestämd uppsättning strukturer erbjuder aktörer en viss autonomi. Även om det kan förekomma innovationer och annat, som bryter mönstret, kan man våga hypotesen, att aktörer med samma egenskaper i samma situation handlar inom relativt trånga ramar. Inte heller denna ståndpunkt står oemotsagd i litteraturen (jfr "If adaption takes place, it is neither automatic, not uniform, nor unilateral" Crozier-Friedberg 1980:96).

5.4 Strukturell hierarki

Analysen på denna abstraktionsnivå söker gärna finna någon grundläggande determinant, dvs något som "ytterst" kan förklara den historiska utvecklingen eller någon fas av denna (jfr Lenski 1976:142ff). Man kan säga att vi söker svaret på frågorna: "What is the nature of relationships between individuals and groups of individuals, and how are these relationships changing?" (Garner 1977:41). För marxister är problemet med den fundamentala determinanten något av en kärnfråga. Man fruktar nämligen att få en teori, "in which everything influences everything, so that it becomes impossible to grasp the basic dynamics of a particular social formation" (Block 1980:228).

Vad som diskuteras är således en annan dimension än struktur – aktör (som i marxistisk version kan kallas Verhållnisse – Verhalten). Frågan om den grundläggande determinanten återfinnes i stället i dimensionen oberoende – beroende variabel (som motsvarar bas-överbyggnad i marxistisk teoribildning). Det är viktigt att hålla dessa båda dimensioner isär.

Block, och med honom merparten av företrädarna för marxistisk statsteori, förefaller ta för givet, att det finns en sådan grundkraft i varje samhällsformation. Generellt gäller här, att de materiella förhållandena ytterst bestämmer samhällsutvecklingen. Detta beskrivs vanligen i metaforen bas – överbyggnad. Habermas talar om olika organisationsprinciper, som påverkar samhällets förmåga att lära och därmed dess utvecklingsnivå beträffande produktivkrafter och identitetssäkrande tolkningssystem. Organisationsprincipen i kapitalismen är relationen mellan lönearbete och kapital (Habermas 1973:30ff). En parallell idé är Mannheims sökande efter *principia media*, som är just de mekanismer i ett system genom vilka man kan uppnå avgörande samhälls-

förändringar (jfr Friedmann 1973:32).

En viktig distinktion företar Bang, som hävdar att de grundläggande skillnader som finns i alla samhällssystem i vissa samhällssystem kan ta sig uttryck i motsättningar. Konkret innebär detta att man i ett samhällssystem av vår typ får den politiska motsättningen mellan styrande och styrda, den ekonomiska motsättningen mellan egendom och arbete och den kulturella motsättningen mellan privat och offentligt. Dessa motsättningar kan sedan ligga till grund för en politisk organisering (Bang 1983).

Lenski för med sitt stora evolutionistiska perspektiv fram andra grundvariabler, nämligen (1) människans genetiska arv, (2) teknologin som utvecklas för att stödja detta arv, (3) omgivningsrestriktioner för mänsklig aktivitet och teknologi, samt (4) kampen mellan samhällen om territoriell resursbas. Dessa variabler kan, menar Lenski, förklara 99,9 % av mänsklighetens historia (Lenski 1976:147).

Det förekommer också att teoretiker tillbakavisar tanken att det finns en påverkanshierarki med någon nyckelvariabel. Man menar nämligen, att antagandet om grundvariabler saknar empiriskt stöd. Därför ställer man frågan: "What is the point of discussing the priority of values or economics, when experience teaches that every system may be thought of as having multiple inputs, which means that an effect can be obtained by manipulating a variable which is neither the most basic nor the most crucial according to theoretical principles" (Crozier-Friedberg 1980:214).

Det är svårt att se, att det skulle vara möjligt att teoretiskt härleda dessa fundamentala förändringsmekanismer. Samtidigt är det uppenbart, att det måste vara en central samhällsvetenskaplig uppgift att klarlägga vilka determinanter som finns för samhällsförändring. Vad man kan åstadkomma är analyser av faktiska förlopp inom väl definierade teoretiska ramar. I sådana ramar måste aktör – struktur-perspektivet vara grundläggande.

Beträffande analyser av samhällsstrukturernas inverkan på politiska handlingar och deras effekter finns i output- och outcomes-studiet en modern empirisk inriktning. Kärnproblemet är om det är den socioekonomiska strukturen (sådant som urbanisering, industrialisering och inkomstnivå) eller den politiska strukturen (sådant som konstitutionell ram, valsysteem, partisystem, intressegrupper, maktstruktur och politisk stil) som har störst inverkan. De första resultaten gav vid handen, att

de socioekonomiska förhållandena bäst förklarade utgiftsnivå och service i de amerikanska stater som var studieobjekt (jfr Dye 1970:21ff, Jenkins 1978:48ff).

Dessa analyser har sedan utsatts för kraftig kritik, som bla går ut på att de ställer fel frågor, saknar adekvat teori, använder felaktiga metoder och utnyttjar irrelevant, men tillgängligt, empiriskt material (jfr Parks 1982:1ff). Nyare undersökningar i denna genre har modifierat de gamla resultaten, och man har nu visat "that differences in political organization, defined in terms of political structure and ideology, play a critical role in explaining differentials in commitment to public welfare in advanced democratic states" (Castles-McKinlay 1979:181, jfr Jenkins 1978:51ff).

Problemet med denna empiriska forskning om determinanten för policies är att den är föga teoretisk i sina utgångspunkter. Sålunda försöker den inte relatera sin analys till en mera omfattande samhällsmodell av typen kontextuella modellen. Det är emellertid uppenbart, att det här finns utgångspunkter för något utvecklingsbart.

6. Den kontextuella analysen

Frågan om hur man ska analysera samhälleliga fenomen är i sin ambition så utomordentligt omfattande, att något egentligt svar knappast är möjligt. Vad man kan göra är att antyda en aspekt, vilket här innebär ett försök att ange vissa element som är nödvändiga i en samhällsanalys. Här argumenteras för en aktör – struktur-modell.

Distinktionen mellan aktörsanalyser och strukturella analyser förekommer ganska ofta i den vetenskapliga litteraturen (jfr Söderfeldt 1975 som försöker kategorisera skolor och författare). Som illustration ska några olika försök nämnas. Beträffande administrativa studier särskiljer Self två mätpunkter vid autonomianalys: "One can investigate the *capacity* of administrative systems to operate specified types of policy, and more broadly still the limits placed by social systems and cultural values upon the feasibility and effectiveness of given policies" (Self 1972:38). Gough indelar studier av välfärdsstaten i funktionalistisk analys, som "focuses on the objective social determinants of human history – on laws of development which operate independent of people's consciousness and intentions", och handlingsteorier, "that is, analysis is in terms of human subjects – their interpretation of reality in light of their values and their responses to it" (Gough 1979:8f). Harris framhåller, att marxistisk statsteori inte

förmått överbrygga klyftan mellan aktörs- och strukturteori. Det finns aktörsvarianter, som förklarar välfärdsstatens tillkomst med kampen mellan bourgeoisin och proletariatet, och strukturvarianter, som förklarar välfärdsstaten med att den fyller vissa funktioner för det kapitalistiska samhällets sammanhållning och reproduktion (Harris 1980:245, 257ff). Offe differentierar statsteorier på "influence theories" (aktör) och "constraint theories" (struktur) (Offe 1972:66ff). Man kan också nämna, att Astley och Van de Ven använder distinktionen mellan determinism och voluntarism som en grundläggande dimension i sin kategorisering av organisationsteorins olika inriktningar. (Astley – Van de Ven 1983).

Det är svårt att säga något generellt om var och i vilken utsträckning den ena eller andra av de båda huvudtyperna förekommer. Dock förefaller aktörsanalyser vara vanligast inom politologi och organisationsteori. Strukturanalyser med politologiskt syfte återfinns framför allt inom marxistisk statsteori. Hur ska aktörsanalysens dominans inom politologin förklaras? Det kan finnas ett samband med den preskriptiva ambition som vissa delar av ämnet har. Man har att acceptera strukturerna som givna i varje ögonblick och får istället inrikta sig på att förbättra aktörsegenskaper. Det är mycket enklare att utforma organisationens egenskaper och procedurer än att förändra ekonomisk, politisk och social struktur (jfr Parks 1982:2).

Ett viktigt aktuellt utvecklingsdrag är att det pågår ett närmande mellan aktörs- och struktur-skolorna. Inom organisationsteorin kan detta möjligen förklaras med övergången från intra- till alltmer interorganisationsanalys. Den sistnämnda fäster nämligen uppmärksamheten på strukturella förhållanden (jfr Pfeffer-Salancik 1978:257), varvid ensidigt aktörsfixerade approacher framstår som otillräckliga. Marxistiska skolor har i ökande utsträckning lämnat ett ensidigt strukturellt betraktelsesätt för att också ta upp aktörer och deras egenskaper (jfr Skocpol 1982). Denna utveckling har beskrivits som ett försök till syntes mellan Weber och Lenin. (Wright 1978, Katznelson 1981).

Nu kan det självfallet inte vara tal om att välja endera struktur- eller aktörsanalyser. Som Skocpol framhåller, står stats- och samhällscentrerade perspektiv (som motsvarar respektive aktör och struktur) inte i motsättning till varandra. Istället är de komplementära. Samma ståndpunkt möter

man inom andra forskningsområden. För förhandlingsteorin hävdar Strauss, "that larger structural considerations need to be explicitly linked with microscopic analysis of negotiation processes" (Strauss 1978:235). Lukes formulerar med stor klarhet den grundläggande metodologiska anvisningen:

Any standpoint or methodology which reduces that dialectic to a one-sided consideration of agents without /- - -/ structural limits, or structures without agents, or which does not address the problem of their interrelations, will be unsatisfactory. No social theory merits serious attention that fails to retain an ever-present sense of the dialectic of power and structure. (Lukes 1977:29)

En liknande argumentation möter man hos Crozier och Friedberg, som diskuterar samma fenomen i termer av "strategy and systems":

Without the systems argument, strategic analysis does not go beyond phenomenological interpretation. Without confirmation in terms of strategy, systems analysis remains speculative; it needs the stimulus of the strategic argument to keep from becoming deterministic. (Crozier-Friedberg 1980:121)

Hur ska sådana kontextuella analyser praktiskt genomföras i empiriska studier? För två typer av studier förefaller det som om de omedelbara problemen inte är så stora, nämligen komparativa undersökningar och arbeten med långa tidsperspektiv. Det strukturella inslaget är i dessa båda fall så påtagligt, att det knappast går att tappa bort. För analyser som varken har komparation eller tidsperspektiv är problemen större, eftersom strukturerna inte alltid framträder klart. Risken för att analysen stannar på aktörsplanet är stor i dessa fall.

Var ska den kontextuella analysen starta? Var ska tyngdpunkten i analysen läggas? Det är utomordentligt svårt att generellt besvara frågor av denna art. En möjlighet är att anknyta till något av modellresonemangen ovan. Modellen för tvingande och möjliga handlingar kan kanske läggas till grund för olika rekommendationer. I fall av stor aktörsautonomi torde det vara rimligt att starta med aktörerna, eftersom de i denna situation kommer att spela en viktig roll i utvecklingen. Väljer vi istället en situation med liten aktörsautonomi, måste den strukturella analysen utgöra utgångspunkt, eftersom aktören tenderar till enbart

tvingande handlingar. Nu är detta ett ganska teoretiskt resonemang. Problemet är ju, att graden av autonomi inte är känd då analysen startar. Valet av tillvägagångssätt bör därför baseras på empiriska överväganden.

Som illustration till vilka typer av hänsyn som därvid kan bli aktuella ska några exempel hämtas från litteraturen. I sin analys av den federala förvaltningens i USA utveckling förfäktar Skowronek med stor kraft ett aktörsperspektiv som analytisk utgångspunkt:

To concentrate on the external forces in the state-building process – on the implications of social interdependence, on the institutional demands of empire, on the political interest of corporations, on the reform impulse of a rising professional class – is to leave the emergence of a new state overdetermined but little understood. Treating institutional development as a focus for analysis rather than as a mere epiphenomenon will highlight the significance of form, timing, and governing potential in the state's responses to new conditions. (Skowronek 1982:18)

Crozier och Friedberg menar att analysen varken ska starta med auktoritet och inflytande, som de ändå ser som grundmekanism, eller med den sociala ordningen, som är det slutliga resultatet:

Instead, we think that research should concentrate on the middle ground – organizations and concrete systems of action. It is here that operational social control is exercised. It is possible to believe /- - -/ that organizations and concrete systems of action, as specific, relatively autonomous modes of regulation of collective activities, always *mediate* – i.e., tailor and modify – all other forms of rationality and social control. In so doing, they destroy the homogeneity of the social field by introducing ruptures, discontinuities, and incoherencies. This accounts for their crucial importance for research. (Crozier-Friedberg 1980:162)

Båda dessa exempel är hämtade från analytiker som ser nödvändigheten av en kontextuell modell. "The principle of totality, then, expresses a commitment to study social arrangements as complex interrelated wholes with partially autonomous parts" (Benson 1977:4).

Utöver dessa konkreta förslag till hur kontextuella analyser bör starta har vi två metodologiska grundsatser för denna analysform, nämligen *komparation* och *tidsperspektiv*. Det är viktigt att beakta två teoretiska grundsatser relaterade till kon-

textuella modeller, nämligen *holism* och *dynamik*. Detta innebär inte, att man enbart kan åstadkomma makroteori. Istället bör slutsatsen vara, att man vid alla typer av analysobjekt måste beakta deras placering i den kontextuella modellen.

Litteratur

- Albrow, Martin: The dialectic of science and values in the study of organizations, in: Graeme Salaman – Kenneth Thompson (eds): *Control and Ideology in Organizations*, Cambridge, Mass: The MIT Press 1980, pp 278–296.
- Argyris, Chris: How Learning and Reasoning Processes Affect Organizational Change, in: Paul S Goodman et al (eds): *Changes in Organizations*, San Francisco: Jossey Bass 1982, pp 47–86.
- Astley, W Graham – Andrew H Van de Ven: Central Perspectives and Debates in Organization Theory, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol 28, 1983, pp 245–273.
- Bachrach, Peter – Morton S Baratz: *Power and Poverty. Theory and Practice*, New York: Oxford University Press 1970.
- Bang, Henrik P: *On the Problems of Difference and Opposition in Mainstream and Radical Thought* 1983 mimeo.
- Bellone, Carl J: Introduction: Some Theoretical Perspectives, in: Carl J Bellone (ed): *Organization Theory and the New Public Administration*, Boston: Allyn and Bacon 1980, pp 1–23
- Benson, Kenneth J: Organizations: A Dialectical View, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol 22, 1977, pp 1–21
- Berger, Per L – Thomas Luckman: *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Harmondsworth: Penguin Books 1972
- Berman, Paul: Thinking about programmed and adaptive implementation: Matching strategies to situations, in: Helen M Ingram – Dean E Mann (eds): *Why Policies Succeed or Fail*, Beverly Hills: Sage Publications 1980, pp 205–227
- Block, Fred: Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects, in: *The Socialist Register* 1980, pp 227–242
- Castles, Frank – Robert D McKinlay: Does Politics Matter: An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States, in: *European Journal of Political Research*, Vol 7, 1979, pp 169–186
- Crozier, Michel: *Strategies for Change. The Future of French Society*, Cambridge, Mass: The MIT Press 1982
- Crozier, Michel – Erhard Friedberg: *Actors and Systems. The Politics of Collective Action*, Chicago and London: The University of Chicago Press 1980
- Dror, Yehezkel: Gesellschaftliches Steuerungsfähigkeit: Lernvermögen, Handlungsspielraum, Krisenmanagement und Entscheidungsoptimierung, in: Klaus von Beyme et al: *Wirtschaftliches Wachstum als gesellschaftliches Problem*, Königstein/Ts: Athenäum Verlag 1978, pp 133–145
- Dye, Thomas: A Model for the Analysis of Policy Outcomes, in: Ira Sharkansky (ed): *Policy Analysis in Political Science*, Chicago: Markham Publishing Company 1970, pp 21–38
- Elster, Jon: Statens rolle i marxistisk teori, en vitenskapsteoretisk analyse, i: *Tidskrift for Samfunnsforskning*, bd 18, 1977, pp 97–121
- Etzioni, Amitai: *The Active Society; A Theory of Societal and Political Processes*, New York: The Free Press 1968
- Etzioni, Amitai: Toward a Theory of Societal Guidance, in: Sarajane Heidt – Amitai Etzioni (eds): *Societal Guidance. A New Approach to Social Problems*, New York: Thomas Y Crowell Co 1969, pp 7–31
- Fivelsdal, Egil – Torben Beck Jørgensen – Poul-Erik Daugaard Jensen: *Interesseorganisationer og centraladministration*, København: Nyt fra Samfundsvidenskabene 1979
- Friedmann, John: *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, Garden City, NY: Anchor Press/Doubleday 1973
- Garner, Roberta Ash: *Social Change*, Chicago: Rand McNally 1977
- Giddens, Anthony: *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, London: MacMillan 1981
- Giddens, Anthony: Agency, institution, and time – space analysis, in: K Knorr-Certina – AV Cicourel (eds): *Toward an Integration of Micro- and Macrosociologies*, Boston: Routledge & Kegan Paul 1981 (1981a), pp 161–174
- Gough, Ian: *The Political Economy of the Welfare State*, London: The MacMillan Press 1979
- Grottian, Peter – Axel Murswieck (Hrsg): *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg: Hoffmann und Campe Verlag 1974
- Guerreiro-Ramos, Alberto: A Substantive Approach to Organizations: Epistemological Grounds, in: Carl J Bellone (ed): *Organization Theory and the New Public Administration*, Boston: Allyn and Bacon 1980, pp 140–168
- Habermas, Jürgen: *Legitimationsprobleme in Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1973
- Harmon, Michael M: Toward an Active Social Theory of Administrative Action: Some Empirical and Normative Implications, in: Carl J Bellone (ed): *Organization Theory and the New Public Administration*, Boston: Allyn and Bacon 1980, pp 176–218
- Harris, Laurence: The State and the Economy: Some Theoretical Problems, in: *The Socialist Register* 1980: pp 243–262
- Heiskanen, Ilkka: *Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research. A Methodological Study*, Helsingfors: Societas Scientiarum Fennica vol 39 nr 2 1967
- Hernes, Gudmund: Structural Change in Social Processes

- ses, in: *American Journal of Sociology*, Vol 82, 1977, pp 513–547
- Hesse, Günter: *Staatsaufgaben. Zur Theorie der Legitimation und Identifikation staatlicher Aufgaben*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1979
- Homans, George C: What Do We mean by Social "Structure"?, in: Peter M Blau (ed): *Approaches to the Study of Social Structure*, London: Open Books 1976, pp 53–65
- Hopkins, Raymond F: Political Roles: Micro Analysis and Macro Processes, in: Garry D Brewer – Ronald D Brunner (eds): *Political Development and Change*, New York: The Free Press 1975, pp 244–267
- Jenkins, WI: *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*, London: Martin Robertson 1978
- Katz, Daniel – Robert L Kahn: *The Social Psychology of Organizations*, New York: John Wiley & Sons 1978
- Katznelson, Ira: Lenin or Weber? Choices in Marxist Theories of Politics, in: *Political Studies*, Vol XXIX, 1981, pp 632–640
- Kerr, Steven – John W Slocum Jr: Controlling the performances of people in organizations, in: Paul C Nystrom – William H Starbuck (eds): *Handbook of Organizational Design*, Vol 2, Oxford: Oxford University Press 1981, pp 116–134
- Lenin, VI: *Collected Works* 1, Moscow: Progress Publishers 1960
- Lenski, Gerhard E: Social Structure in Evolutionary Perspective, in: Peter M Blau (ed): *Approaches to the Study of Social Structure*, London: Open Books 1976, pp 135–153
- Lindgren, Lena – Dan Magnusson – Per Stjernquist: *Sociala styrningsformer*, Stockholm: Almqvist & Wiksell 1971
- Lukes, Steven: *Power: A Radical View*, London: MacMillan 1974
- Lukes, Steven: *Essays in Social Theory*, New York: Columbia University Press 1977
- Lund, Erik – Mogens Phil – Johannes Sløk: *Europas idéhistoria*, Stockholm: Wahlström & Widstrand 1967
- Lundquist, Lennart: *Means and Goals of Political Decentralization*, Lund: Studentlitteratur 1972
- Lundquist, Lennart: *The Party and the Masses. An Inter-organizational Analysis of Lenin's Model of the Bolshevik Revolutionary Movement*, Stockholm/New York: Almqvist & Wiksell/Transnational Publishers 1982
- Miliband, Ralph: Political Action, Determinism and Contingency, in: Maurice Zeitlin (ed): *Political Power and Social Theory. A Research Annual* Vol 1, Greenwich, Connecticut: Jai Press Inc. 1980, pp 1–19
- Miliband, Ralph: State Power and Class Interests, in: *new left review* 138, 1983, pp 57–68
- Offe, Claus: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag 1972
- Offe, Claus: "Unregierbarkeit". Zur Renaissance konservativen Krisentheorien, in: Jürgen Habermas (Hrsg): *Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag 1980, pp 294–318
- Parks, Roger B: *How to Study the Effects of Structure on Policy and Performance*, Universität Bielefeld, Zentrum für interdisziplinäre Forschung: Forschungsgruppe, Steuerung und Erfolgskontrolle im öffentlichen Sektor No 13, 1982 mimeo
- Pfeffer, Jeffrey – Gerald R Salancik: *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row 1978
- Poulantzas, Nicos: *Politisk makt och sociala klasser*, Mölndal: Partisan 1970
- Sandberg, Åke: *En fråga om metod. Alternativt perspektiv på långtidsplanering och framtidsstudier*, Stockholm: Prisma 1975
- Scharpf, Fritz: Public Organization and the Waning of the Welfare State, in: *European Journal of Political Research*, vol 5, 1977, pp 339–362
- Schluchter, Wolfgang: Ansätze zur Bestimmung der Staatsfunktionen und ihre Folgen für die Konzeption des Verwaltungshandeln, in: *Zwischenbilanz der Soziologie. Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages*, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag 1976, pp 347–360
- Schon, Donald: *Beyond the Stable State*, New York: Random House 1971
- Scott, W Richard: *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*, Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall 1981
- Self, Peter: *Administrative Theory and Politics*, London: George Allen & Unwin 1972
- Skocpol, Theda: *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge: Cambridge University Press 1979
- Skocpol, Theda: *Bringing the State Back in: False Leads and Promising Starts in Current Theories and Research*, A working paper prepared for discussion at a conference on "States and Social Structures". Seven Springs Conference Center, Mount Kisco, New York, 1982 mimeo
- Skowronek, Stephen: *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities*, New York: Cambridge University Press 1982
- Strauss, Anselm: *Negotiations. Varieties, Contexts, Processes, and Social Order*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers 1978
- Söderfeldt, Björn: *Teori och verklighet. Synpunkter på vetenskapsteori och samhällsteori*, Göteborgs Universitet: Avdelningen för vetenskapsteori. Rapport nr 78, mimeo
- Warren, Roland L: *Social change and human purpose: toward understanding and action*, Chicago: Rand McNally 1977
- Wright, Erik Olin: *Class, Crises and the State*, London: New Left Books 1978
- Wright, Erik Olin: Giddens' Critique of Marxism, in: *new left review*, 138, 1983 pp 11–35
- Zachariassen, Jørgen: *Aspekter ved samfundsstyrings-teoridannelse*, København: Speciale ved Københavns Universitets Institut for Samfundsfag 1979 mimeo

Den norska maktutredningen. En kritisk diskussion

AV GUNNAR FALKEMARK

I

1. Inledning

Makten som samhällsföreteelse och psykologisk drivkraft upphör inte att både fascinera och skrämna. I varje samhälle där det rationella sökandet efter sanning ges något utrymme görs dess olika aspekter till föremål för vetgiriga intellekts systematiska studier. Redan under den kulturella och vetenskapliga blomstringsperioden i antikens Grekland sökte filosofer och samhällstänkare fånga maktens realitet och utforska möjligheterna av ett samhälle där denna tyglats och underordnats förnuftets direktiv. Detta intresse har bevarats oförminskat genom århundradena, vilket idéhistorien våltaligt bär vittne om.

Det är därför inte ägnat att förvåna, att ett av de största samhällsvetenskapliga projekten i Skandinavien ägnas detta intrikata problemkomplex. Vad som kan förvåna är att initiativet till en stor maktutredning tagits av ett parti i regeringsställning. Sannolikt är detta ett politiskt hälsotecken. I de flesta delar av världen är tillsättande av en vetenskaplig utredning för att klarlägga de faktiska maktförhållandena det sista en regering skulle komma på att göra.

Den utredning om maktförhållandena i det norska samhället, som i regeringen Bratteli såg sin tillskyndare, kan efter ett decenniums verksamhet uppvisa en imponerande samling skrifter av intresse. Jag skall i denna artikel presentera och diskutera några av utredningens viktigaste idéer och empiriska resultat. Den kritiska diskussion som kommer att följa får inte undanskymma det faktum, att jag anser att den norska maktutredningen (MU) rymmer betydande kvaliteter. Att den kommer att vara en viktig inspirationskälla i den fortsatta samhällsforskningen i Skandinavien torde det inte råda något tvivel om.

2. Teoretiska utgångspunkter

Det råder inom MU en viss teoretisk pluralism. MU:s portalfigurer – Gudmund Hernes och Johan P. Olsen – anlägger med var sitt perspektiv. Hernes ser makten som en bytesrelation medan Olsens utgångspunkt innebär ett friskt botaniserande i den organisationsteoretiska litteraturen. Jag kan inte se frånvaron av ett enhetligt perspektiv som någon nackdel; snarast tycks de olika synsätten komplettera varandra. När man väl griper sig an det empiriska arbetet så kommer man i stor utsträckning att beträda samma arbetsfält, nämligen skärningspunkterna mellan de tre storheterna statsmakt, organisationsväsende och marknad.

Mycket av den kritik som riktats mot MU har skjutit in sig på de teoretiska förutsättningarna.¹ Det finns därför anledning att börja med att presentera dessa.

MU:s första bok publicerades 1975. Det var Hernes stimulerande och synpunktsrika *Makt og avmakt*. Här definieras makt som "förmåga att förverkliga intressen" (1975, s 133). Hernes antar att människan är rationellt kalkylerande varelse. För att en aktör skall vara istånd att utöva makt måste ett antal (stränga) villkor vara uppfyllda. Det förutsätts härför "att aktörerna har relativt välordnade eller konsistenta önskemål, att de ser hur de påverkas av andra, att de vet vad de vill, att de har översikt över hur de skall gå fram för att uppnå sina mål, och att de kan träda i kontakt och förhandling med dem som fattar beslut de drabbas av" (Ibid, s 133). Hernes gör gällande, att om en eller flera av dessa villkor inte är uppfyllda så är individer ur stånd att förverkliga sina intressen. Han talar då om *vanmakt*. Hernes poängterar, vilket är betydelsefullt, att maktutövning kan bestå i att hålla andra i vanmakt genom att tillse att

de angivna villkoren förblir ouppfyllda. Det påpekas bl a att "kontroll över andras uppmärksamhet genom olika media och på andra sätt kan bidra till att hålla människor i ett tillstånd av vanmakt." Det måste dock observeras, att vanmakt kan uppstå av *andra* orsaker än maktutövning. Särskilt i senare skrifter lägger Hernes stor vikt – enligt min mening för stor vikt – vid dessa, t ex att ett styrsystem (vilket också är ett motivationssystem) fungerar så, att vad som är individuellt rationellt blir kollektivt ödeläggande. "Svartepetterekonomi", dvs ett system där alltfler grupper söker sig tillskansna väsentliga favörer genom att övervältra kostnaderna på skattebetalarna, illustrerar detta förhållande (Hernes, 1982).

I den maktmodell, som Hernes utvecklar (och som i James Coleman har en inspiratör) är nyckelbegreppen "intresse" och "kontroll". Maktrelationen mellan aktörer ses som en *bytesrelation* där parterna ger upp kontrollen över något som intresserar dem mindre för att få kontroll över något som intresserar dem mer. Modellen innebär på intet sätt att utbytet är "lika" eller "rättvist". (Däremot tycks modellen förutsätta att alla får åtminstone något). Ur modellen följer – deduktivt – en serie utsagor av typen "En aktör kan öka sin makt genom att minska sitt intresse för det andra kontrollerar", "En aktör kan öka sin makt genom att minska andras kontroll över sina intressen", etc.

En huvudinvändning mot modellen är, menar jag, att den inte rimligtvis kan sägas fånga *alla* maktrelationer. Man förbiser viktiga maktaspekter om man inte är alldeles klar över att *själva* bytesrelationen kan vara brutalt påtvingad en part. Att i dylika fall låta bli att ställa frågan om relationens *uppkomst* kan resultera i att beskrivningen av maktförhållandena blir grovt vilseledande. Den koloniala historien erbjuder ett rikhaltigt material härpå (exempelvis Kinas desperata men fåfänga motstånd under 1800-talet mot västerländsk inblandning). Det finns således maktrelationer där utbytesmodellen inte är direkt tillämplig. Detta utesluter inte att det finns situationer där den *är* tillämplig. De skandinaviska länderna är väl i så fall de mest rimliga kandidaterna. Man kan exempelvis se den av Korpi analyserade "historiska kompromissen" mellan arbetarklass och kapitalägare i Sverige på 1930-talet som ett byte av kontroll i det stora formatet (Korpi, 1981, s 23–27). Däremot är det, som flera kritiker framhållit, tveksamt om bytesmodellen egentligen använts av MU i det empiriska arbetet. Enligt

somliga är det ett tecken på att modellen är föga användbar (Fiva, 1983, s 20). Detta kan jag emellertid inte hålla med om. Modellen skulle kunnat utnyttjas i långt större utsträckning än vad som blivit fallet. En anledning till att den ej använts konsekvent har (troligen) att göra med att MU:s flitigast använda teknik – surveytekniken – inte är särskilt lämplig för studium av bytesrelationer.

En av de förutsättningar som MU laborerar med har ådragit sig en trumeld av kritik, nämligen antagandet att människan är en rationellt kalkylerande egoist.² Med frammanande av hjältar ur samhällsvetenskapens historia (som Marx, Tönnies och Weber) har kritikerna sökt visa hur orimligt det är att s a s totalisera en handlingstyp. Österberg – exempelvis – hänvisar till Tönnies, som mot den krasst målinriktade handlingstypen ställer en annan "där människor är förbundna med varandra med inre band, samhörighet, gemenskap" (1981, s 80). Kritiken är berättigad. Andra handlingstyper kan urskiljas. Den avgörande frågan är emellertid vilken typ som är det bästa analytiska redskapet för att blottlägga den norska maktstrukturen. Vi kan tänka oss den möjligheten, att en handlingstyp är att föredra för att förstå ett visst samhälle medan förståelse av ett annat samhälle bäst främjas, om vi utgår från en annan handlingstyp. Vi kan, vidare, inte utesluta att en viss handlingstyp blir vanligare under en given tidsperiod. Den poäng jag vill etablera är således, att det moderna norska samhället (kanske) bäst förstås om vi antar att människors s a s här och nu är "upplysta egoister". I ett "förhandlingsekonomiskt och blandadministrativt" system framstår denna handlingstyp som den mest fruktbara att utgå ifrån. Vad Hernes och andra inom MU därmed främst bör kritiseras för är, att denna handlingstyp inte problematiseras tillräckligt.³

Alla maktforskare vet, att analys av maktförhållanden kräver inte bara att de organiserade intressena studeras, utan att också de intressen som saknar representation inom offentligheten uppmärksammas. Olsen framhåller sålunda: "Studiet av makt kan inte starta med att man tar existerande intresseuppfattningar och anslutningar för givna, och ser vem som får sina intressen tillvaratagna" (1978, s 65). Och Hernes sekunder genom att påpeka, "att enskilda grupper kan inte bara ha makt att *forma* intressen, utan också *hindra* att andra utvecklar intressen" (1975, s 39). Tyvärr måste man konstatera att dessa utmärkta insikter inte avsatt några djupare spår i det empiriska arbetet. Man argumenterar här *som om* alla

viktigare intressen var representerade i det politiska systemet.⁴ Detta trots att åtminstone Olsens organisationsteoretiska angreppssätt innehåller intellektuella redskap för att rikta strålkastarljuset på de processer som leder till intressens organisering och "bortfiltrering". En av de värdefulla insikterna i organisationsteorin är just vetskapen att organisering alltid innebär *sektiv uppmärksamhet*. En organisation innehåller rutiner för problemlösning. Detta betyder att vissa typer av problem lätt uppmärksammas och löses, medan andra typer av problem, som inte kan behandlas på grundval av etablerade rutiner, ofta negligeras (Olsen, 1978, s 48). Även om således organisationsteorin kraftigt understryker *möjligheten* av att intressen saknar representation, försöker man inom MU inte identifiera vilka dessa är i det norska samhället.

Vilka intressen är då utan representation? Något säkert svar kan jag naturligtvis inte prestera. Några rimliga kandidater kan jag dock tänka mig. I ett samhälle där teknisk rationalitet och ekonomisk effektivitet är centrala ledstjärnor blir intressen, som konflikterar med dessa eller som förutsätter andra värden, lätt osynliga, ett förhållande som för övrigt Hernes själv uppmärksammat (1975, s 91). Alla människor har – exempelvis – behov av ett arbete som är omväxlande och stimulerande. För allt fler tycks emellertid utvecklingen gå i *motsatt* riktning såtillvida som de rutinbetonade och monotona arbetena med liten överblick över arbetsprocessen ökar.⁵ Det intresse som många människor knyter till ett meningsfullt arbete är, om inte helt orepresenterat i det politiska systemet, så åtminstone inte alls företrätt på ett sätt som svarar mot dess betydelse. Ett annat förhållande, som utmärker moderna samhällen, är en tilltagande anonymisering liksom en ökad ensamhet. Här finns inga mäktiga intresseorganisationer som företräder de människor som drabbas. Ytterligare ett exempel. Familjen som samhällets grundenhet håller på att effektivt slås sönder. Vilka intresseorganisationer försöker motverka att denna urgamla och för människors trygghet och identitet viktiga institution förvandlas till en historisk kuriositet? Att ett atomiserat samhälle utan starka familjeband erbjuder vissa fördelar ur styrningssynpunkt låter sig nog inte förnekas.

Jag vill inte göra gällande att identifiering av grupper utan offentlig representation är en helt värderingsfri procedur. Ytterst sett torde en sådan identifiering ha att göra med vad som kan anses vara ett gott och värdefullt liv. Men jag har svårt

att tro, att en allvarligt syftande maktforskning kommer förbi dylika ställningstaganden.⁶ Har man väl genomfört en bestämning av vilka intressen som saknar representation, så uppstår följdfrågan vilken betydelse för maktförhållandena denna har. Avsaknad av representation inom ett politiskt system kan, som MU betonar, vara ett resultat av maktutövning.

En av de mer uppmärksammade aspekterna hos MU har varit dess studium av olika samhälleliga styrsystem och deras interaktioner.⁷ Det är tre sådana styrsystem som urskiljs: *marknaden*, *demokratin* och *byråkratin* (Hernes, 1978, kap 1). För var och en av dessa finns utvecklade teorier för hur de fungerar i "idealt" tillstånd. Eftersom vi inte lever i den bästa av världar kan dessa styrsystem spåra ur – "perverteras". Två typer av perversionser kan förekomma – interna och externa. Den första typen kan uppträda på grund av systemets inneboende dynamik och utan något ingripande av ett annat styrsystem. Den perfekta marknaden med sin fria konkurrens kan alstra monopol eller stabilisera sig utan fullt resursutnyttjande med åtföljande arbetslöshet. Den ideala demokratin kan ge upphov till enpartistater utan effektiv opposition. Osv. Den externa persionen uppstår när olika styrsystem griper in i varandra. Demokratin kan exempelvis intervensera i marknadens fria operationer genom selektiva stödåtgärder eller – mer generellt – genom "ekonomisk politik". Byråkratin kan perverteras genom att demokratin (politiker) ingriper och tillsätter chefsbefattningar på politiska grunder istället för på sakliga meriter. Marknaden kan befläcka byråkratin genom att snedvrیدا dess motivationssystem på så sätt att de dugligaste byråkraterna lockas över till industrin genom erbjudande av fördelaktigare villkor. Etc.

MU förfäktar nu åsikten, att studium av samhällets maktstruktur kan ske genom att fråga: "Hur fungerar marknaden? Hur fungerar demokratin? Hur fungerar byråkratin? Och framförallt: Hur fungerar de i förhållande till varandra?" (Ibid, s 48). Det förutsätts, att när styrsystemen fungerar idealt och dessutom är funktionellt oavhängiga, så förekommer ingen skev maktfördelning i samhället. Först när systemen perverteras blir, tycks man mena, maktaspekten av stort intresse. Det blir också då som styrsystemen skapar styrningsproblem. Inom MU kan man lägga märke till en tyngdpunktsförskjutning av intresset från att ursprungligen främst ha koncentrerat sig

på att frilägga maktförhållanden, till att uppmärksamma den moderna statens styrningsproblem. Det är denna förskjutning, som ådragit MU kritik för att anlägga ett elitperspektiv. Ett sådant perspektiv innebär, har det sagts, att de styrandes problem blir MU:s problem och att MU därmed förbiser de styrdas problem, som kan vara – exempelvis – att finna tekniker för "motmakt".

Ger MU en uttömmande framställning av vilka styrsystem som faktiskt existerar? Det finns, enligt min mening, ett styrsystem som inte tillräckligt beaktas, nämligen hur det *internationella systemet* påverkar det nationella styrsystemet – och därmed maktförhållandena i Norge. MU:s arbete förefaller dikterat av antagandet, att det internationella systemet inte påverkar den *interna* maktsituationen i det norska samhället. Man förnekar naturligtvis inte att internationella förhållanden är betydelsefulla för norskt samhällsliv, men man antar – implicit – att detta inte har några maktmässiga konsekvenser.⁸

Detta antagande är *falskt*. Internationella system är maktsystem, som påverkar staternas *interna* maktförhållanden. Detta gäller även internationella frihandelssystem. Sådana system bärs också upp av en eller flera mäktiga stater. Frihandeln, som upplevde en glansperiod under mitten av 1800-talet, bars upp av den brittiska flottan som dominerade världshaven. Denna period har betecknats som "free-trade imperialism" (Robinson och Gallagher, 1953). Många stater tvingades på olika sätt öppna sina gränser för brittiska varor och brittiskt kapital. Även frihandelsepoken efter det andra världskriget domineras av en stormakt. Raymond Aron konstaterar:

"... nobody, be he liberal or Marxist, pro-or anti-American, questions the facts: as the dominant economy, the United States holds a position in the capitalist world market comparable to that of Great Britain in the mid-nineteenth century. The dollar serves as a transnational currency. Subsidiaries of the great American corporations appear in every country of the world. The banks weave a network of branches throughout the area of the globe that is open to their transactions" (1974, s 164).

Jag tror, att MU varit mer lyhörd för det internationella systemets återverkningar om man hyst ett livligare intresse för det nuvarande systemets historiska betingelser. Det vore fel att påstå, att MU:s arbete är helt ohistoriskt. Men intresset

måste betecknas som tämligen förstrött. Mitt önskemål om ett något djupare historiskt perspektiv innebär inte någon omöjlig beställning. Det finns nämligen (åtminstone) ett arbete om Norges moderna historia där detta önskemål är tillgodosett. Jag syftar på Edvard Bulls briljanta skildring av den norska efterkrigstiden (Bull, 1979). Hade Bulls mer dynamiska perspektiv i högre grad införlivats med MU hade dess skrifter givit en än djupare förståelse av dagens maktsituation.⁹

Norska kvinnoforskare har som ett ytterligare styrsystem velat se "patriarkatet" (Halsaa, 1981). Är detta då en realitet, som maktforskare inte kan förbigå, utan att ge en skev bild av maktförhållandena? Jag ser mig nödsakad svara *nej* på denna frågan. Att patriarkat varit en maktmässig realitet – och fortfarande är det i vissa delar av världen – är ostridigt. Både i det gamla agrarsamhället och i det samhälle, som såg borgarklassen bli en dominerande kraft, kan man med rätta tala om ett förtryck (materiellt och psykiskt) av kvinnan. Det räcker att studera arvs- och myndighetsbestämmelser för att övertyga sig härom. I dagens Skandinavien är situationen dock radikalt annorlunda. Ett viktigt inslag i varje härskande klass eller grupps maktutövning är att tillse att villkoren för dominans reproduceras. Kan någon människa verkligen på allvar göra gällande, att det påstådda patriarkatet varit framgångsrikt i detta centrala avseende? För att man skall tala om patriarkat måste man, rimligen, anta existensen av en familjeenhet med stark fadersauktoritet som samhällets grundval. Vad som utmärker utvecklingen i Skandinavien (liksom i många andra moderna industrinationer) är emellertid att familjen successivt har berövats sina funktioner och att fadersauktoriteten är på väg att vittra sönder fullständigt. Samhällets grundenhet håller snabbt på att förskjutas från kärnfamiljen (med en viss fadersauktoritet) till konstellationen mamma-barn (med intermittent och svag fadersauktoritet).

Mannen har förvisso inte abdikerat frivilligt utan tvingats tillbaka som en följd av framgångsrik maktkamp. Det bör tillfogas, att avvisandet av tesen om ett patriarkat inte betyder ett förnekande av att kvinnor på flera livsområden har en mindre fördelaktig position. Att så är fallet torde vara uppenbart (arbetsmarknad och sexualliv är exempel). Men, som sagt, att kalla dessa restposter "patriarkat" är orimligt.

II

3. Den administrativa apparatens makt

Enligt en klassisk bild av byråkratin är den offentliga tjänstemannen en person som med oväld genomför uppgifter som pålagts av överordnade politiska organ. Den offentliga administrationen utövar, enligt denna bild, ingen självständig politisk makt. Den utgör istället ett led i den parlamentariska styrningskedjan. Huvuduppgiften antas bestå i att vara ett tekniskt-neutralt instrument för "materialiserande" av varje politisk lednings intentioner.

MU:s mandat förutsätter att denna bild avlägsnar sig ordentligt från verkligheten. Man slår fast att den administrativa apparaten besitter en betydande makt. En av huvuduppgifterna blir sålunda att försöka bestämma hur stor denna är, vad den grundar sig på och vilka möjligheter till politisk styrning som föreligger (Slutrapport, s 6).

Varpå grundas då denna makt? Det svar som MU ger skulle kunna sammanfattas så, att den tekniska kompetens som byråkratins folk är i besittning av är av central betydelse i ett samhälle som blivit alltmer komplicerat och i vilket den offentliga sektorn kommit att omfatta allt fler sektorer. Förvaltningens politiska makt sammanhänger med två olika förhållanden: (1) Allt större handlingsutrymme har tilldelats ämbetsmännen genom att lagstiftningen successivt ändrat karaktär från fast regelverk med detaljerade bestämmelser till ett allt större inslag av ramlagstiftning, (2) Ämbetsmännen har fått ökad betydelse i hela den process som avser förändring av lagstiftningen.¹⁰ (1) Innebär att de skönmässiga bedömningarna ökat i betydelse. Gränsen mellan politik och administration har blivit allt tydligare. Ett viktigt inslag i (2) utgör självfallet byråkratins roll som initiativtagare till och "utredare" av ny lagstiftning. Att definiera ett problem, att utarbeta och analysera olika alternativ och deras konsekvenser är viktiga källor till makt.

Ett av MU:s intressanta resultat avser vad byråkratin själv anser om sin roll i beslutsprocessens olika faser på det egna sakområdet. Nära 70 procent av tjänstemännen ser det egna departementet som en viktig aktör i initiativfasen, medan storting och regering tilldelas blygsamma roller i detta sammanhang. Endast 12 resp 16 procent anser att dessa har någon betydelse. Vad gäller beslutsfasen råder nästan fullständig enighet – 96 procent – om att det egna departementet intar en viktig position. Här är man vänliga nog att tillskriva de

konstitutionella organen en större betydelse. Cirka 70 procent menar att storting och regering i denna fas är viktiga aktörer. I uppföljningsfasen tillmäts de senare återigen tämligen undanskymda platser. Parlament och regering tillmäts av cirka 1/3 en aktiv roll, medan den viktigaste aktören här, liksom i de andra faserna, är man själv. (Slutrapport, s 78–9). Vi kan således inte konstatera någon brist på självuppskattning.

Ett betydelsefullt styrinstrument från en politisk lednings sida är att kunna kontrollera rekryteringen till förvaltningens olika befattningar. Utnyttjas då denna möjlighet? MU svarar nekande. Rekryteringssystemet är decentraliserat och den dominerande normen är att premiera saklig kompetens. Ämbetsmännen har med andra ord varit framgångsrika i att behålla kontrollen över karriärerna. Det bör nämnas att i den centrala administrationens översta skikt – departementen – tillsätts bara cirka 50 personer av sammanlagt nära 3000 på politiska grunder (Ibid, s 59, 74).

Tjänstemännens sociala bakgrund avviker – inte helt oväntat – från vad man kunde vänta sig om tjänstemännen utgjort ett tvärsnitt av befolkningen. Visserligen kommer inte flertalet från akademiker- eller annan högstatusmiljö. Men de övre sociala skikten är klart överrepresenterade. Män från högstatusmiljöer i Oslo är starkast överrepresenterade medan fiskar- och arbetarfamiljer är starkast underrepresenterade. Könsskillnaderna är synnerligen markanta. Kvinnorna utgör 15 procent av den administrativa styrkan och få eller inga kvinnor återfinns på toppbefattningar. Så sent som 1976 fanns inte en enda kvinna i departementens högre skikt.

Vad gäller professionernas olika ställning visar det sig att jurister och socialekonomer sammanlagt förfogar över 75 procent av departementens ledande ställningar. Juristskrået – all byråkratis urmoder – har mött ökande avsättningsproblem men utgör likväl fortfarande den enskilt viktigaste rekryteringsgruppen till chefsbefattningarna. Har då – kan man fråga sig – social biografi och utbildningsbakgrund någon betydelse inom byråkratin? MU:s huvudslutsats är att det endast är utbildningsbakgrund som har någon betydelse här. Genom den interna socialisationsprocessen i förvaltningen förvandlas byråkratabryot till en institutionspatriot som framgångsrikt insupit rådande värderingar och förhållningssätt. Nu skall dock betonas att MU inte drivit analysen med någon större energi. Vad man klarlagt är, i traditionell stil, ett antal attityder. Inom förvaltningen förespråkas de små kurskorrigeringarnas väg. 8 av

10 ser problemlösning inom det egna verksamhetsfältet som främst en kunskapsfråga. Vad som anses påkallat är alltså mer kunskap för att lösa uppkomna problem. Endast var tionde förfäktar åsikten att mer genomgripande ändringar av de politiska, ekonomiska och sociala förhållandena krävs härför. (Att vissa problem kanske skulle nödvändiggöra en förändring av maktstrukturer är en möjlighet som tydligen inte föresvävat maktutredningen eftersom man inte uttryckligen angivit detta som ett alternativ). Det är således ur attitydmönster av detta slag man inte kan utläsa några skillnader som kan relateras till social härkomst (Ibid, 3.3.2).

Finns det något som talar emot att byråkratis självsäkra bedömning av sig själv svarar mot verkliga förhållanden? Ur MU:s analyser kan två motargument utläsas. För det första utgör förvaltningen inte någon enhetlig grupp. I samhällsliga konflikter kan man sålunda finna att representanter för olika statsorgan bemannar motsatta barrikader. "De fungerar i många fall som en form av kontroll eller opposition i förhållande till varandra, i konkurrensen om inflytande, resurser och prestige" (Olsen, 1978, s 53). För det andra påverkas förvaltningen i sitt arbete av många intressgrupper ute i samhället. (Jag återkommer till detta andra argument längre fram).

Det första argumentet är ju uppenbart sant så tillvida som ett antal exempel lätt kan återges. Ett problem som MU emellertid inte angriper är hur *viktiga* dessa motsättningar egentligen är. Om de på det hela taget är ganska obetydliga när de sätts i relation till allt man är *ense* om förlorar argumentet åtskilligt i styrka. En svårighet vid ett sådant försök till balansräkning är, naturligtvis, vilka kriterier på viktighet man bör laborera med. Vi har här en parallell till diskussionen om det förhåller sig så att vid sidan av den gamla klassen av kapitalister har uppstått en ny klass av förvaltare med intressen som strider mot de förstnämndas intressen. Diskussionen har bl a kretsat kring frågan om vilken betydelse enighet resp oenighet skall tillmätas i grupperna ägare resp direktörer.¹¹ Endast om oenigheten eller intressmotsättningarna kan anses som mer fundamentala finns det skäl att tala om olika grupper (eller klasser). På motsvarande sätt kan tesen om en enhetlig förvaltningsapparat bara tillbakavisas om oenigheten antar mer betydelsefulla dimensioner. Och *detta* problem angriper, såvitt jag kan se, MU överhuvudtaget inte.

Det har nämnts att det ökande inslaget av ram-

lagstiftning enligt MU minskat de politiska styrningsmöjligheterna. Ett annat förhållande som verkat i samma riktning är den snabba tillväxten av fristående ämbetsverk. Departementens andel av den statliga administrationens personalstyrka har minskat medan den centrala administrationens andel utanför departementen ökat kraftigt (Slutrapport, s 59). Man konstaterar också att ämbetsverkens resurser växt betydligt snabbare än kapacitetsutvecklingen i de folkvalda organen (Ibid, s 81). En följdverkan härav kan vara att det ökande offentliga engagemanget inte medfört en starkare styrning från den politiska ledningen. MU anser därför att det finns skäl uppmärksamma begränsningarna i möjligheterna till politisk styrning.

4. Organisationerna i arbets- och näringsliv

Det är ett intressant men föga uppbyggligt faktum att många för det politiska livet viktiga förändringar har inträtt utan att beledsagas av någon livligare konstitutionell debatt. MU ger ett exempel, som för övrigt har sin motsvarighet i Sverige.¹² "Organisationernas ökande deltagande i offentlig myndighetsutövning har försiggått gradvis, utan någon stormig principdebatt, utan något särskilt motstånd och utan särskilt systematiska försök att fråga efter effekterna" (Egeberg, Olsen, Saetren, 1978, s 116). Vad vi här kan bevittna är hur en fundamental princip ersätts med en helt annan och med den förra oförenlig princip. Den första innebär att statsmakten representerar allmänintresset och står över särintressena. Enligt den andra principen är särintressen, istället för att vara så jäviga, att betrakta som "berörda parter" och bör därför ha rätt att utöva inflytande när statsmakterna fattar för dem – och ibland också för andra – viktiga beslut. Att den senare principen vunnit insteg på bekostnad av den förra innebär ytterligare ett avsteg från idén om en parlamentarisk styrningskedja. Den uteblivna principdebatten här kan nu MU inte göra något åt. Vad man fått i uppdrag att göra är att beskriva omfattningen och effekterna av organisationslivets invasion av statsmakternas olika organ.

I Norge är många – men inte alla – intressen organiserade. Norrmannen är, i genomsnitt, medlem av två organisationer. Detta innebär dock inte att alla tillhör någon organisation. Var tredje står helt utanför organisationsväsendet. Det är främst organisationerna på arbets- och näringslivets område som medlemskapet anses betydelsefullt av

medlemmarna själva. Detta svarar också väl mot MU:s tämligen okontroversiella slutsats att just dessa organisationer är av störst betydelse. Det är framför allt dessa som integrerats i utövandet av statsmakten. Partsrepresentation i statliga organ, deltagande i utredningsväsendet och remissförfarandet är de viktigaste formerna härför. (Slutrapport, kap 4).

Varför har det blivit så här? MU är – eftersom frågor om historisk bakgrund genomgående blir föremål för måttligt intresse – tämligen tystlåten på denna punkt. Vad vi stöter på är en och annan spridd reflexion. En av de intressantare framkastas av Egeberg. Enligt honom råder ett samband mellan de politiska frågornas natur och de organisationsmässiga formerna för beslutsfattande. Majoritetsbeslut i parlamentariska församlingar och tekniskt genomförande av en neutral byråkrati – alltså den parlamentariska styrningskedjan – är de mest lämpade organisationsformerna för problem av kollektiv och generell natur där medborgarna berörs på ungefär samma sätt. Detta gäller oberoende av om det är fråga om nyttigheter, bördor eller regleringar (Egeberg, 1981, s 21). Om däremot de problem som uppträder på den politiska dagordningen är mer selektiva eller speciella är sannolikheten större att problemen för sin lösning kräver att de direkt berörda ges exklusiv rätt att delta i beslutsprocessen. Detta medför således att organisationerna blir förhandlingspartner visavi myndigheterna. I fall av denna senare typ skulle, hävdar Egeberg, den strikt parlamentariska modellen förlora i legitimitet (Ibid, s 23). Förhandlingar mellan myndighetsorgan och de organiserade intressena skulle däremot i dessa speciella fall skänka legitimitet åt de beslut som fattas. *Orsaken* till framväxten av organisationernas mer permanenta representation i statslivet tycks således enligt Egeberg vara att den selektiva och speciella typen av problem ökat – kvantitativt och/eller i betydelse – i förhållande till den generella och kollektiva typen.

Det bör noteras att Egebergs idé, som har en viss plausibilitet men som inte ägnas några mer energiska verifikationsförsök, synes förlägga initiativet till statsmakterna. Det är dessa som behöver organisationernas medverkan för att de fattade besluten inte skall betraktas som illegitima. Någon självständig roll förefaller därmed inte tilldelas de senare. Det intressanta med detta förklaringsförsök är inte att det bortser från initiativ från organisationernas sida, utan att det pekar på möjligheten att också staten kan ha intresse av ett

mer permanent och rutinmässigt deltagande från organisationslivets representanter. Denna förklaringsmöjlighet är förenlig med den mer näraliggande förklaringen att organisationernas deltagande är ett resultat av framgångsrika försök att flytta fram positionerna. Det är förvånande att MU inte lägger större vikt än man gör vid denna sista aspekt. Den av Hernes rekommenderade utbytesteorin är ju tillämplig i detta sammanhang. En förklaring längs dessa linjer skulle se ut på följande sätt:

Organisationerna har kommit att förfoga över allt större och viktigare resurser och statsmakterna har inte lyckats stå emot deras försök att öka sitt inflytande. Dessa framstötter låter sig förklaras med det upplysta egenintresset. Varför skulle man strikt respektera den parlamentariska styrningskedjan, och begränsa sig till opinionsbildning o dyl, om andra möjligheter att tillgodose sina intressen erbjuder sig. Vi har här en tydlig parallell till den enskilde företagaren som, enligt Hernes, kan ha mycket att vinna på att undfly marknadens konkurrens och kärva domslut. Hernes konstaterar: "Egenintresset stannar inte på marknaden. De intressen som inte kan förverkligas på marknaden . . . söker man förverkliga i politiken" (1978, s 129). Staten har samtidigt fått ökat intresse för det som organisationerna kontrollerar. Därför har man "sålt" representationsrätt i statliga organ i utbyte mot ökad legitimitet för statliga beslut, sakkunskap, lugn på arbetsmarknaden m m.

Maktkampen bakom dylika transaktioner hade förtjänat en större uppmärksamhet av MU. (Jag är medveten om att organisationernas företrädare – tex i MU:s rådgivande kommitté – kanske skulle betraktat det som plump och obelevat att påpeka att deras närvaro beror på framgångsrik maktkamp). Det finns, menar jag, starka skäl att betona att *varje* institutionellt arrangemang av det politiska livet "materialiserar" utgången av en kamp om makten.¹³ (Vissa drag i Norges politiska system synes exempelvis ha något samband med hur en känd maktkamp utföll 1905.) MU är naturligtvis inte omedveten härom. Hernes påpekar tex att "en *institution* kan definieras som makt kopplat till och satt bakom ett bestämt intresse" (1975, s 76). Tyvärr har denna insikt inte fått tillbörlig tyngd i MU:s empiriska analyser. I slutrapporten från MU är detta mer dynamiska maktperspektiv nästan obefintligt.

Maktutövning tillhör statsvetenskapens mer intri-

kata problemfält. Hur bär sig då MU åt för att avgöra organisationernas makt? En första – naturlig – utgångspunkt man väljer är att bestämma de *resurser* som organisationerna förfogar över, och som kan omvandlas till politiskt inflytande. MU undersöker hur många medlemmar organisationerna har, hur många av de "potentiella" medlemmarna man förmår rekrytera, vilken expertis i form av heltidsanställda funktionärer man är i besittning av, hur kontaktmönstret med statsmaktens olika organ gestaltar sig och hur den mer permanenta representationen är beskaffad. Efter en kartläggning av dessa förhållanden anser sig MU kunna konstatera, att "organisationerna – och då i första hand de som hör till arbets- och näringslivet – har makt" (Slutrapport, s 104).

Det måste konstateras att en bestämning av maktresurser inte ger en säker och entydig bild av maktförhållandena. Resurserna måste på något sätt "utnyttjas" för att den potentiella makt som de representerar skall omsättas till utövad makt (= reell makt). Och det måste ju rimligtvis vara det sistnämnda som MU främst är intresserad av att klarlägga. I detta sistnämnda avseende tvingas man nog tyvärr konstatera att MU:s undersökningar är något kraftlösa. Svårigheterna är naturligtvis betydande men, att som MU valt, i huvudsak nöja sig med att studera olika aktörers *perceptioner* och *bedömningar* av egen och andras makt är klart otillräckligt. Resultaten av denna "ryktesmetod" är inte ointressanta men de kan bara utgöra en bland flera indikatorer på reellt inflytande. Huvudinvändningen mot metoden är ju synnerligen välkänd: man kan anses ha makt utan att faktiskt ha det, och omvänt.

MU kartlägger sålunda hur departementens fackfolk och förtroendemän och heltidsanställda i organisationerna inom arbets- och näringsliv *uppfattar* olika instansers och gruppers inflytande. Uppgiften de föreläggs får karaktär av jämförelse. De departementsanställda anger följande rangordning: Regering, storting, departementen och, på fjärde plats, organisationerna inom närings- och arbetsliv. Denna rangordning stämmer nu inte med den mer självsäkra bedömning vi stiftat bekantskap med tidigare. Det måste då noteras att de anställda i departementen här uppmanats bedöma inflytandet hos *andra* departement. Varför det man känner till bäst – det egna departementet – skall lämnas ur räkningen upplyser man inte om.

De förtroendevalda i organisationerna sätter departementen i första rummet; regering och stor-

ting tilldelas andra resp tredje plats. Först på sjätte plats placeras organisationerna. Massmedierna anses ha en maktmässigt mer framskjuten position. Här måste dock konstateras, att det inte är det samlade inflytande hos organisationerna inom arbetsmarknad och näringsliv som bedöms utan bara den samlade tyngden hos de organisationer som intervjupersonen själv *inte* tillhör. Någon motivering för detta kuriösa undantag ges inte heller. Går vi så slutligen över till organisationernas egna funktionärer kan vi konstatera att dessa gör en nästan identisk rangordning. (Ibid, s 103).

De heltidsanställda funktionärerna i organisationlivet har också tillfrågats hur de ser på sin *egen* organisations genomslagskraft visavi de tre instanserna regering, storting och offentlig förvaltning. Det mest notabla resultatet är att organisationerna inom LO-kollektivet genomgående anser sig ha fått mest gehör för sina önskemål. Särskilt positivt ser man på förhållandet till regeringen. Arbetsgivarnas organisationer ser sig som betydligt mindre framgångsrika. Det är bara yrkesorganisationer utanför LO som anser sig ännu mindre lyckosamma. (Ibid, s 104.)

En svårighet att tolka dessa data är osäkerheten om vilken betydelse som skall tillskrivas den politiska kulören hos regering och stortingsmajoritet. Vid undersökningstillfället (1976) innehades regeringsmakten av socialdemokraterna och stortinget uppvisade en majoritet bestående av Arbetarpartiet och Socialistisk valförbund (Bull, 1979, s 472). Är LO:s tilltro till sin egen förmåga ett uttryck för inflytande över regeringsmakten som sådan eller över en regeringsmakt där taburetterna bekläds av partifränder (och omvänt för arbetsgivarnas del)? Svaret vet vi bara om samma bedömning efterlysts när regeringsmakten varit i andra händer (som när t ex Höyre intar en dominerande position). Någon sådan jämförelse erbjuder inte MU:s material.

En annan svårighet – som gäller denna typ av perceptioner generellt – är hur man vet att olika parter inte över- eller undervärderar den egna betydelsen. Det är kanske så att LO övervärderar sin betydelse när socialdemokraterna innehar regeringsmakten medan arbetsgivarna undervärderar sin faktiska betydelse visavi en sådan regering. Delvis, men bara delvis, kan denna svårighet bemästras genom att jämföra vad olika parter anser om varandra. Är parterna ense i sina bedömningar är man, tycks det, på säkrare mark. Tyvärr är det ibland svårt att få fram helt jämförbara uppgifter. Jag har exempelvis inte hittat några uppgifter

om vad departementsfolk, regeringsmedlemmar och stortingsledamöter anser om genomslagskraften hos de organisationer som ovan uttalat sig om sin egen förmåga. Däremot finns mycket material som behandlar hur departementen ser på den samlade betydelsen av organisationerna inom arbets- och näringsliv, dock utan att det skiljs på arbetstagsarsida och arbetsgivarsida. Egeberg visar, exempelvis, att 56 procent av departements-tjänstemännen uppfattar dessa organisationer som viktiga när centrala beslut fattas på det egna sakområdet medan endast 21 procent hyser samma uppfattning vad gäller *andra* organisationer (1981, s 12). En osäkerhetskälla här är också att det inte frågas i vilka *avseenden* eller på vad *sätt* organisationerna är viktiga. Är de viktiga tex för att ge legitimitet åt fattade beslut innebär detta *inte* nödvändigtvis att de påverkat beslutens innehåll.

Egeberg har specialgranskat organisationernas roll i beslutsprocessens olika faser. Han har härvid tillämpat främst ryktesmetoden på ett otal områden, som tex hur organisationsföreträdare och departementstjänstemän ser på organisationernas roll i remissbehandling av olika utredningsförslag. Den helt avgörande frågan är naturligtvis då, som ovan berörts, hur man vet att aktörernas olika utsagor är sanna. Såvitt jag kan se, har MU inte tagit denna fråga seriöst. Hade man betraktat ut-sagornas sanningshalt som ett problem hade man inte nöjt sig med perceptioner och bedömningar. Intervjuformuläret är förvisso ett användbart instrument för att kartlägga attityder o dyl men det är inte ett universalinstrument.

Hur skulle man då förfarit istället? Mitt främsta önskemål är helt enkelt att den gamla välkända beslutsfattande-metoden kommit till användning i långt större utsträckning.¹⁴ Metodens centrala poäng är att makt manifesterar sig när olika intresse-grupper kämpar om en för dem själva gynnsam utgång vad gäller politiska stridsfrågor av stor betydelse. När forskaren studerar stridsformationerna och stridens *resultat* kan på ett omedelbart sätt observeras hur framgångsrika olika aktörer varit i att förvandla sina resurser (potentiell makt) till verkligt inflytande. Alla maktforskare vet naturligtvis att också denna metod har sina begränsningar. De (ofta dolda) mekanismer som hindrar vissa problem att nå över tröskeln till den politiska dagordningen negligeras på det hela taget.¹⁵ Men denna metod är likväl oerhört överlägsen den av MU valda metoden, som ju innebär att nöja sig

med att ta reda på vad man *anser* om olika gruppers inflytande. Det paradoxala är att i en av MU:s första skrifter påpekas, att de av maktforskare tidigare utnyttjade metoderna är behäftade med allvarliga brister – bl a att vara alltför individ-orienterade – och att något annat därför är nödvändigt (Hernes, 1978, s 12–19). Ändå har MU i stor utsträckning förlitat sig på den ytligaste metoden. Kan man tänka sig något mer individualistiskt perspektiv än att låta makthypoteser avgöras genom att summera vad ett antal individer anser om maktförhållanden? På vissa områden av MU:s verksamhet måste man nog konstatera en något pinsam brist på kongruens mellan de mer stolta deklARATIONERNA i de teoretiskt inriktade skrifterna och det faktiska datainsamlandet.

Det måste betonas, att studium av objektiva realiteter – till skillnad från attityder och föreställningar – inte nödvändigtvis reser oöverstigliga barriärer från resurssynpunkt. Ett exempel. Egeberg söker, som nämnts, fastställa effekterna av organisationernas deltagare i remissväsendet. Den använda metoden innebär att olika parter får *uttala* sig om dess betydelse. Ett naturligt angreppssätt hade varit att granska några viktiga utredningsförslag och försöka fastställa vilka av de faktiska ändringarna som kan spåras till organisationernas remissvar. Kombinationen av skriftlig dokumentation och personliga intervjuer med de inblandade parterna skulle givit en säkrare grundval för slutsatser om organisationernas inflytande än den metod som nu tagits i anspråk.

MU klarlägger omfattningen av organisationernas representation inom statsmaktssystemet. Min kritiska huvudpoäng skulle kunna formuleras så, att man inte tillfredsställande fastställt vilken *betydelse* för den offentliga politiken denna representation faktiskt har. Här hade – tror jag – ett studium av konkreta beslutsprocesser skänkt mer solid kunskap.

5. Organisationernas inre maktförhållanden

Det är stilenligt att MU:s analys av graden av demokrati inom organisationsvärlden i slutrapporten redovisas under rubriken "Medlemmarnas uppfattningar av den interna organisationsdemokratin" (s 120). Företaget rymmer svåra validitetsproblem, som man dock tycks tämligen obekymrad om. Man har tex antagit, att om det råder "farligt stort avstånd" mellan medlemmar och ledning så skulle vi vänta oss att de förra rapporterar om strid och oenighet oftare än de

senare. Nu finner man inte detta. Av de "tungre" organisationerna registreras störst stridslystnad inom LO (15 procent) och minst bland arbetsgivar- och branschorganisationer (4 procent). Ledning och fotfolk uppvisar ingen intressant variation. Men varför dessa data har relevans för frågor om den interna demokratin är oklart. Man skulle ju lika gärna argumentera för att strid och oenighet är demokratin livslut och att frånvaron härav är tecken på förkvävande konformism.

Något mer relevant är frågan om ledningen i organisationen bör ta upp "nya saker". (Detta anser var femte LO-medlem. Något fler hyser samma åsikt inom primärnäringsorganisationer, medan knappt var tionde på arbetsgivar sidan instämmer häri). Här borde, anser jag, MU förmodat sig till att presentera några konkreta förslag på nya saker. Debatten om tex fackets roll i samhällslivet kunde ju givit ett och annat uppslag. MU har, vidare, fastslagit att medlemmarna inom organisationerna är nöjda med ledningarnas förhållande till myndigheterna. I medlemmarnas ögon saknar alltså inte deras företrädare extern effektivitet. Detta förhållande har dock ingenting med demokrati att göra, utan är förenligt med ett rent elitstyre.

Detsamma torde kunna sägas om spörsmål huruvida centrala beslut i organisationerna ger ett tillfredsställande uttryck för vad flertalet medlemmar anser. Uttryck för belåtenhet har ju inte nödvändigtvis något med demokrati att skaffa. Ett elitstyre behöver inte var oförenligt med majoritetens preferenser. Bortser vi från detta problem kan vi konstatera att MU:s datamaterial här uppvisar intressanta skillnader. Inom arbets- och näringslivets organisationer är LO:s medlemmar klart minst tillfredsställda. Bara hälften instämmer i påståendet, att centrala beslut fångar vad flertalet medlemmar anser (men endast var tionde hävdar en direkt negativ värdering), medan arbetsgivar- och branschorganisationer liksom yrkesorganisationer utanför LO kan glädja sig åt att åtta av tio ser den förda politiken som ett uttryck för flertalets åsikter.

MU sammanfattar: "Huvudtendensen är en överväldigande grad av tillfredsställelse med tingens ordning i organisationerna. Det är bara små grupper i organisationerna (5–10 %) som ger uttryck för missnöje och som har negativa värderingar av organisationsförhållandena mer generellt." Man hävdar också att det finns litet stöd för tesen av pampvälde (Slutrapport, s 123).

Nu måste man emellertid sätta frågetecken för denna rosiga skildring. Forskningstekniken är diskutabel. Det mesta man med hjälp av denna visar fram är förenligt med (upplöst) fåmannavälde. Det är inte någon hörnsten inom demokratiteori att åsiktsöverensstämmelse föreligger mellan ledare och ledda, inte heller att de senare är nöjda med vad de förra utträttar. Däremot är det en kungstanke inom denna teori att mekanismer finns för att förvandla minoritetsuppfattningar till majoritetsuppfattningar med efterföljande majoritetsbeslut. Utan sådana mekanismer och en sådan *penetrerbarhet* är ett system odemokratiskt. Då hjälper inte en aldrig så god åsiktsgemenskap mellan ledare och folkflertalet. MU borde alltså i långt större utsträckning än som varit fallet undersöka om dylika mekanismer existerar inom organisationerna. En nyckelfråga vid ett sådant studium skulle då varit, vilka möjligheter organisationerna rymmer för individer att ta initiativ och bedriva opinion i saker som ledningen är *emot*. Exempel: Vilka möjligheter erbjuder organisationernas press att framföra åsikter som går stick i stäv mot ledningens linje?

Det finns ytterligare en anledning till tvivel på resultatens trovärdighet. Olsen hävdar att önskan att vara effektiv utåt gör det vanskligt att vara demokratisk inåt (1978, s 62). Detta är ju för övrigt en av huvudpoängerna i Michels klassiska studie av det tyska socialdemokratiska partiet (1959). Olsens påstående synes oförenligt med den ovanstående slutsatsen om den interna organisationsdemokratin. Vi kan då tänka oss tre möjligheter: (1) Dessa slutsatser falsifierar Olsens påstående, (2) Datamaterialet om den interna demokratin är bristfälligt och (3) Organisationerna är inte effektiva utåt.

Den enda utsagan av (1)–(3) vars sanningshalt jag vågar uttala mig om med någon säkerhet är (2). (2) är sann. Datamaterialet är bristfälligt helt enkelt därför att det saknar tillräcklig relevans. Detta förhållande innebär dock bara att vi inte står på någon stabil grund, om vi med ledning av datamaterialet uttalar oss om demokratin inom organisationerna. Det *kan* alltså vara så att denna är tillfredsställande. Problemet är bara att MU inte visat detta. Vi kan, å andra sidan, inte heller påstå att demokratin är obefintlig eller svagt utvecklad, som en följd av att (3) är falsk. Jag har ju ovan sökt belägga, att MU inte frambragt övertygande evidens för uppfattningen att organisationerna (inom arbets- och näringsliv) utövar stort reellt inflytande. (Personligen är jag ganska säker

på att deras makt är betydande men – och detta är poängen – MU:s många mätningar av perceptioner och bedömningar är för lättviktiga). Det finns också vissa tecken på osäkerhet inom MU. Egeberg konstaterar t ex, att organisationernas dokumenterade intresse för att öka sin medverkan ytterligare i olika permanenta statliga organ (ett intresse som för övrigt de departementsanställda inte alls delar i samma grad) inte nödvändigtvis skulle betyda ett ökat inflytande. Vi kan inte bortse ifrån, påpekar han, att deltagandets "expressiva aspekt" är av central betydelse (1981, s 79). Enligt denna uppfattning kan deltagandet således ha *andra* funktioner än att politiskt inflytande utövas. Detta är säkert sant. Vad man emellertid då vill veta är vilken betydelse dessa aspekter bör tillmätas i förhållande till maktaspekten. Är de kanske viktigare? Här lämnar oss MU i villråddighet.

6. Ekonomiska maktgrupper

MU:s mandat konstaterar, att makt över ekonomiska resurser har betydelse för maktindelningen också på andra områden av samhällslivet. Att kartlägga hur de ekonomiska resurserna är fördelade och hur dessa påverkar maktförhållandena i samhället i stort blir således en viktig uppgift (Slutrapport, s 2).

Flera av marxismens huvudteser kräver – vid verklighetskontakt – av sina bekännare en viss fingerfärdighet i bruket av hjälphypoteser. Som fallet Norge visar, besparar emellertid dem tesen om kapitalets fortskridande koncentration denna typ av teoretisk undanmanöver. Enligt MU blir nämligen produktionskapitalet alltmer koncentrerat och företagen blir genomgående större och större. Detta innebär att företagens administrativa kontroll ökar. Mycket tyder också på, framhålls det, att denna företagsväxt kommer att fortsätta. Staten har – vilket förtjänar att påpekas – varit en pådrivande kraft bakom denna utveckling. Man har satsat på stora och slagkraftiga enheter.

Det råder vidare stor koncentration på ägarsidan. I sju av tio företag kan tre eller färre ägare mönstra en majoritet. Institutionella ägare – och inte privatpersoner – åtnjuter dominans i de största företagen. Det föreligger dessutom en stor sammanflätning av företag genom ägarposter, som utnyttjas för "strategisk koordinering". Vi finner ett utbrett samarbete mellan företag, i synnerhet gäller detta mellan storföretag. (Ibid, kap 5).

Oljesektorn – en utpräglad tillväxtsektor i norsk ekonomi – erbjuder slående illustrationer till dessa förhållanden. Här opererar tre storföretag: Statoil, Norsk Hydro och Saga Petroleum. Institutionella ägare dominerar i alla tre fallen. I Statoil är staten ensamägare; Norsk Hydro ägs till 51 procent av staten och Saga består av en grupp privata företag från industrin, rederinäringen och kreditsektorn. Det har etablerats täta direkta och indirekta kopplingar mellan de tre via ägarposter, styrelseuppdrag, samlarbetsorgan och samlarbetsavtal. Staten har spelat en central roll vid uppbyggnaden av detta nätverk. MU påpekar också, att styrkeförhållandet mellan de tre företagen är *politiskt* bestämt. Detta dokumenteras på ett övertygande sätt av Berrefjord i analysen av den sk Rafnes-saken (1982).

Att små grupper förfogar över en stor del av det samlade kapitalet innebär att dessa måste ses som en viktig politisk maktfaktor. I ett industriland med en öppen ekonomi kommer dessa grupper, vill jag understryka, att inta en strategisk nyckelposition. (Jag återkommer till detta tema). Det finns andra – mindre materiella faktorer – som stärker kapitalmakten. Det ideologiska klimatet är gynnsamt för utövandet av denna makt. MU ger ingen samlad bild av detta, men några spridda iakttagelser är betydelsefulla. Berrefjord påpekar, att i det viktiga Industridepartementet är utgångspunkten – oberoende av politisk bemaning – att "det som tjänar norsk industri, tjänar Norge" (1982, s 87). En annan ideologisk faktor som Berrefjord nämner – och som verkar i samma riktning – är "den grundläggande enighet om ekonomisk tillväxt som vi finner i Stortinget" (Ibid, s 159). Hernes kompletterar och fördjupar bilden när han konstaterar: "I vår politiska debatt innehar teknisk-ekonomiska värden en central plats i nästan alla politiska tankeriktningar, och det som inte kan mätas med sådana värden eller uttryckas i sådana storheter skjuts ofta åt sidan som ovidkommande eller som mindre tungt vägande" (1975, s 91).

MU försöker bedöma vilken betydelse multinationella företag har för Norge. (Slutrapport, kap 6). Man konstaterar, att utlandsetableringen först och främst har ett kontrollstrategiskt syfte. Dotterföretagen inordnas både administrativt och funktionellt i moderföretaget och är underkastade koncernledningens strategiska överläggningar. Nu innehar dock de multinationella företagen ingen dominerande position totalt sett i norsk ekonomi. 1972 stod de bara för 4 procent av all syssel-

sättning i Norge. Dessa bolag är dessutom svagt integrerade i norsk ekonomi. De måste närmast betraktas som enklaver i den meningen att flertalet kunder, leverantörer och konkurrenter är utländska.

MU:s konklusion om de utlandskontrollerade bolagens inflytande utgör ingen skräckskildring av fjärrstyrning: "Det samhälleliga nedslaget av utländsk beslutskontroll är på det hela taget inte särskilt stort för Norges vidkommande" (Ibid, s 206). Det finns anledning betona, att denna slutsats kan vara sann även om det totala utländska inflytandet över norsk ekonomi och politik är högst betydande. Att det finns ett inflytande, som inte är kopplat direkt till de utländska företag som opererar i Norge, är en tankemöjlighet som ibland föresvävar MU, men som inte blir föremål för seriös begrundan.

Ett notabelt drag hos de ekonomiska aktörerna är, som MU framhåller, att de inte nöjer sig med att bedriva verksamhet på en gång för alla givna ekonomisk spelplan utan att de också, genom politisk aktivitet, söker påverka betingelserna för denna verksamhet. Detta gäller i synnerhet för storföretagen. Genom näringslivets koncentration underlättas ju också dylika framstötter. Vi får då också ett strukturellt betingat försteg för storskaligheten, som gynnar vissa och missgynnar andra. Eller som Assar Lindbeck uttrycker det: "Politiker och ämbetsmän kan slå sig ner och förhandla med några chefer för storföretag, knappast med tusentals småfabrikörer" (1973, s 114). Det vidgade utrymmet för förhandlingar mellan företag och statsmakt är ett inslag i den sk "förhandlingsekonomin". Vad betyder det ökande inslaget av förhandlingar för "kapitalets" makt?

För att besvara denna fråga måste vi också beakta ett med förhandlingsekonomin närbesläktat fenomen, nämligen "blandadministrationen". Detta utgör, enligt Hernes, "det politiskt-förvaltningsmässiga styrsystem som har växt fram med blandekonomin, och innebär en tilltagande sammanflätning av den offentliga och privata sfären" (1978, s 49). Blandadministrativa organs huvuduppgifter är, dels att modifiera marknadsmekanismerna och resultaten av krafternas fria spel och dels att fördela offentliga förvaltningsuppgifter mellan privata och offentliga enheter. Tillspetsat uttryckt organiserar blandadministrationen "flykten från marknaden" (Ibid, s 53). Relationen mellan detta fenomen och förhandlingsekonomin är något oklart. Det senare begreppet tycks främst

syfta på de fall förhandlingar om ekonomiska beslut väsentligen *inte* berör begränsningar av företagens förehavanden. Rafnes-saken är ett belysande fall, som avser samgåendet av statliga organ och privata företag för en offensiv satsning inom oljesektorn. Gemensamt för både blandadministration och förhandlingsekonomi blir – givet denna något lösliga begreppsliga bestämning – att företagen inte har exklusiv beslutanderätt utan att andra instanser också har ett ord med i laget.

De maktmässiga konsekvenserna av dessa relaterade fenomen för de ekonomiska maktgrupperna är ingalunda uppenbara. Låt oss först granska konsekvenserna av blandadministrationen. Som jag ser det är det inte självklart att kapitalmakten nödvändigtvis minskar som en följd av inskränkningar i beslutanderätten här. Vi kommer inte förbi problemet att utvärdera *betydelsen* av de olika typer av inskränkningar, som det är fråga om. Först måste vi lägga märke till att vissa begränsningar avser åtgärder, som införs i marknadskrafternas ohejdade framfart när dessa faktiskt skadar producenterna. Avväjande av "pris-krig" är ett sådant exempel (Ibid, s 52). Andra åtgärder, som beskär företagens fria dispositioner, kan indirekt ha gynnsamma konsekvenser för företagen. Arbetsmiljölagen, exempelvis, innebär restriktioner bl a i företagets investeringsfrihet. Samtidigt kan emellertid efterlevnad av lagen medföra mindre störningar i produktionen (i form av strejker o dyl) än vad som skulle vara fallet om denna restriktion inte fanns. Exempel kan mångfaldigas där inskränkningar av visat slag leder till – eller kan leda till – att relationerna mellan företag och omvärld blir mer friktionsfria än annars. Företagens makt kan som en följd härav rentav öka – åtminstone i den bemärkelsen att deras möjligheter att förverkliga sina intressen ökar.

Vad jag ovan vill ha sagt är *inte* att alla restriktioner i marknadens fria operationer gynnar kapitalmakten. Det enda jag påstår är att vissa åtgärder av detta slag *kan* göra detta och att vi inte säkert kan uttala oss om huruvida kapitalmakten minskar enbart på grundval av att regleringsverksamheten ökar.¹⁶ Empirisk forskning krävs här. Detta är särskilt nödvändigt eftersom vi vet, att vissa regleringsverk är impotenta på implementeringsstadiet. I bl a USA har man kunnat konstatera, att de myndighetsorgan som skall övervaka efterlevnaden av en reglerande lagstiftning ibland domineras av de intressen vars verksamhet övervakningen avser.¹⁷

Går vi så över till att granska förhållandet kapitalmakt-förhandlingsekonomi träder särskilt den statliga industripolitiken i blickfånget. Vi kan här urskilja två typer av satsningar från statens sida: (a) defensiva och (b) offensiva. Med (a) förknippas det faktum att "marknaden som domstol" fått minskad betydelse i och med att dess rätt att "utfärda dödsdomar" (Hernes) över företag i ekonomiskt trångmål minskat. Det skall då observeras, att initiativet till statligt stöd till företag och branscher i kris inte alltid kommer från statens sida. Ofta finner man här koalitioner bestående av företagare, fack och lokalpolitiker, som företar gemensamma aktioner för att utverka stöd från statsmakternas sida. Nu finns det, menar jag, vissa skäl att moderera synen på statlig intervention av (a)-typ som en "flykt från marknaden". Vi kan (ofta) betrakta dylika aktioner som ett utslag av en "merkantilistisk näringspolitik" (Lindbeck), som syftar till att eliminera eller minska den inhemska konkurrensen för att (på sikt) öka den internationella konkurrenskraften.

Vad gäller (b) är det sista helt uppenbart. Här samverkar stat och företagsamhet (privat och/eller statlig) för att få fram internationellt slagkraftiga enheter. Ett utmärkt exempel härpå är Rafnes-saken. Berrefjord konstaterar, att "statsmakten och kapitalmakten utförde ett typiskt parlöp". Och han gör en mer generell observation: "Genom dylika stora saker som denna behärskar dessa två gemensamt dagordningen för förhandlingsökonomi; det är deras utspel som är tongivande." I fråga om den undersökta storsatsningen inom den petrokemiska industrin anser sig Berrefjord också kunna konstatera, att "huvuddragen i den slutgiltiga lösningen kom tidigt i processen och var ett resultat av överläggningar i en liten, sluten miljö" (1982, s 183).

Det ligger nära till hands att hävda, att det enskilda näringslivet inte på egen hand klarar av satsningar i den stora skala som (b)-typen representerar. Samtidigt – kan man vidare hävda – är sådana satsningar nödvändiga om den nationella kapitalmakten inte skall duka under inför en övermäktig internationell anstormning. (Detta gäller naturligtvis också för (a)-satsningar). Givet dessa två antaganden uppstår frågan om företagsamhetens makt i ett förhandlingsekonomiskt system. Vi kan här tänka oss (åtminstone) två divergerande tolkningar: (1) Statens makt har ökat och kapitalets makt har minskat, (2) kapitalets makt är oförändrat stor, eftersom statens makt inte är en självständig storhet utan representerar, inte enskilda

kapitalägares intressen, utan Kapitalets intressen. Argumentet för (1) är väl främst, att företagsledare och statens politiker och tjänstemän utgör två olika grupper eller skikt i samhället med olika maktbaser. Argumentet för (2) synes i första rummet vara att statens agerande stärker själva det kapitalistiska systemet och därmed tillgodoser kapitalets långsiktiga intressen. Enligt det sistnämnda argumentet är det ointressant om statsmakters personal tillhör andra sociala kategorier eller hyllar andra politiska idéer än kapitalistklassen. Det här hävdats, att det to m kan vara fördelaktigt för den senare om andra grupper bemannar statsmaktens olika poster (Offe, 1974). Jag känner mig ur stånd att träffa något definitivt val mellan tolkningarna (1) och (2).

Även om man ansluter sig till tolkning (1) finns det skäl att betona, att kapitalmakten har en högst avsevärd tyngd. För att knyta an till vad som påpekats tidigare så fäster MU inte något avseende vid de maktmässiga konsekvenserna för det norska samhället av industrins starka beroende av den internationella marknaden. En indikator på detta beroende är exportens andel av BNP. För Norges del är denna så stor som 45%.¹⁸ I denna situation måste helt enkelt en av varje regerings huvuduppgifter vara att stödja den inhemska industrins exportansträngningar. Därmed kommer industrins lönsamhet automatiskt att ges hög prioritet. Att kapitalmakten därför kommer att förbli stark säger sig självt. En viktig konsekvens av detta är, att grupper vars intressen kräver en väsentligt annorlunda prioritering av statsmaktens resurser och uppmärksamhet kommer att möta allvarliga hinder för att få dessa tillgodosedda. Deras makt förblir således tämligen obetydlig.

Såvitt jag kan se kan kapitalmaktens strategiska överläge och många andra gruppers härav följande underläge bara i grunden förändras, om det internationella beroende minskar väsentligt (eller – mer utopiskt – att själva det internationella systemet radikalt ändrar karaktär). Problemen som detta reser är emellertid mycket stora – för att inte säga oöverstigliga. Kostnaderna för att dra sig ur ekonomins internationalisering är nämligen oerhört stora. Den som förespråkar en dylik handlingslinje måste anse, att de stora kostnader – Lundgren och Ståhl (1981, s 126) beräknar en minskad nationalinkomst på tiotals procent – är värda att ta. Ytterst är detta – naturligtvis – en fråga om önskvärd samhällsform men också, vilket man ibland inte tillräckligt beaktar, om "övergångsperiod" är acceptabelt.

För att bedöma kapitalmakten vill jag – avslutningsvis – peka på den *möjligheten*, att dess storlek också har något samband med konjunkturerna i världsekonomin. Den nuvarande djupa internationella lågkonjunktureren har – tycks det – stärkt den nationella kapitalmakten genom att klimatet för företagsamheten blivit gynnsammare. Man skulle kunna säga att ”problemformuleringsprivilegiet” har förskjutits till förmån för det privata näringslivets intressen. Oberoende av den politiska konstellationen hos regeringsmakten har man sökt lösningen på de ekonomiska problemen i en kombination av att ”exportera sig ur krisen” och att skära ner de offentliga utgifterna. Vad gäller exempelvis de socialdemokratiska regeringarna i Europa kan observeras vad *The Economist* kallar en ”marsch mot höger” (September 24–30, 1983, s 15–16).

Även ”världskapitalismen” förefaller, paradoxalt nog, ha stärkts som en följd av krisens ”disciplinerande” effekter. Skuldexplosionen har visserligen skakat bankväsendet i väst, men har samtidigt gjort de skuldyngda länderna i den tredje världen (och i Östeuropa) mer mottagliga för ”kapitalets” krav på den ekonomiska politiken. Här har särskilt IMF utövat ett högst betydande inflytande. Rent allmänt synes – för hur länge må vara osagt – utmaningen mot västs ekonomiska dominans förlorat i styrka. Vid den senaste UNCTAD-konferensen i Belgrad i juni 1983 förklingade sålunda den tredje världens krav på en ny ekonomisk världsordning i stort sett för döva öron, fastän dess krav var mindre långtgående än tidigare (*Dagens Nyheter*, 4 juli 1983).

III

7. Avslutande synpunkter

MU gör inte något försök att sammanfatta sina slutsatser om den norska maktstrukturen. I slutrapporten redovisas separat vad man funnit på olika områden utan att något försök görs att dra samman de olika trådarna. Det överläts åt läsaren själv att stå för sammanfattningen. En sådan operation är dock inte oproblematiske. Mycket litet av vad MU bragt i dagen låter sig uttryckas i slagordsmässiga teser. Ingen av de teser som har tillskrivits MU – som att stortingets makt har minskat, att ”järntriangler” styr Norge, att organisationerna har ett avgörande samhälleligt inflytande, osv – har något alldeles otvetydigt stöd i MU:s datamaterial. Varje sådan tes kräver modifiering och nyansering.

Ser vi, exempelvis, på tesen att stortingets makt har minskat är den också oklar. Betyder den att stortinget i dag har mindre makt över de sektorer som det tidigare hade makt över? Eller innebär tesen att denna makt visserligen är intakt men att stortinget inte förmått utvidga sin makt och sin insyn i en utsträckning som motsvarar de offentliga sektorernas expansion? Vad gäller den första tolkningen finns inget i MU:s material, som tyder på att den nationella folkförsamlingens makt *totalt* har minskat. Däremot finns det en del som talar för att den andra tolkningen kommer sanningen nära. Det är uppenbarligen så att vissa känslor av vanmakt gör sig gällande bland parlamentarikererna som en följd av bl a mängden problem man måste ta ställning till och den ringa tid som står till buds för att sätta sig in i de ofta svåra sakfrågorna. (Se Berrefjord, 1982, s 144).

Ett sätt att försöka sammanfatta MU:s resultat är att relatera dem till olika teorier om maktstrukturen i moderna samhällen. Två sådana välkända teorier är pluralismen och härskande-klass-teori (den senare finns i ett flertal varianter). Vid en sådan jämförelse är det ostridigt att MU:s resultat ligger nära den pluralistiska teorin. Man hävdar ju att det inte finns någon grupp i samhället som åtnjuter maktmonopol. På ett tidigt stadium konstaterade Olsen att ”vårt perspektiv är pluralistiskt i den meningen att det förutsätter att det finns mer än ett centrum för politisk makt” (1978, s 73). Jag vill nog bidra till MU:s slutsats i *detta* avseendet. Det finns faktiskt mer än ett centrum för politisk makt i Norge.

I ett annat avseende vill jag däremot anmäla en avvikande mening. MU argumenterar som om ingen grupp hade något klart maktmässigt försteg framför någon annan grupp i det norska samhället. Mycket tyder dock på, vill jag hävda, att det finns en grupp, som har en klart överlägsen ställning, nämligen den grupp som beteckningen ”kapitalmakten” syftar på. Mitt huvudargument härför är, som framgått, det strategiska överläge som denna grupp erhåller som en följd av den norska ekonomins starka internationalisering och de härav uppkomna politiska restriktioner som varje regering är underkastad. Däremot finns det ingen anledning förfäktas åsikten att denna grupp utgör en härskande klass. Det främsta argumentet mot en sådan åsikt är att kapitalmakten kan besegras i frågor som den själv håller för centrala. Ett sådant klart fall är utfallet av EG-omröstningen 1972, som Bull karakteriserar som ”en anti-kapitalistisk seger” (1979, s 465). Ett annat argument är att

kapitalmakten ofta tvingas till kompromisser med andra intressegrupper, där de senare kan uppnå icke obetydliga eftergifter. Ett ytterligare argument – som inte är helt oväsentligt – är att de grupper som förkroppsligar "kapitalmakten" i de skandinaviska länderna inte har den självsäkerhet och fräckhet, som är ett så frapperande drag hos härskande klasser. I jämförelse med "rövarbaronerna" i USA i slutet av förra århundradet eller, i vår tid, den sk nomenklaturen i Sovjetunionen – fall där beteckningen "härskande klass" är långt mer motiverad – framstår skandinaviska kapitalister som försagda och defensiva.¹⁹

Vi lever i en tid då vetenskapen drivs till allt större specialisering. Det finns fördelar med en sådan utveckling men också allvarliga nackdelar. En minuspost är att överblick och tvärvetenskapliga synsätt – för vetenskapliga framsteg ovärderliga storheter – får svårare att göra sig gällande. Det är därför glädjande att MU valt ett tvärvetenskapligt angreppssätt. Insikter och teoretiska instrument från ekonomi, statskunskap och sociologi har kommit till flitig användning. Låt oss hoppas på – och verka för – att MU:s insatser i detta viktiga avseende blir mönsterbildande.

Noter

- ¹ För kritiska diskussioner av MU hänvisas läsaren till Andenaes et al (1981), Fiva (1983), Gran (1983) och Lindensjö (1983).
- ² Detta antagande innebär naturligtvis inte att alla människor alltid uppträder rationellt. Vad det innebär är, att när avvikelser sker från rationellt handlande, så beror detta, som vi sett, på att hinder för sådant handlande är för handen.
- ³ Antikens astronomer antog som en självklar förutsättning att himlakropparna rör sig i perfekta cirkelbanor. De avvikelser härifrån man kunde observera försökte man förklara bort, genom att införa sinnrika hjälphypoteer. Genom antagandet av komplexa system av cirkelrörelser – sk epicykler – "reducerades" all observerad rörelse till cirkelrörelse (Toulmin & Goodfield, 1977). På motsvarande sätt kan man försöka rädda antagandet om människan som en upplyst egoist genom lämpliga tilläggsantaganden, som syftar till att förklara bort (skenbara) undantag. En dylik strategi utnyttjar Lenski när han försöker leda i bevis att människan är makt- och förvärvslysten. Avvikelserna från sådant beteende, som i fall av solidaritet och lika fördelning av nyttigheter, ses som rationella från egoistisk synpunkt där de förekommer (Lenski, 1966). Omvänt kan

man, naturligtvis, anta (som bl a Kropotkin) att solidarisk handling är något för den mänskliga naturen karaktäristiskt och försöka – med utnyttjande av hjälphypoteser – förklara de (skenbara) undantagen.

Fruktbarast är de antaganden som förklarar mest och leder till minst svårigheter i form av invecklade bortförklaringar.

- ⁴ Detta påstående innebär inte att MU inte alls studerar problemområdet. MU försöker – med en något fantasilös uppsättning standardvariabler (kön, utbildning, inkomst, o dyl) – ringa in vilken typ av *individer* som står utanför organisationsområdet i den meningen att de inte är medlemmar av en enda organisation (Slutrapport, 4.4.2). Men att några *intressen* kan vara orepresenterade är en möjlighet, som lämnas utan avseende i datainsamlandet och dataanalysen. Det bör påpekas, att MU tycks utgå från förutsättningen, att om man är med i minst en organisation så är ens intressen tillvaratagna. Några goda skäl för denna förutsättning kan jag inte se.
- ⁵ Se Braverman (1974). Braverman skildrar "arbetets degradering" under 1900-talet i USA. Själva utvecklingstendensen tycks gälla alla moderna industriländer – såväl kapitalistiska som socialistiska. Industrisamhällets obestridliga framgångar köps till priset av en kraftig utarmning av vissa livssektorer.
- ⁶ Maktforskningens olika normativa aspekter behandlas utförligt i min avhandling *Power, Theory and Value* (1982).
- ⁷ Se exempelvis Eklund (1983).
- ⁸ Se t ex Egeberg (1978). Det är märkvärdigt tyst i MU om det norska medlemskapet i NATO-alliansen. Norge är självfallet inte en vasallstat till USA i den meningen som Östeuropas stater är vasallstater till Sovjetunionen, men det är likväl en empirisk möjlighet, som vore värd ett studium, att detta medlemskap har *någon* betydelse för den interna norska maktbalansen.
- ⁹ En *snabbväg* till förståelsen av norska maktförhållanden som härmed anbefalls är MU:s *Slutrapport* (1982) och *Bulls Norge i den rike verden* (1979).
- ¹⁰ Utvecklingen i Sverige utgör, som förvaltningsutredningen konstaterar i sitt betänkande *Politisk styrning – administrativ självständighet* (SOU 1983:89), en exakt parallell (Se särskilt sid 73–74).
- ¹¹ Se Galbraith (1967) och Miliband (1973) för diametralt motsatta positioner.
- ¹² Se *Politisk styrning – administrativ självständighet*, (SOU 1983:39, s84).
- ¹³ En av mina inspirationskällor här är Morgenthau's *Politics Among Nations* (1978).
- ¹⁴ MU har publicerat en studie där denna metod används, nämligen Berrefjords intressanta analys av den sk Rafnes-saken, dvs etablerandet av en stor petrokemisk anläggning i Grenland (Berrefjord, 1982). Denna handlar dock inte alls om organisationerna i arbets- och näringsliv och dessas politiska inflytande. Den enda organisation som agerar i be-

slutsprocessen var en miljöskyddsorganisation vars inflytande var tämligen marginellt.

- ¹⁵ För en utförlig diskussion om de problem som är förknippade med att bedriva forskning om dessa mekanismer hänvisas läsaren till Falkemark (1982, kap 5).
- ¹⁶ En komplikation här är att det förhållandet att en åtgärd gynnar A inte i sig säger något om A:s makt. Rent generellt torde dock gälla, att ett mer konsekvent gynnande av A är en indikator på A:s makt.
- ¹⁷ Domhoff påpekar, för USA:s vidkommande, att "It is a commonplace that regulatory agencies are often controlled by the business they are supposed to regulate" (1979, s 31). Domhoff presenterar också belysande exempel.
- ¹⁸ Se *Sverige och världen 83*, 1982, s 148.
- ¹⁹ För en initierad skildring av det välutvecklade privilegiesystemet i Sovjet hänvisas till Voslensky (1982). Voslensky framlägger också goda argument för uppfattningen att nomenklaturen är en härskande klass.

Litteratur

- Andenaes, Kristian, Johansen, Tom och Mathiesen, Thomas (red): *Maktens ansikten*. Gyldendal, Oslo, 1981.
- Aron, Raymond: *The Imperial Republic*. University Press of America, Washington, 1974.
- Berrefjord, Ole: *Rafnes-saken. Forhandlingsøkonomien i aksjon*. Universitetsforlaget, Bergen, 1982.
- Braverman, Harry: *Labor and Monopoly Capital*. Monthly Review Press, New York, 1974.
- Bull, Edvard: *Norge i den rike verden*. Cappelen Forlag, Oslo, 1979.
- Domhoff, William: *The Powers That Be*. Vintage Books, New York, 1979.
- Egeberg, Morten: "Den offentlige politikens internasjonalisering", i Olsen, red, (1978).
- Egeberg, Morten: *Stat og organisasjoner*. Universitetsforlaget, Bergen, 1981.
- Egeberg, Morten, Olsen, Johan P och Saetren, Harald: "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat" i Olsen, red (1978).
- Eklund, Klas: "Är Sverige en Svartepetterekonomi?". *Tiden*, 1983:6, s 387–391.
- Falkemark, Gunnar: *Power, Theory and Value*, Gleerup, Lund 1982.
- Fiva, Eirik: "Makt som byteshandel", *Häften för Kritiska Studier*, 1983:2, s 15–29.
- Galbraith, John Kenneth: *The New Industrial State*, Hamish Hamilton, London 1967.
- Gran, Thorvald: "Den norske maktutredningen – en kritik", *Zenit*, 1983:1, s 30–41.
- Halsaa, Beatrice: "Hva med patriarkatet?" i Andenaes et al, (1981).
- Hernes, Gudmund: *Makt og avmakt*. Universitetsforlaget, Bergen 1975.
- Hernes, Gudmund: *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget, Bergen 1978.
- Hernes, Gudmund: "Svartepetterekonomi" i Lennart Arvedson, Ingemund Hägg och Bengt Rydén (red): *Land i olag*, SNS, 1983.
- Korpi, Walter: *Den demokratiska klasskampen*. Tidens förlag, Stockholm 1981.
- Lenski, Gerhard: *Power and Privilege*. McGraw-Hill 1966.
- Lindbeck, Assar: *Blandekonomi i omvandling*. Aldus/Bonniers, Stockholm 1973.
- Lindensjö, Bo: "Sverige i olag?", *Häften för Kritiska Studier*, 1983:2, s 3–13.
- Lundgren, Nils och Ståhl, Ingemar: *Industripolitikens spelregler*. Industriförbundets Förlag, Stockholm 1981.
- Maktutredningen. Slutrapport*. NOU 1982:3.
- Michels, Robert: *Political Parties*. Dover, New York 1959.
- Miliband, Ralph: *The State in Capitalist Society*. Quartet Books, London 1973.
- Morgenthau, Hans: *Politics Among Nations*. Alfred A Knopf, New York, 1978.
- Offe, Claus: "Structural Problems of the Capitalist State", i K von Beyme *German Political Studies*, vol 1, Sage, 1974.
- Olsen, Johan P (red): *Politisk Organisering*. Universitetsforlaget, Bergen 1978.
- Olsen, Johan P: "Folkstyre, byråkrati og korporativisme" i Olsen (1978).
- Politisk styrning – administrativ selvstændighet*. SOU 1983:39.
- Robinson, Ronald och Gallagher, John: "The Imperialism of Free Trade", *The Economic History Review*, 1953:1, s 1–15.
- Sverige och världen 83*. Tidens förlag, Stockholm, 1982.
- Toulmin, Stephen och Goodfield, June: *Universums byggnad*, Lund 1977.
- Voslensky, Michael: *Nomenklatura*. Tidens förlag, Stockholm 1982.
- Østerberg, Dag: "Makt of samfunnssyn" i Andenaes et al (1981).

Ufuldstændig magt

AF NIELS THOMSEN

"Rapporten om massemedier" hedder sidste bind i den store norske "Maktutredning". Denne kraftfulde indsats, der på så væsentlige punkter har uddybet og systematiseret vor viden om, hvorledes de moderne nordiske velfærdsdemokratiers virkelige styringsmekanismer opererer – uden alligevel i nævneværdig grad at få besvaret hvad der idag er vort hovedproblem – hvorfor tiltroen til denne en gang så berømmede og efterlignelsesværdige "skandinaviske model" i de senere år er aftaget så tydeligt, ude omkring endnu mere end hjemme. Hvis de helt store forhåbninger til resultatet ikke er blevet indfriet, kan det have forbindelse med en bagudrettet optik, som stillede interesseartikulationen i centrum og ignorerede aggregeringsproblemet. I så fald kunne man sige, at magtudredningen – trods indsatsen af så meget kundskab, forskerevne og fornuft – alligevel tilsidst bukkede under for det reduktionistiske overmod, der ligger skjult i selve projektets titel – den tanke, at man gennem isolation af det for al samfundsvidenskab centrale magtbegreb ved en kraftpræstation skulle kunne støde afgørende frem mod nye indsigter. Rapporten om massemedier kan såvidt jeg kan se have lidt skade herved. Dette er fuldt så tydeligt ved studium af den færdige rapport som ved læsningen af den sammenfatning, Helge Østby udarbejdede til udredningens slutrapport, der kom forrige år.¹

Magt er ingen egenskab, men en relation, fremhæver forfatterne med fuld ret, men uden at drage den naturlige konsekvens: at en rent institutionel approach ikke vil slå til i sig selv. Vi kan ikke ved denne ogave gå ud fra, at massemedierne som sådan er en væsentlig kilde til magt i samfundet. Det er nødvendigt at foretage en klar og sammenhængende problematisering af massekommunikationsprocessen ud fra et magtperspektiv. Hvor frugtbar bytteteorien end kan have været for andre dele af udredningen, kan man betvivle dens værdi i denne sammenhæng. En model, hvorefter pressen selv får indtægt og/eller magt ved at yde information till publikum og publicitet til eliterne,

er selvindlysende sand, men ud over et vist punkt kan den alligevel lokke analysen på afveje, fordi den sætter pressen i centrum – fordi den følgelig tenderer til at overbetone kommunikationens fællestræk og underspille de væsensforskelle i processen, der udspringer af forskelle i samfundsmæssige problemstillinger og magtstrukturer, i informationsbaggrund, emner og tidspunkter.

Ikke sådan at forstå, at så kompetente og omhyggelige forskere som Svennik Høyer, Helge Østby, Kjell Olav Mathiesen og Anita Werner har overset disse elementer. Deres fremstilling har taget form af en udførlig, systematisk og informationsmættet oversigt over relevante dele af norsk/nordisk medieforskning, og de har skabt en i det hele taget overordentlig vellykket grundbog for massemediernes politiske problematik, et værdifuldt komplement til Mie Bergs samleværk fra 1975.² Men netop denne ambition mod oversigten har vel forhindret forfatterne i at nå afgørende ud over deres egen og kollegernes forskning i medieforhold. Og dette er i virkeligheden forudsætningen for helt at løse opgaven.

Regeringen udtalte ved kongelig resolution af 22. september 1972: "Gjennem mulighetene til å påvirke opinionens verdinormering og meninger, utøver massemediene særlig radio, fjernsyn og aviser, en betydelig makt . . . I denne utredning bør en konsentrere sig om å klarlegge hvilke personer og organer som står for denne maktutøvelsen".³

De fire forskere bag massemedierapporten har ikke valgt en snæver konkret fortolkning af dette mandat på opklarings- eller håndbogs niveau. Som det vil fremgå har de på visse punkter i for høj grad negligeret dette aspekt. Men hovedindvendingen er nok, at de under fremdragningen af mere generelle faktorer og sammenhænge i for høj grad har holdt sig til deres egne og kollegernes bidrag til massemedieforskningen. Medierne som institutioner er kommet i centrum, og de behandles mest hver for sig.

Det er rapportens hovedmand, Svennik Høyer, der i kapitel 2 teoretisk begrunder den valgte fremgangsmåde: "Senderorganisationerne" har den centrale plads i formidlingskæden med betydelige frihedsgrader i udvælgelse og formning af informationerne. Ganske vist har de i deres tosidede bytteforretning med kilder/eliter og publikum altid måttet tilkæmpe sig "kundernes" frivillige medvirken, således at de stort set kun har magt i "ufuldstændig form", nemlig overtalelsens magt. Men redaktionens skøn og hensigt bliver afgørende vigtig, fordi massemedierne distribueres og konsumeres i "pakker", og navnlig fordi monopolsituationer er almindelige.

Så langt så godt. Mere problematisk står den herfra udviklede påstand, at formidlingskæden bedst analyseres ud fra et konkret (nationalt) mediesystem, der er bundet sammen ved fælles rammebetingelser, traditioner osv. Høyer besværges den allerede hørlige kritik mod magtudredningen som teknisk/deskriptiv og samfundsbevarende (Østberg m fl) med det løfte, at rapporten vil "analysere de situationer, der makt udøves, den organisatoriske og institutionelle ramme for slike handlinger og de historiske forudsætninger for det etablerede system, slike handlinger utøves innenfor", derunder specielt koncentrere sig om "nyhedsformidlingen og mediernes øvrige politiske kommunikation, som mest direkte griber inn i offentlige beslutningsprocesser" (s 23). Alligevel er det hverken handlingerne eller situationerne, men en vis del – nemlig den professionelle del – af magtudøverne i kommunikationsprocessen, der kommer til at stå i centrum, sådan som opgaven her er grebet an.

Problemet viser sig allerede i omtalen af mediernes opgaver (kap 3). Udover de kendte "four theories of the press" – tilpasset tid og sted via en speciel "partipresseideologi" – kan Høyer her med rette fremdrage surveydata, som viser interessante forskelle i synet på mediernes opgaver mellem erhvervsledere, dagbladjournalister, radiomedarbejdere og publikum (-tilbøjeligheden til at betone nyhedsformidlingens primat er faldende i nævnte rækkefølge). Men de holdninger, der konkret – "materielt" ville vist jurister sige – påvirker disse og andre gruppers medvirken i kommunikationsprocessen, er nok så meget bundet til værdier og interesser, der er forankret uden for massemediesystemet: et meget langt stykke af vejen vil både læsernes, interesseorganisationernes og myndighedernes syn på pressens frihed være helt underordnet deres syn på indkomstfor-

deling, bevarelse af arbejdspladser og nationens sikkerhed. *Hvor langt hen dette gælder, er vel det egentlige problem.*

Nærmere til en bredere og mere realistisk approach når Høyer i det korte kapitel 4, hvor han teknisk indkredser NRKs og avisernes placering i den politiske proces. Her stilles bl a spørgsmålet, om det er medierne eller politikere og eliter, der dikterer den offentlige debats dagsorden og konkrete afvikling, og det erkendes, at medierne i nok så høj grad er ofre og tjenere for politisering og manipulation som de er ophavsmænd til den og situationens herrer. Det antydes, at virkelig indsigt heri nok først skabes gennem case studies (s 82). Dette er utvivlsomt en rigtig tanke – men vi når ikke meget længere end til tanken på disse tretten sider.

En tilsvarende følelse af ophør i utide kan man få med Kjell Olav Mathisens og Anita Werners store kapitel 6 om massemediernes indflydelse på publikum. Det er ellers både velskrevet og uomtvisteligt relevant, bygget oven på en knap og konstant indledning om folks forbrug af tid og penge på massemedierne (kap 5 af Anita Werner). Der gives en ypperlig sammenfatning af effekt-, anvendelses og valgstudiernes udvikling og forskningssituationen idag på internationalt plan. Herefter meddeles navnlig data om de kendte forskelle m h t mediebrug mellem nordmænd af forskellig position, alder, køn, uddannelse, socialstatus osv. Disse indsigter i systematiske forskelle, der også stedvis benævnes "skævheder" eller "informationskløfter", udgør en højst rimelig ingrediens i denne udredning. Men kun summarisk og forslagsvis sættes mediebrug i sammenhæng med kundskab og kundskaben sammen med dagsordenfunktion og "medievridding", med politisk socialisering og lignende systemkonsekvenser. Vi har vænnet os til at mene, at læsning er kundskab, og kundskab er magt. Men på hvilke niveauer, i hvilke sammenhænge og inden for hvilke grænser gælder disse bons-mots i et gennemorganiseret lønmodtager- og pressionsgruppesamfund? Det ved vi altfor lidt om.

Bortset fram et kort konklusionsafsnitt behandler de resterende 200 sider de enkelte store massemedier hver for sig. Det er nok et fejlgreb. Man kan selvfølgelig vanskeligt tænke sig en utredning, som ikke også benyttede denne tilgang. Men der er blevet for få kræfter tilovers til de grundlæggende tværgående aspekter som vist med omtalen her af forudgående kapitler. Og mens en sådan dis-

position i andre sammenhænge kan forsvares ved de afgørende fordele m h t arbejdsdeling, cementserer den her en indadvendt institutionel synsmåde, der kan tilsløre fordelingen af samfundsmæssig magt, og medfører en risiko for manglende fuldstændighed eller svigtende overblik.

Det største og vægtigste afsnit, dækkende mere end hundrede af de store to-spaltede sider, behandler den norske dagspresse. Det er rapportens hovedmand Sverre Høyser, der her sammenfatter sine egne afhandlinger om emnet og en række andre nyere norske bidrag, som han i regelen selv har bidraget til – navnlig de offentlige betænkninger og flere stencilerede forskningsrapporter fra hans institut.

I kapitlerne 7–10 opsummeres Høyseres disputats om norsk pressestruktur 1865–1965, der også udarbejdedes mere eller mindre med sigte på magtutredningen.⁴ I dette værk udledes visse lov-mæssigheder i mediasystemets udvikling ved et nærmere studium af avisbestandens størrelse, geografi og partisammensætning. Stærk efterspørgsel giver plads for aviser i flere byer, siden for flere aviser pr. by, mens ny teknik senere betinger koncentration og bladdød. I forhold til disse skift ("faser") udvikles partiernes pressesystemer, idet man kan påvise gennemgående tendenser til ændringer af avisbestanden i retning af maksimering af "partistøtten" (dvs det politisk bestemte publikumsgrundlag) og lignende strategier for etablering og overlevelse. Både markeds kræfter og (efterhånden) planmæssig indsats fra de politiske partiers side medvirker til at skabe dette mønster, som dog efterhånden bliver mere og mere ubevægeligt, mindre og mindre repræsentativt politisk set og præget af givne institutionelle magtpositioner.

Jeg har tidligere fremhævet dette arbejdes fortjenester, men også påpeget en række væsentlige svagheder og åbne ender: navnlig at efterspørgslen faktisk udviklede sig anderledes end forudsat, at man må tillægge skellet mellem land og by samt annoncerens selvstændige roller, og at avisteknologiens virkninger er svære at fortolke m h t bedriftskoncentrationen. Oppositionen skal ikke gentages her – den er trykt her i bladet sammen med Høyseres svar⁵ – men da det direkte drejer sig om magten over medierne, skal jeg dog notere, at Høyser her igen – modsat i øvrigt Østbys "trailer" i Slutrapporten s 233 – fejltolker oplagsspiraldiskussionen. Det er *ikke* påvist, at de største aviser løber foran konkurrenterne, fordi de får uforholdsmæssige annonceindtægter. Det er påvist, at

blade, der har en overlegen "avisindsats", vinder oplag (dette er min forklaring på den selvforstærkende proces) mens dette ikke gælder alle de blade, der har flest annoncer (som det var Furhoffs tanke) og heller ikke dem, der engang er blevet størst (hvilket Høyser hylder under navnet "dominansteorien"). "Reklamekapitalen" er muligvis ond, men den står ikke bag bladdøden i et historisk perspektiv; her må man snarere se på avisernes lyst og evne til at imødekomme læsernes informations- og underholdningsbehov – uanset, hvordan man så vurderer disse behovs lødighed.⁶

Et andet og måske endnu mere væsentligt problem er hvorvidt disse ræsonnementer over pressehistoriens geologiske lagdelinger kan belyse magtforhold i og omkring den moderne presse i nogen mere konkret forstand. Det forudsætter jo ihvertfald, at der også tages fat fra andre vinkler. I kapitel 11 skildres "partiernes kontrol over pressen" også først og fremmest gennem et historisk rids, der påviser de meget tætte, men forskelligt formede og vekslende forbindelser, som Højrepressen og Arbejderpressen ihvertfald siden 1920'erne har haft til deres respektive partier – økonomisk og teknisk såvel som redaktionelt. Man kommer her ganske tæt på den politisk-organisatoriske styrings praktiske former. Alligevel er det, som om Høyser i sin iver for historisk systemtænkning i for ringe grad har betonet de store ændringer, der er sket på dette felt i de senere år. Stedvis i teksten erkendes det så småt, at avisernes tilbøjelighed til at favorisere bestemte partier synes vigende (bl a s 160), men det havde nok været umagen værd at tage direkte sigte på denne dimension. Der er også grund til stærkere at understrege, hvorledes den store norske Venstrepressen nu politisk er blevet fritstillet, og da Høyseres greb om sine aviser notorisk er løsnet, er spørgsmålet vel, om det ikke nærmest bare er Arbejderpressen, som idag står tilbage i et gammelt og hensygnende mønster for forhold mellem parti og presse. Her må de historiske studier udbygges kraftigt med konkrete og aktuelle data for ejerforholdene, bestyrelsessammensætninger, subventioner og muligvis andre økonomiske forhold, som ikke findes belyst i rapporten.

Selv fra det rent institutionelle perspektiv, forfatterne har anlagt, havde det formentlig været rimeligt at fremdrage mere specificeret information på disse punkter. Det samme gælder spørgsmålet om mellemliggende gatekeepersinstansers indretning og virksomhed: pressebureauerne, ja

selv det nationale telegrambureau (N.T.B.) er forsvundet ud af rapporten, skønt der unægteligt er tale om væsentlige institutionelle magtpotentialer, når det gælder formningen af den norske befolknings politiske orientering.

Det ganske korte kapitel 12 illustrerer påvirkning i modsat retning ved et eksempel, nemlig hvorledes dagspressens organisationer gennem vekselvis brug af sine professionelle og sine politiske kanaler fik gennemført den selektive pressestøtte 1965–67. Stykket, der bygger på Thorbjørn Wales afhandling,⁷ er interessant nok – men jo unægteligt mere som specielt eksempel på pressure group politics end som et eksempel på, hvorledes pressen normalt virker ind på partierne. Det er jo da gudskelov endnu normalt andre emner end pressens egne interesser, der står i centrum for dens funktion, det er også en undtagelse, at pressen vil optræde samlet, og det specielle ved dens virkemidler er jo bundet til dens offentlighedsfunktion. Eksemplet bliver herved næsten en negativ illustration af, hvad der burde have stået på dette sted i en analyse af pressens forhold til samfundsmæssig magt.

Dagspressedelens mest givende afsnit i så henseende er kap 13 og 14 (s 193–239). Det første af disse giver først en meget informativ organisatorisk gennemgang af redaktionsopbygningen mht autoritetsmønster og faglige arbejdsdeling, dernæst præsentation og diskussion af surveydata om medarbejdernes opfattelser af deres fag, avisen og politik (på basis af Instituttets journalistundersøgelse 1974).⁸ Man læser, at journalisterne, der i øvrigt trods borgerlig herkomst partipolitisk set fordelte sig som folk i almindelighed, i 1977 i ret høj grad delte eller ihvertfald accepterede avisens målsætning, og at de navnlig frygtede anslag mod pressefriheden ud fra: kilderne, annoncørerne, køberne, partiet, staten. Ville billedet være det samme idag? Et vidnesbyrd om skiftende holdninger er fremdraget med debatten om medarbejderrepræsentation, der ret tilfældigt kom frem med bestemmelsen i aktieloven af 1972. Norsk Journalistlag brugte dette som løftestang til at give tillidsmændene mere magt i ansættelsessager m v, under kraftig modstand især fra redaktørerne. Dette er højst relevant information om magtforhold i Norge.

Centralt står også kapitel 15 om pressens forhold til omgivelserne. Disse behandles især ud fra data og argumenter omkring avisens faktiske rolle som informationskilde og dens mulige forpligtelser som kritiker i forholdet til lokalsamfundet og

kommunalpolitikken. Med selvstændigt empirisk grundlag i "Østfoldundersøgelsen" (1977f)⁹ bekræftes det, at lokalaviser kritiserer mindre, når de virker i små samfund end i store, og mindre når de er alene, end når de har konkurrence; at partisympatier er mærkbare i reportagen, men mindre end før og mindre i store end i små blade; at arbejds konflikter derimod dækkes ret bredt og åbent, især i dominerende lokalaviser-, at det overvejende er samfundets spidser, der tager og får ordet i avisen – men at dette jo kan have andre gode grunde end redaktionens ønsker. Sammenfatningen her er værdifuld, informativ og tillidsvækkende, fordi den fremdrager de modstående hensyn og journalistikkens udvikling på det vanskelige område, og dermed holdt sig fri af den naive dømmesygge, der undertiden har præget lignende lokalundersøgelser. Hermed menes ikke Sven Linderoths udmærkede bog (som næppe udnyttes nok her).¹⁰

Rapportens tredje del indeholder meget væsentlige bidrag til klarlæggelse af norsk presses vilkår og struktur i den givne sammenhæng, og forfatterens indsats kan kun karakteriseres som imponerende trods de indvendinger, der kan rejses mod dispositionen og problemafgrænsninger.

En næsten uundgåelig omkostning ved at angribe opgaven gennem analyser af medierne hver for sig er jo, at deres relative vægt ikke kan belyses klart. En del surveydata desangående gives og forklares vel i kapitlerne 5 og 6, men ellers er spørgsmålet gledet i baggrunden, selvom enhver jo idag kan se, hvorledes fjernsynets overmægtige indflydelse over en bred front efterhånden har formindsket og marginaliseret dagspressens muligheder og ambitioner som massemedium på nationalt plan. Og selvom det muligvis er berettiget at henvise alle andre og nyere massemedier (end avis og radio-TV) til kortfattet omtale i et oversigtskapitel (s 303–21, der ellers rummer megen viden) er der tale om en summarisk redaktionel beslutning, ikke om et resultat af en analyse. Ihvertfald på et enkelt punkt tillader jeg mig at tvivle om nedvurderingens berettigelse: mange fagblade og foreningsorganer øver inden for deres område antagelig mere indflydelse på, hvad der sker, end både tv og aviser.

Adskilligt kortere end Høyers pressedel, også mindre ambitiøse og mindre opslagsrige er Helge Østbyes seks kapitler om NRK. Det allermeste har tidligere været præsenteret i en større rapport,

her er det blot delvis ajourført (der kom en ny lov i 1980) og sammendraget til et ypperligt lærebogs-afsnit.¹¹ Det rummer tal for økonomi og de forskellige typer af inddele programindholdet på med de ventelige "skævheder", men også f.eks. en værdifuld survey om radioens medarbejdere i 1975, der ses politisk set at ligge til venstre for publikum og også at ønske betydeligt mere seriøse programmer (– tv-folk ville ikke være med).

Væsentligst er dog en knap klar og overskuelig fremstilling af regelsæt og magtstruktur over og inden for NRK (kap 16 s 250–63, jfr kap 21 s 295ff om NRK-monopolet og s 271–75 om programstyringen). Østbye forklarer "kringkastingssejers" meget stærke, centrale position både over for det stortingsvalgte kringkastingsråd (med samt dets programudvalg) og det regeringsudpegede styre (direktionen), specielt når det drejer sig om programspørgsmål. Hovedpointen er dog, at NRKs autonomi reelt begrænses af de partipolitiske magtforhold, idet den for at bestå må gennemføre en "termostatstyring" med forskrifter og personalepolitik, der foregriber eller reflekterer de krav og meninger, som rejses i Stortinget – ikke så meget pgr af dets kontrol over budgetter og licenser som af frygt for en lovændring. Svarende hertil er det iflg Østbye især på politisk stof, NRKs programmer er under effektiv kontrol.

Østbyes afsnit er ikke mere udadvent end Høyers om aviserne. Navnlig savner man en tilstrækkelig bredde i definition og søgefelt for de pressionsgrupper og andre, der påvirker programmerne. Vi ved f.eks stadig alt for lidt om, hvordan de politiske magtforhold, ændrede synsmåder på journalisters selvbestemmelsesret og medarbejderstabens ideologi tilsammen påvirker de synsmåder og emnevalg, der giver NRKs programmer deres egentlige betydning. Mens jeg skriver dette, kommer det frem, at spionen Arne Treholt fra sit ministerium forsøgte at påvirke de udenrigspolitiske meldinger, der bragtes i NRK fra korrespondenter – og at han ihvertfald i eet tilfælde gjorde det med held. Dette eksempel demonstrerer, at en klarlæggelse af magtforholdene foruden de institutionelle rammer også må inddrage tæt observation af den konkrete personalepolitik, flow- og gatekeeperstudier samt anden indholdsanalyse – og sætte det i forbindelse med formning og brydningen af interesser og holdninger i samfundet overhovedet.

Medierne er kun medier, Svernik Høyer understreger, at deres magtform kun er overtalelsens, altså ufuldstændig. Vi kunne tilføje, at den fremfor alt er situationel, dvs efter al fornuftig vurdering meget stærkt forskellig fra sag til sag og muligvis gennemgående illusorisk. Men i vort samfund forudsætter megen magtudøvelse tilsyneladende en vis brug af medier. Derfor må man inddrage medierne i studier over samfundsmæssig magt, men derfor må forblikket så rettes mod hele den strøm, der udgør formidlingskæden. Case studies med sigte på magten som proces og relation er foreløbig den mest farbare vej.

Noter

- ¹ H Østbye: Massemediernes makt s216–270 i "Maktutredningen. Slutrapport" (NOU 1982:3).
- ² Svernik Høyer, Berit Rosvoll, Marit Bakke, Egil Augedal, Anita Werner og Mie Berg (red): "Massemedier i Norge" (Gyldendal, Oslo, 1975, Fakkelt-Bok, 359 s).
- ³ Maktutredningen. Slutrapport (NOU 1982:3) s 2.
- ⁴ Sv. Høyer: Norsk presse mellom 1865 og 1965. Strukturutvikling og politiske mønstre (IPF, stencil rapport nr 32 A–B, 1975–1977).
- ⁵ Statsv. Tidsskrift 1979, 1 s 43–57.
- ⁶ Niels Thomsen: "Dagbladskonkurrencen" I (1972) s 11 ff 569 ff, sml samme i "Partipressen" (1965) s 25 f, og Statsv. Tidsskrift 1968, 3, s 320–29.
- ⁷ T Wale: Fjerde statsmakt eller annen partimakt? (stencil IPF Oslo 1972).
- ⁸ S Høyer & Pål E Lorentzens Norske Journalister (stencil IPF Oslo 1976) samme i Tidsskrift for Samfunnsforskning 1975 nr 4.
- ⁹ Stencil rapporter fra IPF, Oslo nr 59 (1980) og (1981) ved E Augedal.
- ¹⁰ S Linderoth: Från konkurrens til monopol (Lund 1981).
- ¹¹ H Østbye: Norsk Rikskringkasting . . . (a+b, stenciler. Senter for mediaforskning, Bergen 1977).

Referens

Svernik Høyer – Kjell Olav Mathiesen – Anita Werner – Helge Østbye: *Maktutredningen. Rapporten om massemedier*. Utredning i en undersøkelse satt igang ved kongelig resolusjon av 22. september 1972. Avgitt till Statsministeren i oktober 1982. Oslo: Universitetsforlaget 1982. NOU 1982:30.

Översikter och meddelanden

Statsvetenskaplig Tidsskrifts redaktion

Vid Fahlbeckska stiftelsens sammanträde den 14 oktober 1983 förelåg från docent Torbjörn Vallinder en skrivelse, där han, förslagsvis från och med den 1 juli 1984, avsåg sig posterna som sekreterare i kollegiet och redaktionssekreterare för tidskriften. Kollegiet beviljade Vallinder den begärda avsägelsen och utsåg på förslag av professor Hans F Petersson till hans efterträdare den nuvarande biträdande redaktionssekreteraren professor Lennart Lundquist. Till ny biträdande redaktionssekreterare utsåg kollegiet fil dr Anders Sannerstedt.

Skiftet på de redaktionella posterna sker vid årsskiftet 1984/85.

Sakkunnigutlåtanden rörande professur i Umeå i offentlig förvaltning, särskilt regional politik och förvaltning

Samhällsvetenskapliga tjänsteförslagsnämnden Umeå Universitet

Utsedd till särskild ledamot (sakkunnig) av tjänsteförslagsnämnden vid tillsättning av professur i offentlig förvaltning, särskilt regional politik och förvaltning, får jag härmed avge följande utlåtande.

Kvarstående sökande är docenten Jan Åke Dellenbrant, Uppsala, docenten Gunnel Gustafsson, Umeå, och docenten Jan-Erik Lane, Umeå.

För professuren har fastställts ämnesbeskrivning av följande lydelse:

"Tjänsten har statsvetenskaplig inriktning och avser den offentliga förvaltningen och förvaltningsförfarandet ur ett politiskt perspektiv. I första hand ses förvaltningsorganen som verkställare av beslut fattade av folkvalda församlingar på nationell, regional och lokal nivå och i andra hand som aktörer i den process som leder fram till politiska beslut. Inom tjänstens område faller sålunda spörsmål om samspelet mellan olika nivåer i förvaltningen och relationen mellan statlig politik och regionala/lokala uppgifter samt förvaltningens förhållande till

medborgarna. Tjänsten är särskilt inriktad på regionala förhållanden och relationen mellan nationell, regional och lokal nivå".

Behörig till tjänst som professor är den som har den vetenskapliga och pedagogiska skicklighet, de kunskaper och erfarenheter och sådan förmåga i övrigt som behövs för att fullgöra tjänsten väl.

Benämningen på professuren kan vålla viss osäkerhet. Om rubriken varit tex "statsvetenskap, särskilt regional politik och förvaltning" hade logiken varit mer uppenbar. Som det nu är förmedlas ett intryck av tvetydighet: dels förutsätts en distinktion mellan å ena sidan politik, å andra sidan förvaltning, dels subsumeras såväl politik som förvaltning under uttrycket "offentlig förvaltning". Ej heller ämnesbeskrivningen är alldeles tydlig: framför allt råder en viss oklarhet om den lokala nivåns vikt i förhållande till den regionala.

Jag har för min del utgått från att "särskilt"-satsen pekar ut en tyngdpunkt, att förvaltning som objekt dominerar men att politik också är väsentlig ("... avser den offentliga förvaltningen och förvaltningsförfarandet ur ett politiskt perspektiv...") samt att den regionala nivån står i centrum, varvid dock avgränsningen mot den lokala nivån är förhållandevis oskarp ("... relationen mellan statlig politik och regionala/lokala uppgifter..."). Av speciell betydelse är förhållandet mellan skilda beslutsnivåer.

Dellenbrant (f 1946) disputerade 1972 för doktorsexamen och förordnades 1978 till docent i statskunskap, särskilt öststatsforskning. Han besitter en omfattande pedagogisk meritering, bl a som tf professor i öststatsforskning under en följd av år och som docent i statskunskap. *Dellenbrant* har också avsevärda meriter som planerare av undervisning och har utarbetat läromedel för grundutbildningen.

Dellenbrant åberopar 21 arbeten, av vilka ett halvt dussin är recensioner eller projektbeskrivningar. Flera av de övriga numren är varandra överlappande eller variationer på ett tema, nämligen regionala skillnader i Sovjetunionen.

Avhandlingen från 1972 heter "Reformists and Traditionalists. A Study of Soviet Discussions about Economic Reform, 1960–1965". Dess relevans för den nu aktuella professurens område är inte så stor. De skilda ekonomiska reformförslagen presenteras, de olika skolorna och deras argumentering analyseras. I centrum står Liberman och Liberman-diskussionen. Framställningen är i stora delar deskriptiv och läsaren efterlyser fördjupning på många punkter. Som alltid hos Dellenbrant löper dock skildringen lätt och elegant. I det väsentliga är avhandlingen en god prestation.

Tillgången till och relevansen hos källmaterialet vållar alltid problem ifråga om Sovjet-studier. Dellenbrant är förstas synnerligen medveten härom och gör energiska försök att övervinna de datamässiga bristerna. Ändå måste det sägas att betydande svagheter kvarstår. Detta är ännu mera påtagligt beträffande Dellenbrants andra viktiga arbete om Sovjetunionen, nämligen "Soviet Regional Policy: A Quantitative Inquiry into the Social and Political Development of the Soviet Republics" (1980), ett arbete av vida större relevans för den sökta tjänsten än avhandlingen. De "comments on the data" som meddelas i ett appendix är kortfattade och föga upplysande; i alla händelser minskar de inte läsarens misstro mot datas kvalitet. Bortsett från denna kritiska synpunkt måste emellertid också detta arbete prisas; det ger en god bild av de regionala skillnaderna i Sovjetunionen och de uppställda hypoteserna – till dels inte särskilt djärva – provas intelligent. Förf:s analyser av läget 1956 jämfört med 1973 är stimulerande, särskild vad gäller frågan huruvida moderniseringen lett till ökad jämlikhet mellan regionerna.

Om sovjetiska regionala förhållanden handlar ytterligare ett antal uppsatser. Viktigast av dessa är enligt min uppfattning "Soviet Regional Planning: Some Theoretical Considerations" (1982), med dess översikt och värdering av skilda tolkningsmodeller och olika ansatser för analys av den sovjetiska verkligheten. "Den sibiriska utmaningen. En studie av regionala förvaltnings- och planeringsproblem i Sovjetunionen" (manuskript) är en inte fullt genomarbetad presentation, i vilken författaren fört in åtskilligt av vad han berättat i andra sammanhang om regionala skillnader och om planeringsstrukturer. Men här finns även en god om också i huvudsak deskriptiv behandling av den nationella regionalpolitiken. – Nämnas bör vidare recensionen (1980) av Lars Ohlssons avhandling om den lokala förvaltningen i Sovjetunionen samt "Politik i Sovjetunionen" (tills med M Bäck), en nyttig lärobok.

Ett andra huvudområde i Dellenbrants forskning är Kooperationen, särskilt frågan om kooperativ demokrati. Främsta resultatet av denna forskning är rapporten

"Kooperativ demokrati. En jämförande studie av styrelseformer och medlemsdeltagande i några kooperativa föreningar" (1979). De inledande beskrivningarna av kooperativa teorier och kooperativ organisation är välgjorda men viktigast är den empiriska undersökningen av sex föreningar i mälardalsregionen, valda så att enheter av olika storlek och karaktär beaktas. Självfallet är räckvidden begränsad och möjligheten att dra generella slutsatser liten. Men studien är som explorativ ansats värdefull. Noteras bör i detta sammanhang också "Föreningsdemokrati och företagsdemokrati. Två vägar till införandet av ekonomisk demokrati" (1981), som ger överblick över en intensiv och många gånger snårig debatt, samt artikeln (tills med V Pestoff) "Elites as Gatekeepers".

Sammanfattningsvis kan framhållas att Dellenbrant är en god kännare av sovjetiska förhållanden, inklusive de regionala. Han skriver flyhänt men lättlästheten vinnes ibland på bekostnad av djup. Produktionen på områden vid sidan av sovjetforskningen äger begränsad tyngd.

Gustafsson (f1943) disputerade för doktorsexamen 1972, förordnades till docent i statskunskap 1976 och blev ordinarie universitetslektor 1977. Hon har en lång och väl vitsordad lärartjänstgöring på skilda nivåer vid universitetet. Hennes erfarenhet av utbildningsplanering är avsevärd, liksom hennes insatser som forskningsadministratör. För närvarande innehar hon forskartjänst vid HSFR.

Gustafssons vetenskapliga produktion faller till betydande del centralt inom den sökta tjänstens område, utifrån varje rimlig tolkning av ämnesbeskrivningen. Ett första huvudområde är kommunforskning, särskilt kommunsammanslagningar. Gustafsson var här tidigt ute och behandlade i sin licentiatavhandling (1969) kommunreformens konsekvenser bl a för den kommunala demokratin. Materialet är omfattande och hanterat med omsorg och teknisk skicklighet. Resultaten vad gäller förtroendemannakårens storlek och sammansättning speglar korttidseffekterna. De långsiktiga verkningarna av reformen kan vara andra och Gustafsson har därför följt upp sin grundläggande insats, samlat in data fortlöpande och genomfört nya analyser, presenterade i en rad uppsatser. Till Gustafssons arbeten på kommunområdet hör vidare "Local Government Reform in Sweden", som är ett försök till samlad utvärdering av kommunreformen, samt uppsatserna "Modes and Effects of Local Government Mergers in Scandinavia" (1980) och "Local Government Reform in Sweden" (1981).

Med visst fog kan hävdas att Gustafssons skrifter om kommunala spörsmål vid läsning i dag ter sig föga kontroversiella eller ens provokativa. Därvid måste dock hållas i minnet att det till inte ringa del beror på Gustafs-

sons insatser att vi idag kan finna vissa företeelser och samband självklara. Mera värd att beakta är en kritik som riktar sig mot att analyserna ibland får en viss mekanisk karaktär och att framställningen, särskilt i de tidigaste arbetena, gärna blir något flack.

Ett andra huvudområde har varit politisk socialisation, där Gustafsson svarat för en pionjärinsats, särskilt ifråga om studiet av socialisationen i dess förhållande till allmänna samhällskaraktäristika. I föreliggande sammanhang är doktorsavhandlingen "Strukturomvandling och politisk socialisation" (1972) främst av intresse. Förf studerar här hur strukturomvandlingen influerar det politiska delsystemet i tre typer av kommuner: expanderande, stagnerande och retarderande. Syftet är att fastställa eventuella samband mellan å ena sidan förändringstakt och förändringskaraktär och å andra sidan politiska värderings- och handlingsmönster. Data bygger främst på en omfattande enkät och förf:s goda handlag med empiriska undersökningstekniker visar sig även här. Resultaten är delvis av betydande intresse. För en internationell publik har de redovisats bla i "Environmental Influence on Political Learning" (1974).

Under senare år har Gustafsson med framgång arbetat inom ett område som hon själv betecknar som "public policy and implementation", delvis inom ramen för den forskartjänst hon innehar vid forskningsrådet och som benämns "decentralisering av politisk makt". Flera av de studier som denna verksamhet resulterat i ligger centralt inom tjänstens område och vittnar om en avsevärd teoretisk fördjupning. Störst intresse tilldrar sig måhända förf:s resonemang kring begreppen metapolitik, symbolpolitik och pseudopolitik sådana de framträder i uppsatserna "From issue to metapolicy - the case of Sweden" (1983), "Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power" och "Några preliminära resultat från projektet 'decentralisering av politisk makt'" (1983). Det är här otvivelaktigt ifråga om ett väsentligt tillskott till den statsvetenskapliga analysapparaten och om en betydelsefull belysning av pågående förändringar i samhället.

Också de mera empiriskt orienterade arbetena inom detta område ger inblickar i det aktuella skeendets mekanismer och innebär bidrag till analysen av relationerna mellan skilda beslutsnivåer. Av uppsatserna kan nämnas "Land use policy - some lessons to be learnt from the Norum case" (1981) och "The function of master planning in Swedish and Norwegian land use policy" (1981). Bäst sammanfattas kanske förf:s grundsyn i "Comparing Implementation Processes in Sweden and the United States". I sammanhanget bör vidare nämnas de långt ifrån ointressanta artiklarna "Concepts

of Rationality and the Policy Process" (1979) och "Post-Industrial Changes in Policy Style" (1980), (bägge författade tillsammans med J J Richardson).

En lång rad av arbeten i Gustafssons publikationslista hänför sig till ett fjärde område som dock i vissa avseenden inte skiljer sig så skarpt ut vare sig från kommunforskning eller "public policy". Det gäller "planeringsforskning". En hel del av skrifterna har karaktär av kvalificerade utredningsrapporter men flera av dem innehåller utpräglade forskningsresultat, särskilt ifråga om samspelet mellan kommunal och statlig planering, mellan regional och nationell sådan. Förf:s goda omdöme präglar hithörande skrifter, vilkas ämnen genomgående är högst relevanta för professuren.

Som sammanfattning vill jag peka på att Gustafssons forskarprofil i hög grad bestäms av en kombination av gedigen kunskap om svensk och utländsk politisk verklighet och förmåga att, mot bakgrunden av denna kunskap, genomföra omfattande empiriska forskningsprojekt som skänker oss nytt vetande av förhållandevis generell räckvidd. I det kretslopp, som de samhällsvetenskapliga metodologierna är inblandade i, står Gustafssons huvudansats för närvarande förvisso inte i zenit, snarare i nadir. Denna omständighet kan dock tas med största ro. Omfattande fältundersökningar, gärna statistiskt representativa analyser av större populationer, bevarar sitt värde - *nota bene*, om de, som hos Gustafsson, är utförda efter noggranna förberedelser, med utpräglad hantverksskicklighet och med grund i plausibel teori och beprövat vetande.

Lane (f 1946) avlade licentiatexamen 1973 och förordnades 1975 till docent i statskunskap, sedan han dessförinnan förklarats äga kompetens motsvarande doktorsexamen. Lane har en kvalificerad utbildning också i vetenskapsteori. Hans meritering ifråga om undervisning är mycket god. För närvarande innehar Lane forskartjänst vid HSR.

Kvalitativt sett är "politisk teori", i vid mening, utan tvekan det forskningsområde, där Lane gjort sina mest betydelsefulla insatser. "Två slag av medel-mål-kontexter: Om medel-mål-terminologins användning i Weber, Parsons och Simon" (1973) är en utmärkt prestation av en ung forskare. Samma omdöme måste fällas om Lanes analyser av maktbegreppet och om hans kritik av Easton. Ibland kan applikationen av de från formallogiken hämtade instrumenten kännas en smula tröttnande och de beledsagande angreppen på "offren" tämligen onödiga. Men i allt väsentligt är Lane en skicklig teoretiker med vidsträckt beläsenhet.

Flertalet av hans skrifter på området rör endast indirekt den sökta tjänstens centrala delar. På gränsområdet

mellan politisk teori och vad Lane själv betecknat som "public administration and public resource allocation" finns emellertid några viktiga undantag, främst "Begreppslabyrinter i Administrativ forskning: om begreppen byråkrati och decentralisering" (1981). Samma gäller beträffande gränsområdet mellan politisk teori och vad Lane kallar "comparative politics". Vad Lane har att säga om autonomibegreppet (främst i artikeln "Some theoretical notes on institutional autonomy", 1977) är ofta skarpsinnigt och bör kunna finna empiriska tillämpningar.

Under de senaste fem åren har Lane producerat en ström av empiriskt orienterade skrifter, mestadels författade tillsammans med annan (eller andra) forskare. Studierna faller i huvudsak inom områdena "higher education", "public administration and public resource allocation" och "comparative politics". Många av skrifterna utgör variationer på samma tema och är varandra starkt överlappande; ändå måste det sägas att produktionsstakten är imponerande.

Kanske har det hela rent av gått lite väl snabbt, kanske skulle förför ha vunnit på en viss återhållsamhet. Lanes empiriskt inriktade studier håller nämligen inte samma genomsnittligt höga standard som hans teoretiska. Bäst är enligt min mening de politiskt-ekologiskt orienterade arbetena inom området jämförande politik, i flertalet fall behandlande de europeiska demokratierna ur skilda synvinklar. Främst bör nämnas "Politics and Society in European Democracies" (manuskript; tillsammans med S Ersson), i vilket författarna ambitiöst nog vill företa "a comprehensive analysis of the interaction between society and politics in the West-European democracies, sixteen countries all in all". Det har blivit en mäktig volym, där framställningen präglas och i viss mån tyngs av mängden av data och tabeller men där många insikter, baserade på inträngande behandling av ett omfattande material, förmedlas. – Inom hithörande område framstår ytterligare några studier som väsentliga: "Ecology of Party Strength in Western Europe" (tills med K Janda och S Ersson), "Public Finance Variations" (tills med S Ersson) samt "Political Stability in European Democracies" (1983, tills med S Ersson).

Det blir i detta sammanhang oundvikligt att beröra frågan om medförfattarnas roll. Från flera utgångspunkter bör förmåga att samarbeta med andra forskare anses meriterande. Samtidigt beror det på omfånget av vederbörande medverkandes insatser hur hundraprocentigt ett arbete kan räknas sökanden tillgodo. Just när det gäller det forskningsområde, som nyss berörts, synes det uppenbart att medförfattarna haft avsevärd betydelse, såväl i teoretiskt som i metodologiskt avseende. Nu kan det hävdas att problemet inte är så stort, eftersom de

politisk-ekologiska arbetena inte är så centrala i relation till professurens ämnesområde. Problemet återkommer emellertid ifråga om bägge de huvudområden, där Lane åberopar för tjänsten mera relevanta, empiriskt orienterade undersökningar, nämligen "higher education" och "public administration and public resource allocation".

Inom det senare fältet har så gott som samtliga verk en eller flera medförfattare och inom det förra det stora flertalet. Mitt intryck är att Lanes roll i många fall varit klart dominerande över medförfattarnas och att medförfattarna ofta svarat för teknisk-statistisk expertis; vissa viktiga undantag från denna "regel" finns dock.

Undersökningarna inom området "högre utbildning" är alldeles särskilt besvärliga att få rätsida på: bedömningen försvaras av att studierna går i varandra, redovisas på skilda språk och framträder med mycket olika grad av popularisering. Av störst intresse i föreliggande sammanhang är "Higher Education and Public Administration" (1983, tills med B Fredriksson). Detta arbete ger en god översikt av den svenska utvecklingen, delvis med utnyttjande av de autonomiresonemang som Lane gärna återvänder till. Framställningen är klar och överskådlig och de resultat, som i slutkapitlet redovisas, med implikationer för olika teoretiska modeller och givna synsätt, äger betydande intresse. Arbetet har ett avsevärt meritvärde. Åtskilligt lättviktigare är "Creating the University of Norrland. Goals, Structures and Outcomes" (1983). Inledningskapitlet om implementationsbegreppet är elegant skrivet men föga integrerat med framställningen i övrigt. Skildringen av de norrländska högskolornas tillkomst är probleminriktad men tränger inte särskilt djupt i analysen.

En särskild plats i Lanes produktion intar det arbete som i olika sammanhang begåvas med skilda titlar men som bl a heter "Higher Education Attitudes" (1983, tills med A Westlund och H Stenlund). Baserad på en enkätundersökning från 1979/80 ger denna studie upplysningar om attityder hos olika kategorier av högskoleanställda: forskare, undervisare och administratörer. Obestridligen förtjänar resultaten uppmärksamhet, de är i vissa delar överraskande. Det kan diskuteras hur centralt undersökningen står med avseende på den sökta professurens ämnesbeskrivning. För min del är jag benägen att tillmäta studien ett inte obetydligt meritvärde.

En lång rad skrifter faller inom det fält som Lane betecknar som "public administration and public resource allocation" (många av dem författade tillsammans med en eller flera av T Magnusson, H Stenlund och A Westlund). Ett flertal överlappningar finns och vissa av de i publikationslistan upptagna numren är populariserade versioner av originalartiklar. Enligt min åsikt är vissa av

uppsatserna förtjänstfulla, medan andra är påfallande deskriptiva och i några fall triviala. Också där teknisk skicklighet demonstreras vid analysen (och tekniken är i vissa fall synnerligen avancerad), frågar sig läsaren ofta, både om de studerade problemen verkligen är de ur politisk-administrativ synvinkel mest intressanta och om de politiskt intressanta problemen bäst belyses med den valda infallsvinkeln. Av störst värde synes mig de uppsatser vara, där Lane översiktligt och kritiskt granskar teorier och modeller. Dit hör "Eight propositions concerning public resource allocation" (1979) och "Homo Economicus och Homo Politicus: en kritik av beslutsteorier om offentlig resursallokering" (1981, tills med A Westlund och H Stenlund). Av relevans i föreliggande sammanhang är vidare "Kommunkostnadsindex – en utvärdering" (1983, tills med T Magnusson) samt "State Control and Local Autonomy" (1982, tills med T Magnusson).

Som avrundning kan framhållas att Lane med stor framgång utnyttjar sin vetenskapsteoretiska kompetens, såväl i analyser av centrala begrepp i statsvetenskapen som i undersökningar av enskilda författares uppsättning av verktyg. Hans empiriskt orienterade studier är mångfasetterade men ojämna. I sin forskning tar han gärna upp viktiga problem i pågående internationell diskussion; detta gäller även ifråga om de delar av hans produktion som har störst relevans för den nu aktuella professuren.

Jag går så över till uppgiften att rangordna de sökande.

Vad först beträffar Dellenbrant finner jag, med all respekt för hans i stora delar utmärkta sovjetforskning, att han i denna konkurrens måste sättas klart efter sina medtävlare. Varken kvantitativt eller kvalitativt når Dellenbrant i sin produktion upp till Gustafssons eller Lanes nivå.

Återstår den besvärliga jämförelsen mellan Gustafsson och Lane. Bägge har sina tydliga svagheter; dessa väger dock, i den omfattande produktionen, förhållandevis lätt mot de många förtjänsterna. Gustafsson och Lane är båda väl kompetenta till den sökta professuren; ett konstaterande som det självfallet är en utomordentlig glädje för mig att kunna göra.

Gustafsson har sin främsta tillgång i behärskandet av de empiriskt orienterade teknikerna, i den omsorgsfulla planläggningen av omfattande undersökningar och i det säkra fullföljandet av stora projekt. Flera av hennes undersökningar har direkt relevans för professurens ämnesområde, så som detta formulerats i ämnesbeskrivningen. Främst gäller detta arbeten, som berör kommunala problem och frågor om relationer mellan beslutsnivåerna. Även avhandlingen bör räknas som en klar merit i sammanhanget. Som teoretiker kan Gustafsson inte

mäta sig med Lane, även om hennes senare uppsatser, särskilt de som knyter an till decentraliseringstemat, vittnar om en betydande fördjupning.

Lanes styrka ligger på den allmänna politiska teoriens område, varvid bör betonas att han gjort utmärkta insatser också inom administrativ teori. Flera av de teoretiska uppsatserna, större och mindre, är av hög internationell klass. Som empiriker är Lane ojämn och klart underlägsen Gustafsson, även om flera av de senaste årens arbeten innebär framsteg. Mest tillfredsställande är studierna inom området jämförande politik men också vissa av arbetena om högre utbildning och om budgetering är av god kvalitet. Problemen är dels att medförfattarnas roll i många fall synes avsevärd, dels att flera väsentliga arbeten endast har indirekt relevans för tjänstens ämnesområde.

Sammanfattningsvis kan man säga att Gustafssons bästa arbeten faller centralt inom tjänstens ämnesområde, medan Lanes bästa arbeten faller utanför eller jämförelsevis perifert inom området. Jag tillmäter denna omständighet en avgörande vikt. Om det hade varit fråga om en professur i politisk och administrativ teori, hade Lane varit given etta. Om det gällt en professur i offentlig förvaltning, utan inskränkning, hade läget varit jämnare. När det nu är fråga om en professur i offentlig förvaltning, särskilt regional politik och förvaltning, synes det mig uppenbart att Gustafsson skall ges företräde.

Jag förklarar sålunda Gustafsson och Lane kompetenta till den sökta professuren i offentlig förvaltning, särskilt regional politik och förvaltning, och uppför dem i följande ordning:

- 1) docent Gunnel Gustafsson,
- 2) docent Jan-Erik Lane.

Pär-Erik Back

*Samhällsvetenskapliga fakulteten
Tjänsteförslagsnämnden
Umeå universitet
Umeå*

Som särskild ledamot i tjänsteförslagsnämnden vid upprättande av förslag till innehavare av den ledigförklarade professuren i offentlig förvaltning, särskilt regional politik och förvaltning får jag härmed avge följande utlåtande.

Kvarstående sökande är docenterna Jan Åke Dellenbrant, Stockholm/Uppsala samt Gunnel Gustafsson och Jan-Erik Lane, båda Umeå.

Två omständigheter gör ärendet komplicerat och svårbedömbart. För det första ämnesrubriceringen och äm-

nesbeskrivningen. Professuren är en professur i offentlig, alltså statlig och/eller kommunal förvaltning. Men den är därutöver inriktad på regional politik (inte regionalpolitik?) och regional förvaltning, alltså närmast läns- och landstingsnivå.

Ämnesbeskrivningen preciserar tjänsten så till vida att det sägs att den skall ha statsvetenskaplig inriktning. Förvaltningen och förvaltningsförfarandet skall ses ur ett politiskt perspektiv. Sedan står inte innebörden av den följande meningen i ämnesbeskrivningen klar för mig. "I första hand ses förvaltningsorganen som verkställare av beslut fattade av folkvalda församlingar på nationell, regional och lokal nivå och i andra hand som aktörer i den process som leder fram till politiska beslut". Vari består motsättningen mellan det som ställs i första hand och det som ställs i andra hand? Den följande meningen är en exemplifiering och därför mindre betydelsefull. Det andra stycket i ämnesbeskrivningen för till skillnad mot ämnesrubriceringen fram "relationen mellan nationell, regional och lokal nivå".

Om man strängt håller sig till ämnesrubriceringen "särskilt regional politik och förvaltning" är det nog tveksamt om någon av de sökande är kompetent. Med hänsyn till "luftigheten" i ämnesbeskrivningen finner jag mig dock nödgad att ha en mera vid syn på vad som kan anses som kompetensgivande. Jag har sålunda betecknat som liggande inom professurens ram även Dellenbrants doktorsavhandling om diskussionen i Sovjetunionen under 1960-talet om ekonomiska reformer, Gustafssons skrifter om politisk socialisation och Lanes samtliga teoretiska arbeten. Att Dellenbrant i allt väsentligt sysslat med Östeuropa är på intet sätt ett minus. Däremot ligger Lanes produktion i komparativ politik utanför ramen. Den är dock enligt min mening, förutsatt att den är av god kvalitet och att kompetens i övrigt föreligger, att betrakta som en komplementär merit i sammanhanget.

Den andra omständigheten som är besvärande är att samtliga sökande – minst Dellenbrant och mest Lane – har medförfattare. Vad Lane beträffar är det fråga om den övervägande delen av den empiriskt inriktade produktionen. Dellenbrant har på ett föredömligt sätt angivit vad hans medförfattare står för. Gustafsson lämnar inga upplysningar såvitt angår en betydelsefull del, nämligen skrifterna tillsammans med J J Richardson. Lane har knappast givit ett ord till vägledning. Som enbart ledamot av tjänsteförslagsnämnden har jag inte kunnat avkräva de sökande en självdeklaration. Det vore emellertid enligt min mening lämpligt om nämnden gjorde det. I det läge vari jag befinner mig har jag inte kunnat göra på annat sätt än att jag bedömt skrifterna med medförfattare som om de helt och hållet vore skrivna av resp sökande.

För att inte bli missförstådd vill jag tillfoga att med den "projektinriktning" som kännetecknar och rimligen bör känneteckna samhällsvetenskaplig forskning av i dag är det naturligt med medförfattare. Men jag erinrar om stadgandet i högskoleförordningen 8:35 andra stycket att vetenskaplig avhandling som har författats av två eller flera personer gemensamt får godkännas som doktorsavhandling för sådan författare vars insatser kan särskiljas.

Jan Åke Dellenbrant är född 1946. Han avlade fil mag-examen 1968 (kompletterad 1970) med tre betyg i vardera ryska språket, statskunskap och historia samt med två betyg i nationalekonomi. Han blev filosofie licentiat 1971 i statskunskap och filosofie doktor 1972 i samma ämne.

Dellenbrant kan uppvisa en omfattande tjänstgöring som lärare och forskare. Han började sin tjänstgöring vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet 1968 som amanuens, blev från och med den 1 januari 1971 extra universitetslektor (först som vikarie) och var under tiden 1 juli 1974–30 juni 1977 studierektor vid institutionen. Han kom sedermera att knytas även till avdelningen för öststatsforskning. Han har vikarierat i sammanlagt tre år på professuren i öststatsforskning och var också tidvis forskarassistent vid avdelningen. 1978 förordnades han till docent i statskunskap, särskilt öststatsforskning. Han har sedan 1977 även varit anställd vid Stockholms universitet och tjänstgjort som forskarassistent, docent och forskare. Han har varit ansvarig för planering och ledning av ett antal större forskningsprojekt. Han har en bred utlandskännedom och har besökt vetenskapliga institutioner i Sovjetunionen och Polen samt institutioner och forskningsinstitut i Amerika och Västeuropa med inriktning på östblocket.

Med sin gedigna både akademiska och militära utbildning i ryska språket var det naturligt för Dellenbrant att inrikta sig mot politiken i öststaterna. Hans doktorsavhandling, (11) *Reformists and Traditionalists, a Study of Soviet Discussions about Economic Reform 1960–1965* (1972 – 166 s), avser den interna diskussionen i Sovjetunionen mot slutet av Krusjtjevs tid och början av Brezjnev-epoken om det ekonomiska systemet. Materialet är begränsat till artiklar och inlägg i tidningar och ekonomiska tidskrifter, men förf tar självfallet också upp de uttalanden i ämnet som gjordes av de ledande politikerna. En grupp diskussionsdeltagare som står i förgrunden är företrädarna för den ekonomiska vetenskapen, bland dem Kantorovich, Leontyev, Liberman och Nemchinov.

Dellenbrant delar in debattörerna i olika skolor, den matematiska skolan, Liberman-skolan och traditionalisterna. Framför allt Liberman-skolan pläderade för en

ökad dekoncentrering och en ökad plats för vinstintresset inom ekonomin. Traditionalisterna motsatte sig detta. Den ekonomiska reform som beslöts 1965 efter Krusjtjevs fall och som bär Kosygins prägel, betecknas av förf som en syntes, på en gång en ökad dekoncentrering med större vikt vid vinsten och en ökad centrering.

Boken är lättläst och rör ett intressant ämne. Någon djupare analys möter man dock inte. I allt väsentligt är det fråga om en omsorgsfull redogörelse för själva debatten, en redogörelse som här och var avbryts av reflektioner av förf. I ett avslutningskapitel lämnas en välskriven sammanfattning. Förf tar härvid också ställning till den sk konvergensteorin, dvs den teori som säger att Sovjetunionen närmat sig västvärldens ekonomiska system, liksom västvärlden närmat sig det sovjetiska. De ryska ekonomerna, som i och för sig var väl bevandrade i västvärldens ekonomiska vetenskap, tog energiskt avstånd från teorin och Dellenbrant är benägen att hålla med dem. Frågan är kanske till sist inte särskilt intressant från vetenskaplig synpunkt, därför att svaret blir beroende av hur man definierar så värdefullade ord som kapitalism och socialism.

Dellenbrants huvudarbete är (15) *Soviet Regional Policy, a Quantitative Inquiry into the Social and Political Development of the Soviet Republics* (1980 – 192 s). Rubriken är i varje fall för en svensk läsare missvisande så till vida som boken inte innehåller en analys av den sovjetiska regionalpolitiken utan studerar de faktiska skillnaderna mellan de 15 republikerna. Rubriken är däremot rättvisande i sitt understrykande av att det är fråga om en kvantitativ undersökning. Denna bygger på ett mycket stort material, huvudsakligen hårddata. Dellenbrant har själv haft hjälp med datainsamlingen liksom med datakörningarna men själv är han väl bevandrad i de tekniker han använder som regressionsanalys och faktoranalys.

Man kan sätta vissa frågetecken för uppläggnings och material. Analysenheterna är de 15 republikerna. Men dessa är väldigt olika i fråga om yttorlek och folkmängd. Den ryska republiken (RSFSR) omfattar mer än $\frac{3}{4}$ av arealen och har åtskilligt mer än hälften av folkmängden. Är analysenheterna lämpade för en jämförelse? Man kan också ställa sig frågande till den sovjetiska statistikens användbarhet. Mäter den alltid vad den säger sig mäta? Förf gör gällande att den är "quite satisfactory" för en jämförelse republikerna emellan.

Inledningsvis diskuterar Dellenbrant "teoretisk infalls-vinkel" och väljer vad han kallar teorierna om modernisering (kända från studier om u-länderna). Ett viktigt led är teorin om social mobilisering och politisk rekrytering. Modernisering leder till ökad mobilisering. Dellenbrant ställer upp tre hypoteser, nämligen (1) Modernise-

ringsnivån har genomgående höjts i Sovjetunionen sedan 1950-talets mitt. (2) Det har skett en utjämning mellan republikerna. (3) Det finns ett positivt samband mellan socio-ekonomisk utveckling (social mobilisering) och politisk rekrytering.

Dellenbrant finner hypotes 1 bekräftad. Något annat var väl inte heller att vänta. Hypotes 2 finner han falsifierad. Skillnaderna mellan republikerna har inte utjämnats. Även det resultatet är väl knappast oväntat. Hypotes 3 stämmer, om man bortser från de baltiska republikerna, där dock förhållandena är något avvikande.

Dellenbrant har förvisso gett oss en insikt i skillnaderna mellan de olika Sovjetrepublikerna. Jag skall här inte gå in på urvalet av indikatorer för att mäta modernisering och social mobilisering utan begränsa mig till en kommentar till de orsaksförklaringar han för fram. Ekonomisk utveckling och utjämning mellan republikerna kan väl vara ett mål men det kan finnas andra och kanske mera grundläggande mål för Sovjets politik, vilka styr investeringar och satsningar av olika slag och på olika håll i landet, t ex säkerhetspolitiska och militärstrategiska. Även hänsynen till olika befolkningsgrupper och nationaliteter torde spela in. Boken är att betrakta som ett framsteg i förhållande till doktorsavhandlingen men man saknar även här en djupare analys av sammanhangen.

Till "Soviet Regional Policy" an knyter en rad andra skrifter, några publicerade dessförinnan som (13) *Regional Differences in Political Recruitment in the Soviet Republics* (European Journal of Political Research, 1978 s 181–201), andra därefter. Av de senare bör här nämnas (27) *Nationaliteter och regionalpolitik i Sovjetunionen* (Bidrag till öststatsforskningen, vol 10 nr 1 s 111–143 – 1982). Den kan sägas komplettera "Soviet Regional Policy" med sin analys hur nationalitetspolitiken och regionalpolitiken förhåller sig till varandra. Områden med markant rysk befolkning har gynnats. Av intresse är vidare (26) *Soviet Regional Planning, some Theoretical Considerations* (1982, stencil 21 s), en skrift som är uppslagsrik.

I stencil föreligger även (30) *Den sibiriska utmaningen, en studie av regionala förvaltnings- och planeringsproblem i Sovjetunionen* (1983, 161 s). Den innehåller mycket stoff som återkommer från tidigare skrifter. Nytt är uppföljningen med den elfte femårsplanen vid den 26 partikongressen och utfallet de två första åren 1980 och 1981. Titeln den sibiriska utmaningen är något missvisande, därför att diskussionen i regel förs på republiknivå och Sibirien ingår som en del av RSFSR.

Dellenbrant står även bakom en FOA-rapport från september 1981 med titel (25) *Teknologisk utveckling i Sovjetunionen* (148 s). Dellenbrant har varit projektledare och Adam Perłowski har skrivit rapporten frånsett

några sidor.

Dellenbrant har tagit ett steg utanför Sovjetunionens gränser med (28) *Polens partisystem – kontinuitet och förändring* (Statsv tidskr 1982 s 48–51). Han ger en översikt och har vissa reflektioner om utvecklingen. Artikeln har kritiserats i Statsv tidskr 1983 av Edith Mä-giste.

Förutom östblocket har Dellenbrant även intresserat sig för Kooperationen. På detta fält föreligger ett par skrifter. I (18) *Kooperativ demokrati, en jämförande studie av styrelseformer och medlemsdeltagande i några kooperativa föreningar* (Stockholmsinstitutionens forskningsrapporter 1979:2, 120 s jämte appendix) redovisas resultaten från en enkät till två konsumföreningar, två HSB-föreningar och två LRF-föreningar i Västmanlands län. Resultaten är intressanta. Till denna forskningsrapport an knyter (20) *Elites of Gatekeepers: Democratic and Oligarchic Tendencies in Swedish Cooperative Organizations* (Statsv tidskr 1980 s 235–43; tillsammans med Victor Pestoff). Huvudrapporten på området är (23) *Förenings- och företagsdemokrati, två vägar till ekonomisk demokrati*, en studie utförd på uppdrag av kooperationsutredningen (Ds I 1981:13, 85 s). Diskussionen av de olika demokratibegreppen förefaller mig något suddig. Förf kommer även in på styrelserepresentationslagen, MBL och löntagarfonderna. Rapporten är lättläst om än mycket översiktlig.

Till ansökningshandlingarna har Dellenbrant fogat även ett antal recensioner, några tillkomna som resultat av fakultetsopponentsuppdrag, samt en god lärobok om (12) *Politik i Sovjetunionen* (2 uppl 1982 – 142 s). Vissa avsnitt i läroboken har skrivits av Mats Bäck.

Dellenbrant gör intryck av att vara en energisk, uppslagsrik, tekniskt förfaren forskare. Hans huvudintresse har varit östblocket – ekonomi och regionala skillnader i Sovjetunionen. Hans huvudarbete är Soviet Regional Policy. Han skriver väl. Stundom har han en benägenhet att förenkla. Det är att förvänta att han i kommande arbeten kan nå en djupare analysnivå.

Gunnel Gustafsson är född 1943. Hon avlade fil kand-examen 1967 med två och ett halvt betyg i nationalekonomi, ett betyg i pedagogik och tre och ett halvt betyg i statskunskap. Hon blev filosofie licentiat i statskunskap 1970 och disputerade i samma ämne 1972.

Gustafsson har en omfattande tjänstgöring som lärare och forskare. Hon började sin tjänstgöring vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå 1966 som amanuens, var sedan ett par års tid anställd vid Kommunalforskningsgruppen för att senare åter knytas till Umeå som universitetslektor och som forskarassistent samt, efter

att 1976 ha antagits som docent, även som docent och vikarierande professor. Hon har tjänstgjort som studierektor något mer än ett år och som prefekt i två och ett halvt år. Sedan 1980 innehar hon en forskartjänst vid Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet i decentralisering av politisk makt. Hon har varit ansvarig för planering och ledning av större forskningsprojekt. Hon är ledamot av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet och av prioriteringsgrupp inom Riksbankens jubileumsfond. Hon har breda internationella kontakter inom ämnet.

Sina bifogade skrifter har Gustafsson indelat i fyra grupper nämligen: (1) Local policy and local government reforms, (2) Political socialization and recruitment to political posts, (3) Urban planning and (4) Public policy and implementation. Viss överlappning mellan grupperna föreligger av naturliga skäl, men jag följer indelningen.

(1) *Local Policy and Local Government Reforms (nr 1–8)*

Gunnel Gustafsson knöts som licentiat till kommunalforskningsgruppen och fick inom denna till uppgift att från kommunaldemokratisk synpunkt analysera vissa konsekvenser av kommunblocksreformen. Hon utgick från förändringarna inom förtroendemannakåren, och resultaten av sitt arbete presenterade hon i sin licentiatavhandling (1) *Blockreformens inverkan på förtroendemannakårens storlek och sammansättning, en studie av den 1962 beslutade blockreformens inverkan på förtroendemannakårens storlek och sammansättning i blockkommunerna Västerås, Skellefteå, Avesta, Olofström, Vara och Haparanda* (stencil – 1969, 165 s förutom bilagor). Titeln ger inte full rättvisa åt Gustafssons insats. Hon har undersökt även annat, bl a förtroendemannakårens attityder till blockreformen.

Titeln anger det kommunurval som Gustafsson bygger på, i huvudsak kommunalforskningsgruppens sk F-urval. Det är fråga om sådana blockkommuner som var färdigbildade (eller i två fall i huvudsak färdigbildade) den 1 januari 1967. Förf jämför läget före den 1 januari 1967 i de tidigare sammanlagt 25 kommuner, som bildade de sex blockkommunerna med läget i dessa blockkommuner efter sagda datum. Materialet består förutom av sedvanliga förtroendemannaförteckningar av en omfattande enkät våren 1967 till nämnda population. Med utgångspunkt från kommunalforskningsgruppens systemanalytiska, förklarande ansats analyserar förf sitt material med stor omsorg och god teknisk färdighet. De frågor hon ställer och de hypoteser hon formulerar är "kloka" om än många. I sina slutsatser iakttar hon vederbörlig försiktighet. Förf visar bl a att förtroendemannakåren minskade med omkring 60 %, att den relativa

andelen kvinnor sjönk, att genomsnittsåldern ökade och att det relativa antalet högutbildade ökade. Resultaten var väl för den initierade knappast överraskande men kom att uppmärksammas och spela en icke oväsentlig roll i den fortsatta diskussionen om den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin.

Materialet till avhandlingen insamlades våren 1967, kort efter kommunsammanslagningarna, och det är givet att långtidseffekterna kan vara andra än de genast observerade. Det är därför värdefullt att Gustafsson en tid framåt bevakade frågan. Bl a tillställde hon förtroendemännen i Skellefteå ytterligare en enkät 1970. Hon redovisade sin bevakning i: (2) *Vad tycker de kommunala förtroendemännen om kommunsammanslagningen?* (Politik 1971:1 s 1–44), (3) *Tid och politik* (Statsv tidskr 1971 s 384–92) och (4) *Vem styr i storkommunen?* (Politik 1973:3 16s). Bilden blir mera nyanserad, minusposterna i vissa fall nedtonade, men grundtonen är densamma.

Till frågan om förtroendemannakårens sammansättning återkommer Gustafsson i de översiktliga och engelskspråkiga (6) *Local Government Reform in Sweden* (1980 – 189 s) och (8) en artikel med samma titel i "Local Government Reform and Reorganization" (ed A B Gunlicks, 1981 p 76–92). Boken liksom artikeln ger en förtjänstfull översikt av kommunblocksreformen och en likaledes förtjänstfull sammanfattning av forskningsresultaten på området. Någon gång förefaller det mig som om förf haft för bråttom. Och jag tycker att definitionen av begreppet "local self-government" knappast är klargörande för vare sig en utländsk eller en inhemsk läsekrets. I samband med indelningsreformerna har det talats mycket om hotet mot den kommunala självstyrelsen. Någon gång bör det dock få sägas, att det övervägande antalet landskommuner före 1952 gjorde praktiskt taget endast vad de var skyldiga till enligt speciallagarna och alltså sällan utnyttjade sin allmänna kompetens enligt kommunallagen. Att ett par stora kommuner (helt olagligt) drev egna universitet är en annan sak och har för övrigt inget med den allmänna kompetensen att göra. Sin goda orientering om motsvarande förhållanden i de övriga nordiska länderna har Gustafsson visat i (7) *Modes and Effects of Local Government Mergers in Scandinavia* (West European Politics 1980 s 339–57).

(2) *Political Socialization and Recruitment to Political Posts* (nr 9–14)

Gustafsson kom därefter att ingå i ett forskningsprojekt vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå, vilket rubricerades som "Strukturömvandling och politiskt beslutsfattande" och som presenterats i en skrift med samma titel (5). Vad projektet inriktade sig på var alltså den viktiga frågan hur strukturömvandlingen påverkade det

politiska systemet i expanderande, stagnerande och retardierande administrativa enheter. Det var alltså kommunerna som utgjorde forskningsobjektet, och man utvalde tre ungefär jämnstora kommuner, Upplands-Bro (expanderande), Ovanåker (stagnerande) och Jokkmokk (retardierande). Gustafsson svarade inom projektet för den politiska socialisationen och presenterade sina forskningsresultat i sin doktorsavhandling (9) *Strukturömvandling och politisk socialisation* (1972 – stencil 107 s förutom bilagor).

Syftet med undersökningen är, som förf skriver (s 57), att fastställa eventuella samband mellan å ena sidan förändringstakt och förändringskaraktär och å andra sidan politiska värderings- och handlingsmönster. Hon frågar sig hur strukturömvandlingen inverkar på barnens, föräldrarnas och lärarnas politiska kultur och på skillnader mellan föräldrar och barn i detta hänseende samt vidare på det inflytande som föräldrar, kamrater, lärare, undervisningen och massmedia utövar på barnen. Data inhämtades genom en enkät till ett urval av föräldrar, barn och lärare i de tre kommunerna. Resultaten är klart intressanta. Det finns signifikanta samband mellan strukturömvandling och politisk socialisation.

Analystekniken är densamma som i licentiatavhandlingen. Men man märker att förf nu är en rutinerad forskare på området, framställningen är värdad och resultatredovisningen mönstergill. Förf är även mera teori-intresserad. Hon väljer som utgångspunkt David Easton's systemanalytiska inriktning, kritiserar denna på vissa väsentliga punkter och presenterar egna uppslag. Doktorsavhandlingen är tvivelsutan Gustafssons tyngst vägande arbete.

Resultaten från arbetet med doktorsavhandlingen har Gustafsson – i vissa fall med tillförande av nytt material och ytterligare synpunkter – presenterat i den sammanfattande rapporten från forskningsprojektet (5) *Strukturömvandling och politiskt beslutsfattande* (Politik 1974:1 – 31 s, tills med andra), i (10) *Environmental Influence on Political Learning* (in: R G Niemi, ed, *The Politics of Future Citizens*, 1974 – pp 149–166), i (12) *Social Background and Social Ambitions as Socialization Factors* (in: *Different Aspects of Political Socialization*, 1981 pp 225–248) och i (14) *Ungdom och politik* (Tvärsnitt 1981 s 33–38). Gustafsson har på socialisationsområdet ingått i ett par internationella projektgrupper. Nr 12 är ett utflöde av en sådan grupp. Ett utflöde av en annan grupp är (13) *Some Comments on "A Preparatory Note for a Cross-National Study of Children's Perception of What is Political"* (1973 – stencil, 7 s).

Gustafsson har även intresserat sig för politisk rekrytering i Sverige och därmed kommit in på ett lika aktuellt som känsligt område. Hon frågar sig: "Hur sker för närvarande urvalet av personer till politiska poster i

Sverige? Vilka tendenser kan iakttas till förändringar i rekryteringsprocessen? Vilka återverkningar kan pågående samhällsförändringar (reformer) få på rekryteringsmekanismerna?" Hon arbetar med en slags cost-benefit modell. Vissa preliminära resultat har publicerats i (11) *Rekrytering till politiska poster i Sverige* (Politik 1975:3, 31 s).

(3) *Urban Planning* (nr 15–27)

Som framgår av Gustafssons redogörelse för sin vetenskapliga och pedagogiska verksamhet var hon 1978–80 anställd vid det av Byggforskningsrådet stödda, stora tvärvetenskapliga projektet "Den Kommunala Planläggningen och Planeringen" (KPP). Till ansökningshandlingarna har Gustafsson fogat 10 rapporter från projektet. Samtliga projektmedarbetare har medverkat i samtliga rapporter men Gustafsson anger att vissa rapporter är "i högre grad än andra präglade av" hennes "bidrag. Detta gäller i nämnd ordning" – ansökningshandlingarnas numrering – 26, 19, 21, 20 och 22. Nr 26 handlar om grundläggande begrepp och frågeställningar i en vetenskap om kommunal planering.

Rapporterna kan karakteriseras som kvalificerat utredningsarbete. Något större tyngd har (15) *Några synpunkter på kommunal planering och flexibilitet* (i: Festskrift till Pär-Erik Back, 1980, s 191–217). Uppsatsen inleds med en diskussion om begreppet kommunal planering, redogör därefter för förekomst av planer i de åtta urvalskommunerna i projektet, analyserar sedan motsatsparet planbundenhet – flexibilitet för att sluta med några rekommendationer. Temat återkommer i konferensföredraget (16) *Kommunernas perspektiv på samhällsplaneringen* (i: K Abrahamsson, ed, Den gränslösa samhällsplaneringen, 1980, s 155–167). I sammanhanget återoppar Gustafsson även den korta översikten (17) *Nya former för medborgarinflytande i kommunal planering* (i: Ö Wikforss & K Fridell, eds, Medborgarinflytande i kommunal planering, 1981, s 17–26).

4) *Public Policy and Implementation* (nr 28–42)

Under denna rubrik har sammanförts en rad ganska skiftande skrifter. Några har karaktären av utredningar eller översikter och har medförfattare. Detta gäller nr 28–31. Blå har kommunalråden studerats.

Planering och planbeslut har blivit allt vanligare och detta har fört Gustafsson över på mera allmänna reflektioner angående sambandet mellan politikformulering och politikförverkligande. Hon har därvid samarbetat över landets gränser, främst med J J Richardson. Tillsammans med denne står hon för (32) *Concepts of Rationality and the Policy Process* (European Journal of Political Research, 1979, pp 415–436) och (33) *Post-Industrial Changes in Policy Style* (Scandinavian Political

Studies 1980 pp 21–37) samt tillsammans med Richardson och G Jordan för (35) *The Concept of Policy Style* (in: J J Richardson, ed, Policy Styles in Western Europe, 1982 pp 1–16). De tre uppsatserna överlappar varandra i betydande grad. Olika rationalitetsmodeller och rationalitetsbegrepp diskuteras och ett något varierande schema av policy-styles presenteras. Det finns en tes att politiken håller på att ändras från mera issue-orienterad till metapolitik, symbolpolitik, placebo-politik, alltså politikerna fattar beslut som inte är avsedda att förverkligas. Det politiska systemet har blivit "overcrowded" på grund av intresseorganisationernas allt intensivare inblandning och likaledes inblandning från gräsrotsgrupper. Risk föreligger att beslutsapparaten blir överansträngd och inte kan fungera.

Under eget namn kommer Gustafsson tillbaka till problematiken i en rad skrifter. I ett förord till (37) *Symbolic and Pseudo Policies as Responses to Diffusion of Power* (stencil – 35 s – numera publicerad i Policy Sciences) spikar för sina teser: "Democratic welfare states are increasingly characterized by uncertainty, complexity and often changing divisions of labor between actors and agencies. The main functional answer to such diffusion of power is an increase of symbolic and pseudo policy ingredients. This means that many policies are either not intended to be fully implemented or characterized by unsatisfactory usage of 'available' knowledge regarding preconditions for implementation". O (36) *From Issue to Metapolitics – the Case of Sweden* (World Policy 1983 pp 20–34) exemplifierar hon sin tes med den svenska planlagstiftningen. Exemplet är enligt min mening inte särskilt belysande. I (39) *Strategier för decentralisering* (stencil 12 s) är hon ute i ett för henne angeläget ärende. Hon menar att det är nödvändigt att "vitalisera de lokala partiorganisationerna. Om inte utvecklingen skall leda till missnöje och politikerförakt är det nödvändigt att finna beslutsformer som gör det möjligt att åstadkomma en avvägning mellan å ena sidan väljarnas rimliga krav på ofta återkommande omprövning och å den andra ekonomiskt motiverade krav på långsiktigt bindande beslut". Ett budskap framför hon även i (40) *Några tankar om korporatismen* (stencil – 4 s, 1982), där hon vill slå vakt om allmänintresset.

En del av de ovan nämnda skrifterna sägs ha producerats inom projektet "Decentralisering av politisk makt". *Några preliminära resultat* från detta projekt presenteras i (41) *Politik* 1983:1 (16 s). Gustafsson listar där ånyo sina teser: (1) Politiken blir mindre åtgärdsinriktad. (2) Beslutsunderlaget blir mindre faktabaserat. (3) De politiska besluten blir mindre reella och mer pseudo- eller symbolinriktade. (4) Vägen från politiskt beslut till förverkligande blir längre och mer osäker.

I sammanhanget bör även nämnas att Gustafsson till-

sammans med Erwin Hargrove och Richard Elmore skrivit en översiktlig och bra artikel (38) *Comparing Implementation Processes in Sweden and the United States* (stencil 43 s).

De många skrifterna om meta-politik gör av naturliga skäl ett något rörigt intyck och upprepningar förekommer i mycket stor utsträckning. Detta är emellertid i och för sig inte anmärkningsvärt, därför att de har tillkommit under en utdragen forskningsprocess.

Det är då välkommet att Gustafsson vill knyta ihop trådarna i ett mer samsammanfattande arbete. Ett utkast till ett sådant föreligger i (42) *Limits to National Governing Capacity – New Trends in Swedish Policy-Making*. I föreliggande skick (allt i stencil) består utkastet av följande delar: Inledning (9 s). Kap 1. How to approach problems regarding national governing capacity? (Här hänvisas till nr 41). Sedan följer tre case studies. Kap 2. The village of Norum (26 s – avser utbyggnaden av Norum i Robertsfors kommun). Kap 3. The Kolbäck road (ej med). Kap 4. Master planning in Sweden and Norway, (26 s – en jämförelse som grundar sig på Stokke kommun i Norge och Robertsfors kommun i Sverige, båda med omkring 8000 invånare). Kap 5. More meta-policy (här hänvisas till nr 36). Kap 6. Long-term professionalism is replaced by what? (5 s). Kap 7. Trends towards symbolic and pseudo policies (här hänvisas till nr 37). Kap 8. New steering strategies (10 s). Kap 9. An emerging new rationale (5 s). Vad nr 42 ger utöver de tidigare publikationerna är egentligen endast de två fallstudierna.

Gunnel Gustafsson har otvivelaktigt gett sig in på ett spännande och i många sammanhang uppmärksammat område. Politiken av i dag är, menar hon, av meta-, pseudo- eller symbolkaraktär. Det blir allt svårare för politikerna att styra ett land. Ramarna blir vidare. Intresseorganisationerna har framtvingat en förhandlingspolitik liksom de utomparlamentariska grupperna. Gustafsson är kritisk mot intresseorganisationerna och de framskjutna positioner hon menar de fått genom den senaste arbetsrättsliga lagstiftningen. Hon gör rekommendationer.

Det hela är ännu så länge fragmentariskt. Det torde dock vara på sin plats med några reflektioner. Gustafsson utgår från den tidigare "idylliska" Sverige-bilden (alltså inte der Spiegels), ett land som är präglad av the middleway, av the politics of compromise, ett land där SAF-ordföranden och LO-ordföranden kan kussa runt i USA tillsammans och gemensamt berätta om hur fint det fungerar på arbetsmarknadsområdet. Jag tror att den bilden är i grund och botten lika falsk som der Spiegels. Ramarna har säkerligen vidgats men vilda ramar är inte något nytt påfund. Ett belysande exempel är kommunallagens beskrivning av kommunernas allmän-

na kompetens, ett stadgande som förf berört i olika sammanhang. Jfr vidare Henrik Hessler, Ett spörsmål om lagstiftning inom fastighetsrätten (Svensk Juristtidn 1957 s241 ff). Jfr även diskussionen om fullmaktslagstiftningen. Att utfallet ofta blir ett annat än det avsedda är ej heller en ny företeelse. Gustafsson väljer i stor utsträckning sina exempel från plan- och byggnadslagstiftningens område. Jag kan försäkra henne att även om hon går tillbaka i tiden och sätter "spaden i jorden" på detta område, så kommer hon att finna motsvarigheter till Robertsforsmodellen. Organisationernas maktställning har det klagats på långt tidigare. Sålunda kunde Andersson i Rasjön redan 1939 säga ifrån i riksdagen, att det inte fick "vara svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen, som" bestämde "taktan för lagstiftningsarbetet här i landet" (AK 1939:12 s 10f).

Anledningen till det nuvarande tillståndet är enligt min mening till stor del att söka i den statsfinansiella situationen. Den endast skymtar i Gustafssons framställning. Åren närmast efter andra världskrigets slut präglades av att det var flod i statskassan. Den offentliga sektorn, särskilt transfereringarna, kunde expandera. Det var reformernas tid. Sedan avstannade tillflödet och expansionen för att därefter vända. När besparingarna sättes in, börjar hästarna att bitas och det kan då vara en bekväm metod att regeringen överlåter ansvaret för besparingarna åt underordnade myndigheter (jfr SOU 1983:39) eller åt kommunerna. Vi får då en annan politik, kalla den eventuellt metapolitik, men jag utgår från att förf, när hon presenterar sina resultat i bokform, har en mycket mer ingående diskussion av begreppen meta-, pseudo- och symbolpolitik.

Gunnel Gustafsson är en energisk, uppslagsrik och effektiv forskare, präglad av gott omdöme. Hon är främst empiriker. Sin förnämsta insats har hon gjort inom området social mobilisering. Även när det gäller kommunblocksreformen har hon gjort uppmärksamma insatser. Hon är nu inne på ett spännande område men resultaten är tills vidare fragmentariska.

Jan-Erik Lane är född 1946. Han avlade fil kand-examen 1967 med tre och ett halvt betyg i både historia och statskunskap samt sedermera ett och ett halvt betyg i nationalekonomi respektive praktisk filosofi. Han blev filosofie licentiat i statskunskap 1973. Han var amanuens vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå 1969–70 och blev docent i ämnet 1975. Han har vikarierat på professur 1976 och är sedan 1981 knuten till Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet som forskare i förvaltningskunskap, särskilt politologisk analys av offentlig administration. Han var 1977–81 föreståndare för Center for Administrative Studies (CAS) i Umeå.

Han har varit ansvarig för planering och ledning av ett antal större forskningsprojekt. 1975–76 var han visiting scholar vid University of California, Berkeley och 1982 var han visiting professor vid Northwestern University, Evanston. Sedan 1981 är han sekreterare i the Committee on Conceptual and Terminological Analysis (COC-TA). Även i övrigt har han breda utlandskontakter.

Lane har också en god utbildning i vetenskapsteori och har tjänstgjort vid berörd institution vid Umeå universitet. Han har vidare varit amanuens vid Historiska institutionen i Umeå.

Sina bifogade skrifter har Lane indelat i fyra grupper, nämligen: (1) Political theory, (2) Higher education, (3) Public administration and public resource allocation, (4) Comparative politics. Överlappning mellan grupperna föreligger av naturliga skäl men jag följer indelningen.

(1) Political Theory (nr 1–16)

Med sin goda utbildning även i vetenskapsteori var det naturligt för Lane att inrikta sig på politisk teori och framför allt på begreppsanalys. I en rad smärre skrifter kritiserar han andra forskares begreppskonstruktioner och begreppsanvändningar, tex i (1) *Leif Lewin, statskunskapen och demokratin* (Statsv tidskr 1972 s 326–343), i (4) *Om Heiskanens metodologiska studie* (Statsv tidskr 1975 s 18–21), i (7) *Om Gunnar Myrdals värdepremisteori* (Statsv tidskr 1977 s 25–28) och i (8) *On Easton's Theory: There must be Limits to Confusion* (Politiika 1978 s 161–179). Med skärpa och sträng logik söker han visa att föremålen inte håller godtagbar standard. Han ger sig med förkärlek på de stora pojarna. Det är givet att högviltet är lovligt. Även om han i sin roll som "exercitiemästare" till formen stundom kan verka "svårsmält" och i tonen någon gång mer än lovligt magistral och även om högviltet understundom reagerat och bitit ifrån sig icke utan framgång, är det enligt min mening klart att Lanes skrifter på området överlag är av god klass.

Av direkt intresse för förvaltningsforskningen och av betydande värde är studierna av mål-medel-analyser. Se (2) *Två slag av medel-mål-kontexter: Om medel-mål-terminologins användning hos Weber, Parsons och Simon* (Statsv tidskr 1973 s 97–112), som återkommer i (3) *Two Kinds of Means-End Contexts: On The Use of the Means-End Terminology in Weber, Parsons and Simon* (Scandinavian Political Studies 1974 s 23–50), samt (12) *The Logic of Means End Analysis* (mimeo 32 s – skall publiceras i G Graham /ed/, Technology).

Lane har emellertid också förmågan att skriva översiktligt och följa och analysera begrepps användning över tiden. Jag vill här särskilt peka på (10) *Semantic Analysis of the Concept of Power* (stencil 70 s – skall publiceras i G Sartori /ed/, Social Science Concepts).

Denna skrift är enligt min mening mycket bra och såvitt jag förstår den bästa i den nu föreliggande konkurrensen. Mindre betydande är (13) *The Logic of Voting Power Indices* (stencil 1983 15 s – tills med H Stenlund) och (14) *Formal and Real Voting Power* (stencil 14 s – tills med H Stenlund & B Bjurulf). Av intresse är däremot (15) *Collective Interests and Public Goods* (stencil 1983 14 s – skall publiceras i Journal of Public Policy). Artikeln är en recension av Mancur Olsons bok, *The Rise and Fall of Nations*. Olson har begränsat sig till tre stater. Med sitt rika vetande i komparativ politik kan Lane ösa på med hela OECD-området.

(2) Higher Education (nr 17–32)

Lane uppvisar här en omfattande produktion, i regel med medförfattare. Skrifternas antal är stort men de smärre återkommer i allt väsentligt i dels (19) *Higher Education and Public Administration* (1983, 270 s – tills med Bert Fredriksson) och dels (24) *Higher Education Attitudes* (stencil; omfattande manuskript – i uppräknings av skrifterna benämnd Högskolans struktur – tills med A Westlund och H Stenlund). Både 19 och 24 är resultat av större forskningsprojekt.

Higher Education and Public Administration inleds med ett teoretiskt avsnitt. Här utmönstras ganska raskt ett antal kända modeller, varefter avsnittet utmynnar i en vad förf-na kallar en Public Administration Model, som i sin "begränsning" inte säger så mycket. I allt väsentligt är boken en deskriptiv framställning, som redogör för de många utredningarna på området, för frågan om storlek och enhetsindelning, tillräde, autonomi, styrelse, fakulteter, linjenämnder och institutioner m m.

Förf-na har en huvudtes: Utvecklingen har inte skett inkrementalistiskt utan genom stora reformbeslut. Huvudtesen förefaller mig inte bevisad. Behöver det vara frågan om ett antingen-eller? Kan det inte vara ett både-och? Och skulle det inte försiggå en ständig gradvis förnyelse och utveckling, bl a som en anpassning till vad som sker ute i stora världen, vore det illa beställt.

Jag måste säga att på åtskilliga ställen i framställningen känner jag inte igen mig. Det gäller t ex avsnittet om autonomi, ett begrepp som Lane på ett förtjänstfullt sätt analyserat i (18) *University Autonomy – a New Analysis* (International Journal of Institutional Management in Higher Education, 1979, Vol 3 pp 271–294 – jfr nr 56, 58 och 59). Grundläggande för graden av autonomi är dels graden av ekonomiskt oberoende, dels i vad mån ett universitet självt kan rekrytera sina professorer och därmed sin inriktning. Det kan låta vackert att man genom systemet med rambudget fått en ökad frihet. Verklighetens värld är dock en annan. Minskade resurser och de anställdas ökade makt har gjort denna ökade frihet illusorisk. Omdömet gäller, för att fortsätta exemplifiering-

en, även avsnitten om högskolestyrelse och om byråkratin. Felaktigheter förekommer. Vill man mäta byråkratin framväxt behövs mycket finare verktyg. Vad som sägs om UHÅ:s roll är tunt. Var finns Kungl byggnadsstyrelsen (KBS) i sammanhanget, detta under finansdepartementet lydande, för högskolan utomordentligt viktiga men svårforcerade ämbetsverk?

I (22) *Creating the University of Norrland, Goals, Structures and Outcomes* (1982, 130 s) redogör Lane översiktligt för högskoleetableringen i Norrland och den interna dragkamp som där ägt rum. Ett inledande avsnitt om the concept of implementation förefaller mig något löst påklistrat. I ett förord av Ladislav Cerych, direktör för the Institute of Education of the European Cultural Foundation, understrykes den roll som "the fixers" spelade. Det hade säkerligen varit bra om Gösta Skoglund, Per Gordon Lundgren och Ragnar Lassinanti fått framträda mera.

Jag vill tillfoga att Lane i (20) *Interpreting HE Institutions: in order to keep searching but search where you may find!* (Statsv tidskr 1978 s 177–188) på ett utmärkt sätt redogör för innehållet i några större utländska undersökningar på området, bl a P Blau, *The Organization of Academic Work* (1973).

Det andra större arbetet när det gäller högre utbildning är (24) *Higher Education Attitudes*. Det föreligger i ett ännu ofullbordat skick. Teoretiska överväganden finns det relativt sett föga av. Huvuddelen av materialet är inhämtat via en enkätundersökning. Man har frågat lärare och forskare om deras inställning till forskning, till undervisning, till administration och till arbetsfördelning. De preliminära (?) resultat som föreligger är klart intressanta.

Attitydprojektet har även resulterat i en hel rad smärre artiklar, som knappast ger något nytt utöver nr 24 och som inte behöver nämnas särskilt här.

(3) *Public Administration and Public Resource Allocation* (nr 33–55)

Under denna rubrik har Lane sammanfört en rad skrifter av skiftande innehåll, kvalitet och karaktär från enkla deskriptioner till teoretiskt avancerade arbeten. Till betydande del avser skrifterna budgetering på den offentliga sektorn. Lane är negativ till Wildavsky och dennes inkrementalistiska approach och kritik av programbudgetering. Se tex (35) *Yes, Budgetary Analysis may be conducted in Accordance with Scientific Method* (Statsv tidskr 1979 s 294–298). Bäst standard håller enligt min mening (39) *Eight Propositions concerning Public Resource Allocation* (Statsv tidskr 1979 s 241–255). När det gäller empirin tycker jag att Lane även här lyckas sämre. Man kan fråga sig varför han gör socialdepartementets huvudtitel till föremål för en undersökning,

Karolinska sjukhuset och Akademiska sjukhuset, numera kommunaliserade var dock udda företeelser med landstingssektorn som styrande. Se (48) *Budget-Making for Social Purposes* (Scandinavian Political Studies 1983 pp 51–73 – tills med A Westlund, H Stenlund & T Magnusson). Men tekniken är i denna och ett par andra uppsatser – även dessa med medförfattare – förfinad och intressant.

Mycket av vad som står i de återgivna skrifterna och även i andra om budgetering återfinns i ett omfattande arbete i stencil (33) *Offentlig administration (utkast till lärobok* – ca 140 s). Huruvida även här finns medförfattare står för mig inte klart. Den torde föreligga i ett ännu inte slutgiltigt skick och består i nu befintligt skick av tre fristående delar. Del 1. Politisk budgetering med tillägget "ett forskningsprogram sept 1979". Här ges ett stort antal faktauppgifter om den offentliga sektorns struktur. Vidare en presentation av olika budgetteorier. Förf:ns egen teoretiska ansats var vid denna tidpunkt ännu mycket vag. Del 2. Offentlig resursmobilisering – skatter och avgifter. Även här får vi en mängd information, som emellertid liksom informationen i del 1 inte är up to date. Del 3. § 32 – den nya arbetsrätten. Detta är uppenbarligen inte Lanes hemmaplan. Att framställningen är alltför historiskt inriktad må vara förf:ns ensak. Men den är därutöver enligt min mening inte bra.

Man bör inte fästa alltför stor vikt vid ett arbete som föreligger i utkast men jag är övertygad om att även Lane vid sitt fortsatta arbete med manuskriptet kommer att finna att detta knappast blir en lämplig lärobok i offentlig administration.

Lane har kommit in även på det primärkommunala området. Här finns skiftande ting. (41) *Om kommunala försäkringar* (utredning gjord för Umeå kommun, 1980, stencil 32 s – tills med T Magnusson & H Stenlund) är en relativt enkel utredning med rekommendationer på det praktiska planet. Till samma kategori hör (46) *Kommunkostnadsindex – en utvärdering* (1983, stencil 23 s + bilagor). Den skriften är enligt min mening bättre. Så har vi Tvärsnitts-artiklarna från 1982, (48) *Kommunernas byråkratisering* (s 20–30, tills med T Magnusson och H Westlund) och (50) *Kommunsammanläggning och kommunala kostnader* (s 30–37 – tills med T Magnusson). Lane gör det enligt min mening för lätt för sig. Innehållet i Tvärsnittsartiklarna återkommer i (51) *State Control and Local Autonomy* (mimeo 1982 19 s + bilagor – tills med T Magnusson). Landstingssektorn berör Lane i (55) *Landstingens administration: byråkratisering?* (stencil, 1983, 13 s – tills med T Westin).

Mera fristående är (52) *The Concept of Implementation* (Statsv tidskr 1983 s 17–40). Den visar att Lane är bevandrad i litteraturen men i övrigt fick jag inte mycket ut av den. Vidare (54) *The Distinction between the Public*

and the Private (stencil 1983 37s), som enligt min uppfattning är en bra framställning.

(4) *Comparative Politics* (nr 56–68)

Under denna rubrik har Lane fört upp ett par begreppsanalyser nämligen (56) *Some Theoretical Notes on Institutional Autonomy* (Statsv tidskr 1977 s 247–257), (58) *Internationalisering och autonomi* (Statsv tidskr 1980 s 207–215 – tills med J Engberg) och (59) *Principles of Autonomy* (*Scandinavian Political Studies* 1981 s 321–349). Dessa begreppsanalyser är som vanligt av god klass. Lane har som tidigare angivits varit inne på autonomibegreppet även i samband med sin forskning om den högre utbildningen.

Huvudarbetet under denna rubrik är (57) *Politics and Society in European Democracies* (mimeo 1983, tills med S Ersson, i slutgiltigt skick ca 700s – skall enligt uppgift publiceras av John Wiley & Sons). Då arbetet i princip ligger utanför den nu ledigförklarande professurens ram skall jag inte återge uppläggning och innehåll utan begränsa mig till att säga att vi får här en bok av mycket god standard med teori, tekniker och empiri väl sammanflätade och stödjande varandra. Det är både med hänsyn till arbetsinsats och kvalitet en fin produkt. Låt mig uttrycka den förhoppningen att arbetet, när det publiceras, blir "up to date".

Andra skrifter under denna rubrik är ett utflöde av eller komplettering till huvudarbetet. Det gäller nr 60, 61, 62, 64 och 67.

I sammanhanget har Lane blivit intresserad även av den ekologiska metoden och survey-metoden. Se nr 63, 65 och 68.

Det är inte lätt att få ett grepp om Lane och hans produktion. Men låt mig säga: Man blir imponerad, kanske något oroad av hans vitalitet och produktionsförmåga. Det är som vore det fråga om en "naturkraft". Likaledes av hans sinne för logik, hans formuleringsförmåga både på svenska och engelska och hans tekniska kunnande. Hans begreppsanalyser och hans teoretiska arbeten i övrigt är i allmänhet av god, stundom mycket god klass, även om form och ton någon gång kan verka stötande. Omdömet gäller inte bara de teoretiska arbetena under grupp 1 utan samtliga teoretiska arbeten. Hans empiriska arbeten är till antalet överväldigande. Det finns bland dem sådana som faller inom den ledigförklarade professurens ram en del som håller hygglig eller i varje fall godtagbar standard men det finns också "andra". Det hade inte skadat om Lane hade rensat bland sina skrifter och förutom de mindre bra arbetena utmönstrat även dem som endast är upprepningar av innehållet i andra skrifter. Det hade säkerligen också varit en fördel för Lane själv om han i sitt forskningsar-

bete hade låtit bli att strö kring sig så många skrifter som nu varit fallet. Men låt mig tillfoga att under "Comparative Politics" har Lane visat sig behärska även empirin med det utmärkta arbetet (57) "Politics and Society in European Democracies".

Det återstår för mig att med utgångspunkt från vad jag inledningsvis anført jämföra de sökande.

När det gäller pedagogisk och administrativ skicklighet torde samtliga tre sökande vara väl kompetenta. Likaledes har de visat god förmåga att planera och leda projekt. Med det material som stått mig till buds torde det vara riktigast att jämställa dem.

Det är de sökandes vetenskapliga skicklighet som bör bli och måste bli avgörande.

Det står då klart för mig och torde framgå av vad jag anført att jag – med all respekt för Dellenbrants stora arbetsinsats och kunnande – måste låta denne tråda tillbaka för Gustafsson och Lane. Valet får ske mellan dem.

Både Gustafsson och Lane har skrivit mycket, Lane mest. Detta även om man bortser från att båda haft en benägenhet att duplicera sina tankar och resultat.

På den politiska teorins område är Lane överlägsen sin medsökande. Hans prestationer är i allmänhet av god, stundom mycket god klass.

Vad beträffar de empiriska undersökningarna har jag i hög grad varit kritisk till delar av Lanes produktion. Den bästa "empiriska" prestationen, boken "Politics and Society in European Democracies" står dock Lane för. Den faller emellertid, såvitt jag förstår, utanför professurens område men är att betrakta som kompletterande merit.

Även mot Gustafssons empiriska studier har jag haft invändningar. Med sina studier om "metapolitik" har hon kommit in på ett intressant område men vad som föreligger är fragmentariskt. Åtskilligt av vad hon bifogat är att betrakta som kvalificerat utredningsarbete.

Gustafssons förnämsta arbete är hennes doktorsavhandling. Denna kan dock inte mäta sig med Lanes samlade insatser på den politiska teorins område. Detta har för mig blivit utslagsgivande.

Jag förordar alltså utan tvekan Jan-Erik Lane.

Lund den 11 december 1983

Nils Stjernquist

Till tjänsteförslagsnämnden

Utsedd till sakkunnig vid besättandet av den ledigförklarade ordinarie tjänsten som professor i offentlig förvaltning, särskilt regional politik och förvaltning, anför jag värdsamt som mitt utlåtande följande:

Enligt de direktiv som tillställts mig heter det att "Som

befordringsgrund i fråga om tjänst som ordinarie professor gäller graden av sådan vetenskaplig, pedagogisk och annan skicklighet som är av betydelse med hänsyn till tjänstens ämnesinnehåll och beskaffenhet i övrigt. Särskild vikt skall fästas vid vetenskaplig skicklighet som har visats genom egen forskning samt genom planering och ledning av forskning samt även vid pedagogisk skicklighet som har visats genom handledning av forskare, vetenskaplig undervisning eller utarbetande av läromedel för sådan undervisning". Dessa direktiv skall jag tolka så att det viktigaste i sammanhanget är den vetenskapliga skickligheten som har visats genom egen forskning. Bland likvärdiga sökande faller de övriga grunderna avgörandet. Bara i undantagsfall kan jag tänka mig att exempelvis planering och ledning av forskning kunde kompensera genomförande av projekt.

Tjänstebeskrivningen är inte alldeles lätt att tolka. Det gäller en professur i offentlig förvaltning. Förvaltningsforskningen skall i detta fall ha statsvetenskaplig inriktning. Specialiseringsinriktningen inom den statsvetenskapliga förvaltningsforskningen gäller särskilt regional politik och förvaltning. Det politologiska inslaget i tjänsten markeras genom att förvaltningen inte bara uppfattas såsom verkställare av politiska beslut utan även som en aktör i beslutsprocesser. I sammanhanget framträder det regionala inslaget som krav på medvetenhet om växelverkan mellan olika förvaltningsnivåer och om den uppgiftsfördelning som kännetecknar förvaltningssystemet som helhet.

Såsom jag förstätt tjänstebeskrivningen betonas i den det förvaltningsvetenskapliga inslaget, särskilt ur politologiskt perspektiv. Vi har således inte att göra med en "normal" statsvetenskaplig tjänst. Härur följer att den särskilda regionala inriktningen uttryckligen skall gälla regionala förvaltningsfrågor. Tjänsten avser således inte enbart forskning om enbart den innehållsliga sidan av regionalpolitiken. I den utsträckning särskilda regionala förvaltningsproblem berörs i de sökandes produktion skall sådan forskning tillmätas särskild betydelse i sammanhanget.

Eftersom tjänsten dock givits den allmänna inriktningen offentlig förvaltning, förutsätter jag att de sökande även meriterat sig genom insikter i den politologiska förvaltningsforskningen i allmänhet. Enbart en snäv specialisering på regionalförvaltning uppfattar jag inte såsom utslagsgivande. Detta givetvis sagt med reservationen att flera för förvaltningsforskningen allmänna inriktningar och problem kan belysas med det regionala som ämnesmässigt område. Vad det dock handlar om är att förutsätta även en viss bredd i produktionen. Bredden bör inte bara vara ämnesmässig. Av värde är även att de sökande visar prov på såväl empiriskt som teoretiskt kunnande.

Mitt utlåtande disponerar jag så att de sökande först värderas var för sig i alfabetisk ordning. Efter bedömningen av envar sökande tar jag ställning till huruvida den sökande innehar behörighet för tjänsten. I ett avslutande avsnitt tar jag sedan ställning till den ordningsföljd i vilken jag uppställer de kompetentbefunna sökandena.

Jan Åke Dellenbrant (f1946)

Dellenbrant avlade filosofie doktorexamen i ett förhållandevis tidigt skede år 1972. Han har innehaft ett flertal lärar- och forskarbefattningar. Han har bl a under ett antal år bestridit tjänsten som professor i öststatsforskning. Förordnande som docent i statskunskap, särskilt öststatsforskning erhöll han år 1978. Han har verkat som deltagare i eller som handledare för ett större antal forskningsprojekt och hans undervisningserfarenhet är mångsidig. Även uppdrag som fakultetsopponent ingår i meritförteckningen. I dessa avseenden är meriteringen tillfredsställande.

Den sökande har inlämnat 21 arbeten för bedömning av vetenskaplig skicklighet. Det rör sig inte om den sökandes hela produktion, han har sovat i sina skrifter. Möjligen kunde han ha gjort det med ännu strängare hand. Jag har nämligen inte anledning att uppmärksamma samtliga inlämnade skrifter. Många nummer går på varandra eller utgör helt enkelt alltför lätt vägande bidrag i det här sammanhanget.

Grovt taget kan den sökandes produktion delas upp i två grupper, nämligen undersökningar rörande ekonomiska reformer och regionala förhållanden i Sovjetunionen samt undersökningar rörande Kooperationen i Sverige. Av de båda grupperna är den förstnämnda helt dominerande och vi står följaktligen inför en ovanligt specialiserad produktion.

I den första gruppen har jag anledning att först fästa mig vid doktorsavhandlingen "*Reformists and traditionalists: A study of Soviet discussions about economic reform, 1960-1965*". Syftet med undersökningen är att klargöra ståndpunkter som framkom i debatten som föregick den ekonomiska reformen i Sovjetunionen 1965. Debatten är viktig bl a för att den kom att tangera frågan om socialistiska och kapitalistiska ekonomiska system närmar sig varandra, den sk konvergensteorin. Framställningen är huvudsakligen kronologisk och sker i stöd av inlägg i tidskrifter och tidningar. Vägledande för genomgången är en förhållandevis enkel begreppsapparat. Författaren skiljer mellan huvudsakliga skolor eller ståndpunkter i debatten och klassificerar dessa särskilt med hänsyn till vad de har att anföra om lokaliseringen av beslutsfattandet (centralisering/decentralisering) samt styrmetoder för ekonomin (prismekanismen, incentiv, prestationsmätning och rapportering).

Den slutliga reformen framstår som en kompromiss mellan inslag i olika tankeskolor. På det hela taget vinner en viss marknadsorientering insteg, men i en avslutande del av avhandlingen uppfattar författaren ändå inte detta som något bevis för konvergensteorin riktighet. Han håller sig härvid i sitt ställningstagande nära de synpunkter och tolkningar som debattörerna anfört.

Jag äger inte förutsättningar att bedöma huruvida de olika skolornas ståndpunkter återges på ett riktigt sätt. Framställningen är emellertid klar och pedagogisk, kanske den vägledande ramen är to m alltför grov för att göra full rättvisa åt nyanser i diskussionen, något som författaren själv inledningsvis fäster sig vid. Med hänsyn till föreliggande tjänsteärende kunde man kanske önska sig mera problematisering av det rent förvaltningsmässiga i sammanhanget. Vi kan t ex tänka oss att en grundförutsättning för effektiv styrning är att kraven på information hålls tillbaka. Härigenom kan en förutsättning för centralisering vara ett visst mått av decentralisering. De klassificeringskategorier som används uppvisar alltså ett problematiskt samband med varandra. Som avhandlingen nu står ger den intryck av en starkt deskriptiv sammanfattning av debatten, en sammanfattning i vilken inte syftet är att författaren med egna instrument skall dissekera ståndpunkterna och deras bakomliggande motiv. På det hela taget handlar det ändå om en klar framställning över en relevant diskussion. Avhandlingen har ett meriteringsvärde.

Författarens huvudarbete faller även inom den första gruppen undersökningar. Jag avser hans bok "*Soviet regional policy*" (1980). Mot bakgrund av att man i Sovjetunionen säger sig eftersträva regional utjämning, undersöks regionala skillnader, särskilt i ljuset av moderniserings teorier. Undersökningen utgör ett klart steg vidare inom den västerländska sovjetforskningen.

I arbetet provas tre hypoteser: 1) att moderniseringsnivån stigit under de två senaste decennierna (1956–73), 2) att jämlikheten mellan regionerna har ökat samt 3) att graden av social mobilisering påverkar nivån på politisk rekrytering. Med hjälp av statistiska multivariata metoder analyseras data för de femton unionsrepublikerna. Data som kommer till användning berör urbanisering, utbildning, produktionspotential, levnadsstandard, kommunikationer och politisk rekrytering. Författaren påpekar att en så här bred datasammanställning inte tidigare kommit till användning.

Av de tre hypoteserna får den första stöd. Däremot gäller inte att någon egentlig utjämning ägt rum mellan republikerna. Skillnaderna i utvecklingsnivå är desamma år 1973 som de var år 1956. Den sociala mobiliseringen förefaller däremot i de flesta republiker att gå hand i hand med den politiska rekryteringen. Undantag utgör dock de baltiska republikerna där den politiska rekryte-

ringen är lägre än vad den sociala mobiliseringen ger oss anledning att förvänta.

Till undersökningens utmanande slutsatser hör då att Sovjetunionen i många avseenden kan undersökas med samma teorier som västerländerna och att sovjetledningen kämpar med samma problem i regionalpolitiskt hänseende som våra länder. Ekonomisk tillväxt skulle diktera investeringar i utvecklade områden, medan utjämningsmålet dikterar investeringar inom undervecklade republiker. Samtidigt avviker författarens resultat från tidigare undersökningar som gjort gällande att skillnaderna i utvecklingsnivå mellan republikerna har ökat.

Undersökningens rubrik är som av sammanfattningen framgår något missvisande. Det rör sig inte egentligen om en undersökning av regionalpolitiken, utan av en eventuell regionalpolitiks konsekvenser. Vi får således inte något egentligt svar på frågan varför de regionala skillnaderna inte har utjämnats. Beror det t ex på att de regionala utjämningsmålen i själva verket inte spelar en så viktig roll som vi föranleds tro genom att granska bara principiella deklamationer? Eller handlar det kanske om otillräckliga utjämnande satsningar eller kanske om avsaknaden av egentliga utjämnande politikinslag, alltså om koncentration i främsta rummet på tillväxtmål?

Författarens framställningssätt är förhållandevis knapphändig. När man ställs inför situationer med begränsad tillgång till data vore det på sin plats att problematisera de data som står till förfogande. Kan t ex de data som finns att tillgå bidra till att skapa en skev bild av utvecklingen vad regional jämlikhet beträffar? Vilka aspekter t ex av boendet fångas inte upp av boendeyta per person och hur såg situationen ut före undersökningsperioden? Hur många aspekter av det vi brukar uppfatta med levnadsnivå fångas inte upp av de indikatorer som varit möjliga att använda? Frågor av det här slaget hade jag gärna sett mera diskuterade.

Samtidigt får jag intryck av att mindre viktiga saker ägnas uppmärksamhet. Det inledande kapitlet om grupp teorier och studier av Sovjetunionen verkar löst kopplat till problemformuleringen kring regionala skillnader. Och om en sådan koppling inte finns eller görs, hade inte dessa inriktningar då kunnat avfärdas kort? Vad sedan mobiliseringsinriktningen beträffar kunde man fråga sig om inte författarens resonemang förutsätter att partirekryteringen sker förhållandevis fritt. Om, som resultaten pekar på, förklaringen är sämre rörande samband mellan rekrytering och mobilisering mot slutet av perioden, kan det ha att göra med den rekryteringspolitik som används. Vilken karaktär har i så fall rekryteringsvariabeln? Också detta är exempel på frågor som jag gärna hade sett mera problematiserade, åtminstone i syfte att ge perspektiv åt resultaten.

När jag i det här sammanhanget granskar boken vill jag betona att förvaltningssammanhanget inte är klart. Det handlar om ett verk som faller någonstans mellan regionalpolitiska undersökningar i allmänhet och kulturgeografiska kartläggningar av regionala skillnader. När jag tillmäter undersökningen ett meriteringsvärde känner jag mig osäker över hur stort detta värde är med hänsyn till föreliggande tjänst.

Med hänsyn till det sagda är det välkommet att författaren i ett nytt manuskript klart orienterar sig mera mot det förvaltningsmässiga och policyrelevanta i Sovjetisk regionalpolitik. Manuskriptet "*Den sibiriska utmaningen: En studie av regionalförvaltnings- och planeringsproblemet i Sovjetunionen*" (ca 162 manussidor) utgör en i det närmaste slutförd undersökning. Här är utgångspunkten den intressanta frågan ur föregående bok: Varför har de regionala skillnaderna förblivit oförändrade? För att söka svar på den frågan inriktas undersökningen på fyra områden. Förekomsten av regionala skillnader under 70-talet och början av 80-talet preciseras. Därefter studeras politiska beslut som rör regionala förhållanden, särskilt hur prioriteringar mellan regionerna görs. En avgränsning sker huvudsakligen till investeringar och sysselsättning som regionala mått. Med utgångspunkt i den byråkratiska hypotesen och den totalitära hypotesen görs försök att förklara varför regionala beslut av visst innehåll fattas. Slutligen granskas genomförandet av de regionalpolitiska besluten. Härvid sker även en viss resultatgranskning av politiken.

Bokens sista del är antagligen ännu ofullständig, medan däremot de första fem kapitlen omfattande bl a regionala skillnader, förvaltningsorganisation, regional utvecklingsdebatt och regionalpolitiska beslut förefaller att ha sin slutliga form (?). Uppföljningen och prövningen av vilken hypotes eller modell som förklarar regionalpolitiken är dock fortfarande mera på skisstadiet. Vi får veta att de regionala skillnaderna har bestått fram till 1980-talet och att planbeslutet 1981 pekar i riktning mot svag utjämning mellan regionerna, men att detta knappast förverkligas i praktiken. Snarare pekar utvecklingen i annan riktning. Satsning på Sibirien förefaller att få en baksugseffekt på Centralasien.

Ansatsen i manuskriptet förefaller att vara mer ambitiös än genomförandet. Avsnitten om regionalpolitisk diskussion och om beslutsfattande samt om förvaltningen är mycket refererande till sin uppläggning. Antagligen hänger detta samman även med att modellutvecklingen i början av boken är förhållandevis flyktig. Härigenom ges inte grund för stringent analys och det deskriptiva får överväga. Tillsvidare utmärks inte heller det kanske intressantaste genomförandeavsnittet av någon mera djuplodande diskussion.

Jag har dröjt mera vid detta manuskript än vad som

kanske varit nödvändigt p g a att det innehåller en öppning i riktning mot tjänstens egentliga område. Jag har emellertid det intrycket att denna öppning inte har fullföljts. Antagligen hänger detta även samman med författarens områdesstudieinriktning. En sådan inriktning löper tyvärr ofta risk att bli ytlig. Trots den speciella regionala inriktningen i författandet gäller detta nog för de analytiska inslagen i arbetet. Särskilt kommer det till synes t ex genom den svaga kopplingen av utvecklingsprinciper enligt regionaldebatten till avsnitten om beslut och genomförande. En evalueringsinriktad fördjupning av framställningen skulle inte sitta illa. Den profilutvidgning som vore viktig sker nog inte i och med detta verk.

En viss komplettering till det tidigare av relevans för den sökta tjänsten ingår i papperet "*Soviet regional planning. Some theoretical considerations*" (21 s) även om framställningen inte utgör någon särskilt vägande merit. Uppsatsen pekar emellertid i riktning mot att det föregående manuskriptet ännu inte erhållit sin slutliga form.

I detta block kan ytterligare i förbigående nämnas artikeln "*Nationaliteter och regionalpolitik i Sovjetunionen*" (1982, 32 s). En iakttagelse som görs, att det ryska nationalitetsinslaget har betydelse för investeringarnas storlek, vore naturligtvis värd att följa upp även i den redan nämnda större undersökningen, särskilt om den skall ge svar på frågan om vilka krafter som egentligen styr beslutsfattandet.

Utöver de skrifter jag nämnt ingår i detta block recensioner och lättare översikter samt ett par artiklar som emellertid fångas upp av de redan berörda skrifterna. Här ingår även en rapport om teknologisk utveckling i Sovjetunionen som emellertid inte har författats av den sökande utan under hans ledning. Likaså kan vi notera läroboken "*Politik i Sovjetunionen*" som författats tillsammans med Mats Bäck.

Den andra gruppen skrifter berör Kooperationen. I "*Kooperativ demokrati*" (1979) redogörs för grundtankar bakom Kooperationen. Därefter går kooperativa organisationsformer igenom. I avsnittet om kooperativ demokrati redogörs för resultaten ur en enkätundersökning med styrelse- och fullmäktigeledamöter i sex föreningar. De aspekter författaren fäster sig vid är medlemsdeltagande, information, medlemsorientering och organisationsstruktur. Resultatredovisningen är av enkelt slag, frekvenser presenteras per förening. Någon egentlig utveckling av analysen sker inte heller. Vi kan bland resultaten notera att man i allmänhet har positiv inställning till demokrati inom Kooperationen. Deltagandet är mindre i större organisationer än i små. Den faktiska utvecklingen rimmar inte särskilt väl med de positiva värderingarna.

En teoretiskt intressantare behandling av undersök-

ningsresultaten har författaren givit i rapporten "*Elites as gatekeepers: Democratic and oligarchic tendencies in Swedish cooperative organizations*" (1980, med Victor Pestoff, 10 s). Här tolkas tendenserna inom kooperativet ur ett estoniansk grindvaktsperspektiv och en distinktion görs mellan kulturella och strukturella grindvaktsfunktioner. De kulturella resonemangen sker i stöd av resultat ur föregående skrift och det argumenteras för att de positiva demokratiinställningarna har en grindvaktsfunktion. Tyvärr är argumenteringen kring denna utmanande uppfattning inte särskilt underbyggd.

I en tredje skrift "*Föreningsdemokrati och företagsdemokrati*" (1981) förs kooperationsundersökningen till sin slutpunkt. I denna slutrapport till kooperationsutredningen koncentrerar författaren sig på debatten om medlemsdemokrati och företagsdemokrati inom kooperativet. Han ser även på hur man reagerat på förändringar i arbetsrätten under 1970-talet samt på hur företagsdemokratin tillämpats inom kooperativa organisationer. En balanspunkt har uppnåtts. Kooperativet har velat och även lyckats slå vakt om sitt särdrag. Medlemsdemokratin bör fortsättningsvis vara utslagsgivande för de riktgivande besluten, medan arbetsförhållanden mm berörs direkt av medbestämmandet för de anställda. Rapporten är intressant, men utgör inte ur forskningsmässig synpunkt någon tung merit. Det omdömet gäller på det hela taget för hela det nu berörda blocket skrifte.

Utöver de nu berörda skrifterna har författaren inlämnat en recension om idrott och politik, ett diskussionsinlägg om Polens partisystem samt en forskningsplan om de politiska partiernas regionala spridning och balans. I det här sammanhanget behöver jag inte dröja vid dessa bidrag. Jag kan alltså övergå till att sammanfatta min bedömning.

Jan Åke Dellenbrant framstår som en mycket specialiserad forskare. Han har huvudsakligen sysslat med forskning omkring regionala frågor i Sovjetunionen samt de ekonomiska reformerna där. Undersökningarna saknar inte meriteringsvärde i sammanhanget, men detta begränsas av två omständigheter. Å ena sidan är Dellenbrant alltför deskriptiv. Å andra sidan kan inte undersökningarna sägas dokumentera någon särskild insikt i mera teoretiska förvaltningsfrågeställningar. Han belyser i sin viktigaste bok regionala skillnader och inte direkt regional politik. Det sistnämnda inslaget är nog inte så väl analyserat heller i det inlämnade manuskriptet. Men överhuvudtaget saknas den grundläggande insikt i förvaltningslitteraturen som ändå måste förutsättas för en tjänst i offentlig förvaltning. I det här avseendet korrigerar inte den kooperativa undersökningen intrycket.

Det är rimligt att förutsätta bredd på god kvalitativ nivå för professur. Jag finner den sökande snäv rent ämnessmässigt och han har inte visat gott prov på integrering av teori och empiri i sina undersökningar. Särskilt besvärande är det magra förvaltningsinslaget i författarens produktion. *Jag har därför kommit till att sökanden Dellenbrant ännu inte innehar kompetens för den sökta professuren.*

Gunnel Gustafsson (f1943)

Gustafsson avlade doktorsexamen 1972. Hon blev docent i statskunskap vid Umeå universitet år 1976. Sedan år 1980 är hon docent även vid Åbo Akademi. Mellan åren 1966–77 verkade hon som lärare och forskare i olika befattningar i Umeå. Sedan 1977 har hon innehaft ordinarie lektorstjänst. Under 80-talet har hon verkat som forskare vid forskningsrådet. Hon har innehaft flera administrativa poster och har en omfattande undervisningserfarenhet på alla nivåer. Hennes internationella kontakter är goda. Även fakultetsopponentuppdrag kan nämnas. I dessa avseenden är den sökandes meritering mycket god.

För bedömning har inlämnats 44 skrifter vilka den sökande grupperat i fyra grupper. Här skall dock en tredelning följas, nämligen den i kommunalforskning (kommunreformer och planering), politisk socialisation och rekrytering samt offentlig förvaltning och implementering.

Gunnel Gustafssons licentiatavhandling tillkom inom det första stora svenska kommunforskningsprojektet. "*Blockreformens inverkan på förtroendemannakårens storlek och sammansättning*" (1969) utgör en diger empirisk undersökning av blockreformens inverkan på förtroendemannakårens storlek i sex blockkommuner som berördes av kommunsammanslagningen 1967. Här undersöks hur och varför deltagandet förändrades, hur representationen förändrades, hur direktkontakterna mellan medborgare och beslutsfattare förändrades, hur förtroendemannakårens partiaktivitet förändrades samt hur förtroendemannakårens medlemskap och aktiviteter i andra organisationer än partier förändrades.

Bakgrunden till undersökningen utgörs av kommunforskningsgruppens allmänna analysram som författaren accepterar som sådan. Redovisningen av enkätuppgifterna från kommunblocken struktureras med hjälp av 16 hypoteser som har en lång rad underhypoteser knutna till sig. Framställningen får här och i själva resultatredovisningen en tung och svåröverskådlig karaktär. Jag får intrycket av att hypoteserna tillkommit utan någon djupare sammanhängande grundföreställning. Därför blir framställningen även tung att följa. Viktigt och oviktigt

blandas samman på ett besvärande sätt.

Det är i och för sig imponerande att rapporten skrivits med den systematik hypoteserna dikterar. Det empiriska hantverket förefaller väl gjort. Ändå värjer jag mig inte för intrycket av en förhållandevis omogen produkt med mycket rå empiri.

I några uppsatser kompletterar Gustafsson sina iakttagelser i licentiatavhandlingen (nr 2, 3, 4). Här följs den första undersökningen upp genom att tidsperspektivet förlängs. Den andra mandatperioden efter sammanslagningen förefaller inte att medföra något väsentligt nytt. En något annorlunda orientering gör sig dock gällande inom olika partier. Moderaterna beaktar tex minst de tidigare kommungränserna när de utser sina förtroende män. Uppsatserna är mycket läsvärdare än avhandlingen, men till alla delar följs inte intressanta iakttagelser upp. Och fortfarande gäller att empirin får tala förhållandevis direkt utan förmedling av djupare teoretiska överväganden.

En rapport som jag har anledning att dröja vid är "*Local governmental reform in Sweden*" (1980). Boken utgör ett försök till sammanfattning av vad kommunforskningen i Sverige har att anföra såsom utvärdering av kommunreformen. Det är berömvärdt att Gustafsson vågar ge sig på denna krävande uppgift. Man kan nämligen fråga sig om kommunväsendet i något annat land är så genomundersökt som i Sverige.

Boken ger en översikt av reformen i Sverige samt berör några metodiska frågor i anslutning till kommunforskningsprojektets uppläggning. Därefter systematiseras reformens mål i tre grupper av överväganden, lokal självstyrelse, kommunal demokrati och effektivitet. Resultatsammanfattningen sker sedan i stöd av denna tredelning.

För en utomstående är det kanske inte alldeles lätt att ta ställning till framställningen. Jag kan dock inte dölja intrycket av att målsammanfattningen förefaller en aning för ändamålsenlig med hänsyn till bokens uppläggning. Man frågar sig om målen faktiskt kan uppnåas såsom görs i undersökningen. På motsvarande sätt känner jag mig osäker kring de mätningar som företas. Alla operationaliseringar förefaller inte odiskutabla. Den förvaltningsmässiga självständigheten berörs tex i stöd av länsdemokratiutredningens funderingar om hurdana kommuner som blivit föremål för länets rådgivning och tillsyn. Med större kommuner minskar denna övervakning. Kan inte så ske helt enkelt för att kommunerna standardiserats till att överensstämma med statens intentioner? Ju mindre kommuner, desto sannolikare att de utgör undantag med hänsyn till statlig politik. Därför måste staten rycka in. Resultatet kan paradoxalt nog ändå vara att kommunerna i en sådan situation bättre hävdar just de lösningar de själva eftersträvar.

På motsvarande sätt ställer jag mig tveksam till diskussionen om de ekonomiska förhållandena. Är inte dessa förhållanden såsom de registreras i statistiken i första hand beroende av de statliga regler som förekommer?

Det finns metodiska problem i undersökningen. Ett antagande som kommer fram i kommunprojektet och som även skyntar fram i boken gäller att flera små kommuner som slås samman blir till något som motsvarar de stora kommunerna nu. Ett resonemang av detta slag återfinns tex på ss 109–110. I samma veva argumenteras emellertid den tanken bort att servicen till åldringar skulle bli sämre genom sammanslagning, trots att servicen är sämre i stora än i små kommuner. Kunde argumenteringen inte lika gärna vändas om, varvid den skulle resultera i mycket negativa slutsatser för sammanslagningen. Det viktiga är emellertid att här argumenteras inkonsekvent och att hela grundantagandet är diskutabelt, något som jag varit med om att visa i en undersökning med före-efter design och jämförelse av matchade par, sammanslagna och icke-sammanslagna kommuner.

Andra invändningar kunde göras. Jag drar slutsatsen att undersökningen inte lever upp till de förväntningar den väcker. Den är inte särskilt meriterande i sammanhanget. Detsamma bör med eftertryck anföras beträffande artikeln "*Modes and effects of local government mergers in Scandinavia*" (1980). Här föresätter sig Gustafsson att sammanfatta kommunsammanslagningsreformerna i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Det måste konstateras att åtminstone uppgifterna rörande Finland på många punkter är felaktiga. Jag kan inte räkna upp alla direkta felaktigheter och diskutabla tolkningar i det här sammanhanget.

Till gruppen kommunrapporter skall även hänföras två rapporter som författats under Gustafssons ledning, "*Kommunkontoren i Holmsund, Hörnefors och Svävar*" (1976) samt "*Kommundelsråd i Umeå*" (1979). Det gäller två rakt på sak empiriska kartläggningar med utvärderande ambition. De kan klassas som utredningsarbete och innehåller inte nämnvärda fördjupade och principiella betraktelser. En bättre prestation utgör däremot artikeln "*Kommundelsråd i Sverige*" (1980, med K Kollam). Här ges en god översikt av kommundelsrådets ställning och verksamhet i Sverige och ett antal problem påtalas. Någon teoretisk fördjupning av ämnet görs inte, men den empiriska framställningen är väl avvägd och informativ.

Gunnel Gustafsson arbetade även under perioden 1978–80 inom det sk KPP-projektet som utkommit med flera publikationer (18–27). Enligt egen redogörelse har hon medverkat mera i publikationerna 26, 19, 21 och 22 än i de övriga. Projektet som varit ett samarbete på tvärvetenskaplig grund har i många avseenden varit in-

tressant och det har producerat ett gott basmaterial för diskussion om kommunal planering. De rapporter Gustafsson nämner särskilt tillhör de bättre prestationerna i serien av publikationer. I rapporterna griper man sig uppgiften an så från grunden och för t ex vetenskapsteoretiska resonemang. På det hela taget kvarstår intrycket av översiktlighet i framställningarna. Goda beskrivningar av planeringsgången ges, men framställningarna är mera frågeväckande än frågebesvarande. Erfarenheter insamlas och formuleras som goda råd åt praktikererna. Det är knappast fel att påstå att det här rör sig om kvalificerat utredningsarbete av mera förberedande vetenskapligt värde.

I sammanhanget skall slutligen noteras inläggen 15, 16 och 17 vilka alla ansluter sig till KPP erfarenheten. Särskilt i uppsatsen "*Några synpunkter på kommunal planering och flexibilitet*" (1980) förs intressanta resonemang kring motsatsförhållandet långsiktighet och väl underbyggda beslut kontra kortsiktighet och demokratiförjämjande smidighet. Gustafsson fäster sig vid att långsiktigheten ofta får vika för kortsiktigare överväganden, planerna blir sällan så bindande som man kunde vänta sig. Hon pekar här på ett vanligt problem med planering, inte bara i Sverige utan även på annat håll. I själva verket påminner hennes praktiska slutsatser mycket om det nuvarande finländska planeringssystemet. Men även i vårt fall har det visat sig att planerna ändras från år till år och att det är svårt att få fram tillräckligt långsiktiga bindningar i beslutsfattandet. Det kunde av den anledningen ha varit intressant att föra resonemanget vidare genom att t ex fråga sig hur kortsiktigheten kunde göras bättre. Jag hyser en viss tveksamhet till uppfattningen att vissa långsiktiga avvägningar mellan sektorsatsningar kunde göras i valrörelserna för att förbättra avvägningen mellan flexibilitet och långsiktighet. Men må därmed förhålla sig hur som helst, Gustafssons diskussion är förtjänstfull.

Det andra området i Gustafssons produktion berör politisk socialisation och rekrytering. Gruppen publikationer 9–14 bärs upp framför allt av doktorsavhandlingen "*Strukturomvandling och politisk socialisation*" (1972). Avhandlingen utgör en del i ett större projekt som berör strukturomvandlingens konsekvenser för politik i kommunerna. Strukturomvandlingens konsekvenser belyses genom att studera tre kommuner, Jokkmokk (retarderande), Ovanåker (stagnerande eller stabil) och Upplands-Bro (expanderande). Grundindelningen är alltså gjord enligt befolkningsförändringar, men kommunerna är även så valda att de faller i gruppen 31–70 % boende i tätort och storlek understigande 10 000 invånare. I kommunerna intervjuades barn, föräldrar och lärare. Frågeställningarna i avhandlingen blir hur strukturomvand-

lingen inverkar på barnens politiska kultur, föräldrarnas politiska kultur och på skillnader emellan dessa. Dessutom frågas efter hur strukturomvandlingen inverkar på det inflytande som socialisationsagenterna föräldrar, kamrater, lärare, undervisning och massmedia har på barnen.

Den teoretiska bakgrunden till undersökningen ligger i Eastons systemföreställning. Vi har alltså att göra med en allmän referensram i vilken undersökningens frågeställningar kan inplaceras. Kopplingen till empirin blir här svag, vilket sås ligger i föreställningsramens natur. Själva behandlingen av Easton är kritisk och förtjänstfull. Jag har haft anledning att åberopa den när jag försökt utveckla en egen hållning till begreppsvärlden. Ur den föreställningsramen är det dock svårt att komma till speciellt konkreta utsagor, vi får mera hjälp i att söka fram kategorier för tanken, inte relationer mellan kategorierna.

Kring avhandlingen fördes ett meningsutbyte i St. tidskrift (1973) i vilken recensenten gör gällande att avhandlingens uppläggning inte svarar mot ambitionen att utsäga något om strukturomvandlingens konsekvenser. Detta har författaren inte accepterat. Jag tror inte desto mindre att det ligger mycket i invändningen. Steget från skillnader mellan de tre kommunerna till utsagor om strukturomvandlingens konsekvenser är antagligen mycket längre än vad avhandlingen ger intryck av. Men trots att recensenten även anför invändningar mot den empiriska sidan i avhandlingen, förefaller den mig på det hela taget god. Problemet blir då att utgångspunkter och genomförande inte lyckats vävas samman väl och att huvudfrågeställningen av kausal natur inte får ett trovärdigt svar i undersökningen. Kvar blir emellertid en empirisk kartläggning av skillnader i socialisationsresultat mellan kommunerna.

Till avhandlingen ansluter sig även en välskriven uppsats "*Environmental influence on political learning*" (1974). Ett nytt kompletterande empiriskt material om 660 ungdomars (15–16 år, Härnösand) inställning till politik rapporteras i uppsatsen "*Different aspects of political socialization*" (1981). Gustafsson har här möjlighet att korrigera för analysbesvärligheter i avhandlingen genom att hon haft tillgång till ett förhållandevis stort material från bara en omgivning, en kommun som är förhållandevis stabil.

Det kan inte råda någon tvekan om att socialisationsundersökningarna har bättre vetenskapliga kvaliteter än kommunforskningen i Gustafssons produktion. Undersökningarnas meriteringsvärde minskar dock något när vi beaktar den aktuella tjänstens område, socialisationsforskningen kan knappast sägas falla centralt inom tjänsten.

Rekryteringsinslaget i detta block publikationer före-

träds av rapporten "Rekrytering till politiska poster i Sverige" (1975). Uppsatsen är en intressant presentation av hur över 1 000 bedömare ser på de faktorer som leder till att utbudet av personer till förtroendeposter är skevt. Hur uppstår den pool av kandidater för poster som finns? Grundläggande är utbudet av kandidater samt efterfrågan på poster. Denna senare aspekt är intressant och delas i framställningen upp i politiska resurser, nackdelar och fördelar. Gustafsson drar bla slutsatsen att många potentiella kandidater, icke aktiva partimedlemmar, lider brist på lockande fördelar i att ställa upp. Däremot uppfattar de nackdelarna. Det förefaller även som om ökade krav på fritid och privatliv skulle ställas, något som kan inverka på kandidatpoolen i framtiden.

Den tredje gruppen publikationer hos Gustafsson representerar något klart nytt i hennes forskarprofil. Efter att hon inlett samarbete med JJ Richardson publicerades artiklarna "Concepts of rationality and the policy process" (1979), "Post-industrial changes in policy style" (1980) samt "The concept of policy style" (1982). På samma linje har sedan Gustafsson fortsatt ensam inom sitt ambitiösa projekt "Limits to national governing capacity" (publikationer nr 41, 42 A, B, C, 36, 37) samt smärre kapitelutkast som syftar till att antyda den helhet som eftersträvas).

Vad det handlar om i dessa skrifter är att analysera förändringar som ägt rum i den något svårgripbara företeelsen politisk stil i Sverige. Det övergripande teoretiska perspektivet rör sig på makronivån, men argumenteringen underbyggs genom iakttagelser av faktiska beslutsprocesser inom den fysiska planeringen på lokal nivå samt genom intervjuer med beslutsfattare på olika nivåer i statsförvaltningen samt i ett flertal kommuner. Det empiriska underlaget är inte denna gång ett massdataunderlag utan intensiva intervjuer som behandlas ur kvalitativ synvinkel.

I den första rationalitetsartikeln granskas politikens betydelse för olika inblandade grupper och oklarheter i rationalitetens innebörd granskas. Bland annat indelas rationalitet i sektor-, samordnings- och decentraliseringsrationalitet. Beslutsfattandets problem diskuteras bland annat som följd av ökade deltagandekrav som kan vara besvärliga att inlemma i rutinförfaranden. Bland annat mot denna bakgrund diskuteras i den andra samproduktionen med Richardson förändringar i post-industriell politisk stil. Det görs gällande att Sverige ändrat sig. Politikstilen handlar numera om små icke-radikala förändringar som fortfarande eftersträvas under samförstånd. Förut gällde detta samma samförstånd mera radikala och stora förändringar. I den tredje artikeln diskuteras så klassificeringar av länders politiska stil.

I rapport 41 presenteras några preliminära resultat ur

det projekt som avses resultera i ovan nämnda bok. Förändringarna är fyra till antalet, 1) politiken blir mindre åtgärdsinriktad, 2) beslutsunderlaget blir mindre faktabaserat, 3) tendenser till symbol- och pseudopolitik gör sig gällande samt 4) vägen från politiska beslut till förverkligande blir längre. Innebörden av dessa förändringar eller teser om förändringar argumenteras det sedan för i de efterföljande kapitelutkasterna till boken. Flera av dessa kapitelutkast föreligger som publicerade artiklar eller som papers framlagda på internationella kongresser.

Min inställning till den hittills föreliggande prestationen är kluven. Jag uppfattar å ena sidan inriktningen i arbetet som intressant och som ny inom svensk statskunskap. Vi behöver förmodligen just det slag av syntetiserande översikt av utvecklingen och av institutionernas samspel som Gustafsson försöker inringa med begreppet politisk stil. De internationella jämförelser som greppet gör möjligt tror jag även kan vara viktiga att göra.

Å andra sidan känner jag mig tveksam inför många inslag i projektet. Framställningen blir alltför allmän. Jag kan inte alla gånger vara riktigt på det klara över hur olika begreppsliga uppdelningar egentligen skall operationaliseras. Hur skall vi egentligen sluta oss till förekomsten av symbol-politik eller pseudo-politik i praktiken? Mina dubier blir inte mindre av den anledning att författarens egna exemplifieringar är mycket knapphändiga.

En "stor" fråga jag ställer mig gäller själva antagandena om förändringar. I flera artiklar får Antons funderingar om politisk kultur i Sverige utgöra utgångspunkten till förändringsargumenteringen. Gustafsson intresserar sig inte direkt för att skildra förändringar genom skillnader i mätningar vid olika tidpunkter. Hon nöjer sig med beslutsfattarnas åsikter i intensiva intervjuer. Och även här gäller att hennes teser antagligen utgör tolkningar av vad dessa gjort gällande – den direkta bevisföringen i stöd av intervjuer är knapphändig.

På grund av den nämnda uppläggningsen i arbetet förblir flera iakttagelser av Sverige som en utomstående gör svåra att förstå. Jag har tex inte lagt märke till att svenska utredningar skulle frambringa ett mindre faktabaserat beslutsunderlag nu än tidigare, snarare förefaller det att vara digrare och mera invecklade såsom man förväntar sig i en mera komplicerad värld. Inte heller blir det riktigt klart om förändringarna helt enkelt handlar om den situation av samregerande som uppstod under den borgerliga eran från medlet av 70-talet.

Jag har vidare kommit att undra över hur politisk stil för ett land skall klassificeras när landets politik är klart uppdelad på sektorer som har sin egen stil. Hur argumenteras kring dessa sammanvägningar? Och på motsvarande sätt kunde vi fråga oss vilka slag av beslut som

egentligen borde studeras för att dra slutsatser om stil och om förändring.

Trots att invändningar uppenbarligen kan göras, förfaller mig det berörda projektet redan i sitt nuvarande stadium att vara meriterande. Slutresultatet kommer säkert i sinom tid att väcka intressant diskussion.

Här återstår i denna sista grupp publikationer ytterligare att beröra "År konsumentpolitiken konsumenternas politik" (1978, med Britt-Marie Kindblad) samt "Comparing implementation processes in Sweden and the United States" (1983, med Erwin Hargrove och Richard Elmore). Jag vill särskilt berömma den senare rapporten som utgör en mycket stimulerande jämförelse av verkställighetsledet i beslutsfattande i Sverige och USA. Framställningen utgår från en enkel men fruktbar begreppsram som vägleder författarna i den jämförande diskussionen. Och det visar sig då att Sverige faller mycket väl ut i förhållande till USA. Rapporten berör direkt tjänstens område och skall i sammanhanget uppfattas som meriterande.

Med detta har jag berört de av Gustafssons skrifter som särskilt bör nämnas. De återstående numren går in i redan berörda skrifter eller är av sådan karaktär att de inte tillför något i sammanhanget viktigt nytt i den forskarprofil som tecknats.

Gunnel Gustafsson framstår inte till alla delar som en jämn och säker forskare. I hennes produktion finns inledningsvis många prov på större flit än forskarskicklighet. Redan doktorsavhandlingen markerar emellertid ett mognare grepp på utgifterna. Engagemanget i KPP-projektet och senare internationella samarbete har uppenbarligen varit av stor betydelse för Gustafssons forskarutveckling. Hon har under de senaste åren uppvisat stor flit och tagit sig an förut mycket lite bearbetade områden i svensk statskunskap. Hennes forskarkurva bör nog uppfattas vara stigande.

Frågan som inställer sig är naturligtvis om kurvan stigit högt nog. På denna punkt hyser jag stor tveksamhet. Det är visserligen sant att den sökandes produktion till sin omfattning väl motsvarar de krav som bör ställas för professur. Två minusposter bör emellertid dras av. Dels kan en inte helt liten andel av produktionen uppfattas såsom ojämn och därför inte fullt ut meriterande. Dels faller den hittills kanske bästa enskilda prestationen – som även den har kritiserats – doktorsavhandlingen inte alls eller åtminstone inte centralt inom tjänstens område, låt vara att strukturomvandlingen har något slag av regional anknytning.

Samtidigt är det emellertid klart att Gustafssons senaste produktion är lovande och den berör i många stycken just växelverkan mellan förvaltningsnivåerna. Förvaltningens dubbla roll av beredare/påverkare och

verkställare uppmärksammas även. Trots att jag på några punkter känner mig osäker över artiklarnas värde, kvarstår faktum att de passerat internationella kontroller för publicering. *Jag har därför stannat för att med stor tvekan anse Gunnel Gustafsson inneha kompetens för den sökta tjänsten.*

Jan-Erik Lane (f1946)

Lane avlade sin licentiatexamen 1973. Han har verkat som amanuens, lektor och docent vid Umeå Universitet. 1975 blev han docent i statskunskap. Vikariat som docent och professor har han även haft. 1977–81 verkade han som föreståndare för Center för administrativa studier i Umeå. Sedan år 1981 har han innehaft forskardocentur vid forskningsrådet. Utlandsvistelserna inkluderar London School of Economics, University of California (Berkeley) samt Northwestern University (visiting professor 1982 två kvartal). Inte heller beträffande sökanden Lane råder någon tvekan om att tillräckliga pedagogiska och forskningshandledningsmeriter föreligger.

För bedömning har Lane inlämnat inte mindre än 62 skrifter, om jag räknat rätt. Hans vetenskapliga produktion får alltså bedömas som mycket omfattande även om vi genast bör fastslå att det bland hans publikationer förekommer rätt så stora upprepningar. Å andra sidan använder sig Lane ofta av ett mycket komprimerat framställningssätt som gör att även ett till sitt omfång föga imponerande inlägg kan visa sig vara sakligt sett mycket värdefullt.

Sin produktion har den sökande indelat i fyra grupper som omfattar politisk teori, högre utbildning, offentlig förvaltning samt resursallokering, jämförande politik. Jag skall huvudsakligen följa denna gruppering samtidigt som jag dock något avviker från den gruppering av skrifter som författaren själv gjort under grupperna. Genomgången av Lanes produktion måste även till formatet något avvika från det tidigare på hans många enskilda inlägg. Jag skall beröra flera av hans publikationer gruppvis.

I gruppen politisk teori har författaren inlämnat 13 skrifter för bedömning. Jag menar dock att till gruppen även bör hänföras andra av hans artiklar. Det rör sig nämligen om ett område inom vilket Lane utnyttjat sin vetenskapsteoretiska utbildning. Han har givit sig i kast med centrala statsvetenskapliga begrepp eller med centrala teoretiker inom statsvetenskapen. Han har inte dragit sig för att utmana de mest etablerade författarna inom disciplinen. Ofta gör han det med stor energi som anstår en arg ung man.

Det övervägande intrycket av inlägg inom detta block är att de rör sig på en osedvanligt hög nivå. Lane utgör

utan tvekan en av de allra mest intressanta teoretikerna inom nordisk statskunskap. Det som då ger profil åt hans inlägg är kritiken mot oklarhet i begreppsbildningen hos författare eller i författares användning av begrepp. Jag har ibland reagerat på att han är bitvis alltför kritisk vilket härrör sig från det sätt han analyserar sitt objekt på. Han kräver renlevnad inför uppställda vetenskapskriterier. Härigenom blir hans kommentarer och poäng-er ibland mycket formalistiska till sin karaktär och han har inte blick för att det formellt sett ofullständiga ändå kan ha vetenskapligt sett fruktbara konsekvenser. Mitt intryck är emellertid att Lanes analyser under de senaste åren har blivit generösare till sin karaktär och samtidigt mera konstruktiva, han har alltså eftersträvat att formulera egna alternativ eller teoriförslag.

Inom denna grupp skrifter berör Lane vitt skilda teoretiska områden eller begrepp. Jag har anledning att särskilt nämna ett par artiklar om mål-medeltänkandet (nr 3 och 12) som är mycket väl skrivna. Två allmänna begreppsliga utredningar utgör nr 6 om användningen av ordet politisk samt nr 10 om maktbegreppet. Jag imponeras särskilt av den omfattande maktstudien.

Det systemteoretiska tänkandet inom politologin har författaren penetrerat särskilt beträffande David Eastons systemteori (nr 8) samt i en allmän granskning av systemmodeller inom statskunskapen (nr 9).

Ett ytterligare centralt teoretiskt begrepp som författaren har inte bara diskuterat allmänt utan gjort betydande egna bidrag kring, utgör autonomibegreppet. Jag noterar här uppsatserna 18, 56, 58 och 59. Huvudsakligen går uppsatserna in i varandra och skall i sammanhanget uppfattas som en större helhet. Det viktiga är här att författaren på ett intressant sätt försöker tillämpa sina teoretiska bidrag på olika områden, frågan om staters självständighet och om högskolornas autonomi. I ett sammanhang som vi skall återkomma till har begreppen kommit till användning även i en diskussion av förhållandet mellan stat och kommun.

De hittills berörda områdena har mer eller mindre berört klassiska begrepp och teoretiker. Hos författaren finns emellertid även prov på insatser kring aktuella teoretiska strömningar. Jag tänker då på uppsatsen om implementeringsbegreppet (nr 52), på en intressant framställning om skillnaden mellan det offentliga och det privata samt på en till det föregående ansluten viktig recension av Mancur Olsons "The rise and fall of nations" (nr 54 och 15). Såvitt jag kan bedöma har Lane text beträffande implementeringsbegreppet gjort viktiga distinktioner som inte tidigare förekommit i litteraturen. Men vad som särskilt imponerar är att författaren hunnit anamma en förhållandevis omfattande litteratur och ta ställning till den vid sidan om alla de övriga rapporter han varit med om att skriva.

I den här gruppen av bidrag skall avslutningsvis nämnas inlägg i polemik mot kända forskare. Vi noterar att Lane debatterat mot Myrdal (nr 7), Heiskanen (nr 4) samt Abrahamsson och Lundquist (nr 36).

I de nämnda rapporterna finns naturligtvis även mindre smickrande inslag. Jag har i ett annat sammanhang påtalat att Lane slarvat när han använt sig av Finland som exemplifiering av vissa autonomifunderingar. Jag tycker inte heller att han alltid fullföljer den analys han föresätter sig. Principiella resonemang som reses mot Abrahamsson går inte igen i kritiken av Lundquist. För egen del tillhör jag inte dem som anser att formaliserade resonemang med symboler alltid behöver vara mera klagörande än några enkla ord – ett visst självändamål har jag tyckt mig finna i Lanes skrivsätt.

Det är emellertid inte dessa invändningar som är viktiga. Vi står här inför ett omfattande block i författarens produktion, ett block som kvalitetsmässigt står på hög nivå. Jag kan inte se att de övriga sökandena kan uppvisa något motsvarande block av skrifter. Och det är då att märka att jag här inte berört alla skrifter inom gruppen.

Det andra stora blocket av arbeten berör högre utbildning. Inom blocket har Lane samarbetat med flera författare, men han har även uppträtt med helt egna bidrag. Vi har anledning att först dröja vid den voluminösa studien "Higher education and public administration" (1983, med Bert Fredriksson). Boken omfattar 270 s tryckta med obehagligt tät stil. Författarna uppställer inledningsvis olika modeller för att tolka styrningen av den högre utbildningen med. Man finner de tidigare anförda modellerna vara mindre bra och anför själv en "public administration model" som grund för analysen. Själva presentationen av materialet och analysen görs med hjälp av några variabler som kanske inte direkt kan utpekas som teoretiska härledningarna från studiens utgångspunkter. Vi finner sådana aspekter på den högre utbildningen som storlek, enhetsuppdelning, intagningsförfarande, samordning, autonomi, ledning och beslutsfattande på olika nivåer samt det professionella arbetet.

Det är naturligtvis svårt som utomstående att direkt ta ställning till sakuppgifter och tolkningar som görs. Boken är klart upplagd och har en god systematik. Många avsnitt förefaller vara mycket intressanta, tex det om autonomi, något som redan berördes tidigare. Beträffande uppläggningsen kan vi dock fråga oss om inte Lanes modell i själva verket ter sig som en klassisk rationell modell, alltså något som han inledningsvis riktar anmärkningar emot. I en utförlig värdering av studien som gjorts av Rune Premfors görs gällande att undersökningens delanalyser inte förefaller att stödja den valda modellen, den har bara begränsad giltighet. Modellen före-

faller att duga för rambeslut, men är illa anpassad för förståelse av beslutsfattande inom högskolorna eller för beslut kring det professionella arbetet. I ett försök att bedöma denna kritik har jag kommit till att den verkar vara berättigad. Det ligger antagligen även mycket i uppfattningen att den rationalistiska modellen ytterligare borde kompletteras i mera politisk riktning. En sådan komplettering skulle åtminstone rimma väl med mina egna erfarenheter i Finland och med intrycket av de studier från Stockholm som jag värderat i annat sammanhang. Men trots dessa kritiska anmärkningar tror jag nog att boken bör uppfattas som meriterande i sammanhanget. Inom det speciella område den gäller faller frågeställningarna mycket centralt inom tjänstens område. Undersökningen utgör även ett försök att sammanställa ett stort empiriskt material. Härigenom representerar undersökningen även en väkommen breddning i Lanes skrifter.

Inom den högre utbildningen som forskningsområde har Lane utgivit även en annan mindre volym, *"Creating the university of Norrland"* (1982). Framställningen inleds med en kortare uppsats om implementering som inte tillför något nytt i förhållande till den redan nämnda uppsatsen. Men det förefaller även som om uppsatsen sas klistrats på framställningen i efterhand. Själva den empiriska delen är nämligen starkt deskriptiv utan egentliga analytiska ambitioner. Någon särskilt vägande merit handlar det nog inte om.

Ett ytterligare större manuskript föreligger inom området. *"Higher education attitudes"* (med Hans Stenlund och Anders Westlund) innehåller en omfattande resultatredovisning av en enkät utförd med anställda inom högskolorna. Utgångspunkten är den diskussion som förts kring högskolans utveckling. Redovisningen har så grupperats kring diskussionens frågeområden och kring olika slag av läroinrättningar. Inledningsvis har Lane även författat en genomgång av forskning inom området. Till denna framställning ansluter sig direkt även tre artiklar som publicerats internationellt, i en står Lane ensam som författare (29, 30, 31). Undersökningen saknar ingalunda intresse och innehåller väsentliga data som bakgrund till högskolediskussionen. Jag har emellertid inte funnit mera utvecklade teoretiska eller analytiska inslag i den nu föreliggande manuskriptet och inte heller i de redan publicerade uppsatserna. Lane har antagligen lärt sig arbeta med detta slag av massdata, så mycket mer visar studien inte.

De nämnda undersökningarna kompletteras med några ytterligare åtminstone delvis fristående uppsatser om den högre utbildningens byråkratisering, budgeteringsprocessen inom svensk högre utbildning, högre utbildning och effektivitet samt högre utbildning i Skandinavien i ett jämförande perspektiv (nr 32, 17, 23 och 28).

Lanes fallenhet för begreppsligt stimulerande insatser framgår åter med all tydlighet i den korta effektivitetsuppsatsen. Att han kanske inte har samma goda handlag med empiri visar åter uppsatsen om skandinavisk högre utbildning. Framställningen följer ungefär motsvarande huvudblock som den stora framställningen över Sverige. Jag har emellertid haft anledning att fästa mig vid flera mycket diskutabla inslag i de delar som rör Finland. Det förhåller sig nog helt enkelt så att Lane slarvat iväg – jag hoppas att inte samma besvärligheter gäller för t ex Danmark och Norge. Den låga ambitionsnivån framgår även genom att jämförande perspektiv inte förefaller att innebära mera i sammanhanget än att de fyra länderna beskrivs efter varandra inom blocken för storlek, enhetsuppdelning osv.

Det tredje blocket skrifter hos Lane faller inom området offentlig förvaltning och resursallokering. Vi står här inom ett annorlunda och spännande block omfattande inte mindre än 17 till mig insända skrifter, av någon anledning saknas några nummer i publikationsförteckningen.

I detta block är den viktiga insatsen en rad uppsatser kring budgetering. Jag har antecknat uppsatserna 34, 35, 37, 39, 48, 43, 53 och 44. Av dessa står Lane ensam för två, tillsammans med Stenlund och Westlund för 3 och med bara Westlund för 2. Den första har skrivits med Curt Löfgren.

Uppsatserna bildar ett intressant block som fortskrider systematiskt. Inledningsvis presenteras en allmän deskriptiv ram för genomgång av svensk budgetering och nationalräkenskap. Nästa steg blir en fin recension av Wildavskys "Budgeting . . .". Efter detta kritiseras föreställningar om offentlig resursallokering och vissa preliminära empiriska illustrationer framförs. Denna kritik följer Lane sedan upp genom några egna teoretiska förslag i uppsatsen *"Eight propositions concerning public resource allocation"*. Efter detta grundarbete följer de fyra sistnämnda arbetena som en grupp som mycket går in i varandra. Poängen i dessa uppsatser är tudelad. Å ena sidan påvisas att den inkrementalistiska budgeteringsföreställningen lider av uppenbara brister, den kan inte fånga upp strukturell variation inom budgeteringen. Över tid förekommer hopp och förskjutningar som är svåra att förklara med Wildavskys ansats. Å andra sidan ligger poängen i det rent metodologiska. Genom sitt samarbete med statistikerna har Lane här kommit att ta ett steg som åtminstone inom politologisk budgeteringsanalys ligger mycket långt framme i forskningsfronten.

Den kritiska kommentaren till den skildrade utvecklingen blir att Lane i sitt samarbete med metodologerna kanske tappat bort det politologiska innehållet. Man

kunde hoppas på att han istället för att gå in för mera raffinerade modell Anpassningar till data skulle söka sig till orsaker inom budgeteringens beslutsprocess, till att hopp och oväntad variation förekommer – det kan ju inte bara handla om att låta datamaskinen anpassa en kurva till historiska data. Hur som helst, de berörda uppsatserna bildar ett ytterligare sammanhängande block i Lanes produktion som fyller internationella kvalitetskrav.

Ett andra block rapporter inom denna grupp rör sig substansmässigt på det kommunala planet eller analyserar sambandet mellan stat och kommun. Här har jag antecknat skrifterna 41, 46, 49, 50 och 51. Huvudsakliga medförfattare är denna gång Tage Magnusson kompletterad med Stenlund och Westlund. Jag känner mig mindre säker över Lanes insats inom detta block, i nr 41 antyds att Magnusson insamlat materialet och stått för den första bearbetningen under Lanes och Stenlunds överinseende. Det får väl anses som i någon mån lättare att ta ställning till budgetstudier på aggregerad nationell nivå. När vi rör oss på lokal nivå är det svårt för en oinvigd att ta ställning till de data som föreligger. Redovisningsdata kan variera mellan kommuner såväl över tid som över rum. Av rapporterna förefaller de om "Kommunkostnadsindex – en utvärdering" och "State control and local autonomy" att vara mest intressanta och genomarbetade. Särskilt i den senare rapporten anförs en rad tänkvärda kommentarer till Gustafssons redan tidigare berörda framställning om kommunsammanslagningar. Jag är emellertid osäker över det slag av data som ligger till grund för Lanes analys av de administrativa kostnaderna – i en liknande undersökning i Finland kunde forskarna inte finna några nämnvärda besparingar.

Fristående rapporter inom gruppen är nr 40 (Larson förste författare) samt nr 55, som består av två kortare uppsatser skrivna med Stenlund respektive Westin. Den förstnämnda innehåller fruktbara teoretiska distinktioner inom ett för politologerna ovanligt ämnesområde. I förbigående kan även sägas att den andra uppsatsen i nr 55 berör landstingens administration. Jag kan dock inte se dessa inlägg som särskilt vägande.

Lane har även inlämnat ett utkast till lärobok om "Offentlig administration". Det handlar egentligen om utkast till delar av en lärobok, närmare bestämt tre delar om ca 50 sidor var om budgetering, beskattning och medbestämmande. Projektet är angeläget och det kan knappast råda någon tvekan om att det syftar till att erbjuda politologerna ett nytt perspektiv jämfört med de synpunkter som kurslitteraturen hittills innehållit. En bedömning är dock inte aktuell här, jag uppfattar projektet som alltför preliminärt. På beskattningssidan skulle man exempelvis fråga sig var det förvaltningsmäs-

siga egentligen kommer in i bilden. Av de tre avsnitten förefaller det om budgetering att vara längst utvecklat.

Det fjärde och sista blocket skrifter handlar egentligen om ett enda forskningsprojekt av ovanligt format. Vad som håller på att växa fram är en volym av Ersson och Lane under rubriken "Politics and society in European democracies". Inom detta projekt som utlovas uppgå till 700 s text finns nu färdigställt ett sammanhängande textblock på ca 340 s samt en rad utkast till delar av senare kapitel i form av kortare uppsatser. I några av uppsatserna medverkar en tredje författare, Kenneth Janda. Svante Ersson står som regel som första författare för uppsatserna.

Ur en genomgång av tidigare makro-orienterade teorier väljer författarna ut tre centrala begrepp, klyvningar, beslutsmekanismer och politisk stabilitet. Stabiliteten uppfattas vara en funktion av klyvningar och beslutsmekanismer. Att belysa denna funktion för 16 europeiska länder över tid är projektets övergripande syfte.

Förutom den inledande litteraturoversikten och det egna modellförslaget föreligger en kortare teoretisk genomgång av klyvningsbegreppet. I ett empiriskt avsnitt ges en översikt av de undersökta länderna med avseende å socio-ekonomisk struktur och olika slag av klyftor, inkluderande samvariationen emellan dessa. I ett långt preliminärt kapitelutkast finns även en översikt av partisystemen och partierna i tvär- och i längdsnitt i de 16 undersökta länderna. Avsnitt som skall ingå i de kommande kapitlen redovisas sedan i fem ytterligare uppsatser. I blocket ingår härutöver några smärre metodologiskt orienterade inlägg som ger bakgrund till det arbete som utförts.

I det här sammanhanget bjuder det på stora problem att värdera detta avsnitt. Vi får för det första slå fast att projektet representerar en alldeles ovanligt hög ambitionsnivå. Jag är to m något överraskad över hur konsekvent det förefaller att föras fram – jag tog ställning till projektleddningen för ett par år sedan. För det andra bör dock sägas att projektet nog inte faller alldeles klart inom tjänstens område. I det avseendet skall det nog jämföras med Gustafssons doktorsavhandling. För det tredje förefaller det inte heller helt klart vilken andel Lane har i projektet. Det förefaller som om Svante Ersson här bär ett stort ansvar.

Trots att de nämnda besvärigheterna gör sig gällande, kvarstår dock väsentliga goda omdömen att göra. I det inledande teoretiska avsnittet finner vi direkta kopplingar till Lanes tidigare teoretiserande omkring t ex autonomibegreppet. Han tillämpar det nu inom ett nytt område. De analyser som utförts pekar på ett helt nytt erfarhetsområde för Lane. Flera av analyserna utgör redan nu goda prestationer. Det finns anledning att räkna

Lane en del till godo för det hittills utförda arbetet inom projektet.

Att avge en helhetsbedömning av projektet är naturligtvis omöjligt i det här skedet. Mycket kommer slutligen att bero på de avslutande analyserna i vilka projektets komponenter förs samman. Det hör till projektets natur att stora delar av de hittills skrivna översikterna av länderna är grova.

När jag sammanfattar bedömningen av Jan-Erik Lane finns flera uppfattningar att anföra. Han utgör en osedvanlig teoretisk begåvning. Utvecklingen har i detta avseende dessutom varit fördelaktig såtillvida att han mera övergått från att kritisera andra till att erbjuda egna bidrag till teoriutvecklingen. Det teoretiska kunnandet gäller inte bara vetenskapsteoretiska analyser av tänkandet utan även ett brett spektrum av teorier och teoretiker. Bredden gäller inte bara ämnen utan även det tidsmässiga, hos honom återfinns diskussion såväl av klassiska begrepp och teorier som av flera inslag i de allra senaste årens "modeflugor".

Som empiriker är Lane inte alls lika durkdriven. Men även här tycker jag mig skönja en positiv utveckling. Han har visat prov på gott omdöme när han ingått samarbete med statistiker kring budgeteringsstudier. I dessa har han dessutom lyckats sammankoppla teoretiska utgångspunkter till sina analyser på ett föredömligt sätt. Det skall dessutom sägas att hans empiriska insatser eller erfarenheter numera spänner över mycket varierande angreppssätt, tidsserieanalyser av budgetdata, fallstudiesammanställning i universitetsstudierna, analys av enkätdata kring högskoleattityder och jämförande sammanställningar av länderdata.

Vid sidan om dessa positiva omdömen måste antecknas att Lane kanske uppvisar alltför stor otålighet i sitt arbete, något som kanske accentueras av den nutida kongressande forskarkulturen. Följden av detta har i någon utsträckning varit att Lane inte fullföljer uppnyttandet av de trådar han gripit tag i. Detta resulterar även i en splittrad forskarprofil. Det har samtidigt varit omöjligt att undvika en viss naivitet i vissa empiriska avsnitt i hans skrifter.

På den kvalitativa nivån Lanes bidrag i genomsnitt befinner sig har han ådagalagt en i det närmaste ofattbar produktivitet. Såväl inom det teoretiska avsnittet som inom budgeteringsavsnittet av hans produktion möter vi dessutom sammanhängande block av mycket god kvalitet.

Med hänsyn till tjänstens inriktning skall sägas att Lane inte till alla delar placerar sig centralt. Dock berör en stor andel av de teoretiska bidragen den nödvändiga bakgrunden för tjänsten – komponenten offentlig förvaltning – och de empiriska studierna såväl kring hög-

skolan som kring budgeteringen och kommunerna den särinriktning som fastslagits – regionalpolitik och regional förvaltning.

Mot bakgrund av ovan sagda kan inte tvekan råda om att Jan-Erik Lane innehar kompetens för den av honom sökta tjänsten.

Det återstår att rangordna de tre sökandena. Jag kan härvid frånsöka sökanden *Dellenbrant* eftersom jag inte funnit honom inneha kompetens för tjänsten. Det gäller alltså att bestämma ordningsföljden mellan sökandena *Gustafsson* och *Lane*. Den ordningsföljden har framgått redan ur min sammanfattande värdering av dem. Jag har funnit *Gustafsson* inneha tveksam kompetens för tjänsten, medan *Lane* innehar tveklös kompetens. Skillnaden mellan sökandena är klar. För slutsatsen kan flera motiveringar anföras.

Lane har en kvantitativt sett klart omfångsrikare meriterande produktion. Hans teoretiska bidrag har ingen egentlig motsvarighet hos *Gustafsson*. Det är möjligt att *Lane* i empirisk erfarenhet måste ställas bakom *Gustafsson*, men omdömet kan inte gälla om vi beaktar såväl bredd som kvalitet. Då måste *Lane* ställas åtminstone i jämbredd med *Gustafsson*, antagligen lite före. Sambandet mellan teori/empiri förefaller bäst företrätt i *Lanes* budgeteringsundersökningar. Beträffande övriga erfarenheter och meriter nöjer jag mig med konstaterandet att vardera sökandena uppvisar god meritering. Någon anledning att i detta fall närmare sortera i de meriterna finns inte.

Jag ställer alltså de kompetentbefunna sökandena i ordningsföljden:

1. Jan-Erik Lane
2. Gunnel Gustafsson

Åbo, den 14 december 1983

Krister Ståhlberg

Röstmakt vid fackliga kongresser

Inledning

När man skiljer mellan direkt demokrati och representativ demokrati medger man omedelbart att bara den representativa varianten är möjlig i ett modernt samhälle. Den representativa demokratins mål är lika inflytande eller makt för medborgarna eller medlemmarna; däremot råder det inte enighet om det lämpliga medlet i den representativa demokratin. Här finns ett spektrum av olika teorier som från ideologiska utgångspunkt kartlagts av t ex *Pitkin* (*Pitkin*, 1972). Tittar man på proble-

matiken ur en formell ansats – ett konstitutionellt eller stadgemässigt perspektiv – är det fråga om att identifiera röstregler som leder till lika inflytande för dels deltagarna i den representativa församlingen dels för de representerade. I och med att olika röstregler – majoritetsregeln, regeln om kvalificerad majoritet, vetorätsregler – är tänkbara liksom olika principer för hur enskilda delegater kan rösta – kvantitativt röstande respektive kvalitativt röstande – kan lätt diskussionen om hur målet om lika inflytande skall förverkligas bli komplicerad. Läggs därtill variationen i möjligheter att utse delegaterna skulle en diskussion om målet lika inflytande i representativt styrda församlingar kräva en större avhandling.

Vi skall nedan avgränsa debatten till att gälla om principen en man – en röst (kvalitativt röstande) leder till lika inflytande för delegaterna vid fackliga kongresser samt i dess förlängning till lika inflytande för medlemmarna. Vad som nedan redovisas ingår i ett planerat större arbete om representation och makt i olika slag av församlingar.

Att den allmänna regeln om lika representation inte alltid leder till lika inflytande är känt sedan länge, inte minst genom analys av förfarandet med kvantitativt röstande på Labour-partiets kongresser. Principen en man en röst skulle då vara ett säkrare medel att nå målet om lika inflytande i och med att röstetalet inte kvantifieras i relation till den representerande gruppstorleken. Rent intuitivt kunde man kanske tro att majoritetsbeslutsregeln på ett oproblematiskt sätt implicerar att varje delegat eller medlem har lika makt över gruppens eller kongressens beslut, om man tillämpar regeln en man en röst.

Emellertid är det tveksamt om lika representation enligt tolkningen en man en röst är ett tillräckligt villkor för att nå målet om lika inflytande. John F Banzhaf III visade i ett par sinnrika artiklar under 60-talet att man måste skilja mellan lika representation och lika inflytande (Banzhaf, 1965; Banzhaf, 1966; Banzhaf, 1968). Om principen om en man en röst kombineras med principen att elektoral distrikt utser flera kandidater på basis av ett majoritetsbeslut ("vinnaren tar allt"), så resulterar förfarandet i betydande olikheter i inflytande; detta är fallet i fråga om hur den amerikanske presidenten utses. Poängen är här att representationsfrågan gäller om en individ har samma antal röster som andra individer eller om en grupp förfogar över ett röstetal som står i proportion till gruppens medlemmar.

Inflytandeproblematiken däremot har att göra med förmågan att spela en avgörande roll i beslutssammanhang, dvs vid omröstningar. Banzhaf påvisade att en representants eller delegats inflytande i valda församlingar beror av hans/hennes förmåga att vara avgörande i röstsekvenser, vilket kan bero av storleken på den grupp

som delegaten eventuellt tillhör. Å andra sidan hänger en medlems inflytande dels samman med delegatens inflytande, dels beror det av storleken på gruppen som utser delegaten. Banzhaf analyserade centrala politiska beslutsinstitutioner, men analysmetoden kan självfallet även tillämpas på andra slag av organisationer, inom vilka frågor om demokrati och representation är centrala.

I den fackliga rörelsen har alltid funnits en demokratiproblematik som sammanhänger med ambitionen att dels variera representationen efter förbundens storlek dels slå vakt om majoritetsprincipen i versionen en man en röst. Samtidigt som de centrala fackliga organisationerna – LO, TCO samt SACO – vid konstruktionen av sina högsta beslutande organ medger olika antal delegater för olika grupper (förbund) beroende på gruppens medlemsantal tillåter man inte att någon deltagare ges rätt att företräda hela gruppen vid omröstningar och då alltså lägga fler än en röst. Leder detta förfarande till lika makt?

I ett representativt system gäller naturligtvis frågan om varje delegat eller representant har lika makt ytterst jämlikheten mellan de representerade. Principen en man en röst betraktas som ett medel för att förverkliga inte bara målet om lika inflytande för varje representant utan även för det vidare målet om lika representation lika makt för medborgarna eller medlemmarna. Vi har här ett slags medel-mål hierarki enligt vilken lika representation för olika medlemsgrupper tänkes garantera jämlikhet mellan delegaterna, vilken jämställdhet i sin tur avses medföra lika makt. Det finns alltså anledning att undersöka två led vid utvärderingen av ekvationen lika representation lika makt. Har varje delegat och varje medlem lika makt i ett representativt system som bygger på principen en man en röst? Vi skall nedan belysa denna problematik genom en studie av de fackliga organisationernas centralinstanser inom vilka medlemmarna tänkes utöva ett demokratiskt styre genom förbundsrepresentation.

Det bör framhållas att frågan om röstprocedurer inom fackliga organisationer endast är *en* aspekt på den vidare problematiken om fackets bidrag till samhällets demokrati. Analysen nedan är avsedd att komplettera den omfattande och djupgående penetrering av relationen mellan politisk och facklig demokrati som Agne Gustafsson redovisat (Gustafsson, 1979a; Gustafsson, 1979b).

Hur mäta beslutsmakt

Det finns olika metoder för att belysa hur delegater och medlemmar utövar inflytande på beslut. En omfattande statsvetenskaplig och sociologisk maktlitteratur har resulterat i en rad distinktioner mellan olika slag av infly-

tande eller makt (Lane & Stenlund, 1984). I svensk samhällsvetenskaplig debatt har knappast försök att med kvantitativa index mäta makt i beslutssituationer gjorts. I en dylik ansats som syftar till att med statistisk modell fastställa en aktörs makt i beslutssituationer antas inflytandet vara en funktion av aktörens förmåga att vara avgörande ("decisive", "pivotal") i den koalition som uppnår minst enkel majoritet i förhållande till samtliga möjliga koalitioner eller röstsekvenser. Man analyserar alls icke varifrån förslaget till beslut kom eller hur pass viktigt beslutet är, eller om det följer en viss ideologi som en aktör (individ, grupp) ansluter sig till. Fokuseringen på enbart förmågan att vara avgörande innebär självfallet en allvarlig begränsning, men den leder till att enkla modeller kan användas för att uppskatta olika aktörers makt.

Det finns i princip två maktindex – Shapley och Shubiks index från 1954 och Banzhaf's index från 1965 – i litteraturen (Brams, 1975). Låt oss kortfattat illustrera hur dessa index beräknas. Banzhaf's maktindex för en aktör baseras på antagandet att alla möjliga koalitioner av röstande är lika sannolika och indexet är summan av sannolikheterna för de koalitioner i vilka vederbörande röstande är avgörande. Att vara avgörande i en koalition med majoritet innebär att om man lämnar koalitionen så faller majoriteten. Vidare kan man vara avgörande i en koalition med röstminoritet genom att ansluta sig till koalitionen och därigenom ändra röstminoriteten till en röstmajoritet.

Antag att en beslutande församling består av tre delegater A, B och C, där A förfogar över fyra röster, B över tre röster samt C över två röster. Vid en omröstning vilken som helst kring ett förslag till beslut kan åtta olika koalitioner bildas alltifrån storkoalitionen där alla stöder förslaget till noll-koalitionen där ingen stöder förslaget. I tabell 1 nedan ges underlag för beräkning av Banzhaf's index i detta exempel.

Tabell 1. Underlag för beräkning av Banzhaf's maktindex

Koalition för förslag	Sannolikhet	Utfall av omröstning	Avgörande
1. A B C	1/8	majoritet	ingen
2. A B	1/8	majoritet	A B
3. A C	1/8	majoritet	A C
4. B C	1/8	majoritet	B C
5. A	1/8	minoritet	B C
6. B	1/8	minoritet	A C
7. C	1/8	minoritet	A B
8. alla emot	1/8	minoritet	ingen

Av tabellen framgår att A är avgörande i koalitioner 2, 3, 6 och 7 dvs i 4 koalitioner alla med sannolikhet 1/8. A's maktvärde är följaktligen 1/2. På samma sätt fås att även B's och C's maktvärden är 1/2. Av exemplet framgår att trots olika röstetal har A, B och C samma makt. Värdet 1/2 skall tolkas så att sannolikheten att en given röstande skall vara avgörande i en slumpvis vald koalition är 1/2, eller så att den röstande är avgörande i hälften av alla möjliga koalitioner. Det normaliserade Banzhaf-indexet fås om vi kräver att summan av maktvärdena skall uppgå till ett. I exemplet ovan får samtliga röstande det normaliserade värdet 1/3. Det har gjorts gällande att man bör föredra det normaliserade värdet framför det icke-normaliserade värdet (Brams, 1975) vilket dock kan ifrågasättas varför vi nedan använder oss av Banzhaf's egentliga index (Stenlund & Lane, 1984).

Shapley-Shubik's maktindex bygger i sin ursprungliga formulering på begreppet "pivotal". Att vara i "pivotal position" innebär att vara den röstande vars röst medför att majoritet för ett förslag uppnås. Förutsättningen är att var och en röstar i tur och ordning t ex först A sedan B och sist C. Shapley-Shubik's index förutsätter att alla sådana möjliga röstsekvenser är lika sannolika. I tabell 2 nedan ges underlag för beräkning av Shapley-Shubik's index.

Tabell 2. Underlag för beräkning av Shapley-Shubik's maktindex

Röstsekvens	Sannolikhet	Pivotal
1. A B C	1/6	B
2. A C B	1/6	C
3. B A C	1/6	A
4. B C A	1/6	C
5. C A B	1/6	A
6. C B A	1/6	B

Shapley-Shubik's index för en röstande är summan av sannolikheterna för de röstsekvenser i vilka vederbörande är pivotal. Maktindex blir i detta exempel 1/3 för samtliga röstande. Till skillnad från Banzhaf's index är Shapley-Shubik's index normaliserat, dvs summerar alltid ihop till ett. Tolkningen av Shapley-Shubik's index är i termer av sannolikheter där i vårt exempel 1/3 innebär att sannolikheten att en given röstande är pivotal i en slumpmässigt vald röstsekvens är 1/3.

Det är möjligt att visa hur Banzhaf's index och Shapley-Shubik's index är relaterade men detta ligger ej inom ramen för denna uppsats (se Stenlund-Lane, 1984); vidare är det möjligt att konstruera nya maktindex utifrån andra sannolikhetsantaganden än de som ligger till grund för Shapley och Shubik's index och Banzhaf's index. Lämpligen utgår man då från den i samhällsveten-

skaplig analys vanliga distinktionen mellan formell eller konstitutionell (stadgemässig) makt och reell makt, dvs det faktiska beslutsinflytandet i beteendeskeenden (Lane & Stenlund, 1984; Stenlund, Bjurulf & Lane, 1984).

Analysen nedan avser enbart formell makt eller den förmåga att vara avgörande som tillkommer delegat och medlem enligt organisationens stadga. För analysen av hur makt och inflytande samt representation realiter ter sig inom facket hänvisas till verk av Leif Lewin med medarbetare samt Ingemar Lindblad (Lewin, 1977; Hadenius, 1976; Svärd, 1982; Lindblad, 1960). Kanske bör framhållas att en formell analys inte alltid är detsamma som en undersökning av något icke verkligt; konstitutioner eller stadgesystem betingar ofta hur faktiskt aktörer uppträder. Fackliga omröstningar präglas av tradition av normen om consensus, vilket inte utesluter att slutresultatet realiter sett är en voteringsseger för en koalition; dvs även ett enhälligt beslut kan vara ett resultat av de olika gruppernas makt.

De fackliga kongresserna

Enligt organisationsidén för LO, TCO och SACO intar kongressen som samlas med jämna mellanrum den centrala positionen för utformningen av dessa organisationers ställningstaganden i olika samhällsfrågor. Det finns här ingen anledning diskutera en eventuell diskrepans mellan organisationstablå och organisationsverklighet; syftet är inte att undersöka om och i så fall i vilken utsträckning som vissa aktörer tenderar till att ha ett övertag när det gäller att föreslå olika beslut eller utforma sådana. Vi tar här bara upp frågan om vilken makt olika aktörer besitter när det gäller att kunna avgöra voteringar i enlighet med stadgan för hur beslut skall fattas vid kongresserna.

Konstruktionen av LO:s, TCO:s och SACO:s kongresser utgår från principen att de olika medlemsförbunden skall vara representerade i ett slags förhållande till deras medlemstal samt att varje delegat har en röst. En strikt tillämpning av principen en man en röst implicerar självfallet att antalet delegater från ett förbund står i strikt proportion till antalet medlemmar, men ett dylikt förfarande skulle medföra att kongressen måste göras otympligt stor för att de små förbunden skall kunna sända minst en delegat. Principen om strikt proportionalitet tillämpas alltså inte helt konsekvent, vilket får en klar effekt på den enskilde medlemmens maktindex. Låt oss se vilka maktindexvärden som delegater och medlemmar har vid de olika huvudorganisationernas kongresser. Dels redovisas nedan en synkronisk analys baserad på huvudorganisationernas senaste sammankomst, för LO 1981, TCO 1982 samt SACO 1982. Dels görs en diakronisk analys utifrån maktindexvärden för samtliga kongresser över tiden. I den synkroniska delen redovisas

tre slag av maktindexvärden – Banzhafs icke-normaliserade och normaliserade maktindexvärden samt Shapley och Shubiks indexvärden – med syftet att introducera ett tänkande kring kvantitativa metoder att mäta makt i svensk samhällsvetenskaplig debatt; dock bygger framställningen i både den synkroniska och diakroniska delen på ett index – Banzhafs icke-normaliserade index – då detta har de mera attraktiva egenskaperna ur statsvetenskaplig aspekt. Det finns inga sakliga skäl anta att vissa koalitioner som storkoalitionen och nollkoalitionen är mera sannolika än andra koalitioner som Shapley and Shubiks index utgår från; ej heller bör man tvinga in analysen i kravet att maktvärden skall addera till ett, såsom Banzhafs normaliserade index postulerar.

Synkronisk ansats

1981 omfattade LO-kongressen 24 förbund med tillsammans 360 ombud, vilka utsågs på förbundsbasis. Utan överdrift kan man karakterisera förbundsstrukturen såsom ojämn; den bestod av två större förbund – Kommunalarbetsförbundet och Metall, fyra mellanstora förbund samt en rad mindre förbund. Proportionalitetsprincipen för relationen medlemsantal – ombudsantal på LO-kongressen tillämpas strikt enbart på förbund över en viss minimistorlek; förbund som befann sig under denna gräns medgavs en representation som var större än förbundets relativa medlemstal. Dock, avvikelserna var när det gäller de mindre förbunden inte iögonfallande, men uppenbart är att de olika förbunden företräds inte av en ombudsandel av LO-kongressen som strikt följer förbundets medlemsandel av hela LO-gruppen. Det bör kanske framhållas att det också finns mindre förbund som är underrepresenterade, dvs avvikelserna från proportionalitetsprincipen kan slå åt bägge hållen.

Tittar vi sedan på TCO-kongressen kan vi konstatera att förbundsstrukturen är annorlunda LO:s; TCO:s förbundsstruktur såsom den framträder i antalet delegater för de olika förbunden var mera spetsig i det att det bland 20 förbund med sammanlagt 200 ombud fanns bara ett stort förbund – SIF – med en medlemsandel på hela 29 %. Man kan säga att Kommunaltjänstemannaförbundet, Statstjänstemannaförbundet samt Handels-tjänstemannaförbundet intog en mellanställning med cirka 10–15 % av medlemmarna; det fanns flera mindre förbund med medlemsandelar på cirka 5 %, men typiskt för TCO var det relativt sett stora antalet förbund med mycket små medlemsandelar.

Mera jämn var då förbundsstrukturen på SACO-kongressen i det att skillnaden mellan det största förbundet och det minsta inte var alls lika drastisk som i fråga om LO och TCO. Det fanns inget förbund med en större medlemsandel än 16 % – Lärarnas Riksförbund. Diffe-

rensorna mellan de mindre och de medelstora förbunden var inte på samma sätt iögonfallande. Majoriteten av förbunden ligger på en nivå mellan 1 % och 4 % – eller 21 av 26 förbund. Blott två förbund underskred 1 %-gränsen mot 8 dylika förbund inom TCO och 7 inom LO. Vi kan i fråga om SACO konstatera att avvikelserna från en helt strikt proportionalitetsprincip mellan medlemsandel och ombudsandel var betydande – faktiskt större än i fråga om LO och TCO. Det bör dock betonas att avvikelserna slog åt bägge hållen, dvs vissa förbund hade en större ombudsandel medan andra hade en lägre än vad strikt proportionalitet skulle medföra. Det är möjligt att den jämnare förbundsstrukturen hos SACO medför vissa svårigheter att få ombudsandel att passa med medlemsandel.

I tabellerna 3, 4 och 5 presenteras maktindexvärden för huvudorganisationernas senaste kongresser; resultaten kan sammanfattas i ett par generaliseringar som täcker samtliga tre huvudorganisationer, låt vara att man bör peka på de skillnader i maktindexvärden som betingas av de olika förbundsstrukturerna.

(a) Icke-proportionalitet

Storleksskillnaderna mellan förbunden förstärks i makt-skillnaderna mellan förbunden i det att de riktigt stora förbunden helt dominerar trots att de inte når upp till en ombudsandel på 51 %. Ju mera spetsig förbundsstrukturen är desto mer gäller att makt inte är proportionell till antalet representanter. Inom LO har Kommunalarbetareförbundet en medlemsandel på 29 % men förbundet kan påverka besluten med en sannolikhet av .72, dvs i betydligt mer än vart annat beslut är Kommunalarbetareförbundets ställningstagande avgörande. På liknande sätt förstärks Metalls ställning; Metall har en femtedel av medlemskåren inom LO men förbundet kan var avgörande i nästan 50 % av samtliga beslut.

Inom TCO har SIF en motsvarande dominerande ställning; detta förbund som har en medlemsandel på 28 % är avgörande i 74 % av besluten; det har ett medlemstal som är 2.8 gånger större än HTF:s men dess Banzhaf-värde är 3.4 gånger större än HTF:s maktindexvärde. Vi kan slå fast att ju större en grupp är desto högre är disproportionen mellan medlemsandel och maktindexvärde. Jämför man kvoten mellan två förbunds maktindexvärden med kvoten mellan medlemsandelar för samma förbund kan just denna storlekseffekt konstateras: SIF:s maktindex värde är nästan dubbelt så stort som det lilla Apoteks-tjänstemannaförbundets maktindex som om det skulle bygga på storleksskillnaden mellan respektive förbunds medlemsandelar. Om medlemsandelen ökar med en enhet inom TCO så ökar Banzhaf-värdet med 1.3 enheter.

På samma sätt gäller vid SACO:s kongress att makt i omröstningar inte är proportionell mot medlemsandel eller andelen ombud. En minskning av storleksskillnaderna mellan förbund ger inte upphov till en situation där makten är en proportionell funktion av andelen ombudsmän; trots att skillnaden i medlemsantal och ombudsandel är liten mellan Lärarnas Riksförbund och Sveriges Civilingenjörsförbund föreligger en betydande skillnad i fråga om sannolikheten att vara avgörande vid kongressomröstningar; sannolikheten för att LR är avgörande i ett beslut är .59 baserat på en medlemsandel på 16 % medan sannolikheten för att ingenjörsförbundet är avgörande uppgår till .40 utifrån en medlemsandel på 14 %, dvs om medlemsandelen ökar med 1.1 ökar Banzhaf-talet med 1.5.

(b) Delegatdifferenser

Går vi från förbunds-nivå till delegatnivå kan vi slå fast utifrån maktindex-talen att varje delegat inte har samma makt. Divideras det aggregerade maktindexvärdet för förbundet med antalet ombud gäller att varje ombud inte väger lika tungt trots föresatsen med en man – en röst. På LO-kongressen 1981 hade Kommunalarbetareförbundets representant cirka 30 % mer makt än representanterna för följande förbund: Bleck & Plåt, Frisör, Gruv, Musik, Målare och Sjöfolk. Att just de största förbunden intar en särställning trots föresatsen om en proportionalitet mellan antalet ombud och antalet medlemmar följer av omröstningsmaktens logik, som resulterar i att ombud från dessa förbund kommer att vara mer jämlika än andra. En Metalldelegat är således betydligt starkare i omröstningar än flertalet representanter för andra förbund – eller cirka 14 % starkare i makt-hänseende.

I fråga om TCO:s delegater kan vi då förutsäga att SIF:s ombud kommer att inta en särställning; mycket riktigt har en representant för SIF 20 % mera makt än övriga TCO-delegater, vilket sannerligen inte är en mindre avvikelse från principen att alla delegater skall ha samma formella röstmakt. Det kan knappast vara blott ett formellt faktum att SIF-ombuden är så mycket starkare i omröstningar än delegaterna för andra förbund; rimligen måste detta få konsekvenser för de faktiska makt- och inflytandeförhållandena – låt vara att det innebär en annan utredning att kartlägga i vilken utsträckning som kongressens beslut överensstämmer med SIF:s speciella mening.

Inom SACO intar LR:s ombud liksom SCF:s representanter en särställning i det att de har mera formella möjligheter att påverka beslut – en delegat från LR har 20 % makt och en SCF:s representant 13 % mer makt än ombuden från de andra förbunden.

Tabell 3. Representation och makt vid LO-kongressen 1981

Förbund	Andel medlemmar (%)	Andel ombud (%)	Banzhaf ej norm. index	Banzhaf norm. index	Shapely-Shubik index	Medlemsmakt	Delegatmakt
Beklädnadsarbetarna	2.03	2.00	.043	.018	.018	1.62	1.02
Bleck- och plåt	.27	.33	.007	.003	.003	1.99	1.00
Byggnadsarbetare	5.87	5.67	.122	.052	.053	1.61	1.03
Elektriker	1.30	1.33	.029	.012	.012	1.71	1.04
Fabriksarbetare	4.47	4.33	.093	.040	.040	1.60	1.02
Fastighetsanställda	1.96	2.00	.043	.018	.018	1.69	1.02
Frisöranställda	.22	.33	.007	.003	.003	2.49	1.00
Försäkringsanställda	1.25	1.33	.029	.012	.012	1.78	1.04
Grafiska	1.99	2.00	.043	.018	.018	1.66	1.02
Gruvindustriarbetare	.54	.33	.007	.003	.003	1.00	1.00
Handelsanställda	7.84	7.67	.167	.071	.074	1.63	1.04
Hotell- och restaurang	1.57	1.67	.036	.015	.015	1.76	1.03
Kommunalarbetare	27.29	27.33	.722	.309	.342	2.03	1.28
Lantarbetare	.57	.67	.014	.006	.006	1.88	1.00
Livsmedelsarbetare	2.69	2.67	.057	.025	.024	1.63	1.02
Metallindustriarbetare	20.01	20.00	.478	.204	.222	1.83	1.14
Musiker	.53	.33	.007	.003	.003	1.01	1.00
Målare	.92	1.00	.021	.009	.009	1.76	1.00
Pappesindustriarbetare	2.21	2.33	.050	.021	.021	1.74	1.02
Sjöfolk	.59	.67	.014	.006	.006	1.84	1.00
Skogsarbetare	1.25	1.33	.029	.012	.012	1.77	1.04
Statsanställda	8.33	8.33	.182	.078	.081	1.68	1.04
Transportarbetare	2.61	2.67	.057	.025	.024	1.67	1.02
Träindustriarbetare	3.69	3.67	.079	.034	.034	1.64	1.03

Tabell 4. Representation och makt vid TCO-kongressen 1982

Förbund	Andel medlemmar (%)	Andel ombud (%)	Banzhaf ej norm. index	Banzhaf norm index	Shapely-Shubik index	Medlemsmakt	Delegatmakt
Svenska industritjänstemannaförb. (SIF)	28.29	28.0	.735	.320	.353	1.71	1.19
Sv. kommunaltjänstemannaförb. (SKTF)	15.05	15.0	.336	.146	.156	1.47	1.02
Statstjänstemannaförbundet (ST)	12.00	12.0	.263	.115	.120	1.44	1.00
Handelstjänstemannaförbundet (HTF)	10.09	10.0	.217	.094	.098	1.42	1.00
Svenska fackläraryrskörbundet (SFL)	7.16	7.0	.150	.065	.067	1.38	.97
Sveriges läraryrskörbund (SL)	6.79	6.5	.139	.061	.062	1.35	.97
Sv. hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund (SHSTF)	6.66	6.5	.139	.061	.062	1.36	.97
Svenska bankmannaförbundet (SBmf)	4.03	4.0	.085	.037	.037	1.39	.97
Svenska polisförbundet (SPF)	1.88	2.0	.042	.018	.018	1.47	.97
Försäkringstjänstemannaförbundet (FTF)	1.59	1.5	.032	.014	.014	1.33	.97
Försvarets civila tjänstemannaförb. (FCTF)	1.49	1.5	.032	.014	.014	1.43	.97
Officerarnas riksförbund (ORF)	1.33	1.5	.032	.014	.014	1.59	.97
Svenska journalistförbundet (SJF)	.93	1.0	.021	.009	.009	1.49	.96
Apotekstjänstemannaförbundet (ATF)	.72	.5	.011	.005	.004	1.00	1.00
Posttjänstemännens förening (PF)	.52	.5	.011	.005	.004	1.40	1.00
Svenska tulltjänstemannaförbundet (STF)	.43	.5	.011	.005	.004	1.66	1.00
Svenska teaterförbundet (TF)	.41	.5	.011	.005	.004	1.79	1.00
Sveriges fartygsbefälsförening (SFBF)	.37	.5	.011	.005	.004	1.94	1.00
Svenska folkhögskolans läraryrskörb. (SFHL)	.15	.5	.011	.005	.004	4.71	1.00
Skogs- och lantbrukstjänstem.förb. (SLF)	.12	.5	.011	.005	.004	5.90	1.00

Tabell 5. Representation och makt vid SACO-kongressen 1982

Förbund	Andel medlemmar (%)	Andel ombud (%)	Banzhaf ej norm. index	Banzhaf norm. index	Shapely-Shubik index	Medlemsmakt	Delegatmakt
Lärarnas riksförbund	15.89	18.5	.585	.205	.212	1.85	1.22
Sveriges civilingenjörsförbund	13.96	13.5	.397	.139	.145	1.42	1.13
Sveriges läkarförbund	10.09	9.5	.269	.094	.097	1.33	1.09
JUSEK	9.76	9.5	.269	.094	.097	1.38	1.09
SSR	6.52	7.0	.195	.068	.070	1.49	1.07
Sveriges tandläkarförbund	4.55	4.0	.110	.038	.039	1.20	1.05
Svenska officersförbundet	3.49	3.5	.096	.033	.034	1.36	1.04
Reservofficerarnas centralförbund	3.27	.5	.014	.005	.005	.20	1.00
DIK-förbundet	3.19	3.5	.096	.033	.034	1.50	1.04
Leg. sjukgymnasters riksförbund	2.69	2.5	.068	.024	.024	1.27	1.05
Sveriges farmaceutförbund	2.33	3.0	.082	.029	.029	1.76	1.05
Sveriges psykologförbund	2.32	2.0	.055	.019	.019	1.17	1.04
Allmänna tjänstemannaförbundet	2.13	2.5	.068	.024	.024	1.60	1.05
Civilekonomernas riksförbund	2.09	2.0	.055	.019	.019	1.29	1.04
Arkitektförbundet	2.00	2.0	.055	.019	.019	1.36	1.04
Ingenjörsförbundet TLI	1.80	2.0	.055	.019	.019	1.50	1.04
Svenska kyrkans personalförbund	1.78	1.5	.041	.014	.014	1.13	1.03
Sveriges naturvetareförbund	1.78	2.5	.068	.024	.024	1.91	1.05
Universitetsläraryrket	1.64	1.5	.041	.014	.014	1.22	1.03
SUHAF	1.59	1.5	.041	.014	.014	1.26	1.03
Skolledarförbundet	1.59	2.0	.055	.019	.019	1.71	1.04
SJTF (järnvägstjänstemännen)	1.53	1.5	.041	.014	.014	1.31	1.03
Förbundet Sveriges arbetsterapeuter	1.41	1.5	.041	.014	.014	1.43	1.03
Agrifack	1.33	1.5	.041	.014	.014	1.51	1.03
Sveriges veterinärförbund	.65	.5	.014	.005	.005	1.00	1.00
SJFR (jägmästare och forstmästare)	.61	.5	.014	.005	.005	1.08	1.00

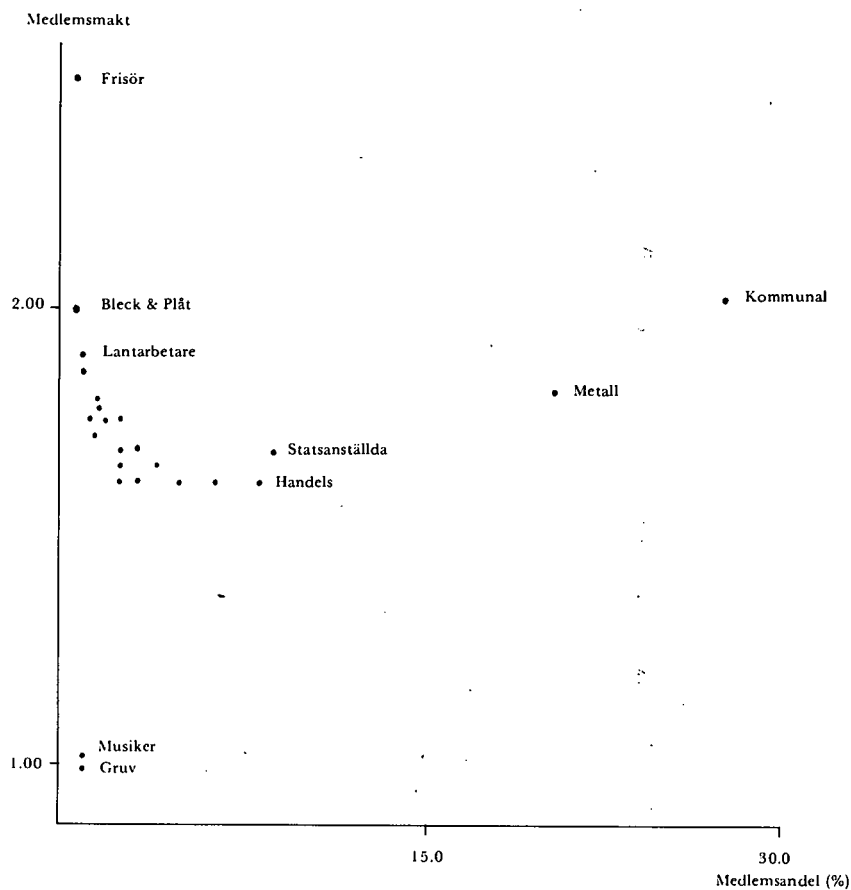
(c) Medlemsjämlighet

Man skulle kunna tro att kombinationen av principen om proportionalitet mellan antalet delegater och antalet medlemmar i förening med att varje delegat endast lägger en röst skulle resultera i en situation där varje medlem väger lika tungt. Avvikelserna från detta önskvärda tillstånd skulle då enbart bero på nödvändigheten att rucka något på proportionalitetsprincipen i syfte att medge någon representation för mycket små förbund. En maktanalys baserad på antagandet att förbunden röstar som block medför att man måste revidera föreställningen om lika inflytande för varje medlem. Den särställning som de större förbundens delegater intar resulterar i att medlemmar inom dessa förbund har större inflytande än medlemmar inom mindre förbund.

Emellertid finns det ännu en anledning till kraftiga avvikelser från medlemsjämlighetsidealet. De verkligt

små förbunden som inte har en representation som står i förhållande till deras medlemsandel kommer att ge sina medlemmar ett inflytande som går vida över det som tillkommer medlemmar i förbund där avvikelserna från strikt proportionalitet inte är lika iögonfallande. Ett intressant resultat från analysen av LO-kongressen 1981 är att medlemmarna i de små förbunden har en maktställning som inte alls står i proportion till förbundens ställning inom hela LO-gruppen – ett säkerligen förbiset faktum i diskussionen om inflytande inom facket. Det må vara att dessa förbund väger mycket lätt såsom förbund inom LO, men individuellt sett intar medlemmarna i dessa förbund en maktställning som är långt starkare än medlemmarnas i de stora förbunden. För LO-kongressen gäller att förhållandet mellan medlemsmakt och förbundsstorlek är U-format (Diagram 1).

Diagram 1. Medlemsmakt och medlemsandelar vid LO-kongressen 1981

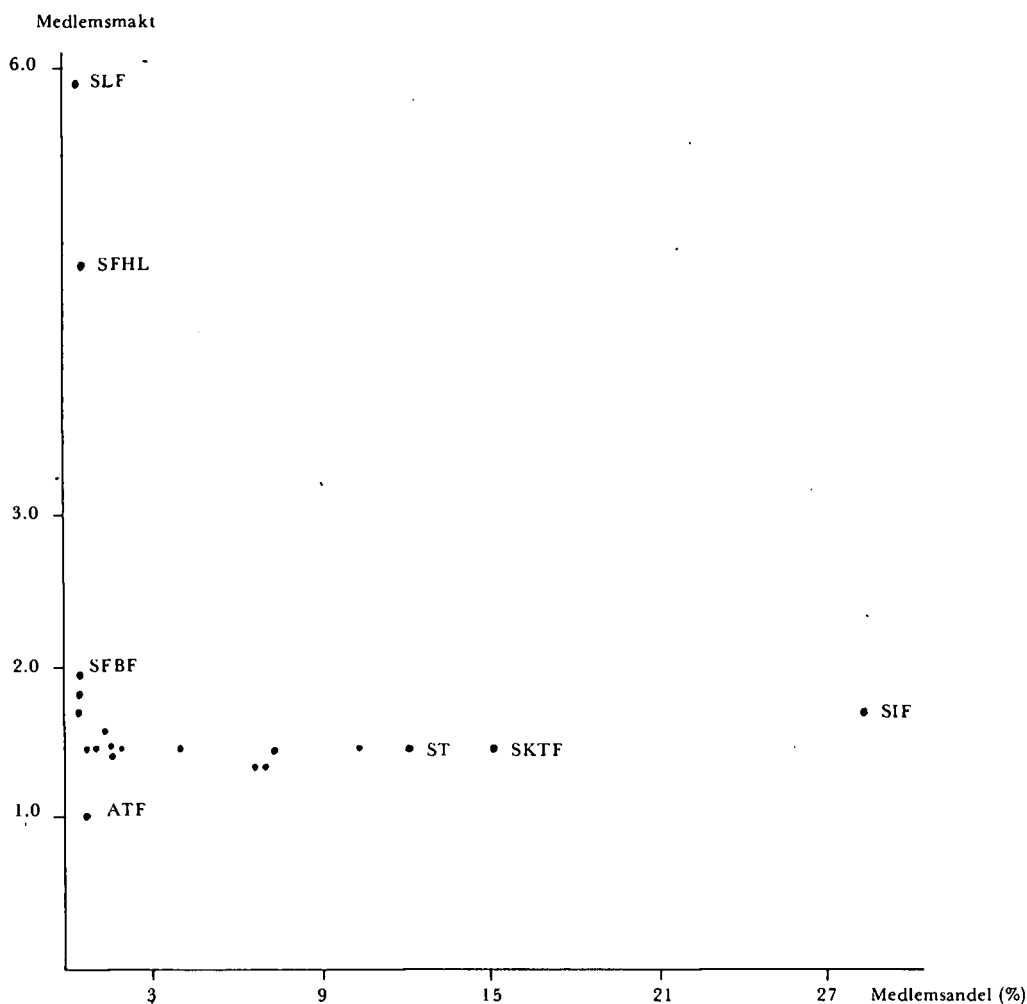


Såsom framgår av diagrammet har en medlem i Frisörsförbundet med 4 000 medlemmar eller en medlem i Bleck- & Plåtarbetareförbundet med 5 000 medlemmar dubbelt så mycket inflytande som en medlem i Gruvarbetareförbundet eller Musikerarbetareförbundet med cirka 10 000 medlemmar. Märkligt nog når inte en medlem i det dominerande Kommunalarbetareförbundet med cirka 515 000 medlemmar upp till samma maktvärde som en medlem i det lilla Frisörsförbundet. Generellt gäller att de större förbundens medlemmar har mera

inflytande än de övriga förbunds medlemmar med undantag för de verkligt minimala förbundens medlemmar, som väger tyngre än samtliga förbunds medlemmar.

Tendensen till favorisering av medlemmar inom verkligt små förbund framträder som ett av de typiska karakteristika för TCO-kongressen 1982. Man kan nästan säga att den enskilde förbundsmedlemmens makt står i ett omvänt proportionellt förhållande till storleken på det förbund han/hon tillhör (Diagram 2).

Diagram 2. Medlemsmakt och medlemsandelar vid TCO-kongressen 1982

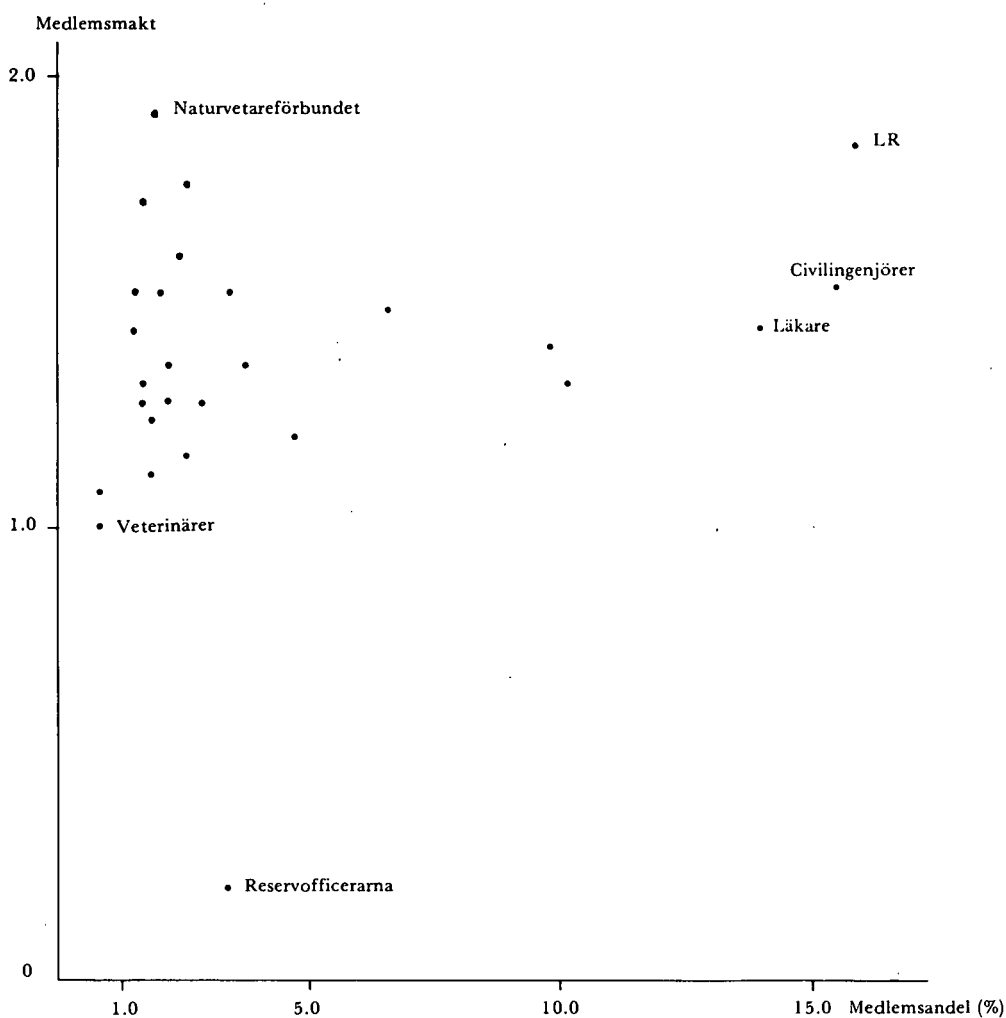


Av diagrammet framgår att en medlem i det icke obetydliga SL har en långt mindre makt än en medlem i de obetydliga SLF och SFHL vid TCO-kongressen. Förhållandet beror på den mycket ojämna förbundsstrukturen inom TCO med ett flertal mycket små förbund – hela 8 förbund av 20 har en medlemsandel som understiger 1 %. Skulle man kräva att varje förbund representeras strikt i förhållande till andelen medlemmar av TCO-gruppen innebure det att antingen blev TCO-kongres-

sen otympligt stor eller så skulle en rad förbund inte få sända någon delegat.

I och med att relationen mellan ombudsandel och medlemsandel är mindre konsekvent genomförd vad gäller SACO erhålls en situation där maktindexvärdena för den enskilde medlemmen varierar kraftigt men inte som ett resultat av storleken på förbundet i fråga (Diagram 3).

Diagram 3. Medlemsmakt och medlemsandelar vid SACO-kongressen 1982



Det stora antalet små förbund inom SACO i förening med att det inte alltid går att fördela ombud efter medlemsstorlek om kongresserna inte skall bli för stora leder till att det kan vara något godtyckligt om ett förbund har ett ombud mer eller mindre. Detta ger upphov till en fördelning av makt för de enskilda medlemmarna via sin ombudsrepresentation vid SACO-kongresserna som varierar kraftigt på ett systematiskt sätt.

(d) Sammanfattning

Vi har ovan visat att makt – på kollektiv nivå liksom på individnivå – inte är proportionell till medlemsantal vid fackliga kongresser trots att dessas omröstningar bygger på principen en man en röst. Även om förbunden vid LO:s, TCO:s och SACO:s kongresser är representerade i ett någorlunda klart förhållande till förbundens medlemsandel gäller att fördelningen av makt eller inflytande *inte* följer representationsfördelningen. Större förbund har större makt än vad deras medlemsandel implicerar, vilket ger delegater i mycket stora förbund en långt starkare ställning än delegater från mycket små förbund. Medlemmar i mycket små och mycket stora förbund har via sina representanter vid kongresserna ett betydande inflytandeövertag i förhållande till medlemmar i andra förbund. En Banzhaf-analys av de fackliga huvudorganisationerna ger en antydning om att makt och inflytande i dessa organisationer *inte* är jämnt fördelade trots den kraftiga betoningen av en demokratiideologi i dessa organisationer.

Begränsningen i analysen bör explicit påpekas; den är av två slag: enbart formell eller stadgemässig makt har underkastats analys; det maktbegrepp som används är enkelt. Det är möjligt att en analys av reell makt utifrån ett annat makt- eller inflytandebegrepp kan ge andra resultat; en förutsättning är att förbundstillhörighet har betydelse för hur enskilda delegater röstar, dvs vi har antagit att varje delegat röstar i överensstämmelse med en allmän målfunktion för förbundet i fråga samt att varje koalition mellan varje förbund är lika sannolik.

Gör man andra antaganden blir maktvärdena andra.

Att analysen har dessa ovan nämnda begränsningar innebär inte att den är felaktig eller irrelevant. Genom explicita modellantaganden kan en mera strikt maktmodell skattas och kvantitativa maktvärden beräknas. Analysen torde identifiera en sida av makt och inflytande i fackliga organisationer, vilken kanske inte kommer till uttryck i faktiska omröstningar som ju präglas av enighetsprincipen men som kan reflekteras i beslutens mer eller mindre överensstämmelse med de större förbundens åsikter.

Diakronisk analys

I statsvetenskaplig debatt har frågor kring centraliseringen av fackföreningarna tilldragit sig stort intresse (Westerståhl, 1945; Lindblad, 1960; Back, 1963; Back 1977; Hadenius, 1976). Dels har man analyserat maktförskjutningen till förmån för LO gentemot de olika förbunden, dels har trenden mot starkare förbundsstyrelser och uppkomsten av ett ombudsmannastyre observerats. Det empiriska materialet som ligger till grund för dessa olika teser om maktutövning inom fackföreningsrörelsen i ett tidsperspektiv består i stor utsträckning av stadgar och statistik över de olika sekretariatens tillväxt. Man har inte använt omröstningsdata eller någon slags kvantitativ modellteknik för att belysa hur makt och inflytande utvecklats inom fackföreningsrörelsen.

Det kan vara av intresse att komplettera tidigare gjorda analyser av centraliseringstrenden med en längdsnittsanalys av maktindexvärden. Vi använder då Banzhaf's icke normaliserade index för att undersöka hur delegatmakt och medlemsmakt förändrats vid LO:s kongresser sedan 1917. Det empiriska underlaget för analysen redovisas i tabellerna 6–9, vilka täcker tiden 1917–1971. För att uppnå jämförbarhet har ett förbunds värden konstanthållits – det stora Metallindustriarbetareförbundet. Tillvägagångssättet är med andra ord något annorlunda här än i tvärsnittsanalysen.

Tabell 6. Representation och makt vid LO-kongressen 1917

Förbund	Andel medlemmar (%)	Andel ombud (%)	Banzhaf ej norm. index	Medlemsmakt	Delegatmakt
Träarbetare	7.89	7.72	.154	.74	.77
Bleck- och plåt	.95	.96	.019	.76	.76
Sågverksindustri	7.11	7.07	.141	.76	.77
Målare	1.39	1.29	.025	.68	.75
Skrädderi	1.83	1.61	.031	.64	.74
Sko- och läderindustri	3.49	3.54	.070	.76	.76
Tobaksarbetare	1.64	1.61	.031	.72	.74
Bageri- och konditori	2.19	1.93	.038	.66	.76
Bryggeriindustri	1.13	.96	.019	.64	.76
Handskarbetare	.11	.32	.006	2.12	.72
Grov- och fabriks	16.51	16.72	.350	.81	.81
Tunnbinderiarbetare	.27	.32	.006	.85	.72
Gjutare	2.89	2.89	.057	.75	.76
De förenade förbunden	1.71	1.61	.031	.69	.74
Murare	1.98	1.93	.038	.73	.76
Stenindustri	1.28	1.29	.025	.74	.75
Gruv	1.27	1.29	.025	.75	.75
Sadelmakare och tapetser.	.58	.32	.006	.40	.72
Bokbindare	.68	.64	.012	.67	.72
Väg- och vattenbyggnad	.97	.96	.019	.75	.76
Transport	4.19	4.18	.082	.75	.76
Kommunal	4.03	3.86	.076	.72	.76
Kakelugnsmakare	.16	.32	.006	1.47	.72
Slakteri och charkuteri	.66	.64	.012	.69	.72
Handels	1.07	.96	.019	.68	.76
Hattarbetare	.07	.32	.006	3.19	.72
Litografiska	.18	.32	.006	1.26	.72
Metall	33.69	34.08	.884	1.00	1.00
Folkets ombudsmannaför.	.07	.32	.006	3.13	.72

Tabell 7. Representation och makt vid LO-kongressen 1941

Förbund	Andel medlemmar (%)	Andel ombud (%)	Banzhaf ej norm. index	Medlemsmakt	Delegatmakt
Beklädnads	3.60	3.45	.101	.77	.78
Bleck- och plåt	.35	.49	.014	1.08	.76
Bokbindare	1.01	.99	.028	.76	.76
Bryggeriindustri	.96	.99	.028	.80	.76
Byggnads	4.83	4.93	.146	.83	.79
Civil.förvaltn. personal	.36	.49	.014	1.05	.76
De förenade förbunden	1.75	1.97	.057	.89	.77
Elektriker	1.35	1.48	.043	.87	.78
Fastighets	.73	.99	.028	1.04	.76
Frisör	.40	.49	.014	.97	.76
Järnvägsmanna	5.19	4.93	.146	.77	.79
Kakel- och plattarbetare	.06	.49	.014	6.30	.76
Kommunal	5.70	5.42	.161	.77	.79
Lantarbetare	5.04	4.93	.146	.79	.79
Litografi	.36	.49	.014	1.05	.76
Livsmedels	3.63	3.45	.101	.76	.78
Metall	22.19	21.67	.812	1.00	1.00
Murare	1.45	.148	.043	.81	.78
Musiker	1.06	.99	.028	.72	.76
Målare	1.87	1.97	.057	.83	.77
Pappersindustri	4.52	4.43	.131	.79	.79
Postmänna	1.15	.99	.028	.67	.76
Sadelmakare och tapetsetsare	.48	.49	.014	.80	.76
Sjöfolk	1.21	.99	.028	.63	.76
Sko- och läderindustri	1.69	1.48	.043	.70	.78
Skogs- och flottning	4.97	4.93	.146	.80	.79
Skorstensfejare	.08	.49	.014	4.90	.76
Statens sjukhuspersonal	.53	.49	.014	.72	.76
Statens vattenfallsverk	.05	.49	.014	8.48	.76
Stenindustri	1.02	.99	.028	.75	.76
Sågverksindustri	3.05	2.96	.086	.77	.78
Telegraf och telefon	1.35	1.48	.043	.87	.78
Textilarbetare	4.90	4.93	.146	.81	.79
Tobaksindustri	.30	.49	.014	1.27	.76
Transport	4.41	4.43	.131	.81	.79
Träindustri	3.68	3.45	.101	.75	.78
Typograf	1.49	1.48	.043	.79	.78
Väg- och vattenbyggnad	3.24	2.96	.086	.73	.78

Tabell 8. Representation och makt vid LO-kongressen 1956

Förbund	Andel medlemmar (%)	Andel ombud (%)	Banzhaf ej norm. index	Medlemsmakt	Delegatmakt
Beklädnads	2.78	2.67	.085	.81	.83
Bleck- och plåt	.26	.33	.010	1.00	.79
Bokbindare	.84	1.00	.031	.98	.81
Bryggeriindustri	.59	.67	.021	.94	.82
Byggnads	9.56	9.33	.312	.87	.88
Civilförvaltn. personal	.50	.67	.021	1.12	.82
De förenade förbunden	1.07	1.00	.031	.77	.81
Elektriker	1.43	1.33	.042	.78	.82
Fabriksarbetare	4.64	4.67	.150	.86	.84
Fastighets	1.76	1.67	.053	.80	.83
Frisör	.32	.33	.010	.83	.79
Fängvårdsmanna	.11	.33	.010	2.33	.79
Försvarsvverkens civila	1.38	1.33	.042	.81	.82
Försäkringsfunktionärer	.67	.67	.021	.84	.82
Gjutare	.86	1.00	.031	.96	.81
Gruv	.90	1.00	.031	.91	.81
Handels	6.12	6.00	.195	.85	.85
Hotell- och restaurang	1.92	2.00	.063	.87	.82
Järnvägsmanna	4.59	4.67	.150	.87	.84
Kommunal	7.50	7.33	.240	.85	.86
Lantarbetare	2.66	2.67	.085	.85	.83
Litograf	.36	.33	.010	.74	.79
Livsmedels	2.77	2.67	.085	.81	.83
Metall	17.58	17.33	.662	1.00	1.00
Murare	1.14	1.00	.031	.72	.81
Musiker	1.27	1.33	.042	.88	.82
Målare	1.42	1.33	.042	.79	.82
Pappersindustri	3.11	3.00	.096	.82	.84
Postmanna	1.31	1.33	.042	.85	.82
Sadelmakare och tapetserare	.39	.33	.010	.68	.79
Sjöfolks	1.05	1.00	.031	.78	.81
Sko- och läderindustri	.78	.67	.021	.71	.82
Skogs- och flottning	2.73	2.67	.085	.83	.83
Skorstensfejare	.07	.33	.010	3.81	.79
Statens sjukhuspersonal	.58	.67	.021	.96	.82
Stenindustri	.37	.33	.010	.71	.79
Teleförbundet	1.44	1.33	.042	.78	.82
Textilarbetare	2.92	3.00	.096	.87	.84
Tobaksindustri	.14	.33	.010	1.96	.79
Transport	3.20	3.33	.106	.88	.83
Träindustri	4.48	4.33	.139	.82	.84
Typograf	1.17	1.00	.031	.70	.81
Vattenfallsverken	.10	.33	.010	2.78	.79
Vägarbetare	1.18	1.33	.042	.92	.82

Tabell 9. Representation och makt vid LO-kongressen 1971

Förbund	Andel medlemmar (%)	Andel ombud (%)	Banzhaf ej norm. index	Medlemsmakt	Delegatmakt
Beklädnads	1.67	1.67	.041	.84	.83
Bleck- och plåt	.28	.33	.008	.98	.81
Bokbindare	.80	.67	.016	.68	.81
Byggnads	10.68	9.67	.247	.79	.86
Elektriker	1.57	1.67	.041	.90	.83
Fabriks	5.43	5.33	.133	.84	.84
Fastighets	1.54	1.67	.041	.91	.83
Frisör	.37	.33	.008	.75	.81
Försäkringsanställda	.94	1.00	.024	.88	.81
Gruv	.73	.67	.016	.75	.81
Handels	7.05	7.33	.185	.90	.85
Hotell- och restaurang	1.57	1.67	.041	.89	.83
Kommunal	13.92	15.00	.401	.99	.90
Lantarbetare	.89	.67	.016	.62	.81
Litograf	.38	.33	.008	.72	.81
Livsmedel	3.47	3.33	.082	.81	.83
Metall	22.29	22.00	.650	1.00	.100
Musiker	.59	.67	.016	.93	.81
Målare	1.49	1.33	.033	.76	.84
Pappesindustri	2.68	2.67	.066	.84	.84
Sjöfolk	.84	1.00	.024	.97	.81
Skö- och läderarbetare	.64	.67	.016	.86	.81
Skogsarbetare	1.63	1.67	.041	.86	.83
Skorstensfejare	.07	.33	.008	4.08	.81
Statsanställda	8.75	9.33	.238	.93	.86
Textilarbetare	1.44	1.33	.033	.79	.84
Transport	2.79	2.67	.066	.81	.84
Träindustri	4.42	4.00	.099	.77	.84
Typograf	1.06	1.00	.024	.79	.81

Om centralisering betyder färre förbund vid fackföreningsrörelsens högsta beslutande organ – LO-kongressen – kan vi konstatera att det inte föreligger en entydig trend mot centralisering. 1917 års kongress samlade trettio förbund, vilket tal under mellankrigstiden kom att stiga betydligt i och med den fackliga mobiliseringen i industrisamhällets framväxt. 1941 räknade kongressen hela trettioåtta förbund, en siffra som fram till 1956 hade stigit ytterligare till fyrtiosex förbund. Under sextioalets sätter däremot en sammanläggningstendens in som bringar ned antalet förbund till samma antal som kunde konstateras om 1917 års kongress. 1971 är antalet förbund åter trettio. I själva verket är det fråga om en betydande ökning av antalet verkligt små förbund från slutet av första världskriget fram till sextioalets. 1917 fanns elva förbund med en medlemskvot understigande en procent; motsvarande tal var 1941 tolv förbund och 1956 hela sjutton förbund. Vid 1971 års kongress har antalet mindre förbund reducerats till elva igen.

Om centralisering innebär mer av hierarki i förbundsstrukturen på kongressen – mer av spetsighet i den vertikala organisationsstrukturen – kan slås fast att det knappast föreligger någon egentlig centraliseringstendens. 1917 återfinns vi ett förbund som har en helt avvikande storlek – Metall med nästan 34 % av medlemsantalet i LO. En dylik position finns inte i strukturen för 1941 års, 1956 års eller 1971 års kongresser. Tvärtom har Metalls höga medlemsandel pressats ner för att 1971 uppgå till 22 %. Som bekant är numera Metall inte längre det största förbundet inom LO. 1917 fanns flera större förbund vid sidan om Metall: Grov- och Fabriks med nästan 17 %, Träarbetare med cirka 8 %, Sågverksindustri hade 7 % och Transport och Kommunal 4 % vardera. Förbundsstrukturen är knappast mera spetsig 1971; vid sidan om Metall återfinns på samma sätt fem förbund med en större medlemskvot vid sidan om Metall: Kommunal med 14 %, Byggnads med 11 %, Statsanställda hade cirka 9 % medan Handels och Fabriks nådde något över 5 % (7 %, 5 %). Vid kongresserna 1941 och 1956 är faktiskt förbundsstrukturen *mindre* hierarkisk än 1917.

Dessa data och denna approach stöder inte centraliseringshypotesen, men då har bara antalet förbund och medlemskvoter undersökts. Det väsentliga är här självfallet att titta på maktindexvärdena för delegatmakt och medlemsmakt. Centraliseringstanken måste då rimligen implicera att fördelningen av delegatmakt och medlemsmakt blivit skevare över tiden, dvs de större förbundens delegatmakt och medlemsmakt skall ha ökat visavi de mindre förbunden samt generellt bör skillnaderna mellan olika förbunds delegatmakt och medlemsmakt ha ökat. Så är emellertid *inte* fallet. Vid 1917 års kongress intar ett förbund en helt dominerande maktposition;

Metall kan vara avgörande i snart sagt varje beslut (Banzhaf-talet = .884); dess delegater har i genomsnitt 25 % mer inflytande än övriga förbunds delegater; i fråga om medlemsmakt gäller samma relation än tydligare med undantag för fem mycket små förbund, som när ett högt värde bara genom att få sända en delegat.

Redan 1941 har denna extrema maktfördelning till förmån för Metall förändrats i en *annan* riktning än centralisering. Banzhaf-talet för Metall har gått ned (.812), vilket också framträder i att skillnaderna i delegatmakt är mindre iögonfallande, låt vara att Metalls position att vara avgörande i fyra beslut av fem medför en 20 % makt differens för dess delegater mot övriga delegater. Ökningen av antalet förbund har dock lett till att spridningen av medlemsmakt är mera jämlik än vad delegattalen antyder; åtta förbund har en större medlemsmakt än Metall och avståndet mellan Metall och de förbund som inte har en obetydlig representation är inte lika stort. Dessa utvecklingstrender har klart slagit igenom vid 1956 års kongress, där Metall "bara" kan vara avgörande i mer än vartannat beslut samtidigt som Metalls delegater "endast" når upp till ett cirka 18 % inflytandeförsprång gentemot övriga förbunds delegater. I fråga om medlemsmakt kan konstateras att strukturen 1956 hyfsats genom att ett antal småförbund uppgått i större förbund. De mycket stora differenser som fanns vid 1941 års kongress mellan LO:s medlemmar i fråga om inflytande vid kongressen återfinns inte vid 1956 års kongress.

Utjämnningen av medlemsmakt har fortsatt fram till 1971 års kongress, på vilken endast ett förbund kunde redovisa högre medlemsmakt än Metall, Skorstensfejarna. Visserligen har inte Metalls position förändrats genomfört med 1956 – dess Banzhaf-tal anger att det fortfarande är avgörande i två beslut av tre – men Metall har nu en betydande konkurrens i Kommunal, vars Banzhaf-tal på .401 inte är så långt från Metalls på .650. Fördelningen av delegatmakt och medlemsmakt är jämnare vid 1971 års kongress än vid de andra kongresser som här undersökts.

Avslutning

Det finns anledning komplettera analysen av makt och inflytande inom fackföreningsrörelsen med omröstningsstudier utifrån en kvantitativ teknik. En intressant metod erbjuder här maktindexansatsen, som medger mätning i en kvotskala av både formell och reell makt (Lane & Stenlund, 1984). Ett av de så kallade maktindexen – Banzhafs icke normaliserade index – har i denna uppsats applicerats i en analys av formell makt vid LO-kongressen. Tvärsnittsanalysen visar att makt och inflytande inte är jämnt fördelat mellan förbunden eller

förbundens medlemmar trots ambitionen att antalet representanter vid kongressen skall följa andelen medlemmar ett förbund har inom LO-gruppen. Tvärsnittsanalysen ifrågasätter centraliseringshypotesen genom att ta fram en annan aspekt på makt och inflytande inom fackföreningsrörelsen som inte beaktats i litteraturen. Det är självfallet väsentligt att konstatera en maktförskjutning till förmån för LO gentemot förbunden i stadgeförändringar liksom att notera framväxten av en facklig ombudsmannastuktur; kanske är det lika viktigt att se hur inflytandet över LO:s centrala beslut utvecklats över tiden. Det kan ju förhålla sig så att LO visserligen blivit mäktigare gentemot förbunden när LO agerar enskilt mot varje förbund var för sig, men att de olika förbunden fått mer att säga till om vilken policy LO skall driva.

Jan-Erik Lane
Hans Stenlund

Referenser

- Back, P E (1963) *Svenska Metallindustriarbetareförbundets Historia*. III. Stockholm: Tiden.
- Back, P E (1977) *Svenska Metallindustriarbetareförbundets Historia*. IV. Stockholm: Förbundet.
- Banzhaf, J, III (1965) "Weighted Voting doesn't Work: A Mathematical Analysis" i *Rutgers Law Review*, vol 19.
- Banzhaf, J, III (1966) "Multimember Electoral Districts – Do They Violate the 'One Man, One Vote' Principle?" i *Yale Law Review*, vol 75.
- Banzhaf, J, III (1968) "One Man, 3.312 Votes: A Mathematical Analysis of the Electoral College" i *Villanova Law Review*, vol 14.
- Brams, S J (1975) *Game Theory and Politics*. New York: Free Press.
- Gustafsson, A (1979a) (red) *Företagsdemokratin och den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustafsson, A (1979b) "Medbestämmandeproblemen i den offentliga förvaltningen – personaldemokrati contra politisk demokrati" i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, Nr 3.
- Hadenius, A (1976) *Facklig Organisationsutveckling: En Studie av Landsorganisationen*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Lane, J E & Stenlund, H, (1984) "Power" i Sartori, G, (ed) *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. Sage: Beverly Hills.
- Lewin, L (1977) *Hur Styr Facket? Om Demokratin inom Fackföreningsrörelsen*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Lindblad, I (1960) *Svenska Kommunalarbetareförbundet 1910–1960: En Studie i Svensk Fackföreningsrörelse*. Stockholm: Tiden.
- Pitkin, H F (1972) *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Shapley, L S & Shubik, M (1954) "A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System" i *American Political Science Review*, vol 48.
- Stenlund, H & Lane, J E (1984) "The Structure of Voting Power Indices" i *Quality and Quantity*.
- Stenlund, H, Bjurulf, B & Lane, J E (1984) "Formal and Real Voting Power" (mimeo). Department of Political Science, Umeå University, 1984:5.
- Svärd, S E (1982) *Icke-Beslut – Maktens Andra Ansikte: En Analys av Begrepp, Metod och Empiriska Tillämpningar*. Stockholm: Norstedt.
- Westerståhl, J (1945) *Svensk Fackföreningsrörelse: Organisationsformer, Verksamhetsformer, Förhållande till Staten*. Stockholm: Tiden.
- Kongressprotokoll och Stadgar för LO, TCO och SACO.

Grundlagsskydd för yttrandefriheten

Yttrandefrihetsutredningen överlämnade den 3 januari 1984 sitt huvudbetänkande (SOU 1983:70) "Värna yttrandefriheten" till justitieministern. Betänkandet innehåller förslag till utvidgning och förstärkning av det skydd för yttrandefriheten som ges i grundlag.

Carl Behrman har i Statsvetenskaplig Tidskrift 1979 s 191 ff redogjort för bakgrunden till utredningen och innehållet i det sk debattbetänkande som kommittén offentliggjorde år 1979 under titeln "Grundlagsskyddad yttrandefrihet" (SOU 1979:49). Här följer några ord om arbetet efter debattbetänkandet och en presentation av innehållet i huvudbetänkandet.

Kommittén tillfördes under 1979 och 1980 fem experter. Det var dåvarande rättschefen i utbildningsdepartementet Jan Pennlöv, vice verkställande direktören hos Svenska Tidningsutgivareföreningen Karl-Henrik Ekberg, kanslichefen vid Sveriges Radio AB Håkan Fahlberg, hovrättsrådet Jan Gehlin och förhandlingschefen hos Svenska journalistförbundet Lars Rabenius. Sedan Pennlöv 1981 entledigats från sitt uppdrag förordnades hovrättsassessorn Roy Lindeberg, sakkunnig i utbildningsdepartementet, till expert i kommittén. Anders Pählman, som förut varit biträdande sekreterare, förordnades sommaren 1982 till expert. Till ny biträdande sekreterare utsågs hovrättsassessorn Bertil Wennberg. Sedan Carl Behrman lämnat sekreterarsysslan den 31 augusti 1983 är Wennberg ensam sekreterare.

Efter 1982 års val utökades kommittén med en ledamot, riksdagsmannen Lars Hedfors.

Debattbetänkandet remissbehandlades under hösten 1979. Remissutslaget blev övervägande positivt. I huvudfrågan – huruvida det var möjligt att efter tryckfrihetsförordningens mönster radikalt förbättra skyddet för den offentliga yttrandefriheten utan någon uttunning av tryckfriheten – gav remissopinionen en klarsignal.

Kommittén har fortsatt sitt arbete med ledning av remissyttrandena.

Det förslag som nu har lagts fram innebär att en ny grundlag skall skydda friheten att yttra sig i andra medier och uttrycksformer än tryckta skrifter. Den nya grundlagen – yttrandefrihetsgrundlagen – utformas som en fristående grundlag, som i allt väsentligt själv anger vad som gäller utan att hänvisa till tryckfrihetsförordningen. Det tryckta ordet behåller sin ställning enligt tryckfrihetsförordningen med förstärkningar i några avseenden. Vissa nya regler till skydd för yttrande- och informationsfriheterna m m föreslås bli införda i regeringsformen.

Lagtekniken

Kommitténs överväganden i frågan huruvida skyddet för yttrandefriheten borde sammanföras i en enda grundlag har alltså slutligen utfallit så att tryckfrihetsförordningen föreslås stå kvar. Den överarbetas inte mer än vad som följer av att vissa förstärkningar av skyddet för tryckfriheten genomförs.

Vid valet av lagteknik har kommittén tagit intryck av den oro som uttryckts i många remissyttranden över debattbetänkandet och i den allmänna debatten. Den oron gäller att skyddet för det tryckta ordet kan tunnas ut i framtiden om alla framställningsformers rättsliga villkor samlas i en enda grundlag. Krav på inskränkningar, som i första hand riktas mot andra medier, kan komma att drabba även det tryckta ordet. I ett längre perspektiv finns kommitténs sympatier hos den sammanhållna lagen. Emellertid talar enligt kommittén nu "ovissheten för att man skall vara aktsam om det man har när man sträcker sig efter det man kan få".

I en bilaga till betänkandet visar kommittén hur en sammanhållen grundlag för både tryckta skrifter och andra uttrycksformer skulle kunna utformas. Bilagan innehåller en fullständig lagtext och specialmotiveringar till de enskilda paragraferna.

De lagskisser som presenterades i debattbetänkandet var uppbyggda på det sättet att skydd gavs åt yttranden som framförs till offentligheten med hjälp av vissa medier. Med anledning av yttranden från några remissinstanser diskuterar kommittén i huvudbetänkandet möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet och åstadkomma en generell yttrandefrihetsgrundlag, dvs en grundlag som gäller alla slag av yttranden till allmänheten – alla offentliga yttranden – utan hänsyn till form och innehåll.

Diskussionen leder till den slutsatsen att en generell yttrandefrihetsgrundlag inte bör genomföras. Principerna om censurförbud och förbud mot hindrande åtgärder från myndigheternas sida är praktiskt sett av mindre vikt

i fråga om spontana yttranden av olika slag. Möjligheterna att genomföra en censur är inte så stora. För att åstadkomma ett skydd mot censur och hindrande åtgärder för andra framställningar än de mediebundna kan det räcka med en utbyggnad av reglerna i 2 kap regeringsformen. Regler om etableringsfrihet har begränsat värde utanför medieområdet. Ensamsansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet är ogenomförbara. Även om det av principiella skäl skulle vara tilltalande med en yttrandefrihetsgrundlag som i alla delar gäller generellt för alla offentliga yttranden är de praktiska svårigheterna enligt kommitténs uppfattning alltför stora. Därtill kommer att behovet av sådana regler som just en yttrandefrihetsgrundlag bör innehålla är litet eller inget när det gäller yttranden som inte är mediebundna.

Den föreslagna yttrandefrihetsgrundlagen avser yttranden som görs offentliga i vissa av grundlagen angivna uttrycksformer, nämligen program i eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt sådana utställningar och sceniska framställningar som har en utgivare.

Yttrandefrihetsgrundlagen bygger på de bärande principerna i tryckfrihetsförordningen. Grunddragen är alltså censurförbud, etableringsfrihet, särskilda regler om ansvarighet för yttrandefrihetsbrott, rätt för upphovsmän till offentliga framställningar och för dem som anskaffar eller meddelar uppgifter för publicering att förbli anonyma, frihet för dem från straff och skadestånd, uttömmande angivande av de gärningar som kan beivras som yttrandefrihetsbrott och särskild rättegångsordning för beivrande av sådana brott.

Censurförbud

Förbudet mot censur av tryckta skrifter motsvaras i yttrandefrihetsgrundlagen av ett förbud för myndigheter och andra allmänna organ mot att förhandsgranska yttranden som är avsedda att framföras genom offentliga framställningar och mot att på grund av det kända eller väntade innehållet i en framställning förbjuda eller hindra dess offentliggörande. Förbudet är så kategoriskt avfattat att det inte skall kunna kringgåas t ex genom "frivilliga" överenskommelser under upprörda tider.

I fråga om ett framställningssätt medger yttrandefrihetsgrundlagen undantag från förbudet mot censur. Det gäller upptagningar av rörliga bilder. Som villkor för offentlig återgivning av sådana får i vanlig lag föreskrivas att de har granskats i förväg. I vanlig lag får också föreskrivas förbud att utan i förväg lämnat tillstånd sprida upptagningar av rörliga bilder till dem som inte har fyllt arton år eller att offentligen återge sådana upptagningar för dem. Dessa medgivanden gör det möjligt att omvandla den nuvarande filmcensuren på det sätt som

kommittén föreslår (se nedan under rubriken "Förhandsgranskning av filmer och videogram").

Kommittén diskuterar möjligheten att värna yttrandefriheten genom regler i grundlag om skydd mot åtgärder av enskilda. Det kan gälla vägran att leverera papper, trycksvärta, magnetband etc, arbetsnedläggelse, vägran att utföra transporter eller att saluhålla tryckalster. Listan kan göras lång. Regler till skydd mot sådana åtgärder skulle innebära stora förändringar av de civilrättsliga bestämmelser som reglerar produktion, distribution och handel med skrifter, fonogram, videogram och filmer. De skulle också påverka sådana förhållanden som utyrning av teater- och utställningslokaler och anställningsavtal för skådespelare, journalister, tekniker, grafiker m fl. En icke obetydlig del av samhällslivet skulle beröras. Konsekvenserna är inte lätta att överskåda.

Enligt 1973 års fri- och rättighetsutredning borde man med hänsyn bli till de tänkbara följderna för gällande civilrätt iakttas stor restriktivitet i fråga om att i grundlag ta in regler som gäller förhållanden mellan enskilda. Yttrandefrihetsutredningen förklarar sig i stort ansluta sig till denna bedömning och stannar i slutsatsen att någon generell regel om förbud mot hindrande åtgärder från enskilda inte bör införas i grundlagen.

Inte heller bör grundlagen innehålla några regler som begränsar rätten till fackliga stridsåtgärder på massmedieområdet. Dels skulle sådana regler behöva göras så detaljerade att de inte gärna skulle rymmas inom ramen för en grundlag, dels kan vanlig lag användas för att vid behov reglera sådana förhållanden. Därtill kommer att sådana regler skulle innebära att man knäsatte en princip om massmediernas prestationsskyldighet mot det allmänna. Journalisten skulle, för att tillgodose allmänhetens krav på information, ha ett slags arbetsplikt. I förlängningen av den tanken skymtar ett mera vittgående och för yttrandefriheten farligt krav på massmedieverksamheten och dess innehåll, en skyldighet att tillhandahålla en viss mängd material och kanske också material av visst slag.

Kommittén understryker den stora vikten av att nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen säkerställs även vid fackliga konflikter. Mest tilltalande vore, uttalas det, om parterna på massmedieområdet kunde genom avtal ställa garantier för att verksamheterna åtminstone i viss utsträckning kan fortgå under sådana konflikter.

Etableringsfrihet

Tryckfrihetsförordningen garanterar envar rätten att framställa tryckalster. Den garanterar också att var och en får importera tryckta skrifter och sprida sådana. Möjligheterna att ställa upp motsvarande regler för andra

medier än tryckta skrifter avhandlas i betänkandet under rubriken etableringsfrihet m m. Kommittén föreslår regler av innebörd att varje svensk medborgare eller juridisk person gentemot det allmänna skall ha rätt att utan andra begränsningar än som följer av grundlagen framställa, till riket införa och bland allmänheten sprida ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder. Samma rätt skall också gälla ifråga om trådsändare, mottagare för eter- eller trådsändning samt apparatur för inspelning eller återgivning av ljudupptagningar eller upptagningar av rörliga bilder.

Vidare skall rätten att bedriva vissa slags verksamhet för framförande av yttranden till offentligheten fastslås i grundlagen. Det gäller offentligt framförande av dramatik, musik, balett eller andra liknande framställningar (sceniska framställningar), offentlig visning av filmer eller andra upptagningar av rörliga bilder, offentlig uppspelning av ljudupptagningar samt utställningar.

De förslag som nu har nämnts innebär inte någon annan förändring av rättsläget än att redan existerande friheter får skydd i grundlag.

I fråga om sändningar av offentliga framställningar genom eter är en oinskränkt etableringsfrihet en omöjlighet på grund av att utrymmet i eter är begränsat. Kommittén föreslår inte någon ändring av det koncessions-system som nu råder.

När det gäller trådsändningar är etableringsfrihet inte omöjlig på grund av några absoluta tekniska hinder. Frågan är på grund av teknikens utveckling i hög grad aktuell nu. Den består enligt kommitténs resonemang av två delfrågor. Den första rör rätten att anlägga ett ledningsnät för sådana sändningar. Den andra avser rätten att bedriva verksamhet för sändning på ett nät.

Frågan om frihet för var och en att anlägga ledningsnät innehåller åtskilliga komplikationer. Dit hör enligt betänkandet förhållandet till den enskildes äganderätt, markanvändningen, bebyggelseplaneringen etc. I fråga om ansvaret för utbyggnaden av kabelnätet finns olika meningar. Frågan utreds av massmediekommittén. Med hänvisning till det föreslår yttrandefrihetsutredningen inte någon grundlagsregel om etableringsfrihet i fråga om inrättande av ledningsnät.

Beträffande rätten att bedriva verksamhet som går ut på att via tråd sända meddelanden av skilda slag till allmänheten konstaterar kommittén att dagens teknik – och än mer morgondagens – ger starkt ökade sändningsmöjligheter på tråd. Kommitténs principiella syn på yttrandefriheten – att den inte kräver någon motivering medan alla inskränkningar gör det – leder då till slutsatsen att en sändningsfrihet bör råda.

Förslaget går ut på att varje svensk medborgare eller svensk juridisk person gentemot det allmänna har rätt

att, utan andra begränsningar än dem som följer av yttrandefrihetsgrundlagen, bedriva verksamhet för sändning till allmänheten av ljud, bilder eller text genom tråd.

Sändningsfriheten utesluter inte att Sveriges Radio genom vanlig lag ges möjlighet att fullgöra sin uppgift som ett företag i allmänhetens tjänst, sin sk public-service-funktion. Yttrandefrihetsgrundlagen tillåter att vanlig lag föreskriver begränsningar i syfte att främja allmänhetens tillgång till sändningar av dagshändelser.

Också en annan inskränkning i sändningsfriheten är tillåten. Om någon begagnar ett trådnät till att sända ett renodlat utbud av våldsskildringar och pornografi skall han enligt förslaget kunna fräntas sin rätt att sända. Detta skall ske efter en rättslig prövning i former som ligger den judiciella yttrandefrihetsprocessen nära. Det innebär att det allmänna talan skall föras av justitiiekanslern och att saken skall avgöras efter prövning av jury.

Ensamsvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet

Ensamsvaret är en av hörstenarna i tryckfrihetsförordningen. Det innebär att en enda person är straffrättsligt ansvarig för vad som trycks. Ansvar för medverkan till tryckfrihetsbrott kan inte förekomma. Beträffande periodiska skrifter bärs ensamsvaret i första hand av utgivaren. När det gäller andra tryckta skrifter bärs det i första hand av författaren. Deras ansvar kan av olika skäl falla bort. Då övertas ansvaret av någon annan enligt regler i tryckfrihetsförordningen.

En likartad ordning gäller i dag enligt vanlig lag i fråga om rundradiosändningar i radio och TV. Som regel skall det finnas en särskilt utsedd person med uppgift att bära det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för programinnehållet. Undantag kan dock göras för direktsända program. Beträffande sådana kan beslutas att var och en som framträder i programmet själv skall bära ansvaret för yttrandefrihetsbrott som han begår.

Enligt förslaget skall obligatoriskt ensamsvar för en särskilt utsedd utgivare som regel gälla när yttranden offentliggörs i de former som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Det betyder att ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt program i eter- eller trådsändningar skall ha en utgivare och att denne skall bära ansvaret för yttrandefrihetsbrott som begås i framställningen. Möjligheten till undantag vid direktsändningar kan dock finnas kvar enligt ett särskilt undantag i grundlagen. I fråga om utställningar och sceniska framställningar föreslås en valfrihet. Där skall ensamsvar gälla bara om den som bedriver verksamheten frivilligt har utsett en särskild person att vara utgivare. Om man väljer att inte utse utgivare faller framställningen utan-

för yttrandefrihetsgrundlagens skyddssystem.

Ensamsvaret möjliggör enligt tryckfrihetsförordningens konstruktion skyddet för nyhetskällorna, dvs reglerna om ansvarsfrihet för den som anskaffar eller meddelar uppgifter för publicering och rätt för upphovsmän och andra medverkande till en framställning i tryckt skrift att förbli anonyma. I själva verket framstår detta som ensamsvarets egentliga uppgift. Principerna för källskyddet gäller i dag enligt vanlig lag också på radio- och TV-området. De föreslås nu bli utsträckta till övriga medier genom yttrandefrihetsgrundlagen.

Meddelarfriheten innebär att uppgifter som är sekretessbelagda ändå i betydande utsträckning får lämnas till nyhetsföretag för publicering. Enligt förslaget förankras denna frihet tekniskt säkrare än nu i grundlag. Detta genomförs såväl i tryckfrihetsförordningen som i yttrandefrihetsgrundlagen. För att en tystnadsplikt skall få innebära undantag från meddelarfriheten skall krävas att detta är uttryckligen medgivet enligt grundlagen. Det område där sådana sk kvalificerade tystnadsplikter skall få förekomma föreslås bli avgränsat genom detaljerade regler i de två grundlagarna.

Avgränsningen överensstämmer inom den offentliga rätten till stora delar med det rättstillstånd som råder nu. Men några ändringar föreslås. De viktigaste är att meddelarfriheten får ett större utrymme på beskattningsväsendets område och vid socialrättsliga frihetsberövanden samt i fråga om brott mot rikets säkerhet. I övrigt medger grundlagsförslaget vissa förskjutningar av meddelarfrihetens omfattning. En huvudprincip är att uppgifter som har lämnats av en enskild till en myndighet i en förtroendesituation inte skall få lämnas ut för publicering medan uppgifter som hänför sig till ärenden om myndighetsutövning skall omfattas av meddelarfrihet.

Meddelarfriheten sträcks vidare ut till förhållanden mellan enskilda. Den föreslås gälla när en tystnadsplikt åvilar någon i en enskild befattning eller på grund av något annat åtagande. Det innebär att den som lämnar uppgifter för publicering från exempelvis ett företag eller en organisation går fri från påföljder även om han på grund av avtal var bunden av tystnadsplikt. Härigenom öppnas enligt förslaget en möjlighet till ökad insyn i och mera genomlysande debatt om verksamheten hos viktiga företag och organisationer. Vid utarbetandet av detta förslag har kommittén väglett av mottot "där beslutsmakt finns, där skall också insyn finnas".

För vissa fall föreslås undantag från meddelarfriheten på det enskilda området. De fallen anges i grundlag. Ett viktigt undantag avser yrkeshemligheter av teknisk eller kommersiell natur. Meddelarfriheten på det enskilda området är inte avsedd att medföra att företagens möjligheter att fungera på en marknad äventyras.

Den principiellt nya meddelarfriheten utanför den offentliga rätten följs upp när det gäller anonymitets-skyddet. Det sker genom ett förbud för personer i ledande ställning inom företag och organisationer mot att efterforska den som har lämnat uppgifter i skydd av meddelarfriheten.

Yttrandefrihets- och tryckfrihetsbrott

Tryckfrihetsförordningen anger uttömmande vilka gärningar som får beivas som tryckfrihetsbrott. Också den principen kommer till uttryck i förslaget till yttrandefrihetsgrundlag.

Principen förankras fastare i grundlag än vad som fn gäller. Det sker genom att även de tryckfrihetsbrott som nu kan bestraffas som otillåtet offentliggörande beskrivs fullständigt i grundlagstext. Beskrivningarna tas in i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen.

Genom att de brott som får bestraffas enligt vanlig lag beskrivs fullständigt i grundlag uppnås en konsekvent genomförd sk dubbel täckning. Den innebär att det straffbara området väl kan inskränkas genom lagstiftningsbeslut i vanlig ordning men inte utvidgas utan att grundlagsändring genomförs.

I frågan vilka gärningar som skall kunna bestraffas som yttrandefrihetsbrott har kommittén enligt sina direktiv haft att utgå från gällande rättsläge. På två punkter har den dock fått anledning att närmare behandla omfattningen av det straffbara området.

Den första gäller beskrivningen av brottet hets mot folkgrupp. Kommittén föreslår där en ändring av lagtexten. Den är avsedd att åstadkomma en precisering av det straffbara området. Den nya brottsbeskrivningen förenas med en föreskrift om prövning av försvarligheten i yttranden som uttrycker missaktning för en folkgrupp eller någon annan liknande grupp av personer.

Den andra punkten gäller pornografi och våldsframställningarna. Kommittén föreslår att det nuvarande sk extremvåldsförbudet i lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag skärps i vissa avseenden. Så sänks t ex tröskeln för ingripanden mot skildringar av sexuellt våld. Överträdelse av förbudet skall bestraffas som yttrandefrihetsbrott. Brottet skall benämnas olaga våldsskildring. Utöver vad som ligger i detta föreslås inte någon skärpning av kriminaliseringen av pornografi.

Tryckfrihetsförordningen innehåller i 1 kap 4 § – den sk instruktionen – ett särskilt påbud om den enda i vilken förordningen skall tillämpas. Därav framgår bl a att tryckfrihetens roll som grundval för ett fritt samhällsskick alltid bör hållas i åtanke. I betänkandet föreslås att det förhållningssättet skall iaktas i vanliga brottmål lika väl som i tryckfrihetsmål och mål enligt yttrandefrihets-

grundlagen. De allmänna domstolarna får därmed ett uttryckligt stöd för att ta hänsyn till yttrandefrihetens och informationsfrihetens intressen, när de prövar frågor om ansvar för brott där det framgår av omständigheterna att gärningsmannen har handlat i syfte att främja sådana värden.

Rättegången

Rättegångsordningen för tryckfrihetsmål, med tillgång till jury, lämnas i förslaget i huvudsak oförändrad. Kommittén föreslår endast den ändringen att jurymännen skall väljas proportionellt. Samma rättegångsordning föreslås för mål enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Beträffande mål om sanktioner mot åsidosättanden av tystnadsplikter utanför den offentliga rätten föreslås dock att de särskilda yttrandefrihetsrättsliga rättegångsreglerna skall gälla endast i fråga om juryns medverkan. I övrigt skall sådana mål behandlas enligt vanliga rättegångsregler.

Enligt tryckfrihetsförordningen åligger det justitiekanslern att vaka över att gränserna för tryckfriheten inte överskrids. Kommittén föreslår att denna tillsyns-plikt skall tas bort. JK behåller uppgiften att ensam vara åklagare i tryckfrihetsmål och får motsvarande uppgift i mål enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Möjligheterna enligt tryckfrihetsförordningen att genom vanlig lag överlämna åt andra åklagare att besluta om användning av tvångsmedel slopas.

Reklamen och yttrandefriheten

Kommittén föreslår att förhållandet mellan reklam och yttrandefrihet regleras. Reklam kan innehålla både ett opinionsbildande och ett avsättningsfrämjande moment. All reklam skall därför falla under grundlagens skydd. Men grundlagen skall inte hindra att det genom vanlig lag meddelas föreskrifter för näringsidkare om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet.

Med yttranden i näringsverksamhet menas i betänkandet varje yttrande av en näringsidkare vilket syftar till att främja avsättningen eller anskaffandet av varor, tjänster och andra nyttigheter och som angår hans egen eller någon annan näringsidkares verksamhet eller nyttigheter som tillhandahålls eller efterfrågas i verksamheten. Föreskrifter om sådana yttranden får meddelas i syfte att skydda konsumenters eller näringsidkares ekonomiska intressen, att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa eller att skydda enskilda individers namn eller bild.

För att tillgodose dessa syften får vidare genom vanlig lag föreskrivas att näringsidkare skall vara skyldiga att rätta felaktiga eller vilseledande uppgifter som har läm-

nats i deras näringsverksamhet. I syfte att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa får också i vanlig lag förbjudas viss reklam.

Enligt det system som föreslås kan ett yttrande komma att prövas både enligt brottsbestämmelserna i grundlagarna och enligt de regler i vanlig lag om yttranden i näringsverksamhet som får förekomma enligt grundlagarna. För tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott svarar utgivaren eller den som i hans ställe bär ensamansvaret. Sanktioner enligt de lagar som kan gälla om yttranden i näringsverksamhet, dvs närmast den marknadsrättsliga lagstiftningen, får riktas mot den som är ansvarig enligt vad som följer av dessa lagar.

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller en regel som medger att de nu gällande restriktionerna för reklam i program i eter- eller trådsändningar kan upprätthållas med stöd av vanlig lag.

Integritetsskydd

Enligt brottsbalken får en åklagare väcka åtal för ärekränkingsbrott bara om det av särskilda skäl befinns påkallat ur allmän synpunkt. För att skyddet för den enskilde skall stärkas, bör enligt kommitténs mening det allmänna åläggas en vidare åtalsplikt. Det skall räcka med att åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Förhandsgranskning av filmer och videogram

Den nuvarande filmcensuren före offentlig visning för vuxna skall enligt förslaget omvandlas. Förhandsgranskningen blir kvar men förenas inte med någon möjlighet för biografbyrån att förbjuda visning. Biografbyråns uppgift blir att avge ett utlåtande i frågan om en framställning innefattar olaga våldsskildring. Om byrån finner att så är fallet, kan filmen eller videogrammet ändå visas. Frågan om ett brott har begåtts genom visningen får prövas i efterhand av domstol i yttrandefrihetsrättslig ordning om justitiekanslern finner skäl att väcka åtal.

Syftet med förhandsgranskningen är att förbudet mot olaga våldsskildring skall bli verkningfullt. I samma syfte åläggs biografbyrån att övervaka marknaden av filmer och videogram som är avsedda för tillhandahållande på annat sätt än genom offentlig visning.

Beträffande den underåriga publiken har kommittén inte funnit någon anledning att frånga den i direktiven gjorda bedömningen att den förhandsgranskning som gäller offentlig visning för barn bör behållas. Den förhandsgranskningen skall som hittills vara förenad med möjlighet att utfärda förbud mot visning. Den skall vidare utsträckas till att gälla också uthyrning och försäljning.

Enligt förslaget får i vanlig lag föreskrivas förbud utan i förväg lämnat tillstånd sprida upptagningar av rörliga bilder till dem som inte har fyllt arton år eller

offentligen återge sådana upptagningar för dem. Den regeln gäller både filmer och videogram. Det skydd mot skadlig påverkan som förhandsgranskningen skall ge sträcks alltså ut till att omfatta också dem som är äldre än femton år men ännu inte har fyllt arton år.

Regeringsformen

De regler som enligt förslaget skall föras in i regeringsformen gäller ett allmänt förbud mot censur, neutralitet mot olika åsiktsriktningar när det allmänna lämnar bidrag till offentliga framställningar, rätt att inneha föremål som bär eller förmedlar information samt skydd för demonstrationer och allmänna sammankomster.

För närvarande finns ett grundlagsfäst censurförbud bara på tryckfrihetens område. I vanlig lag – radiolagen och lagen om allmänna sammankomster – finns regler som förbjuder att allmänna organ förhandsgranskar något som skall offentliggöras. För övriga framställningsformer finns inget lagstadgat censurförbud. Bortsett från filmcensuren finns å andra sidan inte heller några regler som tillåter det allmänna att på förhand granska något som skall offentliggöras.

Kommittén föreslår att ett allmänt förbud mot censur skall skrivas in i regeringsformen. Det enda undantag som medges gäller upptagningar av rörliga bilder. Detta undantag ger i förening med den reglering som föreslås i yttrandefrihetsgrundlagen det utrymme som behövs för att genomföra förhandsgranskningen av upptagningar av rörliga bilder. Regeringsformens censurförbud får betydelse i fråga om yttranden som inte skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, t ex sådant som framförs vid demonstrationer och sammankomster.

Betydande delar av den åsiktsbildning och spridning av information som nu förekommer skulle inte vara möjlig utan ekonomiska bidrag från det allmänna. I betänkandet lämnas en översiktlig redogörelse för de viktigaste formerna för sådan bidragsgivning. Dit hör t ex press- och tidskriftsstödet, litteraturstödet samt stöd till produktion och distribution av film, teater och utställningar. Om sådant stöd skulle göras beroende av innehållet i de yttranden som framförs skulle en stor del av samhällsdebatten påverkas. Vid extrem styrning skulle konsekvenserna för den fria åsiktsbildningen bli förödande.

Enligt förslaget skall regeringsformen föreskriva att stöd från det allmänna till verksamhet för framförande av framställningar till offentligheten inte får utformas eller fördelas så att någon gynnas eller missgynnas på grund av sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat liknande hänseende eller på grund av sina ställningstaganden i särskilda frågor. Denna regel tar

närmast sikte på informationsfriheten. Den gäller både det tryckta ordet och andra framställningsformer, oavsett om friheten att yttra sig i dessa former skyddas av reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen. Den har därför ansetts böra få sin plats i regeringsformen.

Var och en är i dag oförhindrad att innehå tryckta skrifter, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt apparatur för mottagning, inspelning, överföring eller återgivning av sådana upptagningar och andra liknande föremål som bär eller förmedlar information. Den enda restriktion som finns är förbudet i 2 § radiolagen att innehå radiosändare. Kommittén har ansett att en grundlagsregel till skydd för rätten att innehå sådana föremål har en viktig funktion att fylla. Den förhindrar att restriktioner införs i vanlig lag. Regeln motverkar ingrepp i informationsfriheten. Den föreslås bli införd i regeringsformen.

Rätten att genomföra demonstrationer och sammankomster är viktig för den fria åsiktsbildningen. Friheten att yttra sig i sådana sammanhang kan eller bör emellertid enligt kommittén knappast förse med ett detaljerat system av skyddsregler enligt tryckfrihetsförordningens mönster. Principen om etableringsfrihet saknar betydelse vad gäller demonstrationer och sammankomster. Regeringsformens regler om skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna garanterar att möten och demonstrationer kan äga rum. Den stora betydelse som bevisfrågor kan väntas få i rättegångar om vad som har yttrats vid sådana tillfällen talar mot att sådana mål handläggs med jury. I samma riktning talar praktiska svårigheter. Kommittén finner inte anledning att överväga ensamansvar, meddelarskydd och rätt till anonymitet i fråga om yttranden som framförs vid möten och demonstrationer. Dessamma sägs om den särskilda brottskatalogen.

Kommitténs slutsats är att de förstärkningar av grundlagsskyddet för demonstrations- och mötesfriheterna som kan behövas bör arbetas in i regeringsformen.

Förslaget innebär, förutom att censurförbudet görs tillämpligt på möten och demonstrationer, att det krav på tillstånd som nu finns i lagen om allmänna sammankomster slopas. Det har ansetts kunna inbjuda till tvivelaktig tillämpning och vara från principiell synpunkt otillfredsställande. Tillståndskravet skall ersättas med regler om anmälningsskyldighet och om rätt för myndigheterna att ge föreskrifter i ordningsfrågor, tex angående tilldelning av tid och plats. Överträdelse av sådana föreskrifter bör inte utgöra grund för upplösning, men bör kunna bestraffas med böter.

Möjligheterna att förbjuda demonstrationer i vissa områden under tider av krig eller krigsfara eller när en epidemisk eller epizootisk sjukdom har brutit ut föreslås få finnas kvar. Men möjligheten att utfärda förbud vid

”andra utomordentliga förhållanden” föreslås bli utmönstrad ur lagen om allmänna sammankomster.

Rätten att upplösa allmänna sammankomster kvarstår oförändrad, bortsett från att den grund för upplösning som består i att en demonstration eller sammankomst hålls trots att tillstånd har vägrats faller bort. Enligt förslaget skall försummelse av anmälningsskyldigheten inte vara tillräcklig grund för upplösning.

Reservationer m m

Ledamoten Per Unckel har reserverat sig i följande avseenden: Han anser att utredningen hade bort föreslå ett system för etersänd radio och TV som bringat radio och TV så nära de etableringsprinciper som föreslås gälla för andra medier som möjligt. Han vänder sig mot vad kommittén föreslår om möjlighet att genom vanlig lag förbjuda reklam i radio och TV. Han anser inte att utredningens förslag om meddelarfrihet utanför den offentliga rätten bör genomföras. Han föreslår slutligen en annan lydelse av bestämmelsen om olaga våldsskildring.

Ledamöterna Anders Ehnmark, Anders Ljunggren och Per Unckel har reserverat sig mot förslaget att införa en ny åldersgräns på 18 år vid förhandsgranskning av film.

Ett särskilt yttrande i frågan om det tryckta ordet och yttranden i andra former borde skyddas genom en enda yttrandefrihetsgrundlag har avgivits av ledamöterna Bertil Fiskesjö och Anders Ljunggren samt Torbjörn Vallinder, en av kommitténs sakkunniga, och Jan Gehlin, en av dess experter. De anser att det skulle vara att föredra att skyddet för yttrandefriheten sammanfördes i en sammanhållen yttrandefrihetsgrundlag.

Ledamoten Lisa Mattson har avgivit ett särskilt yttrande angående frågan om en yttersta gräns för pornografiska framställningar.

Anders Ehnmark har avgivit ett särskilt yttrande om filmcensuren.

Torbjörn Vallinder har avgivit ett särskilt yttrande om filmcensuren. Han anser att någon förhandsgranskning av filmer för vuxna inte bör få förekomma.

Yttrandefrihetsutredningen fortsätter sitt arbete. Kommittén skall utarbeta förslag till följdförfattningar till de nya grundlagsreglerna.

Bertil Wennberg

Underhusvalet i Storbritannien 1983

Torsdag den 9 juni 1983 gick Storbritannien till val. För den konservativa premiärministern Margaret Thatcher blev resultatet, trots en lägre röstandel än vid 1979 års val, en triumf. I siffror fördelade sig röstning och mandattal enligt följande.

Tabell 1. Valresultat 1983¹

	Avgivna röster	%	(1979)	Mandat
Tories	13 012 602	42,4	43,9	397 (+ 58)
Labour	8 460 860	27,6	36,9	209 (- 59)
Alliansen	7 776 065	25,4	13,8	23
Skotska Nationalister	331 975	1,1		2
Walesiska Nationalister	125 309	0,4		2
Övriga (Ulster)	962 692	3,1		17
	30 669 503	100		650

Valdeltagandet var 72,7%. Av de partier som ingick i Alliansen erhöll de Liberala 17 mandat och socialdemokraterna (SDP) 6. Man måste notera att antalet mandat i brittiska parlamentet nu uppgår till 650, jämfört med 635 i 1979 års val.

I Wales gick 20 mandat och 37% av rösterna till Labour, och 14 mandat och 32% av väljarna till de konservativa. Alliansen tog 2 mandat och 23% av rösterna, och nationalisterna Plaid Cymru 2 mandat med 8% av rösterna. Markant är en fortlöpande omsvängning till Labours nackdel – partiet har nu 37% av väljarna i Wales jämfört med 60% – och alla mandat utom fyra – år 1966.

I Skottland gick valtrenden emot de konservativa. Labour erhöll 41 mandat mot 21 för de konservativa. Men har ändå inte mer än 36% av rösterna. Alliansen hade goda framgångar med ca 25% av angivna röster; 5 liberaler och 3 SDP-are blev invalda i parlamentet. Nationalisterna lyckades inte hävda sig särskilt väl.

I Nordirland erhöll Official Unionist Party 11 mandat, pastor Ian Paisleys Democratic Unionist Party 3, Provisional Sinn Féin 1 (Gerry Adams), Ulster Populist Unity Party 1 och Social Democratic Labour Party 1 mandat.

Valkretsindelningen

Varje försök att jämföra valutgången 1983 med 1979 måste beakta de förändringar som uppstått i och med "The Boundary Commission" och dess arbete. Folkomflyttningar – framför allt från stadskärnor mot förstadsområden – medförde krav på förändringar i valkretssystemet. Över femhundra av parlamentets mandat berördes i större eller mindre utsträckning. Kommissio-

nen påbörjade sitt arbete 1976. Först på våren 1983 var förslaget färdigt för parlamentets godkännande.

Valkretskommissionens förslag hann alltså inte bli genomfört till 1979 års val. När valforskare – och parti-strateger – analyserade det sedermera antagna förslaget fann man belägg för att den tidigare indelningen i praktiken gynnat Labour. Hade 1979 års val utkämpats med den nya indelningen som bas, skulle de konservativas

absoluta majoritet i parlamentet blivit 68 snarare än de 43 som då blev fallet.²

Valkretsgeografi spelar en mycket betydande roll för brittiska partistrateger. Majoritetsval i enmansvalkretsar gör att vissa marginalvalkretsar, där en majoritetssituation är labil, automatiskt tenderar bli "nyckelvalkretsar". Generellt uttryckt var Labours uppgift tvådubbelt svår inför nyvalet i juni 1983. Dels var valkretsjusteringen ett faktum, dels hade Alliansen tillkommit. Teoretiskt behövde enbart med hänsyn till den förstnämnda faktorn Labour en omsvängning till sin fördel, jämfört med 1979 års val, med 5,3%. Redan det var mer än något parti gått iland med sedan 1945.

Alliansen

Under 1981 blev det tydligt att Storbritanniens politiska liv var i förändring. Hur stor och varaktig denna förändring kommer att bli är naturligtvis osagt, men såväl de konservativa som Labour hade anledning till oro.

I mars 1981 lämnade tolv ledamöter av underhuset och tretton av överhuset Labours parlamentsgrupp och bildade "Council for Social Democracy". En månad senare var partibildningen på väg att formaliseras. Miss-tron mot vänsterströmningar inom Labour anförda av Tony Benn och mot Margaret Thatchers monetaristiska politik, angav partiets politiska hållning. Partiet stöddes omgående av positiva opinionssiffror.

I maj påbörjades de politiska samtalen mellan SDP och liberalerna om valsamarbete. Till hösten nåddes en överenskommelse.

Någon formell sammanslagning av partierna var det inte tal om; bl a hade det framkommit att liberalerna på

distriktsnivå var klart emot detta. SDP hade möjligen blivit det tredje största partiet i underhuset, men ute i landet var det liberalerna som hade den uppbyggda och beprövade partiorganisationen.

Partipolitiska program åsido var det interna problemet för Alliansen fördelningen av kandidaterna i enmansvalkretsarna. Kompromisser kunde det bara bli tal om i övergripande bemärkelse. På det lokala planet var ingen sammanjämkning möjlig. Där måste kandidaten vara antingen liberal eller SDP. Och få liberaler var utan vidare beredda att stiga åt sidan för nytillkomna socialdemokrater.

Här är emellertid inte utrymme att analysera eller ens närmare redogöra för denna process. Men genom den liberale partiledaren David Steels insats uppnåddes konkreta resultat även i denna ömtåliga fråga. Alliansen var inför valet 1983 en politisk kraft med kandidater i nästan varje valkrets.

Under överdrift kan man påstå att den starkaste länken liberalerna och socialdemokraterna emellan var deras gemensamma önskan att reformera valsystemet. Någon form av proportionell representation åstundades av båda. Förklaringen är enkel och fick en bjärt illustration på valdagen. Trots de positiva röstsiffrorna var det just Alliansen som blev valets stora förlorare i mandat räk-

nat. Med blott 700 000 rösters flertal erhöll Labour 209 mandat mot Alliansens 23. Alliansen föll på sin jämnstarka fördelning av röster över riket.

Det finns en iakttagelse till att notera. Antag att Alliansen vunnit över inte blott dessa 700 000, utan erhållit såg 2 miljoner fler röster än Labour, hur hade mandatfördelningen då blivit? Antagligen följande: CON 385, LAB 206, LIB/SDP 30.³ Alliansen kan aldrig under gällande valregler förespås bli största oppositionsparti i mandat räknat. Den kan genom sin existens säkerställa en konservativ majoritet i underhuset för överskådlig framtid. Optimalt tycks den kunna hoppas på en framtida valutgång där den utgör tungan på vågen mellan de traditionella partierna.

Sociopolitisk geografi

Närmare analyser av valet 1979 tycktes peka på att Storbritannien (ifrån Nordirland bortses här) blir alltmer polariserat.⁴ Labour gjorde framsteg i traditionella labourvalkretsar i storstäderna samt i norr, medan de konservativa växte i styrka i landsbygdsområden, i förortsvalkretsar samt i landets södra delar. Valet 1983 tycks bekräfta denna utveckling, trots de "skenbara" negativa procentuella förändringarna i övrigt för Conservatives och Labour.⁵

Tabell 2. Regional röstfördelning

	%	mandat	förändr. i avgivna röster
<i>A Södra och mellersta England</i>			
CON	51,7	225	- 0,2
LAB	19,1	15	- 10,7
ALL	28,6	5	+ 11,2
<i>B Storstadsområdena</i>			
CON	39,3	99	- 2,6
LAB	36,0	108	- 8,4
ALL	24,8	6	+ 12,0
<i>C Norra England</i>			
CON	42,3	38	- 2,5
LAB	32,5	25	- 8,3
ALL	24,9	2	+ 10,4
<i>D Wales</i>			
CON	31,0	14	- 1,1
LAB	37,5	20	- 9,5
ALL	23,2	2	+ 10,7
NAT	7,8	2	- 0,1
<i>E Skottland</i>			
CON	28,3	21	- 2,1
LAB	35,0	41	- 5,8
ALL	24,5	8	+ 12,4
NAT	11,8	2	- 4,5

Tabell 3. Socioekonomisk röstfördelning

	Kön		Ålder				Klass medlem			Fackför.		Totalt
	M	K	18-24	25-34	35-54	över 55	AB C1	C2	DE	ja	nej	
Röstandel	48	52	13	21	32	34	41	30	29	25	75	100
CON	42	46	42	40	44	47	55	40	33	31		44
LAB	31	26	33	29	26	27	16	32	41	39		28
ALL	25	27	22	29	27	24	28	26	24	29		26

Källa: New Statesman 17 juni 1983. Kategoriindelningen är följande. AB: Professional & Managerial; CI: Office & Clerical; C2: Skilled workers and their families; DE: Semi- & Unskilled workers. Jämför även StvTskr 1980:3, s 186 för motsvarande siffror för 1979 års val.

Klassröstningen

I ovanstående översikt analyseras hur England och Wales (dvs Britain) röstade med avseende på väsentliga socioekonomiska variabler.

För första gången röstar betydligt fler utbildade arbetare (skilled working class) med de konservativa än med Labour – närmast beroende på, tycks det, en övergång av tidigare laboursympatisörer till Alliansen. Vidare röstade för första gången färre än hälften av de fackföreningsanslutna med Labour. Av egnahemsägare i arbetarklassen – 28 % av elektoratet med stigande trend – röstade hela 47 % konservativt, medan Labour och Alliansen erhöll 26 % var.

Sammanfattning

Här har inte plats för en genomgång av vare sig politik eller personligheter i valkampanjen. Falklandskriget, toryhushållning, Labours inre splittring – alla dessa och andra betingelser för valkampanjen återstår att redogöra för. Vi skall här bara konstatera att i valet i Storbritannien erhöll de konservativa 42,4 % av avgivna röster. Labour (27,6 %) och Alliansen (25,4 %) erhöll tillsammans således ca 10 % fler röster än segrarna.

Tillsammans med de nationalistiska partierna fick oppositionen ca 3,7 miljoner fler röster än de konservativa i underhuset. Mrs Thatchers majoritet blev hela 144 mandat över denna opposition.

Terry Carlbon

Noter

- ¹ The Times 11/6 1983.
- ² The BBC/ITN Guide to the New Parliamentary Constituencies. Parliamentary Research Services, 18 Lincoln Green, Chichester, West Sussex. £ 25.
- ³ New Statesman 17/6 1983.
- ⁴ Butler, D & Kavanagh, D, The British Election of 1979 (bil 2), Macmillan 1980.
- ⁵ The Economist 18-24/6 1983.

En fredsforskarens syn på säkerheten

Håkan Wibergs 1982 publicerade arbete "Krig, rustningar och säkerhetspolitik" kan sägas ge uttryck för en sammanfattande bedömning av säkerhetsproblemet i världen, särskilt med tanke på en nordisk småstat som Sverige. Större delen av kapitlen i boken är skrivna på beställning av olika uppdragsgivare, men helhetsintrycket av framställningen blir ändå rätt homogent genom att samma tankegångar återkommer i olika sammanhang. En del för några år sedan gjorda hänvisningar till aktuella händelseförlopp kan måhända te sig något föråldrade, men detta inverkar inte på de allmänna analyser och resonemang författaren framlägger.

Fredsforskningen är som känt en tillämpad vetenskap och dess mål är att bidra till att mänskligheten övergår till ett sådant internationellt politiskt system, som ger garantier för ett bestående fredstillstånd. Liksom läkaren inte likgiltigt kan annotera en ökad förekomst av vissa sjukdomar, så kan fredsforskaren inte heller med jämnmått iaktta en ökad internationell spänning. Hans uppgift är att ta reda på varpå denna spänning beror och vilka medel som kan användas för att minska den.

Av synnerligen stort intresse är härvid att ställa fredsforskningen i relation till den militära forskningen. Den senare är ju också av tillämpad natur, eftersom dess mål är att öka ett lands försvarspolitiska kapacitet och försvaret betraktas som en av de centrala faktorerna i säkerhetspolitiken. Man kunde framkasta en hypotes om att den militära forskningen har en likartad betydelse för de nationella arméerna som fredsforskningen har för de internationella fredsörelserna.

Wiberg utgår i alla fall från att fredsforskaren kan vara nyttig också för dem som inte delar hans värderingar. Detta gäller utan tvivel diskussionerna om orsaker till rustningar, graden av staternas faktiska handlingsfrihet eller beroende av andra i detta hänseende samt relationerna mellan inre och yttre faktorer som påverkar rustningsspiralen. Klarläggandet av dynamiken i upprustningsprocessen gör det möjligt att påverka den obero-

de av om man önskar vända om den till en nedrustningsprocess eller reglera den i något annat avseende.

Mera kontroversiell blir fredsforskaren, om han som Wiberg rekommenderar en komplettering av nedrustningsförhandlingarna med växelvis ensidig nedrustning i små steg eller i likhet med Baran och Sweezy anser, att kapprustningen resulterar i en avtagande nationell säkerhet. För militärer är de militära säkerhetsaspekterna redan på grund av deras yrkesmässiga bakgrund de viktigaste och de har svårt att förstå, att minskade försvarsanslag åtminstone för den egna statens vidkommande skulle öka dess säkerhet. Så är det väl föga troligt, att svenska militärpolitiska experter stillatigande accepterar Wibergs påstående att Sverige är "dubbelt överrustat" i förhållande till sina säkerhetspolitiska målsättningar.

Mycket beror även på vad man egentligen avser med säkerhet. Begreppet är svårt att definiera och avtecknar sig på olika sätt i divergerande sammanhang. Hela människosläktets globala säkerhet är inte detsamma som nationell säkerhet, stormakternas säkerhet är inte detsamma som småstaternas. Inom stormaktsgruppen är supermakternas, kärnvapenstaters och vanliga större länders säkerhet olikartade problem.

Så behöver småstaterna enligt Wiberg i motsats till stormakterna inte utgå från att rustningar är en statussymbol. Han påpekar, att småstaternas ställning i det väsentliga är beroende av det internationella systemet, inte av deras militära kapacitet. Ökade rustningar i ett land leder till ökat beroende av en stormakt. Med tanke på småstaternas säkerhetspolitik måste den militära dimensionen därför betraktas med allt större skepsis.

Av Wibergs framställning kan man dra slutsatsen, att upprustningen som ideologiskt stöd kräver aggressiva attityder gentemot omgivningen. Det militärindustriella komplexet bygger sin ställning på en kombination av fruktan och makt, som kräver frammanandet av en djävulsbild av motståndaren, varigenom avskräckningspolitiken förvandlas till en hotpolitik. Staterna hotar varandra öppet med vedergällning och vänjer sina medborgare vid tanken därpå, trots att både användning av och hot om användning av våld är förbjudna i FN:s stadga som regeringarna högtidligen undertecknat och borde vara skyldiga att respektera.

Trots detta kan man inte beteckna Wiberg som pessimist. Han ser inga reella motsättningar mellan supermakterna utan framhåller, att de båda har skäl att dramatisera öst/väst-konflikten för att hålla sina respektive allierade under bättre kontroll. Det är också uppenbart, att supermakterna undvikit att komma i situationer, där stridande personal från båda öppet står mot varandra. Man kunde tillägga, att Kubakrisens utgång 1962 bär vittne om att dessa stater hellre drar sig tillbaka med en

lindrig ömsesidig prestigeförlust – USA lämnar Kuba i fred, Sovjet drar tillbaka sina raketvapen från ön – ån tar risken av en verklig militär konfrontation. Den viktigaste lärdomen av Kubakrisen är faktiskt, att en supermakt kan lida en prestigeförlust utan att skrida till användning av våld. Denna fråga berörs dock inte närmare av Wiberg.

En relativ optimism ger Wiberg också prov på vid bedömningen av den säkerhetspolitiska situationen i Europa, där avskräckningspolitiken ju fått ett alltmera växande utrymme. Världsdelen betecknas som ett fredligt hörn av den mänskliga gemenskapen, där efter andra världskriget blott 5 av sammanlagt cirka 130 krig utkämpats, alla inom ett begränsat område. Allvarliga risker för nya europeiska krig föreligger inte och krigsriskerna mellan blocken är i avtagande. Om det utbryter ett nytt stormaktskrig i Europa är det dock minst lika troligt att det blir ett kärnvapenkrig som ett krig med konventionella vapen.

En lucka hos Wiberg är, att han visserligen mångsidigt och klarläggande analyserar avskräckningspolitiken, men inte ger någon egentlig bild av dess alternativ, vilket kunde betecknas som samarbetspolitik. När han talar om spänning och avspänning tänker han på förhållandet mellan supermakterna och utesluter relationerna mellan mindre stater, där spänningsmomentet spelar en mera underordnad roll. Det är svårt att förstå, varför Europa ter sig så fredligt, om man inte beaktar det nät av samlingsrelationer som oberoende av den växlande världspolitiska situationen vuxit sig allt starkare efter andra världskriget. De ekonomiska och kulturella faktorerna är av den betydelse i Europa, att säkerhets- och samarbetsprocessen vidareutvecklas trots ökade motsättningar mellan supermakterna.

Samarbetspolitiken får en särskild betydelse, när det gäller att bedöma Nordens eller som man också kunde uttrycka det den nordiska subregionala gemenskapens roll och möjligheter att påverka världssamfundet. Det långt utbyggda nätverket av samlingsrelationer gör det ytterst osannolikt att interna meningsolikheter inom det nordiska området skulle avgöras med användning av våld och lika osannolik är en eskalering av fientligheter med utgångspunkt från detta område. Snarare blir Norden en säkerhetszon i Herman Kahns bemärkelse som jämte motsvarande säkerhetszoner i andra delar av världen kan utgöra början till förverkligandet av en fredlig världsordning i praktiken.

Wiberg konstaterar för sin del, att Norden är ett lugnt hörn av världen och ur stormaktssynpunkt inte ett område av primär strategisk betydelse. Dock utgör Nordsjöoljan en potentiell krigsrisk, varjämte Norska havet har stor sjöstrategisk betydelse. De nordiska länderna står givetvis maktlösa i händelse av ett kärnvapenkrig, men

måste i alla fall kunna avvärja gränskränkningar. Frågan blir då hur mycket man skall satsa på den militära potentialen i förhållande till andra former av säkerhetspolitik?

I sitt svar på denna fråga utgår Wiberg från Sveriges situation, men hans synpunkter kan tillämpas också på de andra nordiska länderna, i varje händelse på Finland. En huvudidé hos honom är, att ekonomisk beredskap, katastrofberedskap och civilmotstånd är viktigare än man för närvarande anser, medan den militära beredskapen är mindre viktig. Man borde mera aktivt än hittills bidra till att stärka FN och den internationella solidariteten i avsikt att utjämna konflikter. Detta innebär att öka de politiska kostnaderna för angrepp mot den egna staten.

Kanske kunde man säga, att Wiberg gör sig till förespråkare för ett slags förebyggande säkerhetspolitik, en strävan att genom en rad åtgärder inom olika sektorer av samhället och på olika medborgerligt plan göra ett militärt anfall alltmåra osannolikt. Han utesluter dock inte möjligheten av en ockupation och anser i en sådan situation civilmotstånd vara att föredra framför gerillakrig. En motivering härför är, att kontrollen av territoriet inte är central ur civilmotståndets synvinkel. Detta skulle minska effekten av en militär ockupation och öka civilmotståndets betydelse som förebyggande medel.

En intressant fråga i detta sammanhang är relationerna mellan militärt motstånd och civilmotstånd, särskilt i det fall att civilmotståndet byggs upp på basen av långsiktig planering och organisation. Wiberg anser det svårt att se dem som komplement snarare än som alternativ till varandra genom att trovärdigheten av ett militärt försvar skulle kunna undergrävas av att man bakom det håller sig med civilmotstånd som nästa försvarslinje. På denna punkt kan jag dock inte helt hålla med författaren, bland annat av den orsaken, att man i civilmotståndet skulle kunna engagera helt andra medborgargrupper än i det militära motståndet såsom kvinnor, pensionärer och skolgång.

Civilmotståndsgrupperna behöver också ledare och dem skulle man få genom att tex i Finland effektivt utbilda det över tusental vapenvägrare per år, som förordnas till civiltjänst utom ramen för det militära systemet. Antalet kunde snabbt utökas genom att inkalla f d civiltjänstgörare till reservövningar i civilmotstånd samt ordna frivilliga kurser för andra medborgare som i ingen händelse inkallas till militärtjänst. Här kunde fredsorganisationerna hjälpa till genom att lämna information om möjligheterna att utbildas för civilmotstånd. En del av denna verksamhet kunde också äga rum på samnordisk nivå genom att den inte förutsätter något militärt eller utrikespolitiskt samarbete. Eventuella ockupanter nämns ju inte vid namn och det finns inte något skäl att misstänka någon speciell stat för avsikter att ockupera det egna territoriet.

Wiberg berör inte i högre grad det nordiska säkerhetspolitiska samarbetet, som i hög grad måste äga rum på medborgerlig nivå, eftersom staternas försvarspolitik är utformad på olikartade sätt. Fredsrörelserna, som under de senaste åren vunnit ett kraftigt ökat understöd, har här en viktig uppgift. Man har bland annat föreslagit upprättandet av en nordisk fredsfolkhögskola och bildandet av en gemensam nordisk fredskår. Vid den nordiska säkerhets- och nedrustningskonferensen i Stockholm i september 1983 vann tanken på införandet av fredsfostrian i skolorna i hela det nordiska området vidsträckt understöd. Detta gällde också idén om att de nordiska länderna borde sluta en fredsallians oberoende av anknytning till de militära allianssystemen.

Det framstår som en särskilt viktig uppgift för fredsforskningen att närmare analysera de positiva dragen i utvecklingen av det internationella systemet, med andra ord de faktorer som bidrar till att användningen av våld blir ett undantagsfall som snabbt kan behandlas med på förhand avvägda åtgärder. I detta avseende är FN givetvis av central betydelse. Wiberg framhåller helt riktigt, att FN inte skall förfoga över någon egentlig militär kapacitet, och det framgick med önskvärd tydlighet under Koreakriget, att världsorganisationen endast försvagar sin ställning genom att använda våld i avsikt att lösa politiska tvistefrågor. Å andra sidan finns det ingenting som säger, att FN:s rent polisiära verksamhet inte skulle avsevärt kunna förstärkas. Nordisk aktivitet kan härvid vara nyttig och det kan vara skäl att erinra om att om alla länder i proportion till sin folkmängd hade ställt upp lika många fredssoldater som de nordiska länderna så skulle de fredsbevarande styrkorna efter andra världskriget ha uppgått till flera miljoner.

En annan punkt, där fredsforskarna kunde göra en viktig insats gäller analysen av de faktiska framstegen i nedrustningsförhandlingarna, vilka ingalunda varit så helt resultatlösa som man ofta gör gällande. Wiberg erinrar om ett intressant detaljproblem, nämligen att AMSA på 1950-talet hindrade Sverige att skaffa sig kärnvapen, något som kunde betraktas som en betydande framgång för fredsrörelsen. Han berör däremot inte närmare vapenkontrollåtgärderna inom ramen för nedrustningsprocessen som i sin tur skapat förutsättningar för vapenbegränsning och vapenminskning utan försvagning av säkerheten. Ser man nedrustningsprocessen som en helhet med många komponenter inom olika sektorer och på olika plan så ökas också möjligheterna att vidta partiella unilaterala eller regionala nedrustningsåtgärder i avsikt att stärka säkerheten.

Wiberg ger uttryck för en uppfattning om att det föreligger en ömsesidig övervärdering av rustningar och att man genom ökad information kunde komma till ett mera rationellt beslutsfattande. Kanske kunde man till-

lägga, att beslutsfattandet successivt borde anpassas till en existerande samhällelig situation, där man i längden inte längre med våld kan främja lösningen av politiska problem. Fredsforskarna har en viktig uppgift att påvisa hur detta skall vara möjligt.

Sett ur denna synpunkt är Wibergs bok ett synnerligen välkommet bidrag till diskussionen om utformningen av vår gemensamma säkerhet. Hans frågeställningar är centrala och klart utformade, analysen av dem är mångsidig och väl underbyggd med fakta, slutsatserna är försiktigt utformade, men samtidigt präglade av en genomtänkt syn på möjligheterna att utveckla säkerhetspolitiken i allas intresse. Ämnets omfattning gör, att en del frågor något skjutits åt sidan, men detta minskar inte bokens värde som konstruktivt inlägg i den seriösa säkerhetspolitiska debatten.

Göran v Bonsdorff

Referens

Håkan Wiberg *Krig, rustningar och säkerhetspolitik*. Malmö: Zenit förlag 1982.

Erfarenheter från Kanslihuset

Ideologierna skapar vattendelare i svensk politik. Men lika intensivt som debattörer från olika partier kan argumentera mot varandra, lika snabbt kan de också bli ense om sina arbetsförhållanden. Detta gäller särskilt riksdagsmän och statsråd. Det är därför ingen svårighet för mig att konstatera att Karin Ahrlands beskrivning av sitt arbete som statsråd också väl kan passa in på flera av oss andra "föredettingar". Det skall dock sägas att skillnaderna är ganska stora mellan olika statsråds erfarenheter på grund av vilket departement och vilken funktion man hade. Jag tänker då inte så mycket på skillnaderna mellan att vara statsråd och departementschef eller endast statsråd. Ställningen i regeringens arbete är densamma och själva departementschefssysslan påverkar inte arbetssituationen i särskilt stor grad. Även om massmedia återkommande använder begreppet "biträdande" statsråd, är det ingenting som har förankring formellt eller i det praktiska arbetet. Däremot råder det skillnader mellan arbetsförhållandena i de olika departementen.

Som sk samordnare åren 1976–78 hade jag möjlighet att följa sju olika departements arbete och dessa mina erfarenheter kunde sedan kompletteras med erfarenheterna som statssekreterare i kommunikationsdepartementet. Detta departement är ganska olik flertalet andra. Man lever i en politisk atmosfär, som präglas mycket

av teknik och framåtanda. Visst finns det politiska motsättningar, men långt mindre än vad som man kan uppleva i t ex bostads-, social- eller varför inte säga budgetdepartementet. På något sätt verkar det som om ett departement som kommunikationsdepartementet med sin tekniska inriktning och inte så högt svallande politiska vågor, har en stabilare organisation och därmed en säkrare kompetens. Detta kan naturligtvis bero på att man också har större möjlighet att planera sitt arbete. Detta till skillnad från bostads- och socialdepartementen t ex, där nyheterna ständigt förrycker arbetet och ställer stora krav på flexibilitet. Bristerna i administrationen framgår naturligtvis klarare i en sådan miljö.

En likhet, som dess värre tycks finnas, oavsett om statsrådet är budgetminister eller planminister, är att man deltar i både ställningstaganden och föredragningar i sk små ärenden. Att planministern behandlar enskilda människors besvärärenden i tusental, var en naturligt följd av den besvärssystem som existerade och den typ av arbete det gällde. Men att budgetministern i sin trängda arbetssituation med mångmiljardfrågor understundom tvingades ta ställning till detaljärenden var både överraskande och skrämmande.

Eftersom jag på tre punkter har något avvikande eller kompletterande syn på statsrådets arbete än vad Karin Ahrland presenterat, vill jag kortfattat nämna dem som följer.

1. Även om statsrådets uppgift ofta kom att präglas av en mängd små ärenden och ställningstaganden, långt ifrån den ideologiska debatten, är det fel att beteckna arbetet som generellt vara fjärran från de enskilda människornas frågor. Förvisso såg man skogen trots träna. Det gällde för varje statsråd med många besvärärenden och med gamla eller svårtillgängliga regler finna en klar praxis för att skapa rättssäkerhet för människor inför besvärbeslut. Det var för mig en stor överraskning att planärendena kunde behandlas i tusentals, år efter år utan att vare sig allmänhet eller myndigheter hade tillgång till någon praxissamling. Detta rättades nu till, men det var en senkommen ändring.

Just arbetet att häva sig upp från vardagens många småärenden till att gälla principer och styra utvecklingen, var en fascinerande uppgift. Det var intressant att se myndigheternas reaktioner på nya signaler från regeringen och fackministern. Det finns ingen anledning att utmåla statsråd som slavar under byråkratin. Politikerna har de byråkrater som de förtjänar och väljarna har de politiker som de förtjänar.

2. För att ha en möjlighet att klara sin vardag och att komma till principiella ställningstaganden var det förvisso en svår balansgång att både lyssna till vad människor

med erfarenheter från livet utanför kanslihuset har, men också se till att det blev utrymme för utvecklande arbete. Mången politiker har gjort det stora misstaget att helt upplåta sina telefoner och dörrar åt allmänheten. Förtroendet för medarbetarna måste innebära att dessa också ges möjlighet att noga avgöra vilka kontakter som skall tas, vilka personer som skall få tid till uppvaktningar, vilka som borde besökas etc. Att vara vän med alla leder ofta till ovänskap i allmänhet eller i vart fall inte någon uppskattning. Det gäller alla beslutsfattare.

3. Även om det är uppenbart att departementens organisation och personal uppvisar stora variationer var det slående vilken arbetskapacitet och lojalitet som fanns i arbetet. Bara ledningen har bestämt sig för vad det är man vill tycks varje departement, oberoende av struktur, vara ett bra arbetsredskap. Med osäker ledning däremot kunde resultaten variera mellan de olika departementen.

Efter att ha vandrat in och ut i kanslihuset i olika funktioner under sex år ligger det nära till hands att dra en viktig slutsats. Det är inte bara demokratin som vitaliseras om oppositionen vet att den kan regera och regeringen fortfarande kommer ihåg hur det är att sitta i opposition. Det är också en fördel för de enskilda statsråden och övriga ansvariga förtroendemän och tjänstemän att veta "abc" om hur det är att regera ett land. Skulle jag och vårt parti få chansen en gång till inom en nära framtid, så vet vi att vi kommer att kunna göra så mycket mera. Vi har en stor portion av erfarenhet och har haft goda möjligheter att dra viktiga lärdomar av de år som vi var i departementen. Därmed bör den rådvillhet som präglade den första borgerliga regering som inträdde i kanslihuset 1976 inte behöva upprepas.

Georg Danell

Karin Ahrlands artikel var införd i häfte 1983:2.

Litteraturgranskningar

OLE BERREFJORD: *Rafnes-saken. Forhandlingsøkonomien i aksjon*. Oslo: Universitetsforlaget 1982

I den samhällsvetenskapliga litteraturen talas det allt oftare om blandningsadministration och förhandlingsekonomi. Rollfördelningen mellan politiker, offentlig förvaltning, intresseorganisationer och företag undersöks. Blandningsadministration avser då vanligtvis det förhållandet att företag och organisationer deltar i utformningen av offentlig politik, en sammankoppling av offentligt och privat med avseende på demokratin och förvaltningen. Förhandlingsekonomi innebär att stat och organisationer påverkar marknadskrafterna och att företagets investerings-, produktions- och sysselsättningsbeslut fattas i samspel – eller direkta förhandlingar – med politiska organ.

Staten, organisationerna och företagen sammanflätas och det är särskilt gränslinjen mellan politik och förvaltning å ena sidan och företagen å den andra som suddas ut. Studier inom ramen för den norska maktutredningen har givit oss ökad kunskap om hur denna sammanflätning av politik och marknad ter sig, vilka konsekvenser den har och hur dess uppkomst kan förklaras.

Hur denna sammankoppling ter sig i ett enskilt investeringsärende har undersökts av Ole Berrefjord i *Rafnes-saken. Forhandlingsøkonomien i aksjon*. Författaren har studerat den långa och komplexa berednings- och beslutsprocess, som ledde fram till att Stortinget den 13 juni 1974 gav klartecken för etableringen av en petrokemisk industri i Bamble kommun, Nedre Telemark. Det var ett beslut som skulle omforma en hel bygds näringsliv. Ett av industrisamhället tidigare praktiskt taget opåverkat skogs- och jordbruksområde skulle förvandlas och regionen få en gigantisk tillväxt i sin industriflora.

En mycket lång och komplex beslutsprocess startade sommaren 1970, när regeringen tillsatte en utredning med uppdrag att undersöka möjligheterna att ta i land olja från Ekofiskfältet till Norge. Bland aktörerna fanns andra utredningskommittéer, industridepartementet, regeringen, de politiska partierna, Stortingets industrikommitté, lokala partier, aktionsgrupper, miljöförhållanden och ett antal norska storföretag.

Berrefjords fallstudie vill belysa "processens form, aktørens manøvreringsevne, og utfallet av prosessen" (s.39). Undersökningens huvudsyfte synes vara att ge en beskrivning av berednings- och beslutsprocessen. Det är aktörernas val av handlingsalternativ i processens olika led som står i fokus. Vidare visas hur de förmår att saluföra sina ståndpunkter. Men det finns också ett förklarande syfte. "Hva skjedde, hvordan og hvorfor?" (s.39) lyder nämligen författarens frågeställning med en spetsformulering.

Det är en sak att studera hur kraven på offentliga insatser på ett område växer fram. Beskrivningen och förklaringen inriktas på de aktörer som handlar. Men det är en annan sak att beskriva och förklara de offentliga ställningstaganden som görs med anledning av aktörernas agerande. Då är det inte aktörernas ståndpunkter utan statsmakternas beslut som undersökningen inriktas på. Berrefjord valde visserligen att lägga tonvikten vid att förklara regeringens och Stortingets beslut. Men samtidigt ville han förklara "kapitalmaktens", "aksjonsmaktens" och "kommunalmaktens" val av handlingsalternativ under processens olika led. Därmed förelade han sig en mycket omfattande uppgift. När aktörernas val av handlingsalternativ skall förklaras, är det följaktligen inte heller särskilt väl utförda förklaringar som lämnas.

När Berrefjord skall förklara aktörernas handlande kommer rationalistisk analys till användning. "Vi oppfatter aktørene som målrettede" (s.49), säger författaren. Med det avser han "aktører som i den grad de evner å finne ut hva slags interesser de har og hvilke midler de kan sette inn for å realisere dem, gjør det som synes best for seg" (s.40). Beslutsfattarna strävar alltså efter att handla i enlighet med sina mål. Därför analyseras aktörernas besluts kalkyler och överväganden. Aktörerna betraktas som deltagare i olika spel, där bl a diverse taktiska överväganden är av betydelse för val av ståndpunkt i processens olika led.

Syftet är alltså att utröna vilka överväganden de många aktörerna gjorde vid val mellan olika beaktade handlingsalternativ. Aktørens motiv uppfattas som en förklaring till besluten, och forskningsuppgiften är att genom studium av motiveringarna försöka utröna vilka mål som prioriterades.

Det framkommer att tre mål var betydelsefulla. Industridepartementet och arbeiderpartiet prioriterade industripolitiska mål; det var ett tillväxtmål som var avgörande för deras handlande. För andra aktörer var regionalpolitiska mål och miljömål betydelsefulla. Det får vi också veta. Men det är inte en genomarbetad förklarande analys som Berrefjord ger. De politiska besluten förklaras bristfälligt. Vi får inte veta varför Høyre förordade ett annat lokaliseringalternativ än Rafnes. Inte heller ges besked om varför partiet som näst bästa alternativ slöt upp bakom regeringen och inte mittenpartierna som förordade delad lokalisering. Vilka överväganden gjorde mittenpartierna när de föreslog delad lokalisering? Det är en annan fråga läsaren ställer sig.

Det är alltså inte i förklaringsavsnitten som Berrefjords studie övertygar. Desto intressantare är hans analys av de åtgärder som aktörerna vidtog under processens gång. Beskrivningen av den mycket långa berednings- och beslutsprocessen är inträngande. Här lämnas värdefulla bidrag till vår kunskap om förhandlingsekonomi och industripolitiska beslutsprocesser. Författaren åskådliggör på ett intresseväckande sätt det spel mellan myndigheter och storföretag, som ofta föregår dagens stora investeringsbeslut i de nordiska länderna.

Här finns en rad intressanta iakttagelser. Berrefjord visar att beslut tidigt i processen blev avgörande för Stortingets slutliga ställningstagande. Företagen var centrala politiska aktörer och huvudalternativet växte fram i förhandlingar mellan industridepartementet och företagen. Det var endast *ett* alternativ som växte fram och det ändrades endast i detaljer under processens gång. Beslut, som senare skulle visa sig bli avgörande för Stortingets ståndpunkt, togs mycket tidigt i processen. De av politikerna beaktade alternativen var få, visar Berrefjord. När Stortinget till slut skulle fatta beslut var dess manöverutrymme starkt begränsat. Vidare framgår att beslutsprocessen var slutet och att insynen från andra aktörer än industridepartementet och företagen var ringa. Vissa aktörer hade således en central position i beslutsprocessen, medan andra aktörer karakteriserades av "avmakt". Mycket få aktörer var välinformerade, dvs hade möjlighet att ta del av beslutsunderlaget. Slutligen framgår att processen fördes under stark tidspress, vilket bidrog till att få alternativ beaktades och övervägdes.

Flertalet iakttagelser i denna beskrivning av den industripolitiska beslutsprocess, som avslutades med ett beslut av Stortinget den 13 juni 1974, torde gälla även andra industripolitiska beslutsprocesser i de nordiska länderna. Författaren redovisar endast paralleller med andra norska oljeärenden. "Grove analyser av andre oljepolitiske enkeltsaker viser samme hovedtrekkene

om lukkede forhandlinger tidlig i prosessene, mye hysj-hysj og avisspekulasjoner midtveis, og stor offentlig ståhei om noen få alternativer i en temporeget sistefase – ofte klemt inn som del av en hektisk sesjonsavslutning i Stortinget" (s 185). Men samtidigt torde resultatene gälla för många andra industripolitiska ärenden som rör enskilda företag, t ex den process som två veckor före det studerade Stortingets-beslutet hade lett till den svenska riksdagens beslut att bygga Stålverk 80. Berrefjords iakttagelser av berednings- och beslutsprocessens struktur gäller i allt väsentligt även för detta svenska industripolitiska ärende.

I boken förs som sig bör – den är ju en del av maktutredningen – en diskussion om makt, motmakt och avmakt. Därvid är det främst aktörernas position i berednings- och beslutsprocessen som analyseras. Författaren påvisar att företagen och industridepartementets tjänstemän och utredare hade ett övertag i kraft av sina centrala positioner i processen. "Aksjonsmakten", dvs miljögrupperna, hade en ofördelaktig position: "Aksjonsmakten søkte å oppheve tilstander av avmakt innenfor prosessen og dermed å styrke motmakten" (s 162), säger författaren. Maktaspekten är knappast central i studien, men när analysen sker i makftermer, är det med försiktighet och omdöme.

Källmaterialet i undersökningen är mycket omfattande. Det utgörs av bl a dokument i industridepartementets arkiv, offentligt tryck, elitintervjuer samt intervjuer med lokalbefolkningen. Emellertid saknas referenser till källmaterialet. "När det gjelder direkte referanser til materialet, vil vi begrense oss til å gi slike når vi siterer uttalelser og dokumenter, eller når vi mener et punkt bør suppleres med andre momenter. En annen praksis ville sprengt en fornuftig ramme og fort skape forvirring om hva som bør henvises til" (s 59), säger författaren. Här har han gjort det lätt för sig och försvårat för läsaren att bedöma hållbarheten i iakttagelserna.

Trots min invändning av källkritisk art och de föga inträngande förklaringarna är helhetsintrycket av Ole Berrefjords studie positivt. Undersökningen ger en systematisk och inträngande bild av sammankopplingen av politik och marknad. Även maktanalysen förs med omdöme. Studien, som är skriven på ett ovanligt livfullt och medryckande språk, ger oss ny kunskap. Det är en synpunktsrik och stimulerande studie, som kan rekommenderas alla dem, som vill få en bild av industripolitiska beslutsprocesser och förhandlingsekonomins spelregler.

Roger Henning

MATS BÄCK – JAN ÅKE DELLENBRANT: *Politik i Sovjetunionen*, Malmö: Liberförlag 1982

Att sovjetforskningen röner ett allt större intresse i Sverige är ett glädjande men också ett ganska förstående fenomen med tanke på de senaste årens händelser. För de studenter som skall initieras i denna forskning behövs en användbar lärobok. Mats Bäck och Jan Åke Dellenbrant har tillsammans författat en kortfattad lärobok som just är avsedd som en introduktion till studiet av Sovjetunionens politiska system. Skriften är en omarbetad version av en tidigare kortare framställning av författarna, vilken utkom 1971. Boken behandlar historien, den marxist-leninistiska ideologin, politikens betingelser (som t ex naturresurser, socialstruktur), partiet, författningen och statsapparaten, de sovjetiska eliterna och deras politik samt modeller av sovjetsystemet.

Avsnitten om elitens karaktäristika, kulturpolitik, utrikespolitik samt stabilitet och legitimitet har författats av Bäck medan de övriga avsnitten författats av Dellenbrant.

Av en lärobok bör man vänta sig att den är korrekt och inte motsäger de senaste forskningsresultaten, att den är klagörande och pedagogiskt utplagd. I många avseenden uppfyller boken dessa krav. Den är korrekt och den är redigt disponerad och ger studenten en i mångt och mycket klagörande beskrivning av tex författningen, partiet och dess organ samt de olika problem som den sovjetiska politiken ledningen brottas med. Har studenten ordentligt tillägnat sig bokens innehåll har han/hon fått en introduktion till studiet av Sovjetunionens politiska liv.

Men det är samtidigt klart att ett sådant komplext och kontroversiellt ämne som Sovjetstaten alltid kommer att ge utrymme för olika tolkningar och perspektiv. Varje framställning ger medvetet eller omedvetet en helhetsbild av det beskrivna objektet, bl a genom proportionen mellan och urvalet av de olika fakta som skall presenteras. I denna helhetsbild finns också värderingar med som ett ofrånkomligen element. Frågan är om den bild som Bäck – Dellenbrant ger är den riktigaste. Några entydiga svar för att besvara denna fråga finns förstås inte utan det finns ett oundvikligt subjektivt drag i varje helhetsbedömning.

Själv skulle jag vilja hävda att författarna delvis misslyckats med att fånga egenarten i Sovjetunionens politiska system, såsom jag uppfattar detta. I den i och för sig korrekta beskrivningen av partiet saknar man det närperspektiv, som helt klagör för läsaren det sovjetiska politiska systemets mekanismer och dess värdesystem, som t ex möjliggör gränskränkningar mot Sverige och nedskjutning av civila flygplan, att det extrema säker-

hets- och kontrollbehovet i så hög grad går före humanitära värden och andra nationers säkerhet.

Särskilt i det historiska avsnittet lyser denna tendens till att undvika det unika och att ge en alltför utslätad, livlös och ibland missvisande beskrivning av Sovjetunionens politiska system mer eller mindre genom. Den våldsamma dynamik som kännetecknar Sovjetunionens historia ger därför boken inte full rättvisa åt. Man saknar där fö en beskrivning av Lenins skickliga nationalitetspolitik. Lenins beslut att omedelbart införa censur och hemlig polis-uppmärksammas ej heller av författaren. Ibland närmar sig framställningen den officiella sovjetiska historiografin som t ex påståendet att jordbruket kom att domineras av storbönderna, kulakerna. Uttrycket kulak borde givetvis relativiseras. Glidande formuleringar återkommer i beskrivningen av kollektiviseringen. "Särskilt kulakerna och de något mindre bemedlade mellanbönderna gjorde kraftigt motstånd mot kollektiviseringspolitiken. Motståndet bröts dock med ytterst kraftiga metoder". I själva verket innebar kollektiviseringen en oerhörd katastrof för det sovjetiska samhället (vilket också antyds på ett annat ställe). Ockupationen av Tjeckoslovakien 1968 skildras på följande sätt: "Utvecklingen där avbröts av den mycket kritiserade Warszawa-paktsinvasionen . . . Följande år ersattes Dubček med en mer traditionellt inriktad regim under Husák. Denne inledde den sk normaliseringspolitiken som innebar att de genomförda reformerna i allt väsentligt eliminerades".

Denna framställning har brister; det är visserligen forskarens uppgift att i första hand beskriva ett skeende men i beskrivningen av historiska förlopp ligger ofta en värdering gömd. När man använder uttrycket "den mycket kritiserade invasionen" kan det ju förefalla som om man själv inte vill taga ställning till frågan om invasionens moraliska berättigande. I övrigt är beskrivningen missvisande därför att reformerna bara till en liten del hade genomförts. Normaliseringspolitikens innebörd låg därför främst alltså inte i att avskaffa reformer (vissa reformer bibehålls fö, t ex den nya federalismen) utan i att utrensa reformvänliga element från Tjeckoslovaekiens offentliga liv genom en oblodig men konsekvent terror.

Beskrivningen av Sovjetunionens utrikespolitik under Brezjnev i det historiska avsnittet är, kanske omedvetet, kontroversiell. Författaren hävdar att under större delen av Brezjnevperioden har Sovjetunionen bedrivit en mycket försiktig utrikespolitik. Détente nämns sålunda men inte den mycket kraftiga sovjetiska upprustningen.

Om Sovjetunionens globala ambitioner heter det i det historiska avsnittet att landet bibehållit mycket goda kontakter med sk progressiva regimer i Afrika och Asien. I det här perspektivet ses sålunda invasionen i

Afghanistan som ett militärt stöd till Karmel men också som en förändring av en tidigare mycket försiktigt genomförd utrikespolitik.

I avsnittet om ideologin berör författaren frågan om marxism-leninismens roll för det politiska handlandet och jämför ideologin med traditionen från den förrevolutionära tiden. Författaren menar att traditionens betydelse är underordnad de nya politiska institutionernas försök till "modernisering" av det sovjetiska samhället. Men samtidigt utgör själva idén om modernisering utifrån ett gemensamt drag i Rysslands och Sovjetunionens politiska kultur. Författarens argument för att framhäva moderniseringens betydelse kan alltså leda till en motsatt ståndpunkt rörande traditionens vikt, än den han själv intagit.

Avsnittet om olika betingelser för det politiska livet är på grund av att det innehåller okontroversiella fakta inte mycket att invända emot och är i sin helhet tillfredsställande. Diskussionen om systemteorins roll i statsvetenskapen är dock inte helt klargörande. Det politiska systemet kan normalt ses som ett subsystem till det sociala systemet (fastän i Sovjetunionens fall frågar man sig om inte motsatsen är fallet). Men man bör ändå kraftigare än vad författaren gör, differentiera mellan naturbetingelser på den ena sidan och det sociala systemet på den andra, när man diskuterar politikens betingelser i en systemteoretisk ram.

Även avsnittet om partiet och staten finns det föga att anmärka emot. Några mindre sakfel förekommer dock. Det är inte artikel 59 utan artikel 39 som förbjuder medborgarna att utnyttja sina rättigheter i strid med statens intressen. Artikel 59, däremot, hävdar att plikter och rättigheter är två sidor av samma helhet.

Avsnittet om eliten och dess politik, som delvis är bokens bästa del, innehåller dock några mindre felaktigheter. Det är inte riktigt att Kosygin hade huvudansvaret för ekonomin så länge hans hälsa tillät det, som författaren påstår, utan Brezjnev utvidgade kontinuerligt sina positioner på de flesta områden. Redan 1969 kritiserade Brezjnev skarpt den dåliga ekonomiska planeringen (och därmed indirekt även Kosygin). Den kraftiga ökningen av jordbruksinvesteringarna, som Brezjnev drev igenom, hade ett ganska svagt stöd från Kosygin, som i sin tur inte kunde få igenom större insatser för den lätta industrin. I motsats till vad författaren påstår använde Brezjnev sin position också för att främja sin personliga maktställning. Politbyrån fylldes med en allt större skara av Brezjnevs anhängare. Däremot tog Brezjnev hänsyn till olika grupperns intressen.

I övrigt är avsnitten om de olika policyområdena fullt godtagbara även om de i någon mån lider av den inled-

ningsvis omnämnda tendensen till vaghet i framställningen. Avsnittet om olika modeller av den sovjetiska politiken är däremot inte helt tillfredsställande och innehåller en del tveksamma påståenden. Sålunda torde det knappast vara riktigt att hävda att J Hough är en anhängare till A Meyers byråkratimodell. Hough har sin egen modell "institutional pluralism" som i flera avseenden skiljer sig från Meyers.

Författaren diskuterar och tycks även förorda moderniseringsansatsen, som innehåller två av författaren icke fullständigt beaktade dimensioner. Den första dimensionen tar sikte på politikens inriktning. Man vill modernisera skolväsende o s v. Denna svaga dimension av moderniseringsansatsen bör egentligen kallas reformistisk. Men en reformistisk tolkning av t ex den sovjetiska ekonomiska politiken är kanske inte den mest träffande. Det sovjetiska samhället uppvisar visserligen reformistiska drag men är ändå i huvudsak mycket konservativt. Om t ex Andropov kan ändra på detta förhållande återstår att se.

Den andra dimensionen som utgår från Deutsch tar sikte på moderniseringens effekter, som t ex kan innebära att ett moderniserat skolväsen leder till politisk mobilisering. Men det är inte klart om denna (västliga) teori ger en relevant tolkning av det sovjetiska politiska systemet, och vad innebär över huvudtaget politisk mobilisering i en sovjetisk kontext?

Den diskussion om bokens innehåll, som jag här har genomfört, får dock inte leda till slutsatsen att framställningen inte skulle kunna anses vara lämplig som lärobok på nybörjarstadiet. Tvärtom, som jag redan inledningsvis antydde, kan boken trots de berörda svagheterna spela en positiv roll vid introduktionen av studiet till den sovjetiska politiken.

Anders Fogelklou

GUNNAR FALKEMARK: *Power, Theory and Value*. Lund: CWK Gleerup 1982

§ 1. A distinction between *important* and *trivial* matters or issues is often made by students of politics. What is the methodological status of this distinction?

§ 2. Statements or judgements to the effect that a policy or a political problem or issue is of importance implies that it is possible to value or evaluate the importance of policies, problems or issues. What is the nature of the importance evaluation or the value of political importance?

§ 3. The judgement that something is of importance appears to be elliptic, meaning that if something is really of importance, then it must be so *for* or *to* somebody. Thus, the concept of political importance seems to be close to the fundamental notion in political theory of political interest. Something is of importance to somebody in a political context only if that somebody has an interest in this something. But how are we to interpret the concept of political interest?

§ 4. Gunnar Falkemark shows convincingly that the political science debate about the nature of political power constrains some very tricky and puzzling problems that may be reduced to the questions referred to above concerning the typical properties of the concepts of political importance and political interest. In his lucid and brilliant examination of the power debate between the pluralists and their critics Falkemark reveals to us that the various positions taken in the controversy may be understood in terms of alternative interpretations of the political importance concept and the political interest concept.

§ 5. This is not the place to repeat the Falkemark argument analyzing to great depths one of the fascinating methodological controversies in the history of political science. My aim is much more moderate: to suggest a few questionmarks as to the solutions presented by Falkemark himself with regard to these two difficult conceptions. My purpose is not to "attack" Falkemark – it is often stated that I "attack" scholars when the intention is only to pay respect to the belief in the idea of a social science: "I assert that continued growth is essential to the rational and empirical character of scientific knowledge; that if science ceases to grow it must lose that character. It is the way of its growth which makes science rational and empirical; the way, that is, in which scientists discriminate between available theories and choose the better one or (in the absence of a satisfactory theory) the way they give reasons for rejecting all the available theories, thereby suggesting some of the conditions with which a satisfactory theory should comply." (K R Popper: *Conjectures and Refutations* (1965)) My arguments against the Falkemark theory may be erroneous – yet, as long as I believe I have reasons for my arguments I sense I have to state them publicly and as sharply as possible.

§ 6. The Falkemark arguments are presented in four separate articles, i.e. the Falkemark theory is not presented as a book. Is this a defect? Does this mean that the arguments *ipso facto* – because they are delivered in papers or articles, not in the book format – are deficient,

that we must ask this passionate scholar to come up with something more "final"? I cannot follow those who argue that books are superior to articles. What is at stake in scientific discourse is the quality of the argument – how it is delivered is unessential to the basic issue as to its fertility, validity, evidence or its implications. The separate Falkemark papers are excellent, but we may raise a few minor questions.

§ 7. Falkemark argues elegantly and convincingly that the two key problems in the debate between the pluralists and the elitists concern the nature of the importance (e)valuation on the one hand and the distinction between various kinds of political interests on the other hand. According to Falkemark the two contending schools of political power are also different in their more basic methodological assumptions about social science as their paradigms differ in terms of ideal of science, world view and value system.

§ 8. Falkemark makes the claim that he is in the possession of a new solution to the problem of the importance (e)valuation and the problem of political interest. He states: "Is then *every* criterion of what is to be considered a key political decision (or issue) normative? The answer is yes. The proof of this is simply that *every* criterion that may be suggested can be called into question in the same way that Dahl's criterion was called into question above. A defense of a proposed criterion is not possible without presenting political/moral arguments. Conclusion: criteria of political importance necessarily demand validation by political/moral value judgements." (Falkemark, p. 42). I will call this thesis the moral idea of political importance.

§ 9. When social problems, public policy or issues are important to political man, then we may infer that his interest are at stake. Maybe we are to follow Dahl who makes the clash of interests one criterion of importance, or perhaps we ought to listen to Bachrach/Baratz, when they argue that important is an issue when it represents a challenge to those whose interests are favored in society. Consequently, we may here have objective criteria for the identification of *key* political problems/issues/policies – though they are not identical. However, then enters the second thesis suggested by Falkemark: not only is the concept of political importance fundamentally a value notion but so is the concept of interest; he claims: "Finally, I will present an argument to the effect that no conception of real interests can be chosen on a purely empirical basis." I will call this thesis the moral notion of political interest.

§ 10. These two theses – the moral conceptions of importance and interest – are in no way of only theoretical import; these two concepts are basic to the way political scientists approach their data. Actually, it is hardly a coincidence that the very same debate in the power literature has been analyzed in another Swedish dissertation published shortly before the Falkemark opus (Uppsala: Sven-Erik Bäck: *Icke-beslut – maktens andra ansikte* (1982). The validity of the two theses suggested by Falkemark is of relevance for the possibility of identifying so-called non-decisions and for making a distinction between so-called manifest and latent interest. If other issues than those that occur visibly on the political arena could be important then we would have to study power as it operates in non-decisions. And if power is the exercise of a capacity to affect the interests of people, then if the distinction between real and perceived interests is a valid one, then we must not only accept at face value what people claim to be to their interest. Actually, we may have to conduct quite different inquiries than looking into people's preferences if we wish to reveal the power structure of a society.

§ 11. Let me begin with the moral conception of political importance. I will introduce a distinction between the *practical perspective*, i.e. the point of view of the actor participating in the activities or processes which the theoretician is supposed to study or analyze, and the *theoretical perspective*, i.e. the point of view of the latter when conducting inquiries into the practical activities or processes. Making a distinction between the object of knowledge and the subject of knowledge is a traditional one in epistemological theory, and perhaps it can be accepted for the sake of the argument. I will also separate between the *moral perspective* and the *indicative perspective*, the first one referring to the value context, the making of judgements as to what should be done, expressions of interests and imperatives as to the course of action to be taken; the second perspective – the indicative perspective – singles out the context of analysis and description, the making of judgements as to what is true and which propositions or beliefs have which amount of support or evidence. Let us cross-tabulate these distinctions in a 2x2 Table:

Table 1. *Perspectives on the Importance of Something*

	Indicative perspective	Moral perspective
Theoretician's perspective	1A	1B
Practician's perspective	2A	2B

The Falkemark thesis about the moral nature of the importance (e)valuation implies that only types 1B and 2B are possible according to Table 1. Anybody – the actor or the student of the actor – that utters a sentence like: "X is important" expresses a moral judgement of some sort; the sentence could not possibly denote a proposition or a factual judgement that may be tested by conventional methods of empirical research. Falkemark states: "What has been stated here is, of course, not only valid of S but holds generally. This entails that *every* conclusion about power relations, which rests on examination of political issues of key importance, is dependent on political/moral value judgements." (p. 43). I must admit that I am very uncertain as to the correctness of this strong assertion. It seems to me that the sentence "X is important" can in some contexts be interpreted as a proposition, the simple statement that someone regards X to be important. Of course, such importance judgements may be made by both the actor – stating what he/she regards as important or what other actors regard as important – and the scholar, describing and analyzing what actors view as important to them. Thus, types 1A and 2A are clearly possible.

§ 12. The distinction between types 2A and 2B reminds us of the famous Ingemar Hedenius' distinction between *genuine* and *not genuine* value judgements (Hedenius 1965). An actor that states what is important to him/her does not necessarily engage in political valuation; the actor may simply report what is of importance to him/her or some other group – statements which are falsifiable.

§ 13. The distinction between types 1A and 1B calls attention to the fact that the scholar may, though he/she is formally up to making statements *about* moral values, suggest descriptions and analyses that implicitly imply moral valuations, i.e. judgements *in* morals. As Falkemark emphasizes, alternative power descriptions may contain – explicitly or implicitly – recommendations as to which issues/problems/policies are important in the genuine sense. However, Falkemark claims that this is necessarily the case – only type 1B is possible. I cannot follow this argument. Students of politics often resort to technical criteria for the operationalization of the con-

cept of political importance. In order to arrive at a classification of which issues/problems/policies are really key ones criteria of evaluation are suggested. I venture to state that not all such criteria of evaluation are genuine moral ones, and that it is not necessarily the case that evaluative criteria concerning political importance are of the moral valuation kind.

§ 14. The concept of an important political problem – a key issue – has been widely debated in political sociology in order to arrive at agreement as to evaluative criteria. The basic problem in relation to the concept of an issue is to specify the properties that out of the raw materials of politics distil a set of problems that are highly politically salient. What properties define a problem as politically salient enough to be labeled an "issue"? Actually, there is no standard definition of "issue" in the literature. In his book *Party Strategies in a Multiparty System* (1968) Gunnar Sjöblom states: "issue" in this context refers to matters of dispute between the parties in the electoral arena. Normally, one also reads into the concept that an 'issue' must not be too insignificant matter of dispute which only appears sporadically or incidentally in the election debate" (Sjöblom 1968:123). Sjöblom singles out three properties: target of conflict, politicization and significance to the political system. In voting studies issues refer to "statements that allege differences between the contending parties or candidates" (Berelson et. al. 1954:182) and Easton adds another property: "Of necessity, these will be the demands that have become the subject of greatest controversy and, following standard usage, I shall call them *issues*" (Easton 1965:140). Evidently, what is typical about an issue is the fact that it is an object of different and *conflicting orientations* of some or all of the political parties or a problem of *systemic importance*. Finding operational criteria for these properties is of course a difficult problem: What is a-significant matter? How to separate issues from non-issues if some types of social problems never become politicized? How to distinguish between various degrees of issueness?

§ 15. There is a risk that a non-issue is identified with the non-existence of an issue which makes the distinction barren. In order to avoid the problem of separating between issues and non-issues Kenneth Janda in his major study *Political Parties. A Cross-National Survey* (1980) starts from the assumption that issues are what politics is all about; the problem then becomes to single out a set of important issues interesting enough to warrant a cross-national study. Janda states: "We further narrow the universe by also requiring that the issues be pervasive enough to elicit conflicting positions by parties

in more than two countries – insisting, in fact, that the issues must either cut across countries in different cultural-geographical areas or that they be common to most of the party systems within a single area . . . The issues that we selected constitute a 'sample' of the universe only to the extent that we have not included all the issues that might be included in a cross-national analysis. We hope that we have selected the important ones, but we certainly have not exhausted the universe of possibilities". (Janda 1980:53.) The Janda criterion on issue importance – "elicit conflicting positions by parties in more than two countries" – parallels the Sjöblom definition though it introduces a more narrow concept due to the cross-national requirement. Most definitions of issue refer explicitly or implicitly to the concept of conflict, which belongs to the set of concepts notoriously difficult to define. A typical theoretical statement about issues may look like: "Dutch politics is a politics of accommodation. That is the secret of its success. The term accommodation is here used in the sense of settlement of divisive issues and conflicts where only a minimal consensus exists." (Lijphart 1975:103). Though these notes on the concept of an issue are in no way exhaustive of this wide subject matter they do point in another direction than that pursued by Falkemark. It seems as if the importance concept may operate as a theoretical concept in political science theories, meaning that it derives its systematic import from its relations to other abstract concepts and that its empirical import has to be considered on the basis of tests of the theoretical statements in which the concept is included. Thus, we may rather ask: if the term "political importance" is interpreted in one way or the other what difference does it make to our understanding of political phenomena; then we may ask: What is really important (sub specie aeternitatis). It is true that the concept of importance has a genuine value function as Falkemark emphasizes, but it is not true that this is the sole function of the concept. It may be employed by the theoretician in indicative speech to unravel the structure of political decision-making – to put forward theories about political action or the political system, theories that are falsifiable without recourse to moral valuations as to which problem or policy is really the important or the key ones (see e.g. Budge & Farlie, 1983).

§ 16. The purpose is not to attempt to introduce criteria for the identification of the degree of importance, but to show that such evaluative criteria may be laid down that do not imply a moral valuation. It seems possible to say "X is important" and then to add "X should not be important" or "Y which is not important ought to be so". Both the actor and the scholar may neutrally observe what is important to someone or in a society;

and they may also express themselves what is important in the moral sense.

§ 17. It is time to turn to the second Falkemark thesis: the argument that the concept of a real interest is a value notion. Falkemark presents his thesis while conducting a polemical criticism against Steven Lukes' idea that we must make a distinction between *artificial* interests and *real* interests, because what people say their interests are may not be the outcome of an autonomous choice (Lukes 1974). Falkemark states: "According to Lukes the final criterion of A's real interests is what A *himself* would choose in a privileged situation characterized by (relative) autonomy and rational detachment." "But one ventures to ask if it is possible to *accept* a certain conception of real interest on grounds which do not involve normative considerations." (p.91). I cannot follow Falkemark here. Lukes is at least to some extent speaking of the distinction between *autonomous* interests and *heteronomous* interests, or those interests which people pursue either because of external pressure or internal factors like mistake or faulty perception. Of course, this distinction does not coincide with the distinction between *normatively* real and artificial interests (Table 2).

If the concept of interest is a moral valuation, then we should not be surprised to find that even people who choose their course of action in an autonomous setting may fail to identify the real interest, i.e. they may pursue artificial interests (1A); nor would it be astonishing to find that people may have to be forced to understand or act in terms of their own interests (2B). However, the fact that artificial interests may also happen to be heteronomous (1B) or the fact that autonomous interests may also be real ones (2A) shows that the two dimensions are really independent of each other. It is one thing to clarify which interests that a person adheres to are autonomous – and quite a different business to identify which interests are truly real in a normative sense. What Lukes refers to as "real" interests is something different from

what Falkemark interprets as the notion of a real interests. This is an inaccuracy on the part of Falkemark: the debate about the concept of political interest contains these two dimensions, separating between freely chosen interests and those that a person adheres to in a heteronomous environment (concentration camp, prison, indoctrination, persuasion, power) on the one hand and those interests that satisfy a moral standard on the other.

§ 18. If the study of power is the analysis of key issues, and if the study of key issues is the analysis of social problems that touch the interests of important social groups, then if the concepts of political importance and political interest imply a moral point of view, then maybe alternative power interpretations are not competing claims to the truth but simply different Weltanschauungen. The epistemological revolution within the philosophy of science during the seventies wants us to believe that different theories are not to be compared with regard to the facts, but we are to rest content with the multiple existence of various *paradigms*. Falkemark follows this line of thought interpreting the power controversy as a matter of incompatible guiding principles. No doubt Falkemark creates much order by fitting the various power ideas into two nicely delineated patterns, but is the conclusion the one that we cherish: "Several key choices behind these theories are the result of normative decisions. Three of these are discussed below. They bear upon: (1) *what is explained* and what is *not explained*, (2) what is means to be *favoured* and *disfavoured*, respectively and (3) judgements of *importance* in different contexts." (p. 133)

§ 19. We have already dealt with the claim that the notion of key political issues is a value concept; the assertion that the choice of criteria for the evaluation of the property of being favored or disfavored is a moral choice may be criticized using the very same distinction between moral valuation and theoretical evaluation criteria. Is it not possible to arrive at agreement as to

Table 2. *Types of Interests*

The normative point of view	The point of view of the actor	
	Autonomous	Heteronomous
Artificial	1A	1B
Real	2A	2B

who benefits from the existing order in society but make different suggestions as to social reform? Could one not say: "X is favored and rightly so (which is unjust)"? Remains to deal with the claim that the status of so-called non-decisions is a matter of the choice of a paradigm. Falkemark argues that we may identify non-decisions (for an alternative interpretation see Svärd op. cit). The existence of non-decisions may be verified using some theory about real human needs. However, here Falkemark stumbles on his own principles: real interests are value ingrained phenomena we have been told, but how do we go about verifying moral principles? Falkemark states: "According to this proposal a theory of human needs is used as a measure for discriminating between true and false values. What is really the epistemological status of such a theory?" My recommendation is that we continue to do both positive and normative political theory, but that we keep them separate until sound reasons become available that will guide us to choose differently.

§ 20. The Falkemark papers on power and power paradigms are good papers; their style is elegant and the argument forcefully presented. Yet, not all problems are solved and if we feel for some reason or other that the argument does not carry all the way we must, of course, say so and try to prove our point. What else is science all about?

Jan-Erik Lane

References

- Berelson, B.R. et al (1954) *Voting*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Budge, I. & Farlie, D.J. (1983) *Explaining and Predicting Elections: Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies*. London: Allen & Unwin.
- Easton, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Hedenius, I. (1965) *Om rätt och moral*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Janda, K. (1980) *Political Parties: A Cross-National Survey*. New York: Free Press.
- Lijphart, A. (1975) *The Politics of Accommodation*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Lukes, S. (1974) *Power – A Radical View*. London: Macmillan.
- Popper, K.R. (1965) *Conjectures and Refutations*. New York: Harper Torchbooks.
- Sjöblom, G. (1968) *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.
- Svärd, Sven-Erik (1982) *Icke-beslut – maktens andra ansikte*. Stockholm: Norstedts.

A Reply to Jan-Erik Lane

Lane makes an intelligent and creditable attempt to save the objectivity of power research. By criticizing the credentials of my pessimistic conclusions he tries to convince us that statements about the distribution of power actually may be empirically verifiable and, accordingly, that they do not require normative justification. If a value-free decisionmaking technique were advanced, I would welcome it with enthusiasm. However, I fear that such an entity has the same ontological status as the Homeric gods.

Lane correctly attributes two main theses to me: (1) Criteria of political importance demand validation in terms of political/moral value judgements and (2) No conception of real interest can be chosen on a purely empirical basis.

In very condensed form, his arguments against (1) appear to be:

- (i) The statement "X is important" may be used as an *empirical* assertion about matters of fact.
- (ii) *Technical* criteria as to how to rank political issues according to their importance are conceivable.
- (iii) Criteria of political importance may operate as *theoretical* concepts in theories that can be subjected to strict empirical tests.

First of all it must be made absolutely clear that I am *not* analyzing statements of the general form "X is important" but only the subclass of statements "X is *politically* important" My main contention here is that the question of what constitutes issues of political importance is *itself* a political question – a position at which Lane directs his fire.

One of Lane's argument in favor of (i) is that "X is (politically) important" in *some* contexts is equivalent to "X is *regarded* by so-and-so as being (politically) important". This is true and it is also true that the last statement is empirical and not value-laden. But this is beside the point. When attribution of political importance is performed by political scientists they obviously have something else in mind. No political scientist I know of (not even among the so-called pluralists) assumes such an *equivalence of meaning*. (That some theorists might use the latter statement as a *criterion* or an *indicator* of the former is a different matter).

Arguments (i) and (ii) are related since the availability of technical, non-normative, criteria of political importance entails (i). I am quite aware of the fact that a number of technical criteria have been proposed, and I admit that some of them can be *applied* without adducing normative arguments. But what I venture to claim is

that these criteria themselves have a *hidden* normative content.

Lane's Table 1 can be used to clarify my view. For a start, it must be emphasized that power analysis involves the perspective of the *theorist*. It is s/he who decides which political issues are to be imputed political importance. Now Lane contends that when this operation is performed the theorist *may* employ strict empirical criteria (1A). He does not deny that moral criteria can be employed (1B), but according to his view this is not necessary. I disagree. The theorist can avoid making any *explicit* references to political/moral values, but such values are then *implicitly* assumed. When someone argues that X is of political importance because X concerns fundamental human rights an explicit political/moral argument is adduced. When it is held that Y is politically important since Y is, say, the subject of intense party controversy, no political/moral justification is given. But, and this is the heart of the matter, this criterion *itself* demands evaluative validation.

The reason for this conclusion is that this criterion is incompatible with other criteria that *are* normative. If a certain criterion of political significance *conflicts* with a political/moral principle it is *in itself* such a principle. This holds true even if the criterion *appears* to be purely technical and devoid of all normative content. One example may illustrate this point. Let us assume that the importance of political issues is measured by the level of party controversy. This criterion dictates that X is more important than Y if X is subject to greater party controversy than Y. This judgement may be incontestable if this particular criterion is accepted. But the *results* of its application may be questioned on political/moral grounds. If, for example, X concerns the issue of how to reduce a budget deficit and Y refers to the reintroduction of capital punishment it might be said that X is of minor importance but Y of supreme importance since Y, in contrast to X, involves fundamental principles of human rights. This means that the technical criterion suggested, when applied, is incompatible with a political/moral principle.

It is possible to generalize from the conclusion reached in this example. *Every* criterion of political importance – technical or not – conflicts, in the sense indicated, with certain conceivable political/moral principles. Hence, they have a normative content and cannot be fully justified without normative arguments.

It is somewhat more difficult to evaluate Lane's claim – (iii) – that it is possible that a *theory* might discern issues (or non-issues) of political importance on a purely factual grounds. No concrete theory with this attractive characteristic is offered. Nor does Lane indicate what such a theory would look like and how it could be con-

structed. Two arguments can be presented *against* the view that such theoretically inspired and value-neutral performance is feasible. Firstly, even in this case the priorities of political significance conflict with other conceivable lists of priorities. Secondly, I have actually examined two well-known theories rather thoroughly – pluralism and a Marxist ruling-class-theory – and have shown (at least to my own satisfaction) that they are anything but value-free. (Lane appears to accept this result since he does not criticize it). I have no idea how an alternative theory could avoid the normative premises of these two theories.

What I have said above does not warrant the conclusion that I flatly deny the possibility of such a creation. The most convincing proof that a certain thing is possible is – of course – to bring forward a concrete specimen of that thing. However, as long as no value-free theory which contains criteria of political importance is offered, I shall cling to my belief that a theory of this kind belongs to the realm of mythology.

Let me now briefly examine Lane's criticism of my second thesis – (2). I agree with Lane that is reasonable – for certain purposes – to differentiate between normative real/artificial interests and autonomous/heteronomous interests. But it must be realized that the intense debate about indoctrination as a form of power has been centered around an additional distinction, namely between *real* and *perceived* (or subjective) interests where the real interests are *assumed* to be an empirical notion. Lukes makes this distinction. According to Lukes, real interests are determined in an autonomous *setting*. In contrast to Lane, Lukes does not talk about autonomous and heteronomous *interests*.

My claim is that *Lukes'* criterion of real interest is (implicitly) normative. In my dissertation a number of reasons are presented in favor of this view (pp. 89–94). There is *also* reason to believe – more generally – that every criterion of real interests – as opposed to perceived interests – has a normative element, even if it is *intended* to be strictly factual. The chief argument here is that rival conceptions of real interests are closely tied to different views of what constitutes a *good life* and/or a *good society*. It would, I think, be strange to assert that X is in A's real interests but at the same time deny that X enables A to live a good life and/or to live in a good society. This conclusion is based on a close study of what theorists – Marxists of different persuasions and others – mean when these matters are discussed. And it is also rests on the observation that my position explains – or makes intelligible – the divergent views of real interests propounded.

Lane's distinctions involve complications of their

own. His distinction between autonomous and heteronomous interests is obviously intended to be clinically refined of all normative tarnish. I am not asserting with certainty that this is an illusion. The question cannot be decided before the distinction is elaborated in greater depth. This project must, among other things, include a definition of the problematical expression "external pressure". It would be interesting to know whether or not this phrase could be defined so as to differ *significantly* from "undue influences". I doubt it.

Take a case that appears to be the most-obvious-illustration of external pressure – the concentration camp. Here an enormous external pressure is exerted. But this judgement is, I am inclined to believe, intimately related to certain ideas of *human rights*. A concentration camp is not only a place where people are kept against their will – which is sometimes also true of mental hospitals, schools, institutions for drug addicts etc. – but, more importantly it seems, a place where fundamental human rights are violated. This implies, if my belief is valid, that a concentration camp cannot be *identified* without considering whether or not human rights are violated there. Such a consideration appears to lie behind the difference between concentration camps and, say mental hospitals which have some notable characteristics in common. In other words, the distinction drawn by Lane between autonomous and heteronomous interests is, at least at face value, difficult to free from moral arguments.

Like Lane, I have a predilection for sharp distinctions. The whole theoretical apparatus of logical empiricism with its many intuitively plausible distinctions has an undeniable charm. Since I lack deeper metaphysical needs, I think that it would be very pleasant to live in a world where this doctrine was universally valid. (Poets would probably find it a boring world). Unfortunately, these clear-cut and attractive ideas *sometimes* lose their persuasive force when confronted with *our* world of exasperating complexity. For example, what could be more obvious and reasonable than to differentiate between "what *is*" and "what *ought* to be"? What I have found to my surprise, however, when examining the rich and diversified power literature is that an answer to the first question sometimes requires an answer to the second! I hasten to add, in order to avoid misunderstandings, that a revision of logical empiricism in *some* respects is not the same as a total rejection of its whole system of ideas. Such a rejection would be an intellectual disaster.

Lane has presented a number of highly interesting arguments against two of my main theses – (1) and (2). Nevertheless, these arguments have been found to be wanting in their present form. However, I am not jump-

ing to the opposite conclusion that my own arguments are decisive in an absolute sense. (Theses in political theory or philosophy of science are amenable neither to conclusive verification nor to conclusive falsification). But I believe that *if* my position is to be effectively undermined further elaboration along those lines indicated by Lane is required.

Gunnar Falkemark

VOITTO HELANDER & DAG ANCKAR: *Consultation and Political Culture. Essays on the Case of Finland*. Helsinki 1983: The Finnish Society of Sciences and Letters.

Förhållandet mellan staten och intresseorganisationerna tilldrar sig allt större uppmärksamhet bland nordiska statsvetare. Det må räcka att nämna den norska maktutredningen, Jacob Bukstis och andra århusforskarens studier kring korporativism och inkomstpolitik i Danmark samt det finska RESPO-projektet och senare arbeten rörande samma frågor av Dag Anckar m fl. I alla dessa skrifter redovisas såväl intressanta teoretiska reflektioner kring korporativismens problematik som handfast empirisk forskning om organisationernas deltagande i den politiska beslutsprocessen. Från svensk sida har vi väl inte haft så mycket forskning att bidra med på senare år, varken teoretiskt eller empiriskt, men vi har i alla fall en livlig offentlig debatt i ämnet, som förhoppningsvis kommer att inspirera till statsvetenskapliga forskningsinsatser framöver.

Åboforskarna Dag Anckar och Voitto Helander har kommit på den goda idén att samla ett antal tämligen färska konferenspapers kring korporativism och proteströrelser i Finland till en volym som de kallat *Consultation and Political Culture*. Trots det delvis tillfälliga i ursprunget bildar de åtta kapitlen en ganska väl sammanhållen helhet. Tyngdpunkten ligger på utvecklingen från ett pluralistiskt relationsmönster av pressure group-typ till våra dagars fast sammanhållna korporativa system, där de stora arbetsmarknads- och näringslivsorganisationerna nått nära nog monopolställning på sina respektive områden och inträtt i en intim, institutionaliserad samverkan med statsorganen.

Denna utveckling, vars huvuddrag tecknas av Helander i den inledande uppsatsen, har gått stegvis under hela efterkrigstiden men den har kraftigt förstärkts sedan de inkomstpolitiska överenskommelserna inleddes 1968; det året bildar utan tvekan en gränslinje. I de följande uppsatserna visar författarna hur intresseorganisationerna i allmänhet och de två jättarna på arbets-

marknaden, LO och Arbetsgivarförbundet, i synnerhet har förstärkt sitt deltagande i utredningar, remissväsende och riksdagsutskott sedan mitten av 60-talet och hur denna utveckling sannolikt betingas av bl a den offentliga sektorns expansion och inkomstpolitikens framväxt. Det är inga överraskande forskningsresultat som redovisas i de många tabellerna; en klar ytbild av närmast linjär organisationsexpansion framträder, men de djupare orsakssammanhangen kan inte fångas in med den använda kvantitativa metodiken och kan endast bli föremål för hypotetiska resonemang. Författarna framhåller gång på gång att de inte är ute efter att mäta organisationernas inflytande på de politiska besluten. Denna vanskliga forskningsuppgift sparas till ett senare tillfälle; man får hoppas att det kommer.

Den tyngsta och enligt min mening mest givande uppsatsen har skrivits av Voitto Helander och behandlar det inkomstpolitiska systemet 1968–1982. I titeln "Self-sustaining Corporatism?" antyds en intressant frågeställning: har detta ärkekorporativa system blivit självuppehållande genom de fördelar det ger de berörda organisations- och partieliterna? Författaren frågar sig också i vad mån inkomstpolitikens resultat kan förklara det utbredda stöd som systemet åtnjuter i allmänna opinionen.

Inkomstpolitik i den avancerade finländska tappningen består av tre delar: dels centrala löneavtal mellan arbetsmarknadens parter (tre gånger, 1973, 1977 och 1980, tvingades man dock ingå förbundsavtal), dels avtal mellan regeringen och lantbruksorganisationerna om livsmedelspriser och jordbrukarinkomster, och slutligen lagstiftning om prisregleringar och en rad socialpolitiska förmåner. Lagstiftningsdelen av de inkomstpolitiska paketen har i regel beslutats under bred parlamentarisk enighet; endast kommunisternas "stalinistiska" fraktion har varit konsekventa motståndare, och högern har blivit alltmer delaktig i den nationella samlingen kring inkomstpolitiken.

Även folket gillar det inkomstpolitiska systemet, att döma av årliga Gallupmätningar sedan 1974. Men denna popularitet kan knappast förklaras av anmärkningsvärt stora framgångar: arbetslösheten har varit hög hela tiden, inflationen och reallönerna klarades visserligen bättre än i grannländerna i början och i slutet av perioden, men löneglidningen, kompensationstänkandet och den höga frekvensen av vilda strejker har man inte kunnat komma tillrätta med. Återstår då som viktigaste förklaring till det utbredda stöd som systemet åtnjuter dess förmåga att gynna organisationseliterna. Helander nämner två för en svensk läsare uppseendeväckande tecken på detta. Den totala fackliga organisationsanslutningen har stigit från 28 % 1960 till 78 % 1980 och har därmed kommit i nivå med det svenska världsrekordet.

Att denna enorma medlemsexpansion, som skett parallellt med inkomstpolitikens framväxt, stärkt organisationseliternas ekonomiska och personella resurser är ju uppenbart. Det är mycket riktigt bland de fackliga eliterna som systemet har sitt starkaste stöd. Det andra tecknet på "självuppehållande" är de förmåner i form av skatteavdrag och arbetsgivaruppbörd för fackföreningsavgifter som facket lyckades utverka i samband med inkomstpolitikens start 1968. I Sverige, det genomorganiserade landet utan inkomstpolitik, dröjde det ända till 1982 innan facket lyckades tillskansa sig liknande förmåner.

Jämförelser med Sverige och övriga nordiska länder tränger sig hela tiden på när man läser detta innehållsrika arbete om korporativism och inkomstpolitik i Finland. Författarna kan av naturliga skäl inte tillfredsställa några högt ställda komparativa ambitioner; detta är ju ett svårt område där mycket litet hittills har gjorts (för senare år känner jag bara till det i Nordisk Sommeruniversitets regi bedrivna Inntektspolitikprosjektet med publikationerna "Inntektspolitik, inflation och socialdemokrati", NSU:10, 1981, och "Inntektspolitik i Norden 1945–1980", Nordisk Forum nr 28, 1981).

Men Helanders och Anckars uppsats "Structural Corporatism in Finland: An Essay on Developments and Causes" ger osökt upphov till en fråga om skillnader mellan Sverige och Finland, som författarna nog borde ha ställt sig. De anser den viktigaste förklaringen till såväl organisationernas växande vilja att delta i de statliga beslutsprocesserna som politikernas ökande behov av organisationernas stöd vara den offentliga sektorns hastiga expansion och därav följande styrningsproblem. En ytterligare, och närmast självklar, förklaring till den ökande korporativismen är organisationernas tillväxt i storlek och styrka. Men om nu inkomstpolitik är korporativismens högsta stadium – och det menar ju författarna – hur skulle de då kunna förklara att å ena sidan den offentliga sektorn i Sverige är nästan dubbelt så stor som i Finland (den offentliga konsumtionens andel av BNP var 1979 30 respektive 18 procent), och å andra sidan att Sverige inte har någon egentlig inkomstpolitik? Det är alltför enkelt att förklara graden av korporativism med den offentliga sektorns omfattning eller hastigheten i dess tillväxt. Sambanden är mera komplicerade än så och har – som författarna också antyder flerstädes – mera att göra med historiskt betingade nationella särdrag i den politiska kulturen.

För Finlands del torde behovet av "en andra nationell samling" – sedan krigsårens nödvungna sammanhållning avlösts av hårda partistrider, täta regeringsskiften och uppsplitande arbetsmarknadskonflikter – vara den viktigaste faktorn. Chansen att samla nationen kom i

och med vänsterns segerval 1966, då president Kekkonens strävan att integrera kommunisterna i samhället genom regeringsmedverkan för första gången sedan 1948 äntligen kunde förverkligas; devalveringskrisen hösten 1968 blev sedan den direkta orsaken till inkomstpolitikens införande. Den andra nationella samlingen tycks till skillnad från den första enbart ha berört elitgrupperna inom partier, organisationer och byråkrati. Helander visar i uppsatsen "Changing Patterns of Political Culture and Changing Patterns of Interest Articulation" hur de ideologiska klyftorna mellan eliterna börjar överbryggas från mitten av 60-talet, medan i gengäld avståndet mellan eliterna och folket tenderar att öka. Han erkänner att det saknas klara belägg för den sistnämnda tendensen i valforskningen. Men lustigt nog nämner han inte Veikko Vennamos Landsbygdsparti i detta sammanhang. Dess framgångar i början av 70-talet och nu igen i 1983 års val är väl ett utmärkt stöd för tesen om ett växande avstånd mellan de etablerade politikerna och väljarna?

Det ligger nära till hands att tolka uppkomsten av aktionsgrupper och andra proteströrelser under 70-talet som en folklig reaktion mot bl a den korporativa elitsammanflätningen i den alltmer uppknutna inkomstpolitikens tecken. Helander är inne på denna tankegång i den nyss nämnda uppsatsen, och Anckar vidareutvecklar den på ett mera allmänt och teoretiskt plan i den avslutande artikeln "The New Social movements: Promotors of Democracy?" Anckar har en positiv grundsyn på de nya proteströrelserna; han ser dem som ett värdefullt komplement till de etablerade kanalerna för intresseartikulering och som en möjlighet att uppnå bättre åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda – demokratis kärnpunkt enligt Anckars enkla och rätlinjiga definition av detta mångfasetterade begrepp.

Som normativ ståndpunkt är denna inställning tilltalande. Men Anckar synes undervärdera risken att proteströrelserna blir starka nog att kunna undergräva det politiska systemets intresseaggregerande funktioner och därmed försvaga demokratin. Det är ingen lätt uppgift att finna den rätta avvägningen mellan direkt och indirekt demokrati, mellan aktivt deltagande av de närmast berörda och effektivt beslutsfattande i hela folkets intresse. Här har den statsvetenskapliga forskningen hittills inte kunnat ge politikerna särskilt mycket vägledning. Dag Anckar är den förste att erkänna detta. Men han och Voitto Helander har gjort en viktig intuitiv iakttagelse som borde följas upp i den fortsatta forskningen, nämligen att korporativism föder proteströrelser, som inte låter sig avspisa med ännu mera korporativism.

Nils Elvander

SVEN-ERIK SVÄRD: *Icke-beslut – maktens andra ansikte. En analys av begrepp, metod och empiriska tillämpningar*. Stockholm: P A Norstedt & Söners förlag 1982.*

I samhällsvetenskaplig forskning sätts begreppet icke-beslut ofta i samband med de två amerikanska statsvetarna Peter Bachrach och Morten S Baratz. Vill man veta vem som verkligen styr i samhället räcker det inte att undersöka vilka som fattar beslut, hävdade de i polemik med en rad forskare i femtio- och sextiotalets amerikanska maktundersökningar.

Sociologiskt inriktade forskare hade då kommit fram till att makten i samhället var koncentrerad till en homogen ekonomisk elit. I motsats till dessa sk elitister (Floyd Hunter, Wright Mills m fl) hävdade de sk pluralisterna (Robert A Dahl m fl), statsvetenskapligt orienterade forskare, att makten var fördelad mellan flera konkurrerande eliter. Gemensamt för båda angreppssätten var dock att faktiskt beslutsfattande inom det politiska systemet studerades. Bachrach och Baratz hävdade att det inte är tillfyllest att undersöka det öppna beslutsfattandet. Forskaren måste också uppmärksamma de beslut som *inte* fattas. Man kan inte utesluta att en eller flera aktörer kan förhindra att problem politiseras. Beslutsfattare kan vidta åtgärder för att undvika att vitala intressen äventyras av beslut inom det politiska systemet, hävdade de. Det verkliga inflytandet sades kunna vara osynligt, och avgörande kan vara vilka krav och förslag som kommer upp till beslut och verkställighet. Maktens båda ansikten borde granskas.

Det var i detta förhållande, att beslutsfattare kan undertrycka och motverka krav och förslag innan de har kommit upp på den politiska agendan, som Sven-Erik Svärd tog sin utgångspunkt vid avhandlingsarbetet. Han skulle studera vad han kallar icke-beslut och göra en egen empirisk undersökning. Redan på ett tidigt stadium synes han dock ha tagit fasta på Bachrach och Baratz' begrepp icke-beslut såsom det utformades i några tidskriftsartiklar vid sextiotalets början.¹ Han försökte tillämpa deras begrepp icke-beslut. Det visade sig emellertid inte vara någon lätt uppgift. För att förstå Bachrach och Baratz' teori blev det "nödvändigt att gå under den terminologiska ytan" skriver författaren i sin inledning (s 11). När han slutligen misslyckades med att använda deras begrepp försköts intresset från en empirisk undersökning till en analys av begreppet icke-beslut hos Bachrach och Baratz. Svärd gjorde därmed inga försök att med andra redskap undersöka beslutsfattarnas möjligheter att undertrycka och motverka krav och förslag att tas upp till beslut och verkställighet. Resultatet blev i stället vad Svärd kallar en "i huvudsak begreppsutredande avhandling" (s 11) och den egna empiriska undersök-

ningen inskränker sig till en sju­sidig redovisning (s 113 ff) av vissa data ur en enkät genomförd av projektet "Fackföreningsundersökningen", där Svärds avhandling för övrigt utgör den femte och sista studien.

Det är en intressant forskningsuppgift att studera hur beslutsfattare kan undertrycka eller motverka utmaningar mot sina intressen och värderingar. Detta manövrerande kan naturligtvis ske på många olika sätt och i samtliga led i beslutsprocessen. Beslutsfattarna kan förhindra att intressen artikuleras eller att obekväma krav och förslag kommer upp till beslut. När beslut skall fattas skall det genomföras. Även här finns manöverutrymme.

Det existerar en tämligen omfattande teoretisk litteratur om detta manövrerande och ett flertal empiriska undersökningar. Men det mest kända bidraget är utan tvekan Bachrachs och Baratz' studie. De ställer i sin modell två grupper av aktörer mot varandra – grupper eller individer som försöker förändra de rådande förhållandena inom politiken mot grupper eller individer som slår vakt om status quo. Varje grupp förfogar över resurser i form av makt, auktoritet och inflytande, som kan användas för att påverka/bevara de rådande politiska förhållandena.

De grupper som söker ändra rådande värderingar måste passera ett antal hinder och "vinna" på alla stadier av beslutsprocessen – när det gäller att få frågan *upptagen, vid beslutet* samt vid *verkställandet*. De grupper som försvarar den rådande politiken och de etablerade värderingarna behöver däremot "vinna" på endast ett stadium för att hindra en politisk kursomläggning. Bachrach och Baratz drar slutsatsen att "all political systems have an inherent 'mobilization of bias' and that this bias strongly favors those currently defending the status quo".²

Frågeställningarna

Huvudsyftet med avhandlingen synes vara att i någon mening ta ställning till vad författaren kallar "teorin om icke-beslut". Han har därvid förelagt sig tre forskningsuppgifter och säger sig vilja belysa "icke-beslutsteorin" ur "skilda aspekter" (s 11).

De fyra huvudkapitlen har emellertid skiftande karaktär, vilket gör att det inte är lätt att finna den röda tråden i avhandlingen. Dessa kapitel kan faktiskt med stor behållning läsas som fristående uppsatser. En dualism i avhandlingen accentuerar kapitlens fristående karaktär. I två kapitel står ett antal amerikanska maktstudier i centrum och här är det författarens ambition att reda ut undersökningarnas maktbegrepp och metod och jämföra studiernas resultat. I resten av avhandlingen står icke-beslutsfattande i centrum och denna del är väl integrerad med avhandlingens huvudsyfte att behandla "teorin om

icke-beslut" ur skilda aspekter. Det finns här en dualism i önskan att studera såväl maktstudierna som icke-beslutsfattande. Kapitlen 2 och 3 behandlar icke-beslutsfattande endast perifert, trots att kapitlen sägs "tolka debatten, som förts angående teorin om icke-beslut" (s 126).

Låt oss se närmare på frågeställningarna. Den första uppgiften sägs vara att "tolka debatten" (s 10). Svärd vill därvid beskriva, analysera och klassificera de olika maktbegrepp som har använts i de amerikanska maktundersökningarna, liksom den metod och de resultat som har redovisats i dessa.

Det finns en omfattande litteratur som anknyter till icke-beslutsfattande. Här finns mycket att studera om maktbegreppet, beslutsteori, organisationsteori, agenda-building och en hel del annat. Utbudet är stort. I stort sett i varje ämne förs en omfattande vetenskaplig diskurs. Här kan dock den stora vikt Svärd lägger vid de amerikanska maktstudierna ifrågasättas, när det finns mycket att hämta på annat håll. Om huvudsyftet är att undersöka icke-beslutsfattande behöver naturligtvis inte forskaren ta sin utgångspunkt i det sammanhang som "teorin om icke-beslut" utvecklades i. Svärd lyckas inte göra klart för läsaren vilken funktion denna del av avhandlingen fyller, och man får lätt intrycket att det är författarens bildningsgång som här avspeglar sig. Denna del av studien är kvantitativt omfattande och utgör halva avhandlingen.

Den andra forskningsuppgiften består i att "ta ställning till icke-beslutsbegreppet med avseende på dess fruktbarhet, klarhet och logiska konsistens" (s 11). Denna uppgift, liksom den tredje uppgiften som anges vara att "redovisa och analysera några försök att empiriskt tillämpa teorin" (s 11), är väl integrerad med undersökningens huvudsyfte, att granska "teorin om icke-beslut". Här presenterar författaren förutom sitt eget försök att empiriskt pröva Bachrachs och Baratz' begrepp en rad andra studier som förutom beslut också uppmärksammar icke-beslut. Det råder dock oklarhet i hur dessa frågeställningar skall tolkas. Vad menar Svärd med "teorin om icke-beslut"?

Det är inte bara när det gäller de tre specificerade frågeställningarna som man undrar vad författaren avser med uttrycket "icke-beslutsteori". Även när Svärd talar om ett ställningstagande till "teorin om icke-beslut" (s 11) frågar man sig vad han avser. Samma oklarhet råder när Svärd i det avslutande kapitlet hävdar att det "huvudsakliga intrycket efter granskningen av icke-beslutsteorin är negativt" (s 132). Vad är det författaren dömer ut?

Uttrycket är författarens eget och andra forskare som studerar icke-beslutsfattande undviker noggsamt att tala

om "icke-beslutsteori". När Svärd talar om "icke-beslutsteori" kan man i avhandlingen få stöd för flera olika tolkningar, vilket leder till oklarheter och svårigheter att följa hans resonemang och att tolka resultaten. Det finns i avhandlingen stöd för fem olika tolkningar:

1. *Bachrachs och Baratz' begrepp icke-beslut.*
Kapitel 4 ägnas en analys av deras begrepp icke-beslut. När författaren sammanfattar kapitlet har emellertid en teori behandlats (s 80, 126). Ett annat exempel finner vi i Svärds egen empiriska undersökning. Den presenteras som en tillämpning av "icke-beslutsteorin" (s 113). Det är emellertid bara begreppet icke-beslut som kommer till användning.
2. *Den del av Bachrachs och Baratz' forskningsansats som handlar om icke-beslut (icke-beslutsprocessen).*
Avhandlingens titel ger stöd för denna tolkning. Det är maktens ena ansikte som Svärd vill uppmärksamma.
3. *Bachrachs och Baratz' forskningsansats.*
I kapiteln 2 och 3 avser Svärd Bachrachs och Baratz' hela forskningsansats, när han använder uttrycket "icke-beslutsteori".
4. *Bachrachs och Baratz' forskningsansats samt ansatser som anknyter till deras bidrag.*
Att författaren med "icke-beslutsteori" avser något utöver Bachrachs och Baratz' ansats får man stöd för i kapitel 5. Där gör han ett försök att ta ställning till en rad empiriska undersökningar som anknyter till Bachrachs och Baratz' ansats.
5. *Forskningsansatser som uppmärksammar såväl beslutsprocessen som icke-beslutsprocessen.*
"Den mest omtalade empiriska undersökning, som gjorts med icke-beslutsteori som utgångspunkt, är Crensons studie", skriver Svärd (s 129). En genomläsning av denna undersökning visar emellertid att anknytning till Bachrach och Baratz saknas. Deras studie finns nämnd i boken, men då avser hänvisningen endast deras maktbegrepp.³

Om nu Svärds syfte med avhandlingen är att i någon mening ta ställning till icke-beslutsteorin, frågar man sig vilken teori som avses. Detsamma gäller naturligtvis när icke-beslutsteorin avvisas. I avhandlingen ges inga klara besked och tolkningsmöjligheterna är åtminstone fem.

Undersökningens genomförande

Svärds klassificeringar av forskarnas maktbegrepp är intressanta och väl genomförda och här finns inte anledning till anmärkningar. Inte heller mot klassificeringen av forskarnas metod och resultat kan allvarliga erinringar göras.

Däremot finns det flera invändningar att resa mot

Svärds tolkning av Bachrachs och Baratz' ansats vid maktforskning. Det finns hos Svärd en benägenhet att hävda att de båda författarna pläderar för studium av enbart "icke-beslut". "Det verkliga inflytandet är osynligt. Det avgörande är vilka frågor som överhuvudtaget kommer upp till beslut. Hellre än att studera beslutsfattandet bör man därför analysera icke-beslut, om man vill avslöja maktens verkliga ansikte", skriver Svärd (s 9).

Medan Bachrach och Baratz talar om behovet av att studera maktens båda ansikten, hävdar Svärd att de rekommenderar forskaren att studera enbart icke-beslutsprocessen. Det är i långa stycken en halv teori som Svärd tillskriver författarna och avhandlingens titel förstärker det intrycket. De citerade meningarna bör i stället lyda: Det verkliga inflytandet kan vara osynligt. Det avgörande kan vara vilka frågor som överhuvudtaget kommer upp till beslut. Man bör också studera icke-beslut, ty där kan maktens verkliga ansikte finnas.

De båda författarna framhåller nämligen att "a fresh approach to the study of the political process is called for, an approach which recognizes the existence of non-decisions as well as decisions".⁴ De ser studiet av icke-beslutsfattande som komplement till undersökning av beslutsfattande men vill ägna icke-beslutsfattande stort intresse. Det motiveras med att aktörer som är inriktade på att bibehålla den rådande fördelningen av värden förmodligen koncentrerar sig på att hindra krav på en omfördelning av värdena från att nå beslutsstadiet, än de tar risken att fientliga krav inte blir nedröstade när de formella besluten skall tas.⁵ Därför vill de lägga vikt vid icke-beslut utan att försumma besluten. De vill uppmärksamma beslutsprocessens samtliga led. Att beslutsfattare förtrycker krav och förslag för egen vinning kan, enligt författarna, ta sig uttryck i såväl icke-beslut som beslut.⁶ När detta manövrerande skall granskas måste även beslut studeras. "What is required, then, is a model in terms of which the determinants both of decision- and nondecision-making can be appraised", skriver Bachrach och Baratz.⁷ Maktens båda ansikten skall studeras i en och samma undersökning, inte enbart maktens andra ansikte.

Svärd visar att Bachrachs och Baratz' begrepp icke-beslut i meningen åtgärder för att stoppa krav och förslag att komma upp på den politiska agendan är oklart, vagt och vittomfattande. Det är svårt att avgöra vad Bachrach och Baratz avser med icke-beslut. Här argumenterar Svärd övertygande.

Svärd hävdar också att Bachrach och Baratz är oklara i den centrala frågan om var i beslutsprocessen icke-beslutsfattande och icke-beslut kan förekomma (s 72). Enligt min mening genomsyras dock deras bok av tanken att icke-beslut förekommer i processens samtliga

led. Icke-beslutsfattande "is a means by which demands for change in the existing allocation of benefits and privileges in the community can be suffocated before they are even voiced; or kept covert; or killed before they gain access to the relevant decision-making arena; or, failing all these things, maimed or destroyed in the decision-implementing stage of the policy process", skriver de.⁸ Svärd begår misstaget att inte skilja mellan de renodlade icke-besluten, som innebär att krav och förslag som utmanar deras intressen och värderingar förhindras att komma upp till beslut och icke-beslutsfattande (icke-beslutsprocessen) i meningen manövrerande som kan ske även sedan förslagen kommit upp till beslut och verkställighet. – På ett ställe i avhandlingen gör han dock den rimliga tolkningen av icke-beslutsfattande kan ske genom beslut (s 75).

Låt mig ta ytterligare två exempel på Svärds ej rimliga tolkningar av Bachrach och Baratz. "Skär avslag av motionärernas yrkanden enligt helt demokratiska former utan oegentligheter i form av hot el dyl finns det knappast någon anledning att tala om icke-beslutsfattande", hävdar Svärd (s 120). Enligt Bachrach och Baratz är emellertid icke-beslutsfattandets olika faser mycket väl förenliga med demokratiska metoder. Det finns inget stöd i deras bok för att det endast är när avslag och kravreduktion sker enligt odemokratiska former som det finns anledning att tala om icke-beslutsfattande. Inte heller är det bara "egna förmåner" som beslutsfattarna sträver efter att bevara genom icke-beslutsfattande. Ändå skriver Svärd att beslutsfattarna måste bevara sina *egna förmåner* för att det skall vara riktigt att tala om icke-beslut (s 120). Inte heller här finns något stöd för Svärds tolkning: "A nondecision, as we define it, is a decision that results in suppression or thwarting of a latent or manifest challenge to the values or interests of the decision-maker. To be more nearly explicit, nondecision-making is a means by which demands for change in the existing allocation of benefits and privileges in the community can be suffocated."⁹ Det är inte tal om beslutsfattarnas egna förmåner.

Gemensamt för de empiriska undersökningar Svärd granskar är att de uppmärksammar det manövrerande hos beslutsfattarna som brukar gå under benämningen icke-beslutsfattande. De redovisade undersökningarna betecknas som "mer eller mindre misslyckade försök" (s 135). Svärd argumenterar dock knappast alls mot flera av undersökningarna och läsaren frågar sig varför t ex Viveca Ramstedt-Siléns studie av icke-beslutsprocessen karakteriseras som ett misslyckat försök. Svärds kritik synes uteslutande bottna i att forskarna inte fullföljer Bachrach och Baratz' ursprungliga förslag.

Undersökningens resultat

Svärds första forskningsuppgift, att granska maktstudiernas begrepp, metod och resultat har knappast lett till särskilt uppseendeväckande resultat. Jag vill dock hävda att även om det är omvittnat tidigare att forskarna har olika maktbegrepp, är Svärds klassificering av maktbegreppet mycket pedagogisk och visar klart att det problem som Bachrach och Baratz ställde sig är ett väsentligt svårare forskningsproblem än övriga maktforskares, eftersom problemet avser makt ur tre olika aspekter. Här argumenterar Svärd på ett nytt och klagörande sätt.

Även i kapitlet om metod och resultat är det en självständig klassificering som Svärd utför. Här är det emellertid inte nya resultat som framförs. Att det finns en koppling mellan metod och resultat är väl känt och inte heller i Svärds argumentering finns något nytt. Han kommer knappast med några resultat utöver vad Bachrach och Baratz hävdar i sin inledning: "There seems no room for doubt that the sharply divergent findings of the two groups are the product, not of sheer coincidence, but of fundamental differences both in their underlying assumptions and research methodology."¹⁰ Svärd tillkännager också sitt resultat redan i avhandlingens inledning (s 11).

När vi ser till den andra forskningsuppgiftens resultat kan vi konstatera att Svärds tolkning av Bachrach och Baratz' ansats kan ifrågasättas. Däremot väcker författarens kritik av begreppet icke-beslut intresse. Svärd visar på begreppets vaghet. Alla upptänkliga handlingar tycks kunna klassificeras som icke-beslut. Han visar att icke-beslut inte definieras enligt minimaldefinitionsstrategin. Han betonar svårigheterna att operationalisera deras begrepp och använda det i empirisk forskning. Här argumenterar Svärd övertygande. Men inte heller här är det nya resultat som utvinns. Det finns i litteraturen en likartad kritik av deras begrepp, litteratur som också refereras av Svärd (s 67).

Resultatet av den tredje forskningsuppgiften synes vara att kritik kan riktas mot de fåtaliga empiriska undersökningarna av icke-beslutsprocessen. Om forskaren tar sin utgångspunkt i Bachrach och Baratz' begrepp icke-beslut synes det svårt att tillämpa. Det synes vara vad Svärd hävdar som svar på den tredje frågeställningen. Men när författaren dömer ut "icke-beslutsteorin" och argumenterar för vikten av negativa resultat är det ändå oklart vad som avses. Flera av de presenterade undersökningarna – i första hand Crensons och Ramstedt-Siléns – är inga försök att tillämpa deras ansats. Läsaren blir därför okunnig om vad resultatet är av denna forskningsuppgift. En rimlig slutsats som man torde kunna

dra är dock att det manövrerande som Bachrach och Baratz ville undersöka kanske kan studeras med andra redskap och att vi inte vet mer än tidigare om andra möjliga ansatser. Här är dock avhandlingens resultat oklara och lämnar läsaren i tvivelsmål.

Sammanfattningsvis vill jag hävda att frågeställningarna i Sven-Erik Svärds avhandling präglas både av en dualism – ambitionen att studera såväl de amerikanska maktundersökningarna som icke-beslutsfattande – och av oklarhet. Det senare innebär svårigheter att avgöra innebörden av avhandlingens tes att "teorin om icke-beslut" bör avvisas. Läsaren förblir oklar över vad som döms ut. Vidare är Svärds tolkning av centrala avsnitt av Bachrach och Baratz' ansats inte rimliga. Det är inte heller en resultatbringande avhandling som Svärd har skrivit.

Avhandlingen har dock också sina förtjänster. Kritiken av Bachrachs och Baratz' begrepp icke-beslut är förtjänstfull och Svärd visar på svårigheterna att operationalisera begreppet och använda det i empirisk forskning. Om någon forskare har tänkt att framgent använda deras begrepp bör en läsning av Svärds avhandling kunna förhindra ytterligare ett lönlöst försök. Däremot bör inte Svärds avhandling avskräcka någon från att med andra redskap undersöka beslutsfattarnas försök att förhindra att obekväma krav och förslag tas upp till beslut och verkställighet, att uppmärksamma maktens båda ansikten.

Roger Henning

Noter

- * Framställningen utgör en förkortad version av min fakultetsopposition den 14 maj 1982.
- ¹ Bachrach, P & Baratz, MS, "Two Faces of Power", i *The American Political Science Review* 1962:56 s 947–52; Bachrach, P. & Baratz, MS, "Decisions and Nondecisions. An Analytical Framework", i *The American Political Science Review* 1963:57 s 641–51. De två artiklarna publicerades senare i Bachrach, P & Baratz, MS, *Power and Poverty. Theory and Practice*. (London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd 1970).
- ² Bachrach, P & Baratz, MS, *Power and Poverty* s 58.
- ³ Crenson, MA, *The Un-Politics of Air Pollution. A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*. (Baltimore and London: The John Hopkins Press 1971). De två författarnas bidrag behandlas endast på sidorna 21 och 23.
- ⁴ Bachrach, P & Baratz, MS, *Power and Poverty* s 16.
- ⁵ *Ibid* s 57.
- ⁶ *Ibid* s 39ff.
- ⁷ *Ibid* s 18.
- ⁸ *Ibid* s 44.
- ⁹ *Ibid* s 44 (min kursiv).
- ¹⁰ *Ibid* s 3f.

Litteraturnotiser

**Nordisk Forbund for statskundskab.
Workshops ved den nordiske konference i Lund
1984-08-20-22**

1. Traditioner og traditionsbærere i nordisk statskundskab

Dag Anckar
Åbo Akademi
Statsvetenskapliga Inst.
Gezeliusgatan 2
SF-205 00 Åbo 50

2. Nordisk Erhvervspolitik – partierne, virksomhederne og erhvervslivets organisationer

Roger Henning
FA-rådet
Box 5042
S-102 41 Stockholm

Niels Chr. Sidenius
Institut for Statskundskab
Universitetsparken
DK-8000 Aarhus C.

3. Kvinders politiske interesser: Formulering og realisering

Janneke van der Ros Schive
Institut for Statsvitenskap
Blindern
P.O. Box 1097
Oslo 3

Maria Keränen
Åbo Akademi
Statsvetenskapl. Inst.
Gezeliusgatan 2
SF-205 00 Åbo 50

4. Politisk styre og økonomisk udvikling

Björn Beckman
Statsvetenskapliga Inst.
Stockholms Universitet
S-106 91 Stockholm

John Martinussen
Roskilde Universitetscenter
Postboks 260
DK-4000 Roskilde

5. Politisk lederskab – forandringer i rekruttering og adfærd

Svanur Kristjanson
Haskoli Islands
Felagsvisindadeild
IS-101 Reykjavik

Henry Valen
Institut for Statsvitenskap
Blindern
P.O. Box 1097,
Oslo 3

6. Problemer i forbindelse med sekundæranalyse

Olof Petersson
Statsvetenskapliga Inst.
Skytteanum, Box 514
S-751 20 Uppsala

Terje Sande
Chr. Michelsens Institutt
N-5036 Fantoft

7. Konfliktundvigelse, konflikthåndtering og konfliktløsning i international politik

Arild Underdal
Institutt for Statsvitenskap
Bindern, P.O. Box 1097
Oslo 3

Raimo Väyrynen
Dept. of Political Science
Aleksanterinkatu 7
SF-00100 Helsinki 10

8. Policy-implementering

Benny Hjern
International Institute of
Management
Platz der Luftbrücke 102
D-1000 Berlin 42

9. Demokratiske værdier

Palle Svensson
Institut for Statskundskab
Universitetsparken
DK-8000 Aarhus C.

10. Bureaukratiske kulturer

Knut Dahl Jacobsen
Institutt for Off. administrasjon
og organisasjonskunnskap
Christiesgatan 17
N-5000 Bergen

Jørgen Grønnegaard Christensen
Institut for Statskundskab
Universitetsparken
DK-8000 Aarhus C.

11. Inter-organisatoriske perspektiver på politisk beslutningstagen

Björn Beckman
Statsvetenskapliga Institutionen
Box 5131
S-220 05 Lund

Christer Jönsson
Statsvetenskapliga Institutionen
Box 5131
S-220 05 Lund

12. Den offentlige sektors vækst – årsager og konsekvenser

Karl-Henrik Bentzon
Institut for Samfundsfag og
Forvaltning, Rosenborggade 15
DK-1130 København K

R Premfors
Statsvetenskapliga Institutionen
Stockholms Universitet
S-106 91 Stockholm

13. Problemer i Øststatsforskningen

Daniel Tarschys
Institutionen för Øststatsstudier
Svartbäcksgatan 7
S-753 20 Uppsala

Ilmari Susiluoto
Sköbertleden 9
SF-00850 Helsinki 85

14. Centrale statsinstitutioner i Norden

Jaakko Nousiainen
Institute of Political Science
University of Turku
SF-205000 Turku 50

Olof Ruin
Statsvetenskapliga Institutionen
Stockholms Universitet
S-106 91 Stockholm

Dansk maktutredning

Tidskriften *Politica*, vars redaktion finns i Århus, har ägnat ett av sina senaste häften (Vol. 15 1983 nr 3) åt temat Makten i Danmark.

Det är välkänt, att det politiska systemet i Danmark – liksom i en rad andra länder – under senare år inte bara har blivit ställt inför omfattande krav utan också har genomgått betydande förändringar. Dessa politiska förändringar har varit föremål för åtskilliga analyser, och de har också legat till grund för flera tidigare temanummer av *Politica*. Utgångspunkten för det nu föreliggande häftet är frågan i vad mån dessa förändringar har påverkat den politiska maktstrukturen i Danmark, skriver Palle Svensson i inledningen. Han fortsätter:

”Det er her vigtigt at mærke sig formuleringen ”udgangspunktet for”. Forholdet er nemlig det, at dette temanummer hverken forsøger eller foregiver at kunne give et præcist svar på det enkle spørgsmål: ”Hvem regerer Danmark idag?” Dette spørgsmål er ikke blot centralt og væsentligt for den politiske videnskab, det er også utrolig vanskeligt. Når politologer herhjemme må erkende, at de ikke kan give noget præcist svar på dette spørgsmål, kan det være en trøst, at det er politologer i andre lande heller ikke i stand til for deres landes vedkommende. Der er gennemført et utal af empiriske undersøgelser, men man kan hævde, at vi i dag – stort set – ikke er meget klogere end for 30 år siden, da man i USA for alvor tog fat på dette emne.”

Det skulle dock vara felaktigt, menar Svensson, att hävda, att de teoretiska frontlinjerna är precis desamma som för 20–30 år sedan. För sin del skiljer han mellan fyra olika huvuduppfattningar om den politiska maktfördelningen: den traditionella pluralistiska uppfattningen, neo-pluralisterna representerade av exempelvis Robert A Dahl och Charles E Lindblom, elitisterna och slutligen de marxistiska klassteoretikerna.

Maktens gränser är rubriken på Erik Rasmussens bidrag. Han understryker, att makt är och förblir ett centralt politologiskt ämne. Inledningsvis anlägger Rasmussen ett teoriehistoriskt perspektiv. Så småningom går han över till att behandla maktens gränser som kognitivt problem respektive som normativt problem. Naturligt nog kommer han därvid in på frågan hur ett demokratiskt system skall beskrivas från maktsynpunkt:

”Mine kognitive konklusioner af det foregående er at magt er en nødvendighed i komplekse samfund, i det mindste i en overskuelig fremtid, og at magt ikke kan være jævnt fordelt. Det er derfor både kognitivt og normativt uinteressant, undtagen måske med agitatorisk formål, ikke at anerkende de deraf flydende konsekvenser.

Kognitivt er der derefter to principielle muligheder: den ubegrænsede magt (som den tekniske udvikling har gjort til en realistisk mulighed) eller magt bag grænser. Normativt kan der for mig – og et formentlig meget stort flertal i den vesteuropæiske kulturkreds – ikke være tvivl om at magt bag grænser må foretrækkes. Andet giver ikke mulighed for en menneskeværdig tilværelse i denne traditions forstand. Når magtesløshed ikke kan forbindes med en menneskeværdig tilværelse må konklusionen blive *både* magt bag grænser og nogen magt til alle, altså en bred men dog sigende, om man vil: en minimal definition af hvad vi plejer at kalde demokrati.”

Rasmussen slutar: ”Demokrati er magt bag grænser, att læse med fuld vægt på begge ordene.”

I häftet skriver vidare Palle Svensson om danskarnas uppfattningar om den politiska maktstrukturen. Jørgen Grønnegård Christensen om mandariner och ministrar, Karen Siune om massmediernas makt och Søren Winter om effektivitet och produktivitet i den offentliga sektorn.

T V

Ny norsk tidskrift

Nytt Norsk Tidsskrift heter ett nystartat organ, som ges ut av Universitetsforlaget i Oslo. Redaktörer är Francis Sejersted, Hans Skjervheim, Rune Slagstad och Øyvind Østerud. Den inledande presentationen av tidskriften börjar så här:

Den argumenterande och innsiktsgivande samfunnsdebatt står i norsk sammenheng i fare for å bli klemt inne mellom medie-slagsmålene og den indignerte moralisering: kjendisene ”i clinch” på den ene siden, de hellige holdningers fellesskap på den andre. Manglende debatttradisjon gjennomsyrrer store deler av det intellektuelle og politiske miljø. Den prinsipielle samfunnsdebatten er gjerne idealisk og forarget, mer opptatt av gode hensik-

ter enn av faktiske virkninger. Dette har gitt godt klima for moraliserende kampanjer, men mager grobunn for analytisk samfunnsdiskusjon, og liten innsikt i at konsekvenser ofte er stikk i strid med de beste hensikter. Trosmoralismen er kanskje den alvorligste trusel mot et opplyst og sivilisert debattklima i Norge.

Det er derfor en sentral oppgave for *Nytt Norsk Tidsskrift* å åpne for argumenterende analyse på tvers av de tradisjonelle, politiske og vitenskapelige båsene, og diskutere forholdet mellom politisk retorikk og reell samfunnsutvikling, mellom den gode hensikt og de faktiske virkninger. Som et intellektuelt møtested vil *Nytt Norsk Tidsskrift* plassere seg i spenningsfeltet mellom politisk tematikk og fagmiljø, mellom kulturdebatt og vitenskapelig kultur.

Det første hæftet rymmer en rad intrissevækkende artiklar. Francis Sejersted skriver om 1884 og den liberala traditionen – det er i år 100 år sedan det parlamentariska genombrottet i Norge. Gunnar Skirbekk avhandlar växlande intellektuella eliter under norsk efterkrigstid och Jon Elster hundra års marxistisk samhällsforskning. Media: struktur, vridning, drama är rubriken på Gudmund Hernes' bidrag; Hernes polemiserar där mot sina medarbetare i maktutredningen Johan P. Olsen och Sverre Høyer.

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)*.

Lennart Lundquist: *Aktörer och strukturer (Actors and structures)*. The author is professor of political science at the University of Copenhagen, Denmark. The article is an attempt to outline a contextual model of analysis. The point of departure is the actor's autonomy: to what extent and in what ways are actors constrained to think and act in the way they do? In order to find the determinants of ideas and actions an actor-structure model is sketched. It consists of three parts: a model of actors, a model of structures, and a model of connection. Fundamental to the model is the interdependence between actors and structures: "Society is a human product. Society is an objective reality. Man is a social product". Two points are heavily stressed: the communication from structures to actors (a part of the model of connection) and the problem of social change. It is argued that a holistic theory such as the actor-structure model is vital in the social sciences.

Gunnar Falkemark: *Den norska maktutredningen. En kritisk diskussion (The Norwegian Power Study. A Critical Discussion)*. The author is PhD and attached to the Department of Political Science, University of Gothenburg. The Norwegian power study has highlighted the relationships between the market, the State apparatus and organized interests. The governability of a modern society has attracted considerable attention. Various problems in this respect have been revealed. The conclusions of the study with regard to the distribution of power do not admit of simple formulation. However, to say that a pluralistic picture of Norwegian society is painted distorts the results less than a conclusion in terms of a ruling class would. The present author sees little evidence for the view that Norway is faced with a ruling class, but he claims nevertheless that the weight of "the capital power" is underrated. The main argument for his position is the high dependency of the Norwegian economy on the world market. This dependency makes capitalist interests strategically preponderant in the internal balance of power.

Niels Thomsen: *Ufuldstændig magt (Incomplete power)*. The author is professor of history at the University of Copenhagen, Denmark. The "Report on Mass Media", which forms part of the broad research project on power structures in modern Norway, provides an excellent survey of Norwegian (Scandinavian) communication research. It has focused on such problems as: determinants for the changes in the 'political ecology' of the daily press since 1865; relationships of two major political parties to the newspapers supporting them; the ideology and role of journalists in editorial policy-making; direct and indirect influence of politicians on programmes and staff policy in state-owned radio-tv; socio-cultural patterns in media use and access; media effect studies. Some of the conclusions drawn from press history remain debatable, and in certain fields more factual up-to-date information should have been provided, e.g. on the ownership and control of newspapers and on press agencies. But as a whole the work forms an impressive text-book.

It can be argued, however, that fundamental insights into the power perspective on mass media are missing. The work has largely been based on an institutional approach. This makes it hard to observe changes in crossmedia patterns. But above all it tends to overlook that power is a relationship rather than an attribute – and that the power of the media, being just media, will basically apply to specific situations and particular subjects, or be derived from the aspirations and positions of other institutions. These aspects are touched upon repeatedly in the book, but they have only been focused on in minor sections, as in the community information study of Østfold. A more relevant research strategy would be to take a number of case studies which could sort out the role and importance of media in the decision making processes covering different fields and designed to compare and relate it to other agents.

Vertical line on the left side of the page.

Horizontal line across the middle of the page.

Horizontal line at the bottom of the page.

Medarbetare i StvT

Fil dr *Gunnar Falkemark* är knuten till Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg

Niels Thomsen är professor i historia i Köpenhamn

Pär-Erik Back är professor i statskunskap i Umeå, *Nils Stjernquist* professor emeritus i statskunskap i Lund
och *Krister Ståhlberg* professor i förvaltning i Åbo

Jan-Erik Lane är docent i statskunskap och *Hans Stenlund* docent i statistik, båda i Umeå

Hovrättsassessor *Bertil Wennberg* är sekreterare i yttrandefrihetsutredningen

Fil dr *Terry Carlbom* är knuten till Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala

Göran v Bonsdorff är professor emeritus i statskunskap i Helsingfors

Georg Danell är partisekreterare i moderata samlingspartiet

Docent *Roger Henning* är knuten till FA-rådet i Stockholm

Jur dr *Anders Fogelklou* är för närvarande gästforskare vid University of Minnesota, Minneapolis

Professor *Nils Elvander* är knuten till FA-rådet i Stockholm

Till redaktionen insända skrifter

- Kenneth Abrahamsson-Dick Ramström, red, Vägen till Planrike. Studentlitteratur
- Jørgen Goul Andersen, Kvinder og politik. Politica
- Åke E Andersson m fl, Regional mångfald. Liber
- Arbetslivscentrum. Verksamheten 1982-83
- Erik Berggren, Att delegera regeringsärenden. Liber
- Basil Bernstein-Ulf P Lundgren, Makt, kontroll och pedagogik. Liber
- Anders Björklund, Nya metoder inom utvärderingsforskningen. EFA
- Bulletin för öststatsstudier
- Nils A Butenschön, Drömmen om Israel. Universitetsforlaget, Oslo
- Duncan Campbell, War Plan UK. Burnett Books
- Göran Collste, Makten, moralen och människan. Almqvist & Wiksell
- Lars Eklund, Organiserade former för lokal delaktighet. EFI
- Carl M Elwing m fl, Brott och brottmål. Fjärde uppl. Norstedts
- Bent Flyvberg-Verner C Petersen, Planning Theory. Aalborg Univ Press
- Bert Fredriksson-Alf Gunnmo, Våra fackliga organisationer. Rabén & Sjögren
- Föreanta Nationernas åldrandekonferens. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet
- Kristian Gerner, The Soviet Union and Central Europe in the Post-War Era. Esselte Studium
- Janerik Gidlund, Kommunal självstyrelse i förvandling. Liber
- J C Hansen m fl, red, Centre-Periphery: Theory and Practice. Sogn and Fjordane Regional College
- FA Hayek, Frihetens grundvalar. Ratio
- Marit Hoel, Den kvinnelige arbeiderklassen. Universitetsforlaget, Oslo
- Håkan Holmberg, Att läsa Karl Popper. Timbro
- Bo Huldt-Attis Lejins, Militarism and Militarization. UI, Stockholm
- Urban Janlerf, Arbetslöshet och hälsa. EFA
- Nils Jareborg, Brotten III. Norstedts
- Jens-Jørgen Jensen, Sovjetunionen i verdensökonomi. Sydjysk Universitetsforlag
- Egil Johansson, Kyrkböckerna berättar. Liber
- Justitieombudsmannens ämbetsberättelse 1983-84
- Ingemar Karlsson-Arne Ruth, Samhället som teater. Liber
- Anders Kjellberg, Facklig organisation i tolv länder. Arkiv
- Hans Albin Larsson, Grön idé - ekohumanism (studieplan av Birgit Ajnestål). LTs förlag
- Julian Lider, Thinking on War and Military Force 1949-1966. UI, Stockholm
- Julian Lider, Military Thought of a Medium Power. UI, Stockholm
- Ulf Lindström-Lauri Karvonen, red, Nordkalotten i politiken. Gleerups
- Mary Lyon m fl, The Wardrobe Book of William de Norwell. Palais des Académies, Bruxelles
- Ole Nørgaard Madsen, Planlægning i offentlig forvaltning. Politica
- Tore Modeen, red, Recruiting for High Offices in the Central Administration. Univ of Tampere, Dept of Administrative Sciences
- Naturvetenskapliga forskningsrådet. Verksamhetsberättelse 1982/83
- Carl W Nisser, Tryckfrihet och annan yttrandefrihet. Liber
- Carl O Nordling, Defence or Imperialism? An Aspect of Stalin's Military and Foreign Policy 1933-1941. Bidrag till öststatsforskningen
- Ingar Palmlund, red, Effektiv offentlig sektor? Liber
- Poul Ove Pedersen, Vandringerne og den regionale udvikling. Sydjysk Universitetsforlag
- Perspektiv på arbetsrätten. Vänbok till Axel Adlercreutz. Akademibokhandeln, Lund
- Sune Rehn-Bo Stinzing, ADB med smådatorer. Liber
- Hilmar Rommetvedt, Borgerlig samarbeid. Universitetsforlaget, Oslo
- Joachim Schäfer, Från tillväxt till trygghet. A & W International
- Folke Snickars, red, Beslut för regional förnyelse. Liber
- Erik Stahl, Sovjetunionens nye enhedsuddannelse. Sydjysk Universitetsforlag
- Statistisk årsbok för Göteborg
- Lars Strömberg-Jørgen Westerståhl, red, De nya kommunerna. Liber
- Stig Svärd, Yttrandefriheten och den elektroniska kommunikationsutvecklingen. Timbro
- UHÄ-skrifter. Helena Streiffert, Kvinnorna är hälften. Lillemor Kim, Testdebatten i USA. Göran Zetterblom, Studiefinansiering . . . forskarutbildningen
- Utrikesfrågor. Offentliga dokument . . . 1983. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet
- Anders Weidung, Det internationella beroendet. Liber
- Håkan Wiberg m fl, red, Konflikt och solidaritet i Polen. Prisma
- Unni Wikan, I morgen . . . kvinnelig i Cairos bakgater. Universitetsforlaget, Oslo
- Bengt-Christer Ysander, red, Energy and Economic Adjustment. IUI
- Bengt-Christer Ysander, red, Energy in Swedish Manufacturing. IUI
- Bent Ølgaard, Om Gregory Batesons helhetsteori. Korpen

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1984!

Ordinarie abonnenter – sätt in 75 kr på postgiro nr 27 95 65–6

Studentabbonenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutiö-
nerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemång, distribution eller adressförändring
(numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).