

# STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

---

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

*Erik Åsard: Quentin Skinner and His Critics*

*Jan-Erik Lane: Budget versus Market Allocation*

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

*Några funderingar om förhållandet mellan rätt och moral. Av Håkan Strömberg*

*Stein Rokkans ofullbordade utvärdering av svensk sociologi och statsvetenskap. Av Richard Swedberg*

*Den offentliga beslutsprocessen – psykologiska och socialpsykologiska determinanter. Av Holger Klintman, Uno Odenmar & Bo Hagberg*

*Opplysningsrett og lokalvalg i Norge. Av Sten Sparre Nilson*

*SOM – En institutionsbaserad enkätundersökning. Av Sören Holmberg & Lennart Weibull*

### LITTERATURGRANSKNINGAR

*Dag Anckar: Sven Lindman. Anm av Gunnar Heckscher*

*Steinar Andresen: Makt og rett på hav og havbunn. Anm av Ulf Lindell*

*Axel Hadenius: A Crisis of the Welfare State? Anm av Anders Sannerstedt*

*Urban Laurin: På heder och samvete. Anm av Bo Bjurulf*

*Genmäle av Urban Laurin*

*Anders Mellbourn: Bortom det starka samhället. Anm av Kai Kronvall*

*Yngve Möller: Östen Undén. Anm av Mats Bergquist*

*Richard E Neustadt & Ernest May: Thinking in Time. Anm av Per Jansson*

*Donald Söderlind & Olof Petersson: Svensk förvaltningspolitik. Anm av Jan-Erik Lane*

### LITTERATURNOTISER

### ABSTRACTS

**2** 1987

Årgång 90

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

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

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå Sören Holmberg, Göteborg

Jörgen Hermansson, Uppsala Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året

och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund

(postgiro nr 27 95 65-6)

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

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris

efter hänvändelse till vederbörande lärare.

Expeditionens och redaktionens adress: Box 52, 22100 Lund.

Tel. 046/108935 (exp), 109776 (Lundquist) 108939 (Sannerstedt).

ISSN 0039-0747

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

Lund i januari 1987

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

<i>Erik Åsard: Quentin Skinner and His Critics</i> .....	101
<i>Jan-Erik Lane: Budget versus Market Allocation</i> .....	117

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Några funderingar om förhållandet mellan rätt och moral. Av <i>Håkan Strömberg</i> .....	131
Stein Rokkans ofullbordade utvärdering av svensk sociologi och statsvetenskap. Av <i>Richard Swedberg</i> .....	136
Den offentliga beslutsprocessen – psykologiska och socialpsykologiska determinanter. Av <i>Holger Klintman &amp; Uno Odenmar &amp; Bo Hagberg</i> .....	139
Oppløsningsrett og lokalvalg i Norge. Av <i>Sten Sparre Nilson</i> .....	152
SOM – En institutionsbaserad enkätundersökning. Av <i>Sören Holmberg &amp; Lennart Weibull</i> ...	154

### LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Dag Anckar: Sven Lindman. Anm av Gunnar Heckscher</i> .....	157
<i>Steinar Andresen: Makt og rett på hav og havbunn. Anm av Ulf Lindell</i> .....	158
<i>Axel Hadenius: A Crisis of the Welfare State? Anm av Anders Sannerstedt</i> .....	160
<i>Urban Laurin: På heder och samvete. Anm av Bo Bjurulf</i> .....	163
Genmäle av Urban Laurin .....	165
<i>Anders Mellbourn: Bortom det starka samhället. Anm av Kai Kronvall</i> .....	166
<i>Yngve Möller: Östen Undén. Anm av Mats Bergquist</i> .....	169
<i>Richard E Neustadt &amp; Ernest May: Thinking in Time. Anm av Per Jansson</i> .....	174
<i>Donald Söderlind &amp; Olof Petersson: Svensk förvaltningspolitik. Anm av Jan-Erik Lane</i> .....	176

LITTERATURNOTISER .....	179
-------------------------	-----

ABSTRACTS .....	180
-----------------	-----

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

# Quentin Skinner and His Critics: Some Notes on a Methodological Debate

BY ERIK ÅSARD

## Introduction

In writing his monumental work *The Foundations of Modern Political Thought*, Quentin Skinner, the noted Cambridge political theorist,<sup>1</sup> professes three main aims. First, he wants "to offer an outline account of the principal texts of late medieval and early modern political thought." This is done by a thorough analysis of the most important works of writers like Dante, Marsiglio of Padua, Machiavelli, Erasmus, More, Luther, Calvin, Bodin, and others. Second, Skinner's aim is "to use the texts of late medieval and early modern political theory in order to illuminate a more general historical theme." In doing so, he hopes to show how the modern concept of the state was formed.

Third, Skinner wishes "to exemplify a particular way of approaching the study and interpretation of historical texts." This approach or method does not focus exclusively on the leading theorists of the age but rather on "the more general social and intellectual matrix out of which their works arose." The emphasis is thus more on "the history of ideologies," the purpose being none other than "to construct a general framework within which the writings of the more prominent theorists can then be situated."<sup>2</sup>

Many reviewers have greeted Skinner's study with enthusiasm and even with gratitude.<sup>3</sup> One of them states that Skinner has accomplished his goals and praises the author's "wide reading" and "methodological sophistication."<sup>4</sup> Another reviewer is impressed with Skinner's "impartiality and scholarly decorum,"<sup>5</sup> while a third also lauds the book's "elegance of style," which at times is even said to become "literary art."<sup>6</sup> And so many of them go on.<sup>7</sup> Rarely has a work by such a comparatively young writer – Skinner was just thirty-seven at the time – been so highly acclaimed by the critics.

*The Foundations of Modern Political Thought* was Quentin Skinner's first full-length book. But it was by no means his first scholarly attempt. As early as in 1964, he published the first in a long series of articles on Thomas Hobbes's *Leviathan*,<sup>8</sup> presenting an analysis that has been termed "altogether new" and "an important contribution" by experienced scholars in the field.<sup>9</sup>

The thrust of Skinner's argument has been that Hobbes's political ideas must be viewed in their proper ideological context, i. e., the political and intellectual climate of mid-seventeenth-century England. Modern interpreters who have not done so, particularly A E Taylor, F C Hood and Howard Warrender, have come to "historically absurd" results. By focusing exclusively on the texts, these writers (and others like them) have misinterpreted Hobbes's intentions and seriously underestimated "his contemporary following, his recognition abroad, and the fears of his opponents at his popularity."<sup>10</sup>

Such an attack on some of the most eminent of British historians could not go unnoticed. As a matter of fact, long before the appearance of his magnum opus, Skinner, due to his diligence and originality, was well known among serious students of political theory. His complete scholarly writings up to the present day have centred around three broad and closely related areas: "interpretation of historical texts, surveyance of ideological formation and change, and analysis of the relation of ideology to the political action it represents."<sup>11</sup> One may also say that his voluminous papers over the years have dealt with methodological, philosophical, and historical issues of great interest, generally, to the scientific community.

In this essay I will focus primarily on Skinner's *methodological* writings, a part of his work which has spurred an intense international debate in various scholarly journals over the last 20 years.<sup>12</sup>

Alluding to a general observation made by J G A Pocock on academic debates, we may say that the discussion on Skinner's methodology has been more of a dispute than a dialogue,<sup>13</sup> more of a controversy than calm, rational reasoning. This does not make it less interesting, however. On the contrary, following this debate makes one aware of Skinner's pivotal position within the humanities and social sciences today and the importance of the methodological issues that he has raised.<sup>14</sup>

My aim in what follows is twofold. First, I present Skinner's main ideas as regards the methodology of history and social science.<sup>15</sup> Second, I focus on some of the leading topics in the ensuing debate (to be specified later). Skinner's critics are many, and they have produced a multitude of objections, arguments and alternatives. Space, naturally, permits me to deal with only the most interesting ones here.

#### Skinner's critique and method

What are the appropriate procedures to adopt in the attempt to arrive at an understanding of a past work of philosophy or political thought? This simple but basic question opens Skinner's seminal article,<sup>16</sup> which started the methodological controversy and immediately established its author as the foremost representative of what has been branded the "revisionist school" within the study of intellectual history.<sup>17</sup> It is still Skinner's most elaborate methodological statement, and although he has refined, and in some respects modified, his position in later papers, we will begin by considering some of the main critical points and ideas in this "marvellously iconoclastic article."<sup>18</sup>

The starting-point of Skinner's analysis is the existence of what he calls "two orthodoxies" in the study of past texts, be they works of literature or of philosophy, including some exercises in ethical or political thought. The first of these orthodoxies claims that it is the *context* of various socio-economic factors which determines the meaning of any particular text. The other view, still more common, "insists on the autonomy of the *text* itself as the sole necessary key to its own meaning." Both of these methodologies are erroneous, according to Skinner, since they commit some basic philosophic mistakes and are unable to achieve a proper understanding of any given historical work.<sup>19</sup>

In order to demonstrate the fallacies and inadequacies of textualism, Skinner argues against the

notion that past works contain "timeless elements" or "universal ideas." For Skinner, trying to recover the "timeless questions and answers" posed in the classical books is in itself a meaningless task. The classic texts have no modern relevance whatsoever; they "cannot be concerned with our questions and answers, but only with their own." There is no determinate idea to which various writers have contributed over the years, he continues. Furthermore, there is "no history of the idea to be written, but only a history necessarily focused on the various agents who used the idea, and on their varying situations and intentions in using it."<sup>20</sup> This critique naturally affects a whole series of historians and political scientists, including some of the most reputed ones.

Skinner's fierce polemic is primarily directed towards those historians who tend to project their own views, frameworks, and preoccupations onto the authors they are currently discussing. To exemplify this, Skinner presents a typology of errors that the textualists, according to him, have committed over the years. He calls these errors "mythologies," and discusses in turn the mythologies of doctrines, of coherence, of prolepsis, and of parochialism (the terminology is Skinner's own).<sup>21</sup>

The "mythology of doctrines," first of all, results from the expectation that each classic writer must "enunciate some doctrine on each of the topics regarded as constitutive of his subject." The mythology takes two principal forms. The first form consists of "mistaking some scattered or incidental remarks by one of the classic theorists for his 'doctrine' on one of the themes which the historian is *set* to expect." The second form means that a writer who clearly *fails* "to come up with a recognizable doctrine on one of the mandatory themes is then criticized for his failure to do so."<sup>22</sup>

The "mythology of coherence" is of another kind. It often happens, Skinner notes, that a given classic writer is not wholly consistent in his argument; indeed, he may even fail together to give a systematic account of his views. In spite of this, historians have an unfortunate tendency to find coherent "systems of thought" where there is no coherence, a particular "message" where there is no such thing, and so on. Thus, if there is no coherent system in the political works of David Hume, the exegete's duty is to read his books a number of times until they have assumed the coherence that was originally looked for. In the same vein, if one assumes that Edmund Burke

never contradicted himself or even changed his mind during his entire life span, then it becomes only natural to treat his collected writings as a single coherent body of thought.

In all cases of this kind, Skinner says, the coherence found (or the absence of it) bears no resemblance to what these writers originally thought. "The history thus written becomes a history not of ideas at all, but of abstractions: a history of thoughts which no one ever actually succeeded in thinking, at a level of coherence which no one ever actually attained."<sup>23</sup>

The "mythology of prolepsis" means that the analyst focuses on the historical significance of a writer or his work instead of analysing what the author himself was trying to say and do. It may be legitimate to call a writer a "founder" – for example, Locke of liberalism, or Machiavelli of modernity – but not to call that the writer's "intention."<sup>24</sup> Lastly, the "mythology of parochialism" occurs when a historian mistakes an author's references and falsely attributes influence on the basis of random similarities between different texts.<sup>25</sup>

In particular, Skinner criticizes the textualists for disregarding the fact that the literal meanings of important terms sometimes change over a period of time. Further, the textualist approach also disregards the problem of "oblique strategies," i. e., the ways in which a writer may choose to set out and to disguise what he means by what he says about a specific subject or doctrine. The whole methodology is incapable of dealing with this problem as well.<sup>26</sup>

So much for the weaknesses of textualism. One might expect, after this harsh criticism, that Skinner would be more prone to accept the contextual approach. This is only partly the case. He concedes that knowledge of the "social context" may help in understanding a given text. He also states that at least a part of such an understanding "must lie in grasping what sort of society the given author was writing for and trying to persuade." Contextualism, however, though a necessary part of any sound methodology, also has its faults and pitfalls, the main one being its determinist bias. Some historians tend to view texts as reflecting or mirroring certain societies or class positions. This assumption that "the ideas of a given text should be understood *in terms of* its social context," is, according to Skinner, clearly mistaken. Such a perspective can only serve as "the source of further very prevalent confusions in the history of ideas."<sup>27</sup>

All of these deficiencies clearly point to the need for an "alternative methodology," and Skinner is more than happy to provide one. The general philosophical background is obtained from the later Wittgenstein and from J L Austin.<sup>28</sup> Already in this article Skinner makes use of Austin's well-known theory of speech-acts, later developed by other scholars.<sup>29</sup>

Austin began with the observation that to say something is obviously also to do something; speaking or writing involves actions on the part of the speaker/writer. Hence, by *saying* something a given agent will be *doing* something and may thus also be said to *mean* something in or by the act of issuing a particular utterance.

Austin further identified three different senses or dimensions of the use of language: locutionary, perlocutionary and illocutionary acts. When we perform a *locutionary act* we utter a sentence with a certain sense and reference, roughly equivalent to "meaning" in the traditional sense of that word.<sup>30</sup> *Perlocutionary acts* are what we bring about or achieve *by* saying something, like persuading, convincing, deterring, surprising, and the like. We also perform *illocutionary acts* such as informing, warning, ordering, etc., in other words utterances which have a certain conventional force. Thus, what distinguishes the three dimensions is that the locutionary act has a specific *meaning*, the illocutionary act a certain *force* in saying something, whereas the perlocutionary act is the achieving of certain *effects* by uttering something.<sup>31</sup>

Skinner finds Austin's theory "crucially relevant" to his own argument. In particular he employs the distinction between locutionary and illocutionary acts. Understanding a statement – any statement – correctly is, for Skinner, tantamount to uncovering its "intended illocutionary force."<sup>32</sup> It cannot be enough simply to grasp what was said, to study the meaning of the statement or even its social context. What must also be grasped "is what was said was meant, and thus what *relations* there may have been between various different statements . . . within the same general context."<sup>33</sup>

The "essential aim," therefore, in any attempt to understand a past utterance, must be to recover the "complex intention" on the part of the writer in question. The proper methodology for the history of ideas must first be "to delineate the whole range of communications which could have been conventionally performed on the given occasion

by the utterance of the given utterance," and, second, "to trace the relations between the given utterance and this wider *linguistic* context as a means of decoding the actual intention of the given writer." This may seem, to the ordinary reader, to be an excessively ambitious undertaking,<sup>34</sup> but Skinner assures us that it is a necessary one. Moreover, such an approach could also help in furthering a "dialogue between philosophical discussion and historical evidence," for the mutual benefit of historians and philosophers alike.<sup>35</sup>

The methodological article just presented was Skinner's second,<sup>36</sup> and both of them were, as he later admitted, "avowedly polemical,"<sup>37</sup> in tone as well as in substance. In a series of subsequent articles, some of which are mainly philosophical in nature, Skinner tried to develop his central claims in what he later would call a "more careful and less polemical" way.<sup>38</sup>

The first of these essays examines and extends Austin's idea of the illocutionary force of utterances. Skinner here further underlines that in order to establish the meaning of an act – social acts in general and speech acts in particular – it is necessary to know the intentions of the given actor. He is especially concerned with what Austin called the "uptake" by an audience of a speaker's meaning and the conditions surrounding this phenomenon. In more technical language he writes:

The point is that any intention capable of being correctly understood by A [the audience] as the intention intended by S [the speaker] to be understood by A must always be a socially conventional intention – must fall, that is, within a given and established range of acts which can be conventionally grasped as being cases of that intention. It must follow that one of the necessary conditions for understanding in any situation what it is that S in uttering utterance x must be doing to A must be some understanding of what it is that people in general, when behaving in a conventional manner, are usually doing in that society and in that situation in uttering such utterances.<sup>39</sup>

The analysis is brought one step further in a 1971 article, where Skinner defends the thesis that linguistic actions can be explained by grasping "the conventions governing the illocutionary force" of the utterance itself.<sup>40</sup> The term "convention" is used heuristically by Skinner to refer to a number of linguistic commonplaces like a shared vocabulary, similar principles and assumptions, etc. By focusing on the idea of a convention he hopes to provide a more effective means of what

he later called "closing the context" on the meanings of different texts.<sup>41</sup>

Skinner also makes a distinction between "the study of an author's motives in writing and the study of his intentions in writing," claiming that the recovery of the intentions, whatever the motives may be, is "essential" in any attempt to explain the meaning of a work.<sup>42</sup> This last point is reiterated in later articles,<sup>43</sup> where the question of motives, intentions, and the interpretation of texts are further discussed. First, Skinner insists that the main aim of the interpreter must be to establish the meaning of a text. Next, he grants that the meaning may, at least to some extent, go beyond the purely literal sense of the work or, in a popular metaphor, lie *below the surface* of the text. Further, Skinner tries to specify – by asking three simple questions – the meaning of the term "meaning" in this particular discussion. The questions are:

1. "What do the words mean, or what do certain specific words mean, in this text?"
2. "What does this work mean to me?"
3. "What does the writer mean by what he says in this work?"

By making these distinctions he is able to demonstrate that writers have oscillated between different senses of the term, sometimes within one and the same work.<sup>44</sup>

It is at all possible, he then asks, to develop some general rules about how to interpret the text in question? The answer, it seems, is in the affirmative and follows Skinner's methodological programme to the core. Two general recommendations are put forward, both extremely broad and unspecified. The first is to "focus not just on the text to be interpreted, but on the prevailing conventions governing the treatment of the issues or themes with which that text is concerned." The second, even more general rule is to "focus on the writer's mental world, the world of his empirical beliefs."<sup>45</sup>

Again, Skinner criticizes the view that the analyst should disregard the writer's intentions and not pay any attention to biographical or other matters. Wimsatt and Beardsley's famous critique of the "intentional fallacy,"<sup>46</sup> the view that it is a deadly sin to move away from the text itself in trying to interpret a work, has no supporter in Skinner. "It may be," he writes, "that a knowledge of a writer's motives and intentions is irrelevant to elucidating 'the meaning' of his works in every sense of 'meaning' I have discriminated."

But this does not mean that the critic should disregard this knowledge altogether.

To know a writer's motives and intentions is to know the relationship in which he stands to what he has written. To know about intentions is to know such facts as whether the writer was joking or serious or ironic or in general what speech-act he was performing. To know about motives is to know what prompted those particular speech-acts, quite apart from their character and truth-status as utterances.<sup>47</sup>

To highlight his argument, Skinner uses Machiavelli's *The Prince* as an empirical example. In chapter 16 of this famous – or infamous!<sup>48</sup> – work, Machiavelli offers the following advice to a certain (limited) group of people: "Princes must learn when not to be virtuous." What does this piece of advice mean? The crucial question to ask, Skinner says, is what Machiavelli may have meant by offering this particular advice. This is equivalent to asking about the author's intentions (and the illocutionary force of the utterance) in writing this section of the book.

The appropriate route to follow, in answering these and related questions, is to try to disclose the meaning of the text by focusing on the work's relation to the existing conventions of the time. Failure to do so may lead to distorted and flawed results. The fact that *The Prince*

was in part intended as a deliberate attack on the moral conventions of advice-books to princes cannot be discovered simply by attending to the text, since this is not a fact contained in the text. It is also clear, however, that no one can be said fully to understand Machiavelli's text who does not understand this fact about it. To fail to grasp this fact is to fail to grasp the *point* of Machiavelli's argument in the latter Chapters of his book.

What is needed, then, is to decode the intentions of the relevant author(s) by studying the "general conventions and assumptions of the genre."<sup>49</sup>

It is important to notice, in summarizing the argument thus far, that the key words in Skinner's terminology – above all intention, convention and meaning – are intimately intertwined; the intentions can only be discerned in terms of the existing conventions, and the meanings of different acts can not be separated from the intentions of the different actors.<sup>50</sup> It is likewise important to understand that Skinner's method of "linguistic contextualism" has its emphasis on the *intellectual* setting, which in practice boils down to the study of an array of historical texts from a certain period

with similar themes and viewpoints.

In his more recent methodological papers<sup>51</sup> Skinner again emphasizes the importance of recovering the *historical* meaning of the text in order to understand it properly. "We can hardly claim to be concerned with the history of political theory unless we are prepared to write it as real history – that is, as the record of an actual activity, and in particular as the history of ideologies," he continues. A history thus conceived would have many advantages, such as enabling us "to begin to establish the connections between the world of ideology and the world of political action."<sup>52</sup>

However, Skinner warns against the adoption of a "completely sociological approach," where the object of analysis is, as Pocock, in particular, has advocated, the whole range of languages used in a society over time. Trying to produce "the full picture" in the history of political ideas, for example, is a hopeless endeavour, bound to lead the researcher astray in a vain search for innumerable and unsorted facts. What is needed, instead, is an idea of what should be studied and what should best be ignored. And the important decisions "about what to study must be our own decisions, arrived at by applying our own criteria for judging what is rational and significant."<sup>53</sup>

Now let me try to summarize briefly what I take to be the gist of Skinner's methodological programme. There are no "universal truths" or "perennial problems" in the sphere of social and political life. Every historical situation or utterance is unique, and should be viewed in its specific context in order to be properly understood. To write about the classical thinkers as though they were our contemporaries is a fatal mistake, leading to various absurdities and misinterpretations. Instead we must use an historical approach, accepting that the great thinkers created their works in particular situations and traditions very different from our own. In order to arrive at a "real understanding" of a past statement, furthermore, it is necessary to recover the intention(s) of the writer in question. What was he or she doing in writing a particular text? It is not enough, if one is interested in the historical meaning of a certain work, to focus on the text alone. One must also, and this is perhaps the most important point of all, "consider factors other than the text itself."<sup>54</sup> These factors will, it is hoped, become more discernible as we proceed to a confrontation between Skinner's ideas and the views of his critics.

### Skinner and his critics

In this section I propose to discuss primarily two sets of problems, which have figured prominently in the debate following Skinner's methodological articles. They are in turn (1) the question of the relation between text and context and how the latter, in particular, is to be conceived; and (2) the question of the relation between past and present, which in itself embodies several interesting issues.<sup>55</sup> In a concluding remark I will try to offer some overall comments on the debate and on Skinner's research programme.

#### *Text vs. Context*

A first objection to Skinner centres on his distinction between a textualist and a contextualist approach to the study of past works. The distinction has been criticized for being "an artificial abstraction"<sup>56</sup> and even "a false dichotomy."<sup>57</sup> The idea seems to be that the distinction is too loose a construction, unable to discriminate between various writers and reflecting the researcher's own limited perspective more than actual reality. Preston King, among others, has argued that none of the writers discussed by Skinner fits into any of the two categories.<sup>58</sup>

This does not strike me as a very convincing argument. It is difficult to see why the proposed distinction should be either "false" or "artificial." As an analytical construct, which is precisely what it is, I find it quite clarifying. One may always argue, as David Boucher does, that each history of political thought exhibits an interplay between the extremes of textualism and contextualism. Seldom are these approaches found in a pure form. But to state, at the same time, that the distinction is invalid just because past writers did not make it themselves<sup>59</sup> is a strange way of reasoning, and certainly not an argument against an interpreter who wants to analyse or categorise these authors today.

It may be said, furthermore, that Skinner has to some extent simplified an enormously complex discussion. But this does not mean that he has distorted it. Contrary to what some critics seem inclined to admit, there are writers who openly and willingly espouse only one of the two alternatives. J.P. Plamenatz is a case in point. In the introduction to his well-known *Man and Society*, Plamenatz explicitly writes that the best way to understand the meaning of an author's work is by reading the text "over and over again."<sup>60</sup> And these are not just empty words. The analysis

offered in his book corresponds fully with the favoured methodology.<sup>61</sup>

However, there are other obscurities and oddities to note in this connection. In a rejoinder to the critics Skinner admitted that although his early critique and ideas were intended to be "revisionist," he took it for granted that "the classic texts were worthy of study in themselves, and that the attempt to understand them ought to be treated as one of the leading aims in any history of political thought."<sup>62</sup>

A closer look at Skinner's texts – textualism may actually be of some help here – reveals that his relation to the classic works is much more ambiguous than he seems prepared to concede. For example, his 1969 *tour de force* was originally titled "The Unimportance of the Great Texts,"<sup>63</sup> a formulation which corresponds rather well with the disrespectful aura of the whole article. More important, in his rejoinder five years later Skinner stated both that a "certain primacy still deserves to be assigned to studying the traditional canon of classic texts" and that these same texts "impose a distorting perspective" when it comes to writing about the development of political ideas over time. And he added, as if to confuse us further, "I do not say that they [the classic texts] represent the sole or even the most interesting focus we might choose."<sup>64</sup> When reading these inconsistent statements one is reminded of an attempt, as Nathan Tarcov duly notes, "to have his cake and eat it too."<sup>65</sup>

It is also surprising that Skinner nowhere in his methodological articles explicitly states the researcher's task to be to study not only the principal or important texts, but also the minor writers of the period in question.<sup>66</sup> The connection is highly evident in Skinner's empirical work,<sup>67</sup> but strangely absent in his methodological statements.

Another objection deals with the term "context" itself and what Skinner's position is, really, on the text-context dichotomy. Parekh and Berki note that Skinner does not explicitly define what he means by "context"; obviously, they say rather truthfully, the term might refer to "a number of different things."<sup>68</sup> Ian Shapiro laments the lack of discussion on how to decide what specific context we should analyse when studying a particular text.<sup>69</sup> Others emphasize the need for "a broader historical context"<sup>70</sup> and even "a full contextual study" (whatever that means).<sup>71</sup>

It is quite true that Skinner's discussion concerning the elusive term "context" is not satisfactory. The critics are on safe ground when criticiz-



ing him for not having been more elaborate and precise on this point. A context, several commentators point out, is not something given or obvious; it has to be constructed – indeed created – by the researcher. Further, there is no such thing as *the* context; an assertion that a specific context “is especially significant in a given case has to be argued and not simply assumed or surreptitiously built into an explanatory model or framework of analysis.”<sup>72</sup>

One gets the distinct impression, when reading Skinner, that he takes the context for granted, that he assumes somehow that it is already “out there” in a distant past, just waiting for the ingenious scholar to use it for his particular ends. But one does not simply run across a suitable context during the research process; one actively looks for it and penetrates it according to the general design of one’s scientific enterprise.

It is appropriate here, I think, to make a distinction between two different kinds of contexts, one *narrow* and the other more broad and *inclusive* (in various respects). The former has to do with the individual writer in question and his or her written texts, intentions, social and psychological background, etc. The latter kind of context refers to “the surrounding society” in a very broad sense – the social and political world, economic structure, power pattern, culture, intellectual tradition, including the texts of other writers, contemporary or not.<sup>73</sup> One must also, I further believe, pay attention to *the time span* of a context, i.e., whether it comprises a certain, very limited period, a couple of years, or maybe a whole generation or more.

Skinner’s own position, as I conceptualize it, may be stated as follows (see figure 1). He clearly makes use of the narrow context and of parts of the more inclusive one. Further, he is definitely interested in the writer’s own intentions, biography and – although to a lesser degree – motives. But he is also interested in the relation between the writer’s texts and the intellectual milieu in which they arose. Examining the ideological context of a thinker is of prime importance to Skinner’s project. Furthermore, he also pays attention to the *political* structure of the surrounding society, trying with meticulous care to describe laws, decision-making, forms of government, and existing power structures.<sup>74</sup>

The social and economic spheres, however, are seldom discernible in his empirical work, nor are references to the sociology of knowledge or to the

socioeconomic positions of the theorists and their clientele. This is so for a very natural reason. Focusing on these aspects of research implies an interest in providing motive or causal explanations for actions which Skinner evidently does not have. His sole interest lies in elucidating the meaning of various texts.<sup>75</sup>

Furthermore, the researcher always has to make some hard choices as regards the scope of the investigation, what questions and data should be included and what should be left out. Being involved in serious research implies being aware of what *could* be done as well as what *should* be done. No one is, regrettably, capable of doing everything, even though the “younger” Skinner may have nourished hopes to that effect. For instance, in an early statement of his position he wrote, in a discussion on the proper way to conduct historical research, that the historian should make the categories of historical analysis “as wide and as inclusive as possible,” and examine and describe “the context itself in the greatest detail.” “The primary aim” he concluded, “should not be to explain, but only in the fullest detail to describe.”<sup>76</sup> This would be more in accordance with the views of some of his contemporary critics,<sup>77</sup> but it still represents, in my opinion, an extremely unrealistic methodological recommendation.

It is a striking fact that Skinner, in the discussion of what constitutes the proper context for a given text, has not tried to specify in any detail why some factors – for example, the political scene – are more important than others. What is lacking here, I think, is a more judicious argument in favour of his own particular brand of contextual analysis. It is easy to concur with Judith Shklar, when she states that Skinner’s programme does not comprise “any explicit principles of selection.”<sup>78</sup>

Another noticeable feature of the programme is the short time span. Skinner’s interest lies, as we know, in scrutinizing past statements in their concrete historical situations. He is less interested – if at all – in looking at the development of an author’s ideas over a longer period of time. This seems to exclude the possibility of making comparisons between different works by the same writer during his lifetime (and also, consequently, between different writers from different periods).<sup>79</sup>

		Type of context	
		Narrow	Inclusive
Duration of time	Short	Q. Skinner	
	Long		

Figure 1: The Scope and Duration of Different Contexts.

In his earlier critique of the "two orthodoxies" in the field of intellectual study, Skinner somehow gave the impression of opposing textualism and contextualism with equal rigour; both entailed, in their extreme variants, certain serious faults and defects. Looking at Skinner's complete writings over the years, however, be they methodological or empirical, it becomes quite clear that his own approach is akin to the contextualist position, albeit not identical with it.<sup>80</sup>

Skinner and his followers maintain, as we have seen, that the best way to recover the meaning of past political thought is to construct methods for "closing the context" on old ideas in ways that are historically reliable. The ambition is, as Tarlton has put it, "to limit the range of alternative interpretations to which any past writing is open."<sup>81</sup> This is done by placing the text in its proper context (whatever that may be). Relating the text to its context, then, is the important procedure, not studying the text *per se*. Thus, John Gunnell obviously has a point when he notes that Skinner's approach "tends to depreciate the text in favor of the context."<sup>82</sup>

The foregoing raises a difficult problem. If we assume that there is some kind of important relation between the whole and its parts, or between statements made and the context in which they are made, how are we to determine, in any reliable way, the concrete nature of that relation?<sup>83</sup> Skinner's method is of little help here. It tells us *why* we should construct ideological contexts of conventions, but not *how* this is to be achieved.<sup>84</sup> We are not even told how a given writer's contemporaries

are to be understood<sup>85</sup> or what are the most interesting connections to look for in relating their writings to the "great" author.

Does Skinner's view of context imply a kind of contextual or linguistic determinism? So some critics decidedly argue. It has been stated that the differences between the sort of determinism which merely extracts the meaning of an act from its setting and Skinner's strategy for locating meaning in an historical surrounding "are of degree only." The linguistic context is said to operate as a limitation on a writer's intentions and meaning. It cannot follow, this critic says, that some peoples' way of using language limits what they actually could have meant.<sup>86</sup>

Skinner's theses on language and communication, it has been further said, mean "the denial of the possibility of new insights and new experiences." Language is not something static; it constantly changes in complex ways rendering "some words and meanings obsolete and others novel." Since there is a "necessary indeterminacy" about what constitutes a language at a given point of time, the Skinnerian notion of a "supposedly definite entity," a "range of descriptions," is both "narrow and misleading." We must acknowledge the possibility that major philosophers or political theorists could articulate novel thoughts beyond the reach of ordinary citizens. Skinner's approach cannot account for these "creative artists," who teach their contemporaries and constantly "defy the available range of descriptions."<sup>87</sup>

Skinner himself has repeatedly made a distinction between what I would call a "weaker" and a "stronger" version of contextualism. The former is open to the possibility that a study of the context may *help* in understanding the meaning of a text, a position which Skinner endorses. The latter assumes that the ideas of a text should be understood *in terms of* its context, a version which Skinner rejects. What he opposes, evidently, is the idea that a specific work should be regarded as 'caused' (or even 'influenced') by a set of antecedent conditions.<sup>88</sup>

Skinner further denies that his approach is in any way blind to changes and innovations. The critics' accusations here rest on "a confusion." Being limited by the "prevailing conventions of discourse" is one thing, he says, assuming that authors were limited to "following these conventions" is quite another. "I have obviously never intended to commit myself to the absurdity of denying that it is open to any writer to indicate that

his aim is to extend, to subvert, or in some other way to alter a prevailing set of accepted conventions and attitudes."<sup>89</sup>

This is all very well and wise. The problem, as I see it, is that some of Skinner's methodological passages and sentences come close to endorsing the "stronger" contextualist position without acknowledging this or even bothering to discuss it. "There seems no question that for every statement there must be *some* explanatory context, for every action *some* set of antecedent causal conditions," he wrote in 1969. In a footnote he added casually, "I am aware that this comes very close to raising one of the traditional difficulties about determinism. I am content, however, that it does not in fact raise the issue, and that I do not here need to do so."<sup>90</sup> It is only to be expected that astute critics, when confronted with these and similar statements,<sup>91</sup> have found the argument – or parts of it – inadequate and incomplete. Had Skinner been more precise and less meagre on this issue, the alleged "confusion" on part of certain observers might perhaps have been avoided.

#### *Past vs. Present*

Two closely related questions are of special interest in the past vs. present controversy. First, are there any "universal ideas" or "perennial problems" in the history of ideas? Put differently, is there any point in talking about "traditions" or "canons" of political thought? Quentin Skinner, as we have seen, does not think so. Referring to R G Collingwood he states that "there are only individual answers to individual questions, with as many different answers as there are questions, and as many different questions as there are questioners."<sup>92</sup>

Several critics take issue with Skinner on this point. His contention is simply not correct, writes Gordon Schochet. Books by great writers like Hobbes or Machiavelli are admittedly read by later generations that could not care less about the authors' intentions. To explain our continued interest in the "great" texts and help us detect their true qualities, we must read them "from a historical perspective that succeeded them in time," in other words, "as contributions to a tradition of political discourse."<sup>93</sup>

Parekh and Berki point out that even the great writers of political thought were indebted to their classic predecessors. Hobbes's views on human nature, for example, may have been suggested to him by his own tumultuous society, but "neither

their interest nor their validity is confined to seventeenth-century England. They are of universal application."<sup>94</sup>

*Some* problems must surely be considered perennial, according to Joseph Femia. Questions like "who should rule, why, and in what manner" are particularly good examples. Problems of social order and social change as well as issues related to conceptions of man and the good life have also been enduring themes among Western political theorists ever since Plato and Aristotle.<sup>95</sup>

Skinner's thesis is, as these comments indicate, an excessively strong one. Historians in general tend to view the history of political thought as a series of perennial questions to which most great thinkers have addressed themselves over the years. Sheldon Wolin, to mention Skinner's antipole, argues that the Western intellectual tradition must be seen as one long conversation in which perennial problems are perpetually addressed by writers in terms of "a fairly stable vocabulary and set of categories."<sup>96</sup> This may also be an extreme position, the implication being that language and concepts hardly change at all through time.<sup>97</sup>

Few would deny, though, that there are in some sense perennial issues and problems in the history of political thought. However, much depends on what level of abstraction we are talking about. Even Skinner acknowledges the possibility that there may exist "apparently perennial questions," provided that these are "suffic[i]ently abstractly framed."<sup>98</sup> What this means is not entirely clear. Skinner, unfortunately, does not give us any examples to illustrate his point. Nor does he specify what level of abstraction he considers reasonable in order to talk about "timeless questions" in the history of ideas.

Although Skinner denies it, texts have both concrete and universal meanings, i. e., they may refer to a specific historical situation but also illuminate similar circumstances elsewhere.<sup>99</sup> Accordingly, a given writer may very well, when constructing the text, be operating on different levels of discourse. He may address himself, as Parekh and Berki suggest, to a limited audience and to the particularities of his own society. But he may also intend to ask questions or pose problems to a larger audience beyond his own day and age, maybe even to "the whole of human society."<sup>100</sup> Theoretically, at least, this could not be ruled out. (That such an assertion raises some tricky questions concerning the recovery of the author's in-

tentions is another matter.) Skinner, however, seems to ignore this possibility and assume that writers in general are only concerned with particular ideas during a particular period of time.<sup>101</sup>

Joseph Femia has effectively pin-pointed the flaws in Skinner's position:

Skinner writes of the history of political thought as if it were merely a series of disconnected intellectual events. But if every historical utterance and action is a unique event, historical inquiry itself becomes impossible. The historian must, unavoidably, pursue analogies, make comparisons, identify regularities, and use general concepts. If all historical events are *sui generis*, then we cannot write history; we can only pile up documents.<sup>102</sup>

Interestingly enough, in his historical work Skinner does not strictly abide by his own methodological principles. As Boucher has shown, Skinner, in his volumes on the foundations of modern political thought as well as in a short book on Machiavelli, explicitly concedes that there are perennial questions and timeless elements to be found in the classic texts. For example, Machiavelli is said to have devoted himself "to exactly the same range of themes" as writers who lived several centuries before him. Also, in the "main tradition of Italian political theory" we suddenly find two "perennial issues," namely, "the need to preserve political liberty and the dangers to liberty represented by the prevalence of standing mercenary armies."<sup>103</sup> Here, obviously, we have an example of how difficult it may be to reconcile rigid theory with historical practice.

This brings us swiftly to the second question of interest here, which concerns whether we should seriously contemplate today what old thinkers said *anno dazumal*. Do past ideas and texts have any relevance or significance for the present? Do the "great masters" of political thought have anything to say about problems or issues pertinent to our societies today? Is it advisable, in other words, to study the classics "with one eye on the present"?<sup>104</sup>

Skinner has been quite adamant on this point. He insists that we cannot learn anything by studying the "timeless" questions and answers provided by the classic works. The writers of the past are not our contemporaries, and the sooner we realize it the better. Instead, he adds in a memorable phrase, "we must learn to do our own thinking for ourselves."<sup>105</sup>

The critics, not surprisingly, take a different view. Margaret Leslie claims that Skinner's approach represents an "historical ascetism which

rules out all but the scholarly uses of the writings of the past." She finds it odd that he begins by stressing the value of understanding the classic texts, but ends by offering a method "which seems to destroy the very treasure that we seek, leaving only the dust of scholarship." Using Antonio Gramsci's *Notes on Machiavelli* as an empirical example, Leslie argues that it is indeed a worthwhile endeavour to make connections between the past and the present in historical inquiry. The effort may actually prove to be doubly rewarding. Modern scholars can use their contemporary concerns as means to a better understanding of the past. But they may also, as a result of this process, find "help in working out their ideas for the present."<sup>106</sup>

Ian Shapiro makes a similar point when he states that the study of the history of ideas is commonly, though not necessarily, "rooted in the present." Understanding the present historically is desirable for many reasons. We may learn, for instance, "where our beliefs came from and what functions they serve in the contemporary world."<sup>107</sup>

Much of this criticism is, I believe, pertinent and correct. However, several of the opponents discuss things as if Skinner, because of his critical stance, finds no value in studying the history of political thought at all.<sup>108</sup> This is clearly not correct. Skinner's opinion is that such a study can be highly educative, illustrating the vast differences between past societies and our own, and providing a valuable lesson in self-awareness.<sup>109</sup> The issue, then, is not whether studying the classic texts is a worth-while preoccupation,<sup>110</sup> but rather *how* this should be done and what lessons we can learn from it (if any).<sup>111</sup>

Still, Skinner's refusal to acknowledge any connections between past and present in the study of political thought is untenable. Andrew Lockyer, for one, reminds us of the fact that authors often take issue with and address themselves to previous writers;<sup>112</sup> indeed, one might interpose, this is precisely what we encourage our students to do when they are asked to write essays on various subjects. The idea must be that different writers over the years, who profess an interest in related (but not necessarily identical) issues and problems, are involved in a continuous, rational discourse, sometimes using their predecessors as a source of inspiration, sometimes as the starting-point for critical intellectual ventures into the unknown.

Lockyer writes:

What we have in the Western tradition of political discourse is not a contemporaneous debate where participants give contradictory answers to 'timeless questions', but a series of attempts to deal with a series of different but related questions; where the terms of the debate acquire subtly different meanings in changing contexts and where the questions and answers of previous authors are confronted and reinterpreted.<sup>113</sup>

The big problem with Skinner's view is that it seems to cut us off from our philosophical ancestors, and from our intellectual heritage as well. Surely our predecessors, with all their faults and errors, have at least some knowledge and wisdom to convey to us today. We *are* dependent on them in various ways, whether we like it or not. What we must do is to examine their works critically, to refute what is silly and dated and seize upon what may be of lasting value.

Naturally Aristotle, among many others, espoused certain views that today strike us as plainly ridiculous. Here I am referring to his convictions that Greeks in general were superior human beings, that slavery was a sound basis of social organisation and that the sole role of women was to give birth to children. At the same time one can detect, with no apparent difficulties, that he also enunciated ideas and modes of thinking that are still features of social research, for example, his way of collecting data about the surrounding world and making connections between various social and political phenomena. Thus, we cannot simply, like Skinner, dismiss these writers out of hand just because they wrote in a time very different from our own. Neither can we, like Skinner, *a priori* assume that their ideas are entirely without contemporary relevance. This has to be investigated and critically examined before we doom their work to eternal dissolution.

Political ideas, as Femia notes, "cannot be created *ex nihilo*." "Innovation in political thought rarely, if ever, consists of unprecedented originality."<sup>114</sup> Skinner's genteel advice that we should "do our own thinking for ourselves" is witty and well put, but it grossly underrates, I fear, the contributions of past thinkers and the difficulties involved in articulating new insights and ideas for the further enlargement of our fragile knowledge.

### Conclusion

It is an undisputed fact that the opinions about Skinner's methodology vary considerably. One commentator sees it as "an attempt to accomplish

the impossible," namely to resolve the conflict between history and philosophy.<sup>115</sup> Another simply concludes that it is, along with Michel Foucault's genealogy, "the most original and promising form of political analysis available."<sup>116</sup> There is nothing strange or alarming about these diverse judgements. It makes perfect sense to try to pin-point the more dubious elements of Skinner's approach and still, at the same time, to be almost overwhelmed by the *grandeur* of it all.

Disagreement about the nature and fruitfulness of a scientific methodology is, on the whole, a sign of health, something which should be welcomed. What has struck me when reading this debate is that so many of the participants argue as if there is only one way of studying the history of political thought, preferably the one they advocate themselves. Diversity, they imply, is deplorable; it would be far better if every student of political theory decided to embrace one all-encompassing method. I disagree. Methodological pluralism has a value of its own. Reality is immensely complex, and the more approaches and methods we use in trying to describe and explain it the better. We should beware of those who favour a unitary scientific ideal.

True, there are some major difficulties with Skinner's research programme. The most telling critique here comes from David Boucher. Not only does he show that there is a discrepancy, in certain respects, between theory and practice in the work of Skinner. He also suggests, convincingly I think, that Skinner in quite a few instances fails to avoid the very mistakes that he criticizes others for making. In his empirical studies, Skinner himself actually tends to subscribe to the mythologies of doctrines, prolepsis and parochialism.<sup>117</sup> It is also true, echoing Richard Bernstein's poignant critique of Habermas, that Skinner "is far more trenchant in posing relevant questions than in providing clear, unambiguous answers."<sup>118</sup>

What we should do, in conclusion, is laud Skinner's efforts but at the same time pay close attention to all the apparent flaws and pitfalls involved. Applying his methodological programme fully may prove to be a task beyond what is humanly possible. It is all very well to reach for the stars. The sky is the limit, as we are sometimes told. But those of us with less ambitious projects will still be content to aim at the local mountain top, knowing that excursions into outer space may occasionally end in dismal failures.

## Notes

- <sup>1</sup> In 1978, the same year that his major work was published, Skinner was appointed Professor of Political Science at the University of Cambridge, England.
- <sup>2</sup> Skinner 1978a, ix-xi. Volume one of this work deals with the Renaissance, while volume two (Skinner 1978b) studies political thought and action during the Reformation.
- <sup>3</sup> Cf. Keane 1981, 175.
- <sup>4</sup> Trinkaus 1980, 79.
- <sup>5</sup> Shklar 1979, 549.
- <sup>6</sup> Franklin 1979, 555. See also Boucher 1980 and Pocock 1979. Even reviewers who are quite critical of certain features of the book concede that its value "can hardly be over-emphasized" (Black 1980, 452).
- <sup>7</sup> Kelley 1979 is a case in point. I do not wish to imply, however, that Skinner's book has not also received its share of criticism; in fact, all of Skinner's work has, which this essay will hopefully demonstrate.
- <sup>8</sup> Skinner 1964.
- <sup>9</sup> Schochet 1974, 262, and Wiener 1974, 251.
- <sup>10</sup> Skinner 1966a, 313, 317. See also Skinner 1965a, 1965b, 1965-66, 1969b and 1972c. For a critical examination of Skinner's historical articles on Hobbes, see Wiener 1974, Warrender 1979 and King 1983, 303-15.
- <sup>11</sup> Tully 1983, 489. Cf. Schochet 1974, 263-64, and Liedman 1979-80, 280-84.
- <sup>12</sup> Skinner is one of the principal participants in this debate, which started in the 1960s, after the development of a profound dissatisfaction among younger scholars with the prevalent methods and procedures of enquiry into the study of political thought. Boucher 1985, ch. 2.
- <sup>13</sup> Pocock 1972, 4.
- <sup>14</sup> The debate on Skinner's methodology has now been summarized in a book edited by Tully 1987.
- <sup>15</sup> It should be stated at the outset that reproducing, concisely and accurately, Skinner's views, is not an easy task. First of all, his articles are scattered in many different journals, some of which are difficult to locate. Second, much of their force derives from the voluminous empirical examples, which can only be suggested here. The reader interested in a complete picture of Skinner's methodological writings should consult the primary sources (see the reference list). For useful reviews, see Tarcov 1982, esp. 692-701, and Tully 1983.
- <sup>16</sup> Skinner 1969a, 3.
- <sup>17</sup> Femia 1981, 113. Apart from Skinner, Femia here also refers to the writings of J G A Pocock and John Dunn. It is quite common to treat the ideas of these three researchers as closely kindred; see, e.g., Tarlton 1973, Shapiro 1982, and Janssen 1985. See also Gunnell 1979, 22-23, 96-103. Skinner himself has generously acknowledged his dependence on other writers; besides Pocock and Dunn he has mentioned R G Collingwood, W H Greenleaf, Alasdair MacIntyre and Martin Hollis. See Skinner 1966b, 139; 1974, 283-84; 1978a, x, n. 2.
- <sup>18</sup> The statement emanates from Tully 1983, 489.
- <sup>19</sup> Skinner 1969a, 3-4. A third allegedly mistaken methodology, which Skinner treats more in passing, is the "history of ideas" proper.
- <sup>20</sup> *Ibid.*, 4-6, 38, 50. It has been stated that Skinner, in *The Foundations of Modern Political Thought*, partly ignores this view since one of his aims is to delineate the development of a particular idea, namely the modern concept of the state. See Shapiro 1982, 547-48 and Boucher 1985, 239-240. Cf. Gunnell 1982, 324-25.
- <sup>21</sup> The various "mythologies" are presented and discussed in Skinner 1969a, 7-39.
- <sup>22</sup> *Ibid.*, 7-16 (quote on 7 and 12).
- <sup>23</sup> *Ibid.*, 16-22 (quote on 18). See also Dunn 1968, 87-88 and Pocock 1972, 6.
- <sup>24</sup> Skinner 1969a, 22-24.
- <sup>25</sup> *Ibid.*, 24-28.
- <sup>26</sup> Skinner 1969a, 31-35 (quote on 32). The problem of oblique strategies is, I think, more complex than Skinner seems to recognise. It is one thing to establish, for instance, that an author purposely disregards or neglects a conventional mode of discourse. But this is no solid evidence for ascribing a particular intention to him, as Skinner often does. If the text lacks information as to the reasons for the omission, there does not seem to be any way of knowing what the oblique intention was. Cf. Boucher 1985, 203.
- <sup>27</sup> *Ibid.*, 39-43 (quote on 40 and 43).
- <sup>28</sup> For a note on Skinner's philosophical and linguistic debts, see Skinner 1980, 577, n. 3.
- <sup>29</sup> The key works here are Austin 1962; Grice 1957 and 1969; and Searle 1969.
- <sup>30</sup> We will return to the meaning of "meaning" later in this section.
- <sup>31</sup> Austin 1962, esp. lectures VIII-X, 94-132. Austin has been criticized - rightly, I think - for not having distinguished clearly between the perlocutionary act and the illocutionary act. For a discussion and criticism of Austin, see Skinner 1970, esp. 118-22; Shapiro 1982, 539-42; King 1983, 285-90. Cf. Vedung 1977, 105-06.
- <sup>32</sup> Skinner 1969a, 46. Apparently he here equates illocution with intention. For this he is criticized in Shapiro 1982, 542-43 and in Boucher 1985, 220-23, 230-31.
- <sup>33</sup> Skinner 1969a, 45-48 (quote on 47). Skinner also argues that Austin's own discussion of illocutionary force needs to be extended "to deal with the identification of less overt and perhaps even non-avowable illocutionary acts." As an example he mentions the need "to deal with the obvious but very elusive fact that a *failure* to use a particular argument may always be a polemical matter, and thus a required guide to the understanding of the relevant utterance" (47).
- <sup>34</sup> Cf. Tarcov 1982, 697.

- <sup>35</sup> Ibid., 48–53 (quote on 49). Cf. John Dunn's argument that "both historical specificity and philosophical delicacy are more likely to be attained if they are pursued together than if one is deserted for the other at an early stage of the investigation." Dunn 1968, 86. This article by Dunn, also published in Dunn 1980, 13–28, has been of great importance to Skinner and, according to his repeated statements, contributed considerably to his own thinking. See, e. g., Skinner 1969a, 53 and 1984, 193, n. 2.
- <sup>36</sup> The first was Skinner 1966c, where the author made a tentative case for a contextual approach (esp. 213–14). Cf. the similar way of putting it in Pocock 1967, 194, 201–02.
- <sup>37</sup> Skinner 1974, 279. Cf. the remark in Tarlton 1973, 311.
- <sup>38</sup> Skinner 1974, 278.
- <sup>39</sup> Skinner 1970, 133.
- <sup>40</sup> Skinner 1971, 14.
- <sup>41</sup> Skinner 1972a, 154; 1974, 284–85 (quote on 284); Tully 1983, 491–92. Cf. Dunn 1968, 98: "The problem of interpretation is always the problem of closing the context."
- <sup>42</sup> Skinner 1971, 14–16 (quote on 15 and 16); 1972a, 146–47.
- <sup>43</sup> Skinner 1972a, 146–47, 149–50; 1972b, 393–95.
- <sup>44</sup> Skinner 1972b, 396–97. See also Boucher 1985, 210. In 1972a, 149–50, Skinner also tries to consider some practical implications of his argument. One of these implications or recommendations is that it is vital to "raise questions about the agent's ritual beliefs in order to be able to explain" those actions which Austin called "ritual and ceremonial." Another implication is the need to ask questions about the *rationality* of the agent's beliefs. The importance of the concept of rationality is further emphasized in an unpublished paper (Skinner 1977, esp. 22–24).
- <sup>45</sup> Skinner 1972b, 406–07. See also Gunnell 1982, 322 on this point.
- <sup>46</sup> The phrase was coined in Wimsatt & Beardsley 1946.
- <sup>47</sup> Skinner 1972b, 395–401 (quote on 400).
- <sup>48</sup> Cf. Skinner 1981, 1.
- <sup>49</sup> Skinner 1972a, 144–45, 154–55 (quote on 144 and 155). This example is also used in Skinner 1969a, 46–47. Skinner has analysed Machiavelli and his contemporaries in greater detail in Skinner 1978a, esp. chapters 5–6, and in Skinner 1981.
- <sup>50</sup> Cf. Schochet 1974, 265.
- <sup>51</sup> Skinner 1974 and 1976 respectively.
- <sup>52</sup> Skinner 1974, 279–80 (quote on 280).
- <sup>53</sup> Ibid., 280–81 (quote), 287–89. I should add here that Skinner, Pocock and Dunn, while agreeing on most basic issues, sometimes differ on certain points, often only in terms of emphasis. For some of these differences, see Tarlton 1973, 308; Boucher 1983, 114–15, n. 9; Janssen 1985, 115, n. 1. See also Boucher 1985, *passim*.
- <sup>54</sup> Skinner 1972b, 408. See also Skinner 1974, 285.
- <sup>55</sup> I have chosen these subjects as foci for discussion, fully aware that such a choice covers only parts of the extensive debate. One important point, which I do not deal with at any length here, is the problem of how to recover the intentions of a given author. For an thorough discussion of this issue, see Boucher 1985, ch. 5. See also Parekh & Berki 1973, esp. 169–71; Mulligan et al. 1979, *passim*; LaCapra 1980, 254–56; Femia 1981, 130–34; Shapiro 182, 542–54.
- <sup>56</sup> Boucher 1983, 112.
- <sup>57</sup> Lockyer 1979, 216.
- <sup>58</sup> King 1983, 290–95. See also Boucher 1985, 231–32, 236.
- <sup>59</sup> Boucher 1985, 236–37.
- <sup>60</sup> This famous passage is quoted by Skinner in 1969a, 32 and in 1978a, xiii.
- <sup>61</sup> A Swedish writer who claims to adhere to the textualist method (albeit within a slightly different area, namely literary biography), is Olof Lagercrantz. In a recent book he states: "För mig har, då jag skrivit levnadsteckningar, dikten varit utgångspunkten. Att läsa texten åter och åter tills den börjar leva inom en, som hade man svält den, är metoden." Lagercrantz 1985, 55.
- <sup>62</sup> Skinner 1974, 279.
- <sup>63</sup> Leslie 1970, 433, n. 1; Lockyer 1979, 205, n. 13.
- <sup>64</sup> Skinner 1974, 280–81.
- <sup>65</sup> Tarcov 1982, 700. See also LaCapra 1980, 269 and Liedman 1979–80, 286–87.
- <sup>66</sup> Cf. Schochet 1974, 268.
- <sup>67</sup> Antony Black, for instance, in his review of *The Foundations of Modern Political Thought*, lauds Skinner's "heroically detailed surveys of minor authors" (Black 1980, 452).
- <sup>68</sup> Parekh & Berki 1973, 181.
- <sup>69</sup> Shapiro 1982, 575. See also Tarlton 1973, 318.
- <sup>70</sup> Wiener 1974, 256.
- <sup>71</sup> Mulligan et al. 1979, 97.
- <sup>72</sup> Parekh & Berki 1973, 1982–84; LaCapra 1980, 254 (quote); Boucher 1983, 118; King 1983, 302. On the notion of "context," see also Janik 1985, 8–9.
- <sup>73</sup> Cf. LaCapra 1980, 254–72, who singles out six different contexts, namely intentions, motivations, society, culture, the corpus, and structure. See also Parekh & Berki 1973, 181–82.
- <sup>74</sup> This focus on the political context is criticized – with rather shaky arguments, I think – in Wiener 1974, 255–56, 258 and in Trinkaus 1980, 79–80.
- <sup>75</sup> Cf. Boucher 1985, 211.
- <sup>76</sup> Skinner 1966c, 213–14. Cf. King 1983, 298.
- <sup>77</sup> See especially Mulligan et al. 1979.
- <sup>78</sup> Shklar 1979, 550. See also Tarlton 1973, 312, who criticizes Skinner and his followers for advocating a method "that is misleading, given its lack of adequate operational specification."
- <sup>79</sup> This is part of the critique in Wiener 1974, 255–58.
- <sup>80</sup> Thus, it is somewhat misleading to say that Skinner occupies a "middle position" in this *Methodenstreit* (Liedman 1979–80, 281).
- <sup>81</sup> Tarlton 1973, 308. See also Skinner 1974, 283.

- <sup>82</sup> Gunnell 1982, 322. Preston King goes too far, however, when he remarks that Skinner's practice reveals "either an evasion or a turning away from textual analysis" (King 1983, 296). The analysis is there all right, but it is framed in a contextual mould.
- <sup>83</sup> So the problem is presented in Tarlton 1973, 313. See also LaCapra 1980, 254.
- <sup>84</sup> For this point, see Boucher 1985, 212, 214.
- <sup>85</sup> Shapiro 1982, 549.
- <sup>86</sup> Tarlton 1973, 313–18, (quote on 313), 322, 325–26.
- <sup>87</sup> Parekh & Berki 1973, 167–169. See also Tarlton 1973, 326; Schochet 1974, 270, 272; and Lockyer 1979, 206–07.
- <sup>88</sup> Skinner was earlier a vocal opponent of any attempt to trace influences and establish connections between various writers. Later, and especially in his more mature empirical work, he has modified his views on this issue considerably. See, especially, Skinner 1966c, 206–10; 1967, 163 and 1969a, 25, n. 106. See also Black 1980, 454–55; Boucher 1983, 118 and Boucher 1985, 195–97, 225–26.
- <sup>89</sup> Skinner 1974, 287.
- <sup>90</sup> Skinner 1969a, 43, n. 183.
- <sup>91</sup> See also *ibid.*, 49–50.
- <sup>92</sup> *Ibid.*, 50.
- <sup>93</sup> Schochet 1974, 270.
- <sup>94</sup> Parekh & Berki 1973, 170–71.
- <sup>95</sup> Femia 1981, 122–23 (quote on 123).
- <sup>96</sup> Wolin, *Politics and Vision*, quoted in Boucher 1985, 233.
- <sup>97</sup> Cf. Lockyer 1979, 206–210 and Pocock 1984.
- <sup>98</sup> Skinner 1969a, 52. Skinner 1974, 287–89, is also of interest here.
- <sup>99</sup> Boucher 1985, 235.
- <sup>100</sup> Parekh & Berki 1973, 171.
- <sup>101</sup> Cf. Black 1980, 453.
- <sup>102</sup> Femia 1981, 127.
- <sup>103</sup> These examples are quoted in Boucher 1985, 238–39.
- <sup>104</sup> Leslie 1970, 434.
- <sup>105</sup> Skinner 1969a, 52.
- <sup>106</sup> Leslie 1970, 433, 436, 446. Howard Warrender, the famous Hobbes scholar, presents a similar view in a critical response to Skinner. "The classic texts in political philosophy are more than tracts for the times. However much they are involved with and illuminate the author's immediate context, they continue to be studied for what insight they offer in new and changing situations. To consign them to their contemporary milieu, with whatever honours, is to bury them." Warrender 1979, 939.
- <sup>107</sup> Shapiro 1982, 577. This closely resembles Croce's famous dictum: "every true history is contemporary history." Femia 1981, 128.
- <sup>108</sup> Leslie 1970, 435, is an exception to the rule.
- <sup>109</sup> Skinner 1969a, 52–53.
- <sup>110</sup> One may safely assume, as Richard Ashcraft does, that most political scientists attach at least *some* value to the study of traditional political theory (although they may differ as to what this value really

consists of). Ashcraft 1975, 7. See also Weldon 1953, 15 and Haddock 1974, *passim*.

- <sup>111</sup> On the last page of his book on Machiavelli, Skinner gives the following account of his own research strategy: "The business of the historian . . . is surely to serve as a recording angel, not a hanging judge. All I have accordingly sought to do in the preceding pages is to recover the past and place it before the present, without trying to employ the local and defeasible standards of the present as a way of praising or blaming the past." Skinner 1981, 88. Cf. Boucher 1985, 220.
- <sup>112</sup> Lockyer 1979, 210.
- <sup>113</sup> *Ibid.*, 216.
- <sup>114</sup> Femia 1981, 134. Cf. Boucher 1985, 243: "It is impossible to start afresh; you can alter the tradition, but you can never totally ignore it."
- <sup>115</sup> Schochet 1974, 269.
- <sup>116</sup> Tully 1983, 507.
- <sup>117</sup> See Boucher 1985, 238–43.
- <sup>118</sup> Bernstein 1976, 220.

#### References

- Ashcraft, Richard (1975), "On the Problem of Methodology and the Nature of Political Theory," *Political Theory* 1, 5–25.
- Austin, J.L. (1962), *How To Do Things With Words* (Oxford: Oxford University Press).
- Bernstein, Richard J. (1976), *The Restructuring of Social and Political Theory* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).
- Black, Antony (1980), "Skinner on 'The Foundations of Modern Political Thought'," *Political Studies* 3, 451–57.
- Boucher, David (1980), "On Shklar's and Franklin's Reviews of Skinner," *Political Theory* 8, 406–09.
- (1983), "New Histories of Political Thought for Old?," *Political Studies* 1, 112–21.
- (1985), *Texts in Context. Revisionist Methods for Studying the History of Ideas* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, Martinus Nijhoff Philosophy Library, vol. 12).
- Dunn, John (1968), "The Identity of the History of Ideas," *Philosophy* 164, 85–104.
- (1980), *Political Obligation in its Historical Context: Essays in Political Theory* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Femia, Joseph V. (1981), "An Historicist Critique of 'Revisionist' Methods for Studying the History of Ideas," *History and Theory* 2, 113–34.
- Franklin, Julian H. (1979), Review of Quentin Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought, Political Theory* 4, 552–58.
- Grice, H.P. (1957), "Meaning," *The Philosophical Review* 66, 377–88.
- (1969), "Utterer's Meaning and Intentions," *The Philosophical Review* 78, 147–77.



- Gunnell, John G (1979), *Political Theory: Tradition and Interpretation* (Cambridge, Mass.: Winthrop).
- (1982), "Interpretation and the History of Political Theory: Apology and Epistemology," *American Political Science Review* 2, 317–27.
- Haddock, B. A (1974), "The History of Ideas and the Study of Politics," *Political Theory* 4, 420–31.
- Janik, Allan (1985) *Om Wittgenstein och Wien. Tre föreläsningar* ('On Wittgenstein and Vienna. Three Lectures,' Stockholm: Arbetslivscentrum).
- Janssen, Peter L (1985), "Political Thought as Traditional Action: The Critical Response to Skinner and Pocock," *History and Theory* 2, 115–46.
- Keane, John (1981), "On the 'New' History: Quentin Skinner's Proposal for a New History of Political Ideology," *Telos* 47, 174–83.
- Kelley, Donald R (1979), Review of Quentin Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought, Journal of the History of Ideas* 4, 663–73.
- King, Preston (1983), "The Theory of Context and the Case of Hobbes," in Preston King, ed., *The History of Ideas. An Introduction to Method* (London & Canberra: Croom Helm), 285–315.
- LaCapra, Dominick (1980), "Rethinking Intellectual History and Reading Texts," *History and Theory* 3, 245–75.
- Lagercrantz, Olof (1985), *Om konsten att läsa och skriva* ('On the Art of Reading and Writing,' Stockholm: Wahlström och Widstrand).
- Leslie, Margaret (1970), "In Defence of Anachronism," *Political Studies* 4, 433–47.
- Liedman, Sven-Eric (1979–80), "Quentin Skinner och den politiska idéhistorien," ('Quentin Skinner and the History of Political Ideas,') *Lychnos. Lärdomshistoriska samfundets årsbok* (Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1981), 280–87.
- Lockyer, Andrew (1979), "'Traditions' as Context in the History of Political Theory," *Political Studies* 2, 201–17.
- Mulligan, Lotte, Richards, Judith & Graham, John (1979), "Intentions and Conventions: A Critique of Quentin Skinner's Method for the Study of the History of Ideas," *Political Studies* 1, 84–98.
- Parekh, Bhiku & Berki, R N (1973), "The History of Political Ideas: A Critique of Q. Skinner's Methodology," *Journal of the History of Ideas* 2, 163–84.
- Pocock, JGA (1967), "The History of Political Thought: A Methodological Enquiry," in Peter Laslett and W G Runciman, eds., *Philosophy, Politics and Society*, second series (Oxford: Basil Blackwell), 183–202.
- (1972), *Politics, Language and Time. Essays on Political Thought and History* (London: Methuen & Co Ltd).
- (1979), "Reconstructing the Traditions: Quentin Skinner's Historians' History of Political Thought," *Canadian Journal of Political and Social Theory* 3, 95–113.
- (1984), "Verbalizing a Political Act: Toward a Politics of Speech," in Michael Shapiro, ed., *Language and Politics* (Oxford: Basil Blackwell).
- Schochet, Gordon J (1974), "Quentin Skinner's Method," *Political Theory* 3, 261–76.
- Searle, J R (1969), *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Shapiro, Ian (1982), "Realism in the Study of the History of Ideas," *History of Political Thought* 3, 535–78.
- Shklar, Judith (1979), Review of Quentin Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought, Political Theory* 4, 549–52.
- Skinner, Quentin (1964), "Hobbes's *Leviathan*," *Historical Journal* 2, 321–33.
- (1965a), "Hobbes on Sovereignty: An Unknown Discussion," *Political Studies* 2, 213–18.
- (1965b), "History and Ideology in the English Revolution," *Historical Journal* 2, 151–78.
- (1965–66), "Thomas Hobbes and his Disciples in France and England," *Comparative Studies in Society and History* 8, 153–67.
- (1966a), "The Ideological Context of Hobbes's Political Thought," *Historical Journal* 3, 286–317 (reprinted in a revised form as "The Context of Hobbes's Theory of Political Obligation," in Maurice Cranston & Richard S. Peters, eds., *Hobbes and Rousseau*, New York: Anchor Books, Doubleday, 1972, 109–43).
- (1966b), "On Two Traditions of English Political Thought," *Historical Journal* 1, 136–39.
- (1966c), "The Limits of Historical Explanations," *Philosophy* 157, 199–215.
- (1967), "More's *Utopia*," *Past and Present* 38, 153–68.
- (1969a), "Meaning and Understanding in the History of Ideas," *History and Theory* 1, 3–53.
- (1969b), "Thomas Hobbes and the Nature of the Early Royal Society," *Historical Journal* 2, 217–39.
- (1970), "Conventions and the Understanding of Speech Acts," *Philosophical Quarterly* 78, 118–38, also published in King 1983, 259–84.
- (1971), "On Performing and Explaining Linguistic Actions," *Philosophical Quarterly* 82, 1–21.
- (1972a), "'Social Meaning' and the Explanation of Social Action," in Peter Laslett, W G Runciman & Quentin Skinner, eds., *Philosophy, Politics and Society*, Series IV (Oxford: Basil Blackwell), 136–57.
- (1972b), "Motives, Intentions and the Interpretation of Texts," *New Literary History* 2, 393–408.
- (1972c), "Conquest and Consent: Thomas Hobbes and the Engagement Controversy," in G E Aylmer, ed., *The Interregnum: The Quest for Settlement* (London: Macmillan), 79–98.
- (1974), "Some Problems in the Analysis of Political Thought and Action," *Political Theory* 3, 277–303.
- (1976), "Hermeneutics and the Role of History," *New Literary History* 1, 209–32.
- (1977), "Political Language and the Explanation of Political Action," paper prepared for the 1977 annual meeting of the American Political Science Association.

- tion, September 1–4, 1977 (mimeo).
- (1978a), *The Foundations of Modern Political Thought. Volume One: The Renaissance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- (1978b), *The Foundations of Modern Political Thought. Volume Two: The Age of Reformation* (Cambridge: Cambridge University Press).
- (1980), "Language and Social Change," in Leonard Michaels & Christopher Ricks, eds., *The State of the Language* (Berkeley: University of California Press), 562–78.
- (1981), *Machiavelli* (Oxford: Oxford University Press).
- (1984), "The idea of negative liberty: philosophical and historical perspectives," in Richard Rorty, JB Schneewind & Quentin Skinner, eds., *Philosophy in History. Essays on the historiography of philosophy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tarcov, Nathan (1982), "Quentin Skinner's Method and Machiavelli's Prince," *Ethics* 92, 692–709.
- Tarlton, Charles D. (1973), "Historicity, Meaning, and Revisionism in the Study of Political Thought," *History and Theory* 12, 307–28.
- Trinkaus, Charles (1980), Review of Quentin Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought, The American Historical Review* 1, 79–80.
- Tully, James H (1983), "Review Article: The Pen is a Mighty Sword: Quentin Skinner's Analysis of Politics," *British Journal of Political Science* 13, 489–509.
- ed., (1987), *Meaning and Context: Quentin Skinner and His Critics* (Cambridge and Oxford: Polity Press).
- Vedung, Evert (1977), *Det rationella politiska samtalet. Hur politiska budskap tolkas, ordnas och prövas* ('Rational Political Discourse: Interpreting, Ordering and Assessing Political Messages,' Stockholm: Bonniers).
- Warrender, Howard (1979), "Political Theory and Historiography: A Reply to Professor Skinner on Hobbes," *The Historical Journal* 4, 931–40.
- Weldon, TD (1953), *The Vocabulary of Politics* (London: Penguin).
- Wiener, Jonathan M (1974), "Quentin Skinner's Hobbes," *Political Theory* 3, 251–60.
- Wimsatt, WK & Beardsley, MC (1946), "The Intentional Fallacy," *The Sewanee Review* 54, also published in Wimsatt, WK, *The Verbal Icon. Studies in the Meaning of Poetry* (London: Methuen, 1970), 3–18.

# Budget versus Market Allocation

BY JAN-ERIK LANE

## Introduction

One basic problem in any society is how to allocate the resources in an efficient manner. A second fundamental problem is to solve the problem of ownership or how the means of production are to be owned. The efficiency question is how to devise a system whereby the resources are allocated to various uses in such a way that it would not be possible to achieve a better result had the resources been allocated differently. The ownership problem relates to basic questions about equity and power in society. Although the two problems are different their solutions are related to each other. How is an efficient system to be devised given the restriction that the means of production are predominantly owned by the public or by the private?

One fundamental type of resource allocation system employs competitive prices as the tool for allocating resources to producers and consumers. It presupposes the existence of markets where *scarcity prices* are determined by the interaction between demand and supply. Could such a market system exist in a society where ownership is predominantly public?

Another fundamental type of resource allocation system employs *administrative prices*, i. e. planning and central coordination. A ministry of production and consumption – a Central Planning

Board – decides how resources are to be allocated among alternative employments – *budget allocation*. Such an allocation system is typically employed in an economic system where the resources are owned by the state. But could such an allocation system really be efficient?

Resources could be owned predominantly by the public or the private. And resources could be allocated by means of the budget or the market mechanism. Combining these distinctions we have the following basic alternatives remembering that all politico-economic systems combines these properties in some mixture (Drewnoski, 1961), Figure 1.

The contradiction between capitalism and traditional socialism is about two of the possibilities, but there are two other alternatives which are relevant for the systematic analysis of comparative politico-economic systems. In the Western World the developments in their politico-economic systems since the Second World War have meant that more of planning has been inserted into an economic system that used to be very much based on private ownership (Johansen, 1977). Budget allocation and market allocation have been combined in more equal doses – the so-called mixed economy of the welfare state (Lybeck, 1986). At the same time the seminal development in the OECD countries of a process of public sector

## ALLOCATION MECHANISM

OWNERSHIP		Predominantly Market	Predominantly Budget-Making
	Predominantly Public	Market Socialism	Command Economy
	Predominantly Private	Capitalism	Mixed Economy

growth has meant that public ownership of resources has increased tremendously. How far is it possible to expand budget allocation within the confines of extensive private ownership of the means of production? The major development in the socialist world has been the opposite one, to try to insert more of markets into a system of public ownership of the means of production (Lindblom, 1977). Is it possible to achieve an introduction of markets into an economic system based on public ownership of the means of production?

These four combinations of types of ownership and types of allocation mechanism may be regarded as ideal types. Real world politico-economic systems more or less approximate these four models. Whereas the models of capitalism and market socialism are genuine theoretical ones consisting of a number of principles the other two models are different. The models of a command economy and a mixed economy are more descriptive ones meaning that they formulate what is typical about existing politico-economic systems. However, it is vital to maintain the distinction between model and reality. The theories of capitalism and socialism have to be checked against a body of data about existing politico-economic systems. The problem of evaluation is acute with regard to the pure models of capitalism and socialism where it is always possible to claim that real world systems constitute a somewhat perverse institutionalization of the pure model principles. Thus, one may argue that an empirical finding about system performance is due to the unfortunate workings of the real system rather than inherent in the operation according to the mechanism in the model. Thus, these models need to be evaluated on both theoretical grounds and on the basis of empirical data.

The relevance of the models to countries in the Third World cannot be doubted. The basic problem of *development administration* is to make crucial choices about allocation mechanism and ownership structure in order to promote development goals (Hirschman, 1958; Verma & Sharma, 1984). The Indian debate about the place of planning in an economy with large scale private ownership is highly relevant in this context (Mareshwari, 1984; Baradhan, 1984).

#### The functions of planning

The concept of planning is often employed in discussions about politico-economic systems. Yet,

it is far from clear what is meant by "planning" (Wildavsky, 1972; Lundquist, 1976). Several distinctions may be made between different kinds of planning (Johansen, 1978):

- Macro-economic planning or the regulation by the state of fiscal, monetary and trade parameters in order to influence macro-economic targets.
- Micro-economic planning or the control of the state of basic decision parameters.
- Comprehensive planning or the attempt to control the whole economy in more or less detail.
- Indicative planning or the effort to influence the economy by means of selective measures that work out their own consequences.

In a market economy the relevance of macro-economic planning by means of indicative planning mechanisms is seldom questioned although there has been a reaction in the early eighties among the OECD-nations against an optimistic and perhaps naive adherence to Keynesian principles. Micro-economic planning is not in agreement with a market economy as it is characteristic of budget allocation. Comprehensive planning is typical of command economies.

Whereas planning may be employed in systems based on market allocation as well as in command economies, the distinction between competition and budget allocation as the medium of allocation is a sharp one. Budget allocation occurs in both command and market economies though in quite different amounts. Whereas budget allocation in socialist systems covers all types of goods it used to be confined in market economies to the provision of public goods (Buchanan, 1968). In a system where the state or the public owns most of the means of production is it necessary to resort to a command economy? Is it possible to employ market type decision mechanisms and achieve planning although different from comprehensive planning in a command economy (Tinbergen, 1952)? In any economic structure the role of prices is crucial, but we must distinguish between competitive and administrative prices. To what extent may various ownership structures be combined with different allocation mechanisms?

#### Market economy and efficiency

The concept of efficiency in resource allocation has a precise and specific meaning (Layard & Walters, 1981; Bohm, 1976). Three conditions are

sufficient and necessary for an allocation system to be efficient:

- (1) *Efficiency in consumption*: on the demand side of the economy consumers trade with each other in order to maximize their utility. An allocation is efficient if it is not possible after a trade to re-trade and arrive at a position that is better than the first one.
- (2) *Efficiency in production*: on the supply side of the economy producers deliver goods and services. An allocation is efficient if it is not possible to increase the supply of at least one good while the supply of other goods remains constant.

Efficiency in production means that it is not possible to increase output by changing the composition of the factors of production employed. Overall efficiency also requires that efficiency in consumption matches efficiency in production, i. e.

- (3) *Product-mix efficiency*: the value to the consumer of a good equals its marginal cost.

It is possible to show that a market economy may under certain conditions fulfill these efficiency requirements by the employment of the price mechanism as the allocation instrument (Mishan, 1980; Lange, 1940). Given a set of competitive prices concerning goods and factors of production the market mechanism will arrive at a situation where there is efficiency in consumption, in production as well as in the overall economic sense (Lachman, 1986).

These efficiency conditions apply under certain conditions which render the market appropriate for certain types of goods and not others. The market is suitable for the allocation of consumer goods, i. ex. *divisible* goods that have few externalities and are characterized by little of jointness (Musgrave & Musgrave, 1980). The market economy faces severe problems when it comes to non-divisible goods as well as externalities. Moreover, the market is not able to handle overall macro-economic decisions like consumption versus investments. Finally, the problem of determining the distribution of incomes is not solved as we may apply an independent criterion of justice to the outcomes of the operation of the market forces (Nath, 1969; Rawls, 1972).

The basic problem in a model of the market economy is not its internal functioning. To the contrary, if the conditions for market allocation are satisfied there is no cause for hesitation as the efficiency requirement is met. Problematic in relation to market allocation is its applicability as the conditions for a perfectly functioning market economy are narrow (Buchanan, 1985). The situation with regard to a command economy is the very opposite one, as it is the internal mechanics of such a resource allocation system that is problematic.

### Command economy and inefficiency

The allocation mechanism in a command economy is the command or directive stemming from the authority of the state. The Ministry of Production in a command economy faces the same requirement for efficiency in consumption and production as the market handles by the invisible hand. How is it possible for a command economy to meet the efficiency requirement in consumption and production? It is necessary to distinguish between two problems in relation to a command economy. The first problem is one of *theoretical possibility*: could a command economy satisfy the general conditions for efficiency in resource allocation? The second problem concerns *practical feasibility*: is it possible in a real world sense to devise a system of resource allocation that satisfies the efficiency conditions though it allocates resources by command?

It has been argued that the Ministry of Production could create such an information system as well as such an allocation system that it would be able to allocate goods and factors of production to consumers and producers in such a way that the efficiency criteria are met (Barone, 1936). However, although this may be theoretically possible, the basic problems concern its practical feasibility (Hayek, 1935; Robbins, 1934).

The practical problem for the Central Planning Board in a command economy is to build up an information system so vast as to include each and every consumer, producer and good. Attempts have been made to formulate a model of a command economy with regard to the production side (Kornai & Liptak, 1963; Heal, 1973). Its key components include:

"The centre, instead of quoting prices, proposes at each step an allocation of all the goods and services in the economy amongst various uses. Then, having proposed

an allocation, it receives information that enables it to assess the marginal contribution to social welfare that a good or service makes in each of its uses. Knowing these marginal contributions, it calculates a new plan in which, by comparison with the first, inputs have been moved from uses where their marginal values are low, to those where they are high." (Heal, 1973:156)

Leaving the consumption aside for the moment grave doubts must be raised as to the practical feasibility of this planning model. How could any central authority store or master knowledge about the marginal productivities in a total economy? This is not possible in a changing world (Caiden & Wildavsky, 1975). Even if the *information problem* could be solved in a small economy the *incentive problem* would still remain. Since it would be rational for each producer to disguise their information about technology a strategic game would result. Participants would try to promote their interests by biased information. If the Ministry of Production attempts to force the directives on producers, then there is no incentive to search for a rational technology.

A command economy may use prices in stead of explicit commands like in a war economy, but these prices would not constitute market prices. Prices may be employed for several purposes (Johansen, 1978). They may reflect the interaction between demand and supply, but they may also express central authority directives. In a command economy prices have the function of conveying to the participants in the economy the conditions for their activity as the central authority considers the situation. The prices of goods and services as well as of the factors of production are strictly controlled meaning that they express the intentions of the Central Planning Board, not the demand and supply of consumers and producers – *administrative prices*.

The advantages of a command economy is that it may make certain types of planning easy. The state could decide the overall direction of the economy. Macro-economic planning making distinctions between consumption and investment as well as between collective goods and consumer goods would become much easier as the amount of central control is so much larger. The central planning model emphasizes knowledge of technological factors for the governance of the economy in accordance with the preferences of the Central Planning Board (Dobb, 1940).

The disadvantages of the command economy

derives from the fact that it runs the risk of being badly inefficient with regard to the allocation of consumer goods or capital. Firstly, there is the *planning problem* as it is hardly possible to construct an optimal plan for the allocation of resource. Secondly, there is the *implementation problem* as even an optimal plan requires successful execution which is no automatic process. Controlling prices and employing them as tools for commanding the economic decisions of consumers and producers means in all probability that neither efficiency in consumption nor efficiency in production will be met. In such a situation we may predict to find the curious expressions of a command economy: severe shortages for some goods, enormous overproduction of other goods, mismanagement of capital resources and a peculiar allocation of the labour force (Kornai, 1986).

In theory the well-functioning of the command economy requires a solution to the planning problem of maximization under given constraints resulting from the existing resources (land, labour and capital) of a function covering the products to be produced (Gregory & Stuart, 1985). In practice the advanced mathematical modelling in terms of grand scale directive planning with both operative plans and perspective plans following the Barone approach is replaced by more mundane methods of iterations and hopefully convergence towards some optimal solution. The standard planning technique in Soviet Union is the so-called material balance method which in a rough way specifies an input-output schema for a number of crucial resources and goods. The huge planning bureaus use prices to allocate resources, but these prices do not reflect changes in demand and supply. They are cost-plus prices meaning that they are based on the average unit production cost in enterprises producing a good (Eidem & Viotti, 1978). The planning bureaus base their administrative decisions on available technology in terms of how much of input resources are needed to produce an output unit given the existing knowledge about production functions. Moreover, the planning bureau may also adjust these prices in accordance with national priorities concerning the goods that should be produced, replacing consumer sovereignty with collective preferences interpreted by a group of planners (Dyker, 1976; Spulber, 1969; Amann & Cooper, 1986).

In an ideal command economy there would be no need for prices. The state would know the relative value of each good in terms of preferences.

No existing economy could, however, be governed in this way. Although the Soviet economy is basically run by means of a large planning framework – allocating resources to various regions, factories and consumers – it employs prices: administrative prices. The single units in the Soviet economy are given a budget within which to make economic decisions about resources. This does not mean that these decisions guide resource allocation, but simply that there is a limit to how far planning can proceed. The economic decisions of consumers and producers are still largely determined by the plan.

Major economic changes then also has to come from the plan. The administrators of the economy must employ various devices in order to gather information about how to increase efficiency. The state must remain alert to various signals from producers and consumers that the allocation of resources is to be changed – queues, overproduction, misallocation, waste. On the one hand, the state must be able to co-ordinate and process a vast amount of knowledge. The problems with a planning system are that the state may not get the right information from producers and consumers and that the state may not be able to process such vast information. There are limits to the capacity of any group of actors to control social systems, in particular economic ones. On the other, there is the serious incentive problem: what is the reward of the various participants in a planned economy – consumers, producers and administrators – to search for and transmit the best available knowledge?

Change in production and management becomes particularly difficult in a command economy as there is no scope for innovation and initiative. To devise a number of success indicators does not help as they may be strategically manipulated in a system based on hierarchical control (Leeman, 1963). The serious problem of efficiency in a command economy has resulted in a search for another resource allocation model that is less based on planning and recognizes the fundamental importance of prices – *scarcity prices*. The socialist models of Lange, Taylor and Lechner are based on an attempt to combine public ownership with market prices (Lange & Taylor, 1964; Lerner, 1944; Mandel, 1986).

#### **The competitive socialist model**

The so-called Lange-Taylor model is interesting as it explicitly tries to accommodate a socialist system

of resource allocation to the standard efficiency criteria. It is not based on the notion of a command economy with a huge planning office directing the economy by means of state authority.

The Lange-Taylor model attempts to combine the trial and error procedure of a competitive price mechanism with public ownership of production. The assumptions of the model include: (1) The allocation of capital is to be based on administrative criteria. (2) The allocation of labour and consumption goods is to be determined by the interaction between demand and supply in free markets. (3) The producers of goods are to be instructed to obey the following rules: (a) to choose the combination of factors which minimize the average cost of production; (b) the scale of output is to be determined where marginal cost is equal to the price of the product (Lange, 1964).

Given these initial conditions the state authorities are to start the trial and error process by setting arbitrarily the prices for goods and labour. The interaction between consumers and producers on various markets will then in successive stages lead to a predicament where the prices are adjusted by the Price Board until the efficiency conditions are met. Thus, a socialist economy could use real prices and achieve an efficient allocation of resources.

Two detailed models of resource allocation in a socialist economy employing scarcity prices have been developed. The so-called Lange-Arrow-Hurwicz model is an attempt to copy the competitive mechanism of a market economy in a socialist system (Lange, 1936–37; Arrow & Hurwicz, 1960). The LAH planning procedure may be outlined as follows:

“At a given distribution of resources amongst consumers, the central planning board (CPB) quotes a vector of prices. Producers then calculate the production programmes that would maximize profits at these prices, and inform the centre of the supplies, demands and profits that would result. The profits are distributed as the centre may see fit amongst consumers, who then, facing given profit shares and wage rates, choose their most preferred consumption bundles, and inform the CPB of these. The centre now acts as an auctioneer, raising prices of goods in excess demand, and vice versa: and so the process continues.” (Heal, 1973:79)

An alternative to the LAH-model is the so-called Malinvaud process where the centre employs a competitive price mechanism in order to arrive at

knowledge about the production possibilities of the firms which may be used to determine an efficiency locus. The Malinvaud model places a much stronger role with the Central Planning Board (Malinvaud, 1967).

It has been argued that the trial and error method suggested in the LAH-model of a socialist system of resource allocation will face severe practical *information problems*. Will the successive reconsideration of prices by a State Board really work? Would there not be a too slow process of price adaptation to information about the relationship between demand and supply? How is the remuneration to labour to be decided? Is it really possible to have an equal distribution of income at the same time as the wages are to be determined in the market? According to Hayek the iterative revision of prices to be fed into market operations would require a Board of Supermen with perfect knowledge about all production technologies and the behavior of managers (Hayek, 1940). It has also been argued that the so-called competitive solution would not handle macroeconomic disturbances well (Dobb, 1940; Wright, 1947). The Malinvaud process has been criticized as requiring too much coordination between producers.

Another basic problem in the competitive solution remains to be pointed out: the *incentive problem*. Why would managers in the various production units follow the assumptions of the model meaning that they would be socially rational without any remuneration? Why would it not be possible that the managers of production would try to influence the Price Board to set the prices in such a way that any losses will be recovered? Why would managers attempt to minimize costs if they are not allowed to capitalize on the profits? If the profits are to be returned to the Price Board why would managers care about production costs?

The socialist bias in the LAH-model is apparent in the restrictions on capital. Capital would be owned and controlled by the state and profits, interests and rents earned in government enterprises would be distributed as a sort of social dividend unrelated to labour income. But how could there be efficiency in capital allocation given these restrictions?

One way to solve the incentive problem has been suggested in the cooperative version of market socialism (Vanek, 1970; Ward, 1957). Capital would be owned by the state but operated by the participating employees who would be given an opportunity to share the profits of the

firm. The average net revenue per worker would be based on the marginal productivity of the last worker hired. The more competitive the firm the higher the salary of the employees which means there is an incentive to try to improve the firm and its operations. However, it also means that there could be a misallocation of resources if capital could not be transferred to a more productive firm. Thus there could arise a problem of system support as workers in one firm could be considerably worse off than workers in another firm. Besides the problem of motivating management remains.

What is the exact meaning of competition in the LAH-model? Could there really be competition on either side of the economy if severe socialist restrictions concerning wages and ownership are upheld? It may be argued that from a static point of view the competitive solution may achieve efficiency, but how about a dynamic perspective? Why would managers care about the introduction of new technology if the profits are not to be capitalized some way or the other? According to the Austrian school there will be no stationary solution as the economy is always in a process of change and adaptation. If risk and uncertainty are inherent in management, then the incentive problem will be most severe as there would be no reward for the embarkment on a process of innovation (Schumpeter, 1944). What is really the difference between the central planning solution and the competitive solution?

Here it may be the place to mention the original and somewhat startling attempt by Lindblom to bridge the gap between the contenders in the great debate between the adherents of capitalism and socialism. Lindblom argues that a "planner sovereignty market system" is both possible and desirable. He states:

"In the fullest form of planner sovereignty, all production, consumer goods included, would be guided by the purchases of a government that has displaced the consumer as the 'sovereign' Government authority would direct the allocation of resources and the productive processes by buying or not buying final products, or by buying more or less of them;" (Lindblom, 1977:98)

However, production on the supply side would still be private and operate according to market criteria. Wildavsky claims that this separation cannot be done:



"Once government controlled consumption, it would also want to control production. The process would be inexorable – from deciding what should be consumed to regulating how it should be produced. Once government agencies were made responsible for consumption, they would have to regulate production, for consumption depends on quality, dependability, and all the rest." (Wildavsky, 1978:232)

### Markets and administration

The competitive solution suggested by Lange, Taylor and Lerner is an attempt to solve the efficiency equations by means of the market mechanism in stead of the administrative solution in the central planning model. The administrative solution is deficient because there exists no such vast and reliable information system available as required. The competitive solution aims at replacing the administrative mechanism with a trial and error mechanism in combination with some severe socialist restrictions. What is the difference in reality?

It would seem as if the competitive solution reduces the tasks of the Ministry of Production from a giant comprehensive planning body to a small price board making adjustments here and there. This is not so, however. The Price Board in the competitive solution would need extensive knowledge – pure information undisturbed by tactical considerations – in order to control the behaviour of managers. Is average cost really minimized? Is price really equal to marginal cost? Why could not various managers co-operate and try to influence the price or hide information about the cost function? Who could judge whether there really is free entry to the market in a socialist state where the state controls access to capital? Is it not conceivable that it will be difficult to operate markets where the availability of capital is not free?

Some goods may display economies of scale meaning that there will be losses for the managers when price is set equal to marginal costs. If the Price Board is asked to change the price so that losses are eliminated, then why could not the Board be equally willing to change the prices for other goods? Would it not require the same amount of extensive information as in the command economy to be able to judge the cost function of various enterprises? It seems as if the competitive solution also requires a Central Planning Board.

The information requirements are no less for-

midable in the competitive solution than in the central planning solution. And both face the same incentive problem: How could the participants in this type of resource allocation be trusted with an ambition to act according to the rules? Just as there would be an advantage for managers in a command economy to misrepresent costs in order to maximize their own advantage, so there would be no incentive for managers in the competitive solution to minimize costs, if they could not count on that some of the profits would be made available to them.

The difference between a Central Planning Board and a Price Board would in effect be marginal. No Central Planning Board would ever be able to allocate all resources without the use of some price mechanism. And no Price Board would ever reach an efficient allocative state if it did not have access to comprehensive knowledge about production possibilities as well as made the correct decisions about the release of the socially owned capital resources.

### Market socialism?

The idea of market socialism was launched due to the inefficiency problems of a centrally planned economy. The informational requirements on a Central Planning Board would simply be too great to handle by any social organization. However, the proposals for or models of a combination of markets and a socialist economy are ambiguous with regard to two basic problems, the position of a coordinating body and the range of the use of markets to allocate resources.

All models of market socialism assume some coordinating board, but the scope of its operations and its power differs. Given the fact that the Coordinating Board has the responsibility for allocative efficiency it seems difficult indeed to restrict its operations. Even if it employs competitive prices it would still face the requirement that it itself operates rationally. What mechanism in market socialism would guarantee that the coordinators make the correct decisions? It seems as if the theories of market socialism simply assume that the Coordinating Board will consist of highly competent people that are unambiguously devoted to the efficiency goal. But why would this be the case? *Sed quis custodiet ipsos Custodes?*

The incentive problem recurs at the management level (Bergson, 1982). There is no mechanism that will reward the managers to act in a way that is socially productive as long as profits cannot

be capitalized by the managers. The same problem appears again with regard to labour. If wages are to be set on the basis of an equality requirement, then it is difficult to see why labour would behave in way that is conducive to collective rationality.

On the consumption side market socialism was meant to strengthening the principle of consumer sovereignty in socialist economies. The use of administrative prices in command economies means that effective demand would show up in other ways than via the price mechanism. There is a constant danger in a command economy of replacing consumer preferences with the preferences of the coordinators. Not even market socialism could accept the principle of consumer sovereignty as the co-ordinators would make crucial choices about the division between consumption and investment as well as the long range orientation of the overall economy. What would be the incentives for co-ordinators to make the correct decisions?

The incentive problem is the most difficult problem that market socialism faces. How is it to be solved given the tension between the use of market prices on the one hand and the restrictions of a socialist economy on the other? The literature on capitalism versus socialism tends to focus on the information problem that arises as markets are replaced by planning, but the incentive problem is more severe. It accounts for the widespread feeling of apathy in several socialist countries where reforms aiming at market socialism have been tried but where the incentive problem has not reached at satisfactory solution. It also explains the development of a sharp tension between the official economy and the unofficial or black economy in socialist systems.

#### **Institutional requirements**

Could a socialist production system be efficient? How much of market like operations and mechanisms could be inserted into a socialist economy in order to raise productivity and affluence? These questions were much debated by a few economists in the last fifty years (Bergson, 1981). The debate is clearly relevant to the recent attempts in the communist world to promote efficiency in their economies. The practical lessons are that a command economy is possible but not efficient. In order to promote efficiency the price mechanism has to be resorted to in the sense that prices reflect scarcity of values. This in turn requires that the

reward function of the price system is recognized meaning that it will pay for the participants to communicate truthfully and behave rationally in relation to economic parameters. Only if a socialist state allows private incentives is it possible to employ the price system to allocate resources in an efficient way. The socialist restrictions of the Lange-Taylor model means that the competitive solution will be a variant of the command economy model. How could there be efficiency in production if managers are not allowed access to a capital market as well as permitted to capitalize profits without the intervention of the state?

How far is it possible to accommodate private incentives without breaking the socialist assumptions of the economic system? The debate about the possibility and efficiency of a socialist economy has focussed far too much on abstract equilibrium conditions bypassing crucial *institutional* problems. The basic difficulty in a socialist economy is not to derive a set of solutions to the standard efficiency conditions but to devise and maintain institutions that implement these solutions in the short run as well as in the long run. It seems as if the two models of a socialist economy – the competitive model as well as the central planning model – makes far too strong or simplistic institutional assumptions about the practicality of managing a large economy along socialist lines.

It is impossible to discuss the possibility of change in allocation mechanism without taking the institutional structure for ownership into account. If market mechanisms are to be employed instead of planning or administration, then private ownership must be allowed. If one favours efficiency in resource allocation, then one has to accept the institutional requirements and consequences of the working of the market. The fact that a country has an ownership structure that is fundamentally public implies that there are definite limits to the scope for the operation of the market mechanism. The introduction of market socialism in communist systems is always of limited significance and restricted to a few types of divisible goods. Often it is accompanied by a process in which attempts to broaden the relevance of the market mechanism is curtailed by a fear for the consequences for the structure of ownership and property rights. Public ownership limits the use of the market mechanism to such an extent as to make the whole idea of market socialism superficial.

Looking at the various attempts at some type of

market socialism in the communist world – in Russia, Hungary, Yugoslavia, China – we may predict on theoretical reasons that these reforms will pass through an ambiguous process of implementation characterized by opposite forces. Either the reforms will be curtailed after a while or restricted to a narrow sector of the economy. Or there will be a severe incentive problem as apathy will be the response to a situation where private initiatives are allowed but not rewarded. The relevance of market socialism to developing countries is limited due to the fundamental contradictions between the need to maintain control and the pressure to extend market operations. It is symptomatic that the economies characterized by rapid and steady growth have not attempted to adopt the model of market socialism. On the contrary, the economies of the pacific area have successfully tried a model of state led capitalism (Zysman, 1983). If the institutional analysis is widened to include trade unions and political factors, then the practicability of market socialism would have to be even more confined.

#### **Budget allocation**

Extensive budget allocation instead of market allocation in a system with considerable private ownership of the means of production and consumption has become typical in the OECD countries. The relevance of budget allocation has been on the increase in capitalist systems for several decades transforming these private societies to mixed economies although the seminal process of public sector expansion has now come to a halt (Webber & Wildavsky, 1986). There is a limit to the process of public sector growth it appears. The distinction between a mixed economy and a command economy is a qualitative one and the transformation of a society with strong private ownership and existing market mechanisms into a system oriented towards the planning mechanism would require structural changes that are far more encompassing than yearly increments in a slow process of public sector growth.

Budget allocation takes place in the yearly budgetary process where requests look for appropriations and appropriations result from the consideration of competing requests (Wildavsky, 1984). The principal tool for deciding what requests will be which appropriations is the authority of government, not the voluntary agreement between producers and consumers. Budget allocation is characterized by considerable staility

in that there is a short-term plan about how resources are to be employed and for what purposes which is of a determinate form.

The mechanism of allocation in the budgetary process is not based on competition and exchange but rests on the authority of government to decide on the basis of cost calculations from one supplier, the bureau. Budget allocation is a strategic game between two actors, the government demanding a service and the bureau supplying the service on the condition that total costs will be covered. Thus, we have the typical feature of the budgetary process that marginal value will not equal marginal cost (Niskanen, 1971).

Budget allocation is based on monopoly and hierarchy. Goods and services are produced by one supplier and consumed by the citizens without any choice of an alternative. Quantity is determined by the authorities on the basis of various considerations including citizen preferences as revealed in some political process or collective preferences as defined by some authority. The kind of price employed is an administrative one fixed with regard to various deliberations. The program is uniformly provided by the authority to be consumed in equal ways by its clients. Quantity is determined in the budgetary process as a result of the game interaction between government demanding a program and the bureau supplying the program. There is large scope for negotiation and strategic behaviour in the budgetary process as described by Wildavsky.

Prices serve administrative functions in budget allocation. On the one hand appropriations may be regarded as producer costs stating how much resources the bureau may use. A typical itemized budget is one where there is a detailed production function plan with price tags for each input. A decentralized budget formula implies that the bureau identifies the combination of inputs given a budget constraint. Consumer prices in the budget take the form of taxes or charges which are determined on the basis of political criteria.

The basic principles of public administration structure budget allocation. The means and ends of programs are determined in a plan document which singles out the supplier and identifies the production functions. There is a predetermined structure of monopoly suppliers, the bureaucracy. There is no competition between the bureaus as they have been assigned long-term tasks, which are unique for each bureau. Clear standards for the operation of the bureau are laid down and the

output of the bureau is regulated by means of technical and legal criteria. Complaint is to be expressed by means of voice, not exit (Hirshman, 1973).

Long term planning in a mixed economy is of a different nature. It is also based on a plan document but it lacks the determinate form. It is more of a projection and a guess than a real commitment as to the path to be travelled. Short-term budget allocation and long-term planning have certain advantages which may make them attractive alternatives to market allocation. However, there are certain disadvantages which have become more apparent in the era of big government.

### The budget

The government budget is a promise about who can expect what money. It is a real commitment meaning that there is a high probability that resources will be forthcoming, particularly so in rich countries (Wildavsky, 1986). The stability has a one year periodicity. Typical of short-term budget allocation is, however, that the one year periodicity tends to extend to a long-term stability as stated in the theory about incrementalism. Once appropriations are fixed they are non-negotiable. People can predict that services and goods are forthcoming and employees may trust that their salaries will be paid. The budget document is transformed into expenditure decisions which may be called upon in due time. Uncertainty is minimized, predictability maximized.

*Stability* when considered advantageous tends to characterize the over time development of the budget meaning that changes will only be marginal. The theory of incrementalism used to be the established explanation of the short-term budgetary process. It was considered valid up until budget-making became more erratic and shifting as a reaction to a more volatile environment. Yearly changes became non-marginal and programs were really extinguished. It remains to be seen whether non-marginal budget-making amounts to a real change or if it simply is the exception that confirms the rule. The relevance of incrementalism hinges on the interpretation of the concept of marginal changes as well as the occurrence of changes in appropriations. It could be the case that incrementalism overemphasized the extent of stability that used to take place before the turmoil in the early eighties or that the eighties meant a decisive break with the past.

A society that trusts budget allocation for a large number of services and goods values control and predictability highly. Government lays down what to expect for one year for a wide variety of utilities. This enhances security of employment and makes it possible to control outputs in accordance with regulations. Short-term cost efficiency is traded for long-term stability and predictability. Budget allocation is the attempt to make the future controllable and predicatable in terms of pre-determined criteria. The information contained in the budget is a one-way communication that states what will take place and how. Budget allocation is the authoritative allocation of values for a society. And authority if benevolent may accomplish beneficial outcomes.

Budget allocation enhances *similarity*. The emphasis on similarity follows from two sources: rationality and a preference for equality. Budget allocation is a method to inform about how resources are to be used to accomplish a number of goals. And information has its own requirements. In a system of big government it becomes impossible to take each and every factor into account and to treat each appropriation differently. Hence the need for standardization and similarity. To allocate by means of a budget is to employ rules and rules are expedient if they are universal comprising as few exceptions as possible.

The drive for similarity is further strengthened by the preference for similarity in societies with big government. Big government is both an effect of and a cause of the trend towards similarity. Budget allocation is preferred to market allocation because it makes possible the control of outputs which makes standardization possible at the same time as it further enhances similarity for its own reasons.

Budget allocation initiates a need for more of budget allocation. Budget allocation creates clients that tend to hang on to their appropriations and if possible further increase them. And people are looking for new appropriations to become clients of budgetary programs. Budget allocation has its adherents among those that favour stability and value predictability. Once an item of expenditure is accepted on the budget it has a strong probability to remain there for long periods of time.

A variety of arguments have been put forward to account for the expansion of budget allocation (Tarschys, 1975; Larkey, Stolp & Winer, 1981; Wildavsky, 1985). The growth of the state is essen-

tially a political process through which the budget has driven out the market as the mechanism of allocation. The process is a universal one in systems with a structure of predominantly privately owned means of production. The resort to budget allocation is based on a preference for administrative prices instead of competitive prices. It is considered that a number of problems and deficiencies may be better attacked by the use of the budget instrument – preferring public policy solutions to market failure. Essentially, it is a preference for stability and predictability as well as similarity. The use of administrative prices means that allocative processes comprise a limited number of choice participants – bilateral monopoly – and that allocation decisions by government and bureau may be predicted and controlled.

Whereas there is a search in communist systems for more of market allocation and its derivatives – rapid adjustment, flexibility and mutual adaption – the opposite tendency has characterized the development of the political economies of the OECD countries.

One has resorted to government in order to allocate the welfare state goods and services though these could not be classified as pure public goods. The budget instrument has been considered superior to market allocation in relation to a number of utilities where the elements of jointness and non-excludability have not been conspicuous. In relation to health, social services, and education predictability and similarity have been deemed more important than flexibility or efficiency.

Hierarchy has replaced markets in the economies with extensive private ownership. The budget instrument appears to handle the transaction costs in a complex society characterized by bounded rationality and opportunism with a small number of powerful actors better than the market; internal organization will drive out market exchange systems when these conditions obtain (Williamson, 1975) whether in the private sector or in society in general. Combining the *transaction* argument with the stability and similarity argument there is a strong case for budget allocation in relation to semi-public goods.

However, there are natural *institutional* limits to the expansion of the budget. The structure of privately owned means of production implies some amount of individual choice which works against the expansion of budget allocation. Budget expansion may be conducive to individual freedom but it

basically means that resources are allocated by one actor in accordance with standardized rules. Regulation is typical of budget allocation, but there is a limit to the regulative capacity of government in systems with private ownership. When take home pay goes down the period of budget expansion is bound to come to an end in systems with private ownership (Rose, 1984). The larger the budget the more serious the efficiency problems.

The structure of property rights defines the limits to the size of the public budget. In practice we find that there is a number of expressions of a reaction towards the expansion of the employment of budget allocation: tax evasion, tax revolt, anti-system parties and a demand for improved efficiency and productivity. All mixed economies in the OECD nations have witnessed both the sharp growth in the size of budget allocation and the saturation of the same process. No country has expanded its public sector beyond 70 % and thus there remains a gap in relation to the command economies although the difference is a structural one and not merely a quantitative one.

### Planning

Planning in a mixed economy is resorted to for a different reason than to keep the public household going, viz. to plan the overall development of resources in society. Planning for the long-term development of the economy is a mixture of projection and decision. Planning both attempts to predict the future development of markets and their outcomes but also to influence the working of markets in a manner that is conducive to macroeconomic objectives. Short-term planning of the economy may follow from long-run planning though the link is far less tight than was once expected. Planning is considered advantageous because it could contribute to stability and predictability. And planning procedures are strong in societies where stability and predictability are highly valued. There is, however, a limit to how much of planning can be combined with a structure of private ownership.

Planning may be increased to a certain extent within a system of privately owned resources. In a process of public sector growth where more and more resources are allocated by government planning is bound to increase. There is a need for planning the development of the public household over and beyond what is possible in budget allocation and the strong increase in the public sector

calls for coordinatings mechanism in relation to the market system. However, there comes a border where planning takes over the basic decision functions of the market. Markets and planning may coexist to some degree only. The continued existence of privately owned means of production presents a challenge to planning systems as they reject the drive for control and predictability. The tension between planning and markets implies that either there will be even more of planning or one has to accept that planning may not work efficiently due to the unpredictable uncontrollable interaction with markets.

Planning became as popular in rich as in poor countries after the Second World War. In the Third World outside the communist systems there was a strong belief in combining planning with market allocation as a way to bypass the conflict between capitalism and communism (Caiden & Wildavsky, 1974). Developmental planning was the technique to steer the economy towards the goals of five years plans stating collective objectives. It motivated the expansion of the role of the state in society calling for a number of political and administrative measures. Not only would the economy grow but developmental planning would assure the right kind of economic growth. The strength of these planning techniques varied from country to country. India is of course the most well-known example of developmental planning with a strong socialist dose though maintaining a structure of private ownership (Little, 1982). The many failures of developmental planning have resulted in a reconsideration of the place of market forces in processes of development as well as strategic instruments to bring about economic growth.

### Conclusion

Competitive prices have one general advantage over administrative prices: they are conducive to efficiency in resource allocation. They enhance flexibility and rapid adjustment. They reveal the value of goods and services momentarily and serve as an optimum medium of communicating preferences. Their weakness is the lack of stability and predictability.

Competitive prices presuppose the operation of markets with numerous suppliers and demanders. And differences are to be reflected in the market by means of price and quantity. This model operates well in a society with strong private ownership where individuals may express preferences in the

form of possessions. If, however, the emphasis is on control and similarity then competitive prices are not the appropriate medium of communication.

Competitive prices are more conducive to accountability than administrative prices. They offer a range of options from which one may exit when convenient. They force the alternatives to be revealed and they burry the organizations that fail the competition. Administrative prices follow from a trust in government, its capacity to identify problems and implement solutions. Accountability tends to be rule bound and procedural evaluation would have to be complemented by special substantive techniques for evaluating performance like e.g. cost-benefit analysis or relative cost comparisons.

It has been argued that big government may be dismantled in favour of market allocation with regard to welfare state goods and services (Buchanan, 1986). This would presuppose considerable transfer payments in order to maintain a minimum level of income equality. Such a society would constitute a negotiation society that would maximize individual choice and preferences if transactions costs would not become staggering. It would be a flexible society in contradistinction to a society where administrative prices constitute the main medium of communication. Administrative prices operate differently. They are conducive to stability, predictability as well as to control and similarity.

In any society resources have to be allocated between alternative uses. There are two basic media of communication – competitive prices or administrative prices – which complement each other only to a limited extent as stated in the theory of public goods (Buchanan, 1967; Head, 1973). Resources may be owned in two basic ways, publicly or privately. The structure of ownership sets limits to the employment of the two mechanism of allocation. There is a definite limit to the tendency of publicly dominated ownership structures to move towards the use of competitive prices and similarly the continued existence of private ownership means that there is a boundary for the growth of government or the expansion of the operation of budget allocation.

En första version av denna uppsats presenterades vid Svensk-Kinesiska symposiet om Offentlig Förvaltning (G. Heckscher) i Peking 1985.

## Literature

- Arrow, K J & Hurwicz, L (1960) "Decentralisation and Computation in Resource Allocation" in Pfouts, T (ed) *Essays in Economics and Econometrics in Honour of Harold Hotelling*. Chapel Hill: University of North Carolina press.
- Baradhan, P (1984) *The Political Economy of Development in India*. Oxford: Blackwell.
- Barone, E (1935) "The Ministry of Production in a Collectivist State" in von Hayek, 1935.
- Bergson, A (1981) *Welfare, Planning and Employment*. Cambridge: The MIT Press.
- Bohm, P (1976) *Social Efficiency. A Concise Introduction to Welfare Economics*. London: Macmillan.
- Buchanan, JM (1967) *Public Finance in Democratic Process*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Buchanan, JM (1968) *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago Rand McNally.
- Buchanan, A (1985) *Ethics, Efficiency and the Market*. Oxford: Clarendon Press.
- Buchanan, JM (1986) *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*. Brighton: Wheatsheaf.
- Caiden, N & Wildavsky, A (1974) *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York.
- Cohen, SS (1977) *Modern Capitalist Planning: The French Model*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Dalton, G. (1974) *Economic Systems & Society*. London: Penguin.
- Dobb, M (1940) *Political Economy and Capitalism*. New York.
- Drewnowski, J (1961) "The Economic Theory of Socialism: A Suggestion for Reconsideration" in *Journal of Political Economy*, pp. 341-354.
- Dyker, DA (1976) *The Soviet Economy*. London: Crosby Lockwood Staples.
- Eidem, R & Viotti, S (1978) *Economic Systems*. Oxford: Martin Robertson
- Gregory, PB & Stuart, RC (1985) *Comparative Economic Systems*. Boston: Houghton Mifflin.
- von Hayek, FA (ed) (1935) *Collectivist Economic Planning*. London: Routledge & Kegan Paul.
- von Hayek, FA (1940) "Socialist Calculation: The Competitive Solution" in *Economica*, VII, No 26.
- von Hayek, FA (1945) "The Use of Knowledge in Society" in *American Economic Review*, Vol 35 (4).
- Head, JG (1973) *Public Goods and Public Welfare*. Durham: Duke University Press.
- Heal, GM (1973) *The Theory of Economic Planning*. Amsterdam.
- Hirschman, A (1958) *Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, A (1973) *Exit, Voice and Loyalty*. Boston: Harvard University Press.
- Johansen, L (1977) *Public Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- Johansen, L (1977, 1978) *Lectures on Macroeconomic Planning I-II*. Amsterdam: North-Holland.
- Kornai, J & Liptak, T (1963) "A Mathematical Investigation of Some Economic Effects of Profit Sharing" in *Economics of Planning*, V, No 3.
- Kornai, J (1986) *Contradictions and Dilemmas: Studies on the Socialist Economy and Society*. Cambridge: MIT Press.
- Lachman, LM (1986) *The Market as an Economic Process*. Oxford: Blackwell.
- Lange, O (1936-37) "On the Economic Theory of Socialism" in *Review of Economic Studies*, Vol IV, 1-2. Reprinted in Lange & Taylor, 1964.
- Lange, O (1942) "The Foundations of Welfare Economics" in *Econometrica* 10, pp. 215-58, reprinted in Arrow, K J & Scitovsky, T (1969) *Readings in Welfare Economics*. London: Allen & Unwin, pp. 26-38.
- Lange, O (1964) "On the Economic Theory of Socialism" in Lange, O & Taylor, FM (1964) *On the Economic Theory of Socialism*. New York: McGraw-Hill.
- Larkey, P, Stolp, L & Winer, M (1981) "Theorizing about the Growth of Government: A Research Assessment" in *Journal of Public Policy*, 2:157-220.
- Layard, PRB & Walters, AA (1978) *Microeconomic Theory*. New York: Mc Graw-Hill.
- Leeman, JW (1963) (ed) *Capitalism, Market Socialism and Central Planning*. Boston: Houghton Mifflin.
- Lerner, AP (1944) *The Economics of Control*. New York: Macmillan.
- Lindblom, C (1977) *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Little, J (1982) *Economic Development*. New York: Basic Books.
- Lundquist, L (1976) "Några synpunkter på begreppet politisk planering" in *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Vol 79.
- Lybeck, J (1986) *The Growth of Government in Developed Economies*. London: Gower.
- Malinvaud, E (1967) "Decentralized Procedures for Planning" in Malinvaud, E & Bacharach, M O L (eds) *Activity Analysis in the Theory of Growth and Planning*. New York.
- Mandel, E (1986) "A Critique of Market Socialism" in *New Left Review*, No 159.
- Mareshwari, SR (1968) *Indian Administration*. New Delhi: Orient Longman.
- Mareshwari, SR (1985) *Rural Development in India*. New Delhi: SAGE.
- Mishan, EJ (1981) *Introduction to Normative Economics*. Oxford: Oxford U.P.
- Musgrave, RA & Musgrave, P (1980) *Public Finance in Theory and Practice*. New York: Mc Graw-Hill.
- Nath, SK (1969) *A Reappraisal of Welfare Economics*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Niskanen, WA (1971) *Bureacracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Rawls, J (1971) *Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Robbins, LC (1934) *The Great Depression*. London: Macmillan.

- Rose, R (1984) *Understanding Big Government*. London: SAGE.
- Rose, R (1985) "Getting By in Three Economies: The Resources of the Official, Unofficial and Domestic Economies" in Lane, J-E (ed) *State and Market*. London: SAGE.
- Schumpeter, J A (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row.
- Spulber, N (1969) *The Soviet Economy, Structure, Principles, Problems*. New York: Norton.
- Tinbergen, J (1952) *On the Theory of Economic Policy*. Amsterdam: North-Holland.
- Vanek, J (1970) *The General Theory of Labor-Managed Market Economies*. New York: Cornell University Press.
- Ward, B N (1967) *The Socialist Economy*. New York: Random House.
- Webber, C & Wildavsky, A (1986) *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. New York: Simon & Schuster.
- Verma, SP & Sharma, SK (1984) *Development Administration*. New Dehli: Indian Institute of Public Administration.
- Wildavsky, A (1972) "If Planning is Everything, Then Maybe it is Nothing" in *Policy Sciences*, Vol. 4.
- Wildavsky, A (1978) "Changing Forward Versus Changing Back". Review of Lindblom, 1977 in *The Yale Law Journal*, Vol 88.
- Wildavsky, A (1984) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.
- Wildavsky, A (1985) "The Logic of Public Sector Growth" in Lane, J-E (ed) *State and Market*. London: SAGE.
- Wildavsky, A (1986) *Budgeting*. New Brunswick: Transaction Books.
- Williamson, O E (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. London: Free Press.
- Wright, D M (1947) *The Economics of Disturbance*. New York: Macmillan.
- Zysman, J (1983) *Governments, Markets and Growth*. Ithaca: Cornell University Press.



# Översikter och meddelanden

## Några funderingar om förhållandet mellan rätt och moral

### 1. Inledning

Förhållandet mellan rätt och moral är ett ämne som sedan gammalt har sysselsatt filosofer och rättsteoretiker och som fortfarande tycks behålla sin aktualitet. Det är inte lätt att komma med några originella bidrag till detta grundligt genomdiskuterade ämne. Trots detta vill jag våga mig på ett försök att i någon mån hyfsa frågeställningarna.

Jag börjar med att skissera två motsatta ståndpunkter, som kan förefalla extrema men som ändå ger en viss uppfattning om de frågeställningar som har brukat dominera diskussionen.

En vanlig uppfattning är att moralen utgör ett överordnat normsystem, som egentligen borde förverkligas genom rättsordningen men som tyvärr kommer till ett mycket ofullkomligt uttryck i den positiva rätten. Rättsordningens giltighet beror därför av dess överensstämmelse med moralens principer, och en omoralisk rättsregel är inte bindande och bör inte åtlydas. Man bör sträva efter att anpassa rättsordningen efter moralens krav och därigenom förverkliga "den moraliska rätten".<sup>1</sup>

Enligt den motsatta uppfattningen är rättsordningen det primära normsystemet och det enda normsystem vars giltighet med någon grad av säkerhet kan konstateras. En rättsregel som har tillkommit i föreskriven ordning är giltig oavsett vad den innehåller. Rättstillämpningen har en "moralbildande effekt" genom att den påverkar människors uppfattning om hur man bör bete sig. Moralens är sålunda sekundär i förhållande till rätten.<sup>2</sup>

Enligt min mening kan man inte komma till någon klarhet genom resonemang på en så allmän nivå. Problemet om förhållandet mellan rätt och moral måste spaltas upp i flera delfrågor.

Först och främst bör man undersöka, i vilken utsträckning det överhuvudtaget finns beröringspunkter mellan rätt och moral. Kanske handlar de båda normsystemen delvis om olika ting? Kanske finns det ämnen som regleras enbart av rättsregler eller enbart av moralnormer?<sup>3</sup>

När man har avgränsat det område, inom vilket det kan finnas relationer mellan rätt och moral, bör man

närmare undersöka på vilka olika sätt rättsregler och moralnormer kan beröra varandra och i vilken omfattning de kan komma att sammanfalla eller avvika från varandra. I samband härmed bör också undersökas, om det möjligen finns någon grundläggande skillnad mellan rättsregler och moralnormer, som gör att full överensstämmelse inte kan uppnås.

### 2. Definitioner

Innan man börjar undersöka förhållandet mellan rätt och moral, bör man göra klart för sig vad man menar med de båda termerna.

Begreppet "rätt" bereder minst bekymmer av de två begreppen. Med "rätt" avses här det normsystem, som kommer till uttryck genom lagstiftning och rättstillämpning inom en viss stat vid en viss tidpunkt. Rättsreglerna bildar ett sammanhängande system, som (i bästa fall) är fritt från inre motsägelser, och som står i samband med den statliga maktapparaten. Denna karakteristik av rätten är inte särskilt djupgående, men den kan anses tillräcklig i detta sammanhang.

Svårare är det att klart avgränsa begreppet "moral". I första hand brukar man med "moral" avse en samling av oskrivna handlingsnormer, som riktar sig direkt till individen och som gör anspråk på allmängiltighet. Moralens är inte institutionaliserad på samma sätt som rätten. Den saknar de flesta av de egenskaper som ovan tillskrivits rätten. Detta betyder bland annat att moralnormerna inte med nödvändighet behöver bilda ett sammanhängande, entydigt och motsägelsefritt system.

Här skall inte göras något försök att angripa det klassiska problemet om grunden för moralnormernas giltighet.<sup>4</sup> Det är ju tydligt att dessa normer inte av alla människor uppfattas som förpliktande och att de än mindre åtlydes av alla människor. Men trots detta är det möjligt att i stora drag *beskriva* innehållet i de normer som brukar kallas moraliska.

Moralnormerna hänför sig i främsta rummet till den mänskliga samlevnaden. Man bör inte döda, misshandla, förtala eller på annat sätt skada sina medmänniskor. Man bör inte ta ifrån dem eller skada deras egendom. Man bör inte ljuga och bedraga, och man bör hålla vad

man lovat. Man bör inte tvinga andra till något, och man bör inte utnyttja en annans underläge.

Ibland talar man om "moraliska rättigheter", som är en spegelbild av de nu nämnda förbudsnormerna. Man har rätt att bestämma över sig själv, man har rätt till självförsvaret, man har rätt till frukterna av sitt arbete och till sin egendom osv.

Moralnormer kan också påbjuda positiva förpliktelser. Man bör vara hjälpsam mot sina medmänniskor, särskilt mot dem som är nödställda. Särskilt långt sträcker sig det kristna kärleksbudet: man bör älska sin nästa såsom sig själv.

Det finns också moralnormer som närmast gäller den egna livsföringen: man bör vara sparsam, arbetsam, ordentlig, nykter osv.

Även om moraluppfattningarna kan skifta och alla de ovan beskrivna normerna kanske inte är allmänt erkända, är det väl ingen tvekan om att de kan betecknas som moraliska till sin innebörd.

Begreppet "moral" kan också nyttjas i en vidare bemärkelse, så att det avser även förhållandet mellan samhället och de enskilda. Man skulle ju kunna tycka att samma moralprinciper borde gälla för staten som för individerna. Men staten har – och måste ha – helt andra handlingsmöjligheter än individerna, och moraliska krav riktade mot staten måste därför få ett åtminstone delvis annat innehåll. Härtill kommer att sådana moraliska krav är svåra att hålla isär från dels naturrättsliga principer, dels rättspolitiska idal.

Föreställningen att det finns en naturlig rätt, som är överordnad den positiva rätten, har gamla anor och är ännu levande. Det besvärliga med denna föreställning är, att naturrättens innehåll kan fastställas endast på spekulativ väg, och naturrättsliga resonemang har också använts för att motivera de mest olikartade samhällsskick. En viss stabilisering har skett genom att naturrättsliga principer i modern tid har konkretiserats dels genom internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna, dels genom stadganden om medborgerliga fri- och rättigheter i olika staters författningar. Härigenom har vissa, delvis dock ganska oklara, gränser satts för de nationella rättsordningarnas tillåtna innehåll.

Rättsordningens innehåll påverkas i hög grad av olika rättspolitiska ideal. Sådana ideal som demokrati, frihet, jämlikhet, social välfärd, fredlig samlevnad och skydd för livsmiljön kan ses som politiska mål. Men det är också möjligt att framställa dem som moraliska krav. Då åsikterna om de politiska målen som bekant går isär, är det emellertid mycket svårt att fastställa några enhetliga och allmänt erkända moraliska principer inom rättspolitikens område.

### 3. Moralnormer utan rättslig motsvarighet

Ett studium av brottsbalken visar att mycket som är omoraliskt också är straffbart. Men detta gäller inte fullt ut. Det finns handlingssätt som enligt rådande uppfattning är klart omoraliska men som ändå inte leder till någon rättslig påföljd.

Ett slående exempel härpå erbjuder de sexuella och emotionella relationerna mellan könen.<sup>5</sup> Bortsett från vissa extrema handlingar, t ex våldtäkt och incest, är det sexuella området rättsligt oreglerat, och det emotionella området är helt oreglerat. Här råder i stort sett djungelns lag. Förförelse, falskhet och otrohet är möjliga utan rättslig påföljd. Vi har ingen motsvarighet till de "kärleksdomstolar" (cours d'amour) som omtalas i medeltidens provensalska trubadurdiktning. Men bristen på rättslig reglering innebär inte att det också skulle saknas en allmän moraluppfattning inom detta område. Ohederlighet i erotiska relationer är möjlig att urskilja, och den kan framkalla stark moralisk indignation som eventuellt kan utlösa våld. På det sättet kan rättsordningen till sist bli inkopplad.

### 4. Moraliskt indifferent rättsregler

Den som gör sig mödan att gå igenom en årgång av Svensk författningssamling får ett överväldigande intryck av att det mesta av innehållet är ointressant ur moralisk synpunkt. Studiet av en rättsfallspublikation erbjuder mera av moraliskt intresse, men många av prejudikaten gäller mer eller mindre subtila rättstekniska frågor, som knappast sätter rättskänslan i svallning.

De flesta rättsregler har ett helt annat syfte än att förverkliga moraliska principer. De avser att organisera och styra samhällslivet för att därigenom uppnå olika praktiska mål. Detta huvudsyfte behöver inte utesluta att reglerna kan vara av moraliskt intresse. De kan ju tänkas komma i konflikt med moraliska principer. Men detta är långtifrån alltid fallet. Åtskilliga rättsregler avser att bygga upp en struktur, som utgör en bakgrund för enskildas eller myndigheters rättsliga agerande och som i och för sig är moraliskt indifferent. Nedan skall ges några exempel på sådana "strukturella" rättsregler.

Ett utvecklat ekonomiskt system förutsätter ett penningväsende. Att vissa pappers- och metallstycken fungerar som betalningsmedel är naturligtvis en konstlad företeelse. Den rättsliga grunden för penningväsendet finns i riksbankslagen och lagen om rikets mynt. Dessa lagregler bygger upp ett system av största praktiska betydelse men är i och för sig moraliskt neutrala.

Exempel på strukturella regler kan man finna även inom fastighetsrätten. Att mark skall kunna vara föremål för individuell äganderätt är i och för sig ingen självklarhet. Men för att en sådan äganderätt skall

kunna finnas och fungera, krävs först och främst rättsregler om fastighetsindelning. Vidare krävs regler om förvärv av fast egendom och om registrering av sådana förvärv. För att fastigheter skall kunna användas som kreditobjekt behövs vidare regler om panträtt i fast egendom. Hela detta regelsystem är artificiellt. Det tjänar viktiga praktiska syften. Men vem vill påstå att exempelvis reglerna om lagfart och inteckning är moraliskt intressanta?

På samma sätt förhåller det sig med reglerna om bodelsindelning. De utgör ett artificiellt normsystem, som möjliggör ekonomiskt samarbete för investeringar med begränsat risktagande och därigenom befrämjar näringslivets utveckling. De bygger upp en struktur, som i och för sig är moraliskt ointressant.

Exemplen skulle kunna mångfaldigas. En närmare undersökning skulle troligen visa att en mycket stor del av rättsordningen är moraliskt indifferent.

Att de strukturella reglerna i och för sig är moraliskt neutrala utesluter inte att de kan utnyttjas på ett moraliskt eller omoraliskt sätt. Rättsreglerna om penningväsendet gör att sedelförfalskning kan löna sig, och de kompletteras därför genom straffstadganden i brottsbalken, stadganden som anknyter till moraliska värderingar. De strukturella reglerna inom civilrätten ger de enskilda många handlingsmöjligheter, som eventuellt kan missbrukas. De kompletteras därför av ogiltighetsregler i avtalslagen och straffbestämmelser i brottsbalken. Men rättsordningen kan inte ge några fullständiga garantier mot att de strukturella reglerna utnyttjas på ett moraliskt stötande sätt.

##### 5. Rättsregler som bygger på moraliska normer

I Corpus juris (Institutiones 1.1.3) finner man följande ofta citerade sentens: "Juris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere" (rättens bud är dessa: att leva hederligt, att inte skada någon annan, att ge envar sitt).

Sentensen antyder att det finns ett nära samband mellan moralnormer och centrala rättsprinciper. Ett sådant samband kan man konstatera framförallt inom avtalsrätten och straffrätten. En väsentlig fråga är, hur intimt sambandet är. Kan moralnormer "översättas" direkt till rättsregler, eller blir de modifierade vid en sådan transformering?

Avtalslagen utgår från den grundläggande moraliska principen att löften är bindande. Men moralen säger oss också att tvång, svek och ocker är förkastliga och att man inte bör utnyttja andras misstag. Huvudregeln att löften är bindande modifieras av dessa principer. Undantagsreglernas räckvidd begränsas i sin tur av den moraliska principen att den som är i god tro bör kunna lita på sin motpart. Resultatet blir ett ganska komplicerat

regelsystem. Lagen bygger på en rad olika moraliska principer, som ibland kan komma i konflikt med varandra. Moralerna ger i och för sig inget entydigt svar på frågan hur de olika principerna skall kunna samordnas. Det blir lagstiftarens sak att genom en rad kompromisser åstadkomma distinkta och praktiskt användbara handlingsregler.

Även brottsbalkens föreskrifter om straff för olika typer av brott anknyter nära till rådande moralnormer. Detta sker på det sättet, att de förutsätter förbudsnormer av moralisk innebörd. Enligt brottsbalken 3:1 skall den, som berövar annan livet, dömas för mord till fängelse i tio år eller på livstid. Lagen förbjuder inte uttryckligen mord, men den förutsätter som en självklarhet att det är förbjudet att mörda. Brottsbalkens regler är formulerade som direktiv till domaren, men ur reglerna kan man utan svårighet läsa ut förbudsnormer. Dessa överensstämmer i stora drag med rådande moralnormer. Men överensstämmelsen är inte fullständig, bland annat av det skälet att lagstiftningstekniken kräver någorlunda precisa brottsbeskrivningar.

Man kan fråga sig om de i brottsbalken förutsatta förbudsnormerna skulle kunna tänkas existera som moralnormer oberoende av rättsordningen. Såvitt gäller brotten mot person (mord, misshandel, ärekränkning osv) skulle detta möjligen kunna hävdas, eftersom dessa handlingar kan begås även om det inte finns någon rättsordning; det kan dock ifrågasättas om det vore möjligt att upprätthålla moralnormer på detta område utan stöd av straffrättskipningen. När det gäller förmögenhetsbrotten (tex stöld, bedrägeri, förskingring och galdenäringsbrott) är läget ett annat såtillvida som dessa handlingar kan företas endast mot bakgrund av en förmögenhetsordning som är en skapelse av det civilrättsliga regelsystemet. Brottsbalken förutsätter sålunda moralnormer, men dessa kan i sin tur förutsätta andra rättsregler.

Det finns sålunda exempel på rättsregler och moralregler som har ett mer eller mindre gemensamt innehåll. Man kan fråga sig vilket som i sådana fall är det primära. Har rättsreglerna hämtat sitt innehåll från moralreglerna, eller är dessa bara en avspiegling av rättsreglerna? Troligen får man räkna med en ömsesidig påverkan. Både rättsreglerna och moralreglerna har en så lång historia bakom sig, att det är fåfängt att fråga sig vad som är det första. Kanske har de ett gemensamt ursprung i en primitiv sedvanerätt.

##### 6. Rättsregler som utfylls av moralnormer

Vissa rättsreglers innehåll är obestämt på det sättet, att det vid tillämpningen måste preciseras genom värderingar av mer eller mindre utpräglat moralisk karaktär.<sup>6</sup>

Avtalslagen nämner som ogiltighetsgrunder, att det

skulle strida mot "tro och heder" att åberopa en viss rättshandling (33 §), och att ett avtalsvillkor med hänsyn till vissa omständigheter är "oskäligt" (36 §). Och marknadsdomstolen kan förbjuda "otillbörliga" reklamåtgärder och "oskäliga" avtalsvillkor (marknadsföringslagen 2 §, lagar om avtalsvillkor i konsumentförhållanden resp mellan näringsidkare).

Straffrihet för nödvärn förutsätter att handlingen inte med hänsyn till angreppets beskaffenhet och det angripnas betydelse är "uppenbart oförsvarlig" (brottsbalken 24:1). Ansvar för ärekränkning kan uteslutas om det med hänsyn till omständigheterna var "försvarligt" att lämna uppgift i saken (brottsbalken 5:1). En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall ingripa på ett sätt som är "försvarligt" med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter (polislagen 8 §).

Det är tydligt att rättsregler av detta slag öppnar en möjlighet för domaren att bygga sin värdering på antaganden om rådande moraluppfattning. Men det är inte säkert att den rådande moraluppfattningen låter sig fastställas på ett entydigt sätt. I sista hand får domaren själva ta ansvaret för sin värdering. Genom domstolarnas praxis i ett antal likartade fall kan värderingarna så småningom få en viss grad av stabilitet. Moralen kan på det sättet förvandlas till eller ersättas av rättspraxis.

### 7. Moraliska krav på rättsordningens innehåll

Bland alla de hänsyn som bestämmer de skrivna rättsreglernas innehåll kan också finnas moraliska hänsyn. Moraliska principer kan kräva att rättsreglerna får ett visst positivt innehåll. Men de kan också kräva att det sätts en gräns för ingrepp, som påkallas av motstående praktiska intressen. Det kan också tänkas att det ställs inbördes oförenliga moraliska krav på lagstiftningens innehåll.

Som tidigare framhållits är det svårt att i detta sammanhang skilja mellan moralnormer, naturrättsliga principer och rättspolitiska ideal. Man måste också räkna med att det kan finnas delade meningar om vilka principiella krav som bör ställas på rättsordningens innehåll. Dessa svårigheter bör dock inte hindra en undersökning av möjligheten att i lagstiftningen realisera allmänt formulerade krav, antingen dessa nu betecknas som moraliska, naturrättsliga eller rättspolitiska.

Ett exempel på ett positivt krav på rättsordningens innehåll är kravet på rimliga rättsskyddsmöjligheter för den enskilde. Denne bör kunna begära att gällande lagar – sådana de nu är – blir riktigt tillämpade mot honom. Han bör därför ha tillgång till domstolsprövning av sina rättsliga anspråk och möjlighet till rättslig omprövning av beslut som han anser felaktiga. Är det möjligt att fullt ut tillgodose dessa anspråk och att därigenom garantera en absolut korrekt rättstillämpning? Rättsordningen har

på en rad olika sätt begränsat den enskildes rättsskyddsmöjligheter. Att det i vårt land finns förvaltningsbeslut, som överhuvudtaget inte kan underkastas någon domstolsprövning, kan väl knappast ses som någon nödvändighet. Men det finns andra begränsningar som grundar sig på starka praktiska skäl: antalet instanser är begränsat, vissa beslut får inte överklagas, talerätt tillkommer bara vissa personer och klagotiden är begränsad. Utan dessa begränsningar skulle man aldrig få någon klarhet om vad som gäller i en omtvistad fråga. Härtill kommer kraven på bevisning, vilka gör att sanningen inte alltid avgår med segern. Den gudomliga rättvisan är tyvärr ett ouppnåeligt ideal.

Moraliska krav på rättsordningens innehåll kan också syfta till att sätta en gräns för maktmissbruk och övergrepp från samhällets sida mot individerna. I detta avseende sammanfaller moralens krav till stor del med de gränser för lagstiftningsmakten som har uppställts genom internationella konventioner och genom författningarnas rättighetskataloger. Dessa gränser kan ibland göras absoluta; exempel härpå är den svenska regeringsformens förbud mot dödsstraff och tortyr. Men flertalet av de begränsningar som uppställs i konventioner och författningar medger undantag av hänsyn till olika motstående intressen. Detta gäller t ex yttrandefriheten, rörelsefriheten och den personliga integriteten, vilka kan inskränkas genom lag, även om man med olika metoder har sökt sätta en gräns för sådana inskränkningar. Detta visar svårigheten att restlöst genomföra allmänt formulerade krav på rättsordningens innehåll.

Någon gång framföres motstridiga moraliska krav på rättsordningens innehåll. Enligt somliga är abort förkastlig, då den strider mot den grundläggande moraliska principen att man inte skall döda. Andra hävdar som en moralisk princip att varje kvinna själv skall få bestämma över sin kropp (inklusive dess innehåll). Härtill kommer det humanitära önskemålet att skona kvinnor från de personliga tragedier som kan följa med ett oönskat havandeskap, samt den medicinska synpunkten att legala aborter är säkrare än illegala, vilka ju är svåra att förhindra. Det finns ingen etiskt fullt godtagbar lösning av abortproblemet. Lagstiftaren tvingas att lösa problemet med ett alexanderhugg.

Slutsatsen blir att moraliska principer, liksom andra allmänt formulerade krav, i allmänhet blir mer eller mindre naggade i kanten när de skall omsättas i lagstiftning. Endast ett fåtal principer, såsom förbud mot dödsstraff och tortyr eller mot köns- eller rasdiskriminering, är möjliga att genomföra fullt ut i lagstiftningen. Men även dessa principer stöter på motstånd i många länder.

### 8. Rättens anspråk på åtlydnad

Under gamla regeringsformens tid brukade lagar och andra författningar, som utfärdades i konungens namn, avslutas med en lydadsbefallning: "Det alla som vederbör hava sig hörsamligen att efterrätta". Denna fras är nu avskaffad, men grundtanken är densamma: lagar och förordningar skall åtlydas.

Betyder detta att det är en moralisk plikt för den enskilde att åtlyda lagen? För domare och andra offentliga funktionärer kan det sägas höra till yrkesetiken att följa lagen. Men för vanliga människor är saken inte fullt så klar. Att man bör lyda lagen behöver inte betyda att man tillerkänner lagen samma helgd som moraliska principer. Om man gjorde det skulle lagen träda i moralens ställe. Konsekvensen skulle bli att den som har följt lagens bokstav kan ha fullständigt rent samvete. En sådan slutsats är i många fall helt obefogad.

Laglydnaden kan utan svårighet motiveras med andra skäl än moraliska. Först och främst ger laglydnad en känsla av trygghet, av att man undgår många risker att råka illa ut. Härtill kommer insikten att rätten är nödvändig för att den mänskliga samlevnaden skall fungera. Utan rättsordningen skulle säkerheten till liv och lem upphöra, och hela det ekonomiska systemet skulle bryta samman. En av rättsordningens viktigaste uppgifter är att möjliggöra konfliktlösning i ordnade former. Rättens mest elementära uppgift är att stifta fred, eller drastiskt uttryckt att hindra att konflikter leder till att människor slår ihjäl varandra.

Det finns alltså starka praktiska skäl att lyda lagen, och det är onödigt att ge dessa skäl moralisk valör. En väsentlig fråga är emellertid, hur tungt skälen för laglydnad väger om de kommer i motsättning till moralens krav.

Till en början måste framhållas att frågan har en begränsad räckvidd. Många rättsregler är ju, som tidigare påpekats, moraliskt indifferent. Och det är säkert betydligt vanligare att en rättsregel kommer i konflikt med enskilda intressen eller gruppintressen än att den strider mot någon moralisk princip.

Vidare är det, som ovan framhållits, sällsynt att en moralnorm restlöst kan förverkligas genom rättsordningen. Olika praktiska hänsyn medför nästan alltid att moralnormen blir mer eller mindre modifierad när den skall omsättas i rättsregler. Det vore orimligt att laglydnaden kräva total överensstämmelse mellan rätt och moral.

Även om en rättsregel inte uppfyller villkor för laglydnaden kräva total överensstämmelse mellan rätt och moral.

Även om en rättsregel inte uppfyller moralens krav, behåller skälen för laglydnad sin styrka – intill en viss gräns. Var den gränsen går kan inte uttryckas med någon

allmän formel. Om en lagregel upprör den allmänna rättskänslan, är detta en tankeställare för både den enskilde medborgaren och de lagstiftande organen. Den som överväger att trotsa lagen bör betänka vilka värden som därigenom kan äventyras. Och de makthavande bör betänka att medborgarnas lojalitet mot lagen är ett kapital som inte bör förlösas.

### 9. Slutord

Inom det område, där rätt och moral handlar om samma ting, tycks det vara svårt att uppnå full harmoni mellan dem. Kan detta bero på att det finns en grundläggande olikhet mellan rättsnormer och moralnormer?

Rättsregler måste vara entydiga och praktiskt användbara, framför allt i konfliktsituationer. De framstår därför som kompromisser mellan olika praktiska mål, mellan sådana mål och moralprinciper och ibland mellan olika moralprinciper. Kompromisserna yttrar sig i att reglerna brukar vara försedda med begränsningar och undantag. En rättsregel kan sällan uppfylla ett enda principiellt krav.

Moralnormer däremot är till sin natur enkla tumregler, som fyller sin uppgift i det stora flertalet fall men som kan komma till korta i mera komplicerade situationer. Deras enkelhet är en förutsättning för deras emotionella förankring i det allmänna medvetandet. Satsen "du skall icke döda" är en klar och enkel moralprincip. Om man börjar resonera om att dödande kan vara tillåtet under vissa omständigheter, tex vid nödvärn eller i krig, förlorar principen genast något av sin suggestiva kraft. Försöker man precisera en moralregel genom noggrant uttänkta rekvisit och genom olika begränsningar och undantag, är etiken på väg att förvandlas till juridik.

Jag vill hellre se moralen som en kämpande kraft än som ett fast system av noga utmejslade regler.

Håkan Strömberg

### Noter:

- Att en grovt omoralisk rättsregel saknar giltighet har hävdats av bl a Frede Castberg, *Forelesninger over rettsfilosofi* (1965) s 32 ff.
- Tesen om rättens moralbildande verkan har drivits framförallt av Vilhelm Lundstedt. Se dennes arbete *Till frågan om rätten och samhället* (1921) s 105 ff.
- Tanken att rätt och moral delvis handlar om olika ting har tidigare framförts av Karl Olivecrona, *Om lagen och staten* (1940) s 41 ff.
- Axel Hägerström hävdade som bekant att moraliska satser saknar teoretisk innebörd och sålunda varken kan vara sanna eller falska. Se hans installationsföreläsning 1911 Om Moraliska föreställningars sanning,

tryckt i Axel Hägerström, *Socialfilosofiska uppsatser* (1939) s 35 ff.

- 5 Ett annat exempel, som anföres i Olivecronas ovan nämnda arbete, är den moraliska plikten att tala sanning, vilken endast delvis är rättsligt sanktionerad.
- 6 Rättsregler av denna typ brukar uppmärksammas i läran om rättskällorna. Se tex Torstein Eckhoff, *Rettskildelære* (1931) s 241 ff.

### Stein Rokkans ofullbordade utvärdering av svensk sociologi och statsvetenskap

Sedan ungefär ett år pågår en utvärdering av svensk sociologi på uppdrag av HSFR och UHÅ<sup>1</sup>. \* Det är även troligt att andra samhällsvetenskaper kan komma att utvärderas under de kommande åren. Blä av denna orsak kan det vara av ett visst intresse att känna till den utvärdering av svensk sociologi och statsvetenskap som Stein Rokkan på uppdrag av Statens råd för samhällsforskning arbetade med under första hälften av 70-talet.

Som framgår av titeln till denna notis rör det sig om en utvärdering, vilken av olika orsaker aldrig fullbordades. En del arbetsmaterial producerades, varav dock det mesta tycks ha gått förlorat.<sup>2</sup> Vad som återstår, finns samlat i en akt på HSFR, vilken innehåller ca 50 dokument, varav den största delen består av korrespondens mellan Stein Rokkan och andra personer.<sup>3</sup> Någon slutrapport producerade Rokkan alltså aldrig (Segerstedt 1987).

Från det material som existerar går det dock att göra en del intressanta observationer. Man kan exempelvis se hur Rokkan menade att man skulle lägga upp en utvärdering av denna typ: vilket material man behöver ta fram; vilka frågor som borde ställas; och liknande. Det finns också en del antydningar om vilka slutsatser Rokkan kom fram till vad avser vissa svagheter i svensk sociologi och statsvetenskap.

#### Rokkans allmänna uppläggning av utvärderingen

I ett brev från Torgny Segerstedt till Rokkan, daterat den 15 maj 1969, ges bakgrunden till beslutet att utvärdera svensk sociologi och eventuellt också statsvetenskap. Man hade haft en diskussion i Statens råd för samhällsforskning, berättar Segerstedt (som var dess ordförande), om hur man skulle bedöma värdet av forsk-

\* Jag är tacksam för information särskilt från Siv Bruhn-Möller (HSFR), Bjørn Henrichsen (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste), Olof Ruin och Torgny Segerstedt.

ningen i Sverige på det samhällsvetenskapliga området. "Ett av förslagen gick ut på att man skulle låta en vetenskapsman från något av de övriga nordiska länderna bedöma värdet av forskningen i Sverige på ett bestämt område genom att göra jämförelser med den internationella verksamheten på samma område".

Ett par månader senare, mera precis den 2 september 1969, anlände Rokkans svar till Rådet från Yale University. Detta innehöll en plan för hur utvärderingen skulle läggas upp; vilka personer som skulle anställas; hur mycket pengar som behövdes; och liknande. Vad Rokkan såg som själva målet för utvärderingen var "en analyse av svensk forskningsorganisering och forskningspolitik innan de to disiplinary". Rent allmänt menade han att en utvärdering av nödvändighet bygger på att man gör jämförelser och att man härvidlag måste bestämma sig för vilka *kvalitetskriterier* som skall gälla:

Enhver evaluering forutsetter sammenligning: sammenligninger med innsatser av andre grupper, andre organisasjoner, i andre land, sammenligninger etter ulike kriterier for kvalitet. Evalueringer av forskningsinnsatser kan skje på tvers av disipliner, på tvers av institutter eller universiteter, på tvers av ulike land. Forskningsinnsatser kan også evalueres etter en rekke ulike kriterier: rent økonomisk gjennom "cost-benefit" analyser av investeringsavkastninger i økt informasjon, administrativt og organisatorisk etter graden av styring og kumulering i de suksessive forskningsoperasjoner, rent intellektuelt etter graden av innovasjon, av nystrukturering av tanke-modeller og empiriske etterprøvningsprosedyrer.

I fallet med svensk sociologi och statsvetenskap ansåg Rokkan att jämförelsen skulle göras med motsvarande vetenskaper i andra länder, särskilt då Norge och USA. De kriterier som borde läggas till grund för utvärderingen, var "organisatoriska" och "intellektuella"; delvis skulle även "rent ekonomiska synpunkter" beaktas. Rokkan förklarar:

I denne evalueringen av svensk forskningsinnsats på feltene sosiologi og statsvitenskap vil hovedvekten bli lagt på sammenligninger med andre land: først og fremst Norge og U.S.A. Ved sammenligningene vil det bli lagt vesentlig ettertrykk på organisatoriske og intellektuelle kriterier; hva er det bygd opp av infrastruktur for kumulativ forskning og hvor langt har det lyktes å organisere effektivt samarbeid på tvers av institusjonene? hvor innovativ har forskningen vært og hvor meget av det som er gjort av intellektuell nyinnsats har spredt seg til miljøer i andre land og hatt innvirkninger på den internasjonale diskusjon innen fagene? Men også rent økonomiske synpunkter vil bli trukket inn: det vil bli lagt vekt på å sammenligne Sverige med i allfall Norge, kanskje også U.S.A., etter slike mål som tallet på forskerårsverk ved universiteter og institutter, antallet avanserte studenter

og forskningsstipendiater, størrelsen på de årlige bevilgninger fra forskningsråd og andre kilder til individuelle og kollektive projekter.

Sammenfatningsvis skulle man alltså kunna säga att Rokkan var mest intresserad av att via internationella jämförelser få fram hur svensk sociologi och statsvetenskap var organiserade och hur man försökte influera forskningen inom dessa områden ("svensk forskningsorganisation" respektive "svensk forskningspolitik").

#### *Materialinsamlingen*

Det kan också finnas skäl att titta på den materialinsamling, som Rokkan satte igång, eftersom man på så sätt kan få en klarare bild av vad för slags problem han var intresserad av. Uppgifter om materialinsamlingen står främst att finna i det redan citerade brevet från Yale University samt i ett brev daterat den 15 oktober 1973, alltså cirka tre år senare.

Enligt den ursprungliga och mest ambitiösa planen ville Rokkan organisera utvärderingsarbetet i fyra faser. Först gällde det att etablera "grunddata" om svensk sociologi och statsvetenskap mellan 1960–1969. Detta krävde information om antalet anställda i olika kategorier vid universitetsinstitutionerna; om forskningsprojekt som var igång; om rapporter, avhandlingar och andra publikationer i svenska respektive utländska tidskrifter. Rokkan lade härvidlag tämligen stor vikt vid den ekonomiska aspekten och ville särskilt få fram hur mycket resurser som lades ned på följande poster: "a) the amounts invested in fellowships, assistantships, etc. for graduate (*licentiate*) and post-graduate (doctoral) students . . . ; b) funds for collective research enterprises directed by senior sociologists/political scientists and going beyond the requirements of thesis/dissertation work; c) funds for infrastructure needs (equipment, computer software, data archives)" (brev till Prof. Howard Hines den 16 mars 1970).

Fas nummer två av utvärderingsarbetet skulle vara att försöka få fram motsvarande data om Norge och USA. I detta syfte kontaktade Rokkan bl a National Science Foundation i Washington. Det kunde dock inte bli frågan om annat än "partiella jämförelser" mellan svensk och amerikansk sociologi/statsvetenskap, betonade Rokkan. Fas tre bestod av en genomgång av utländsk litteratur för att etablera "spridningen av svenska forskningsprodukter". Av intresse i detta sammanhang var även svenskt deltagande i internationella konferenser och projekt samt hur mycket av den svenska forskningsinsatsen var inriktad på "den lokala marknaden" respektive "den internationella marknaden". Den fjärde och sista fasen bestod i att arbeta igenom det material som samlats in; därefter kunde så den slutgiltiga rapporten presenteras.

När Rokkan satte samman sin plan med de fyra fasererna var projektet ännu i sin linda. Under de följande åren framträder också allt klarare hans intresse för en särskild aspekt av forskningssituationen i Sverige, vilken Rokkan beskriver på följande sätt i ett brev till några svenska professorer:

mitt *pet problem*: utviklingen av en samlende infrastruktur for forskningen ved hver institusjon. Det jeg konkret er optatt av å kunne beskrive i hvert tilfelle er utbyggingen av felles services som dokumentamslinger, dataarkiver, programbibliotek for EDB-analyser, adgang til feltorganisasjoner for intervju-undersøkelser, etc. (Brev till Pär-Erik Back och andra den 15 oktober 1973.)

Under projektets gång uppstod också, som så ofta är fallet, en hel del svårigheter vad gäller insamlingen av data, kodningen osv. En del av dessa problem löste Rokkan med rutinerad hand – ett exempel på detta är hans instruktioner till en medarbetare om hur man sammanställer information om forskningsanslag<sup>4</sup> – medan andra beredde honom mera svårigheter. Mycket av den information han ville få fram om forskare, studenter osv visade sig tex endast vara tillgänglig vid de enskilda institutionerna och inte särskilt lätt att få fram där heller. Rokkan hade en del möten med individuella statsvetare och sociologer, men för att få tag på det material han ville ha, krävdes en betydligt större arbetsinsats än han var beredd att investera i detta projekt.

#### *Resultatet av utvärderingen*

Som tidigare nämnts, lämnade Rokkan aldrig någon slutrapport. Enligt den ursprungliga planen skulle denna ha varit klar hösten 1970. Avrapporteringen sköts dock ständigt upp; Rokkan var en internationellt mycket verksam forskare med en oerhörd mängd projekt på gång. 1970 blev han också president i International Political Science Association, och han var på 70-talet även verksam i International Sociological Association och International Social Science Council (tex Torgersen 1971, Allardt och Valan 1981). Efter Rokkans sjukdom i juni 1974 lades slutrapporten på is för gott. Sista gången den överhuvudtaget nämns är i november 1976 då Åke Bruhn-Möller, kanslichef vid Rådet för samhällsforskning, ringde till Rokkan i Bergen och undrade när slutrapporten skulle vara färdig. Han fick till svar att den skulle vara klar "relativt snart" men att den inte skulle bli lika omfattande som Rokkan ursprungligen tänkt sig.

Även om Rokkan alltså inte ställde samman en slutrapport, är det uppenbart att han under loppet av sitt arbete kom fram till vissa slutsatser angående svensk sociologi och statskunskap. I ett brev från den 19 december 1972 till Torgny Segerstedt skriver han tex, "Som du

kan tenke deg finner jeg det lettere å formulere mina *konklusjoner* enn å legge frem noen detaljert analyse av alle de data om anslag, publikasjoner, etc. som er samlet.”

En idé om hur Rokkan tänkte lägga upp sin slutrapport kan man få från följande schematiska utkast, vilket Rokkan satte samman i oktober 1973:

*Political Science and Sociology at the Swedish Universities 1960–1972: a Report and an Evaluation*

1. The State of the Departments in 1960
2. Institutional Developments 1960–1972
3. Manpower Developments 1960–1972
4. The Financing of Research: the Role of the Council and the Fund
5. The Fields of Research Concentration
6. Major Co-operative Projects
  - organizational structure
  - thematic articulation
  - recruitment functions
  - opportunity costs
7. Investments in Recruitment
8. Investments in Infrastructure Development
9. The Development of Links of Co-operation at the International Level
10. Structural Constraints on Research Development:
  - the high priority given to teaching
  - the monolithic staff structure
  - the inadequacy of the infrastructure
  - the overemphasis on applied research and work for Government Commissions and the difficulties encountered in developing autonomous academic institutions for research of the Ann Arbor type
  - the isolation of Swedish research from international networks
11. Recommendations for Action

Detta utkast representerar en något nedbantad version i förhållande till Rokkans ursprungliga plan från 1969. Idén att göra utvärderingen till ett *komparativt* projekt med hjälp av information om sociologi och statsvetenskap i Norge och USA, har tex fallit bort. Vad avser finansieringen av forskningen (punkt 4), så har endast Rådet för samhällsforskning och Riksbanksfonden tagits med, osv.

Utkastet innehåller dock en hel del intressanta antydningar om vad Rokkan ansåg vara de största svagheterna i svensk sociologi och statskunskap. Det rör sig här om punkt 10: "Structural Constraints on Research Development". I klartext verkar Rokkan ha tyckt att svenska forskare la alltför stor vikt vid undervisningen; att de var alltför lika ("monolitiska"); att de hade dålig tillgång till databanker o dyl; att de var alltför isolerade från forskare utomlands; samt att de höll på alldeles för mycket med tillämpad forskning och beställningsarbeten åt staten.<sup>5</sup>

Om situationen inom svensk sociologi och statsvetenskap vid början av 70-talet verkligen förtjänar detta omdöme, går alltså inte att bedöma utifrån redovisade data. Rokkan är dock en tillräckligt skicklig forskare för att man även bör ta hans antydningar om var svagheterna låg i svensk forskning på allvar. Detta gäller särskilt då dessa faktiskt var baserade på en hel del insamlat material. Avslutningsvis kan det tilläggas att vissa bitar av hans utvärdering även är av intresse som en slags idealtyp för hur en intressant utredning av en samhällsvetenskap kan läggas upp. Rokkans arbet förblev som sagt ofullbordat. Detta borde dock inte hindra att de frågor han ställde om svensk samhällsforskning, diskuteras. Tvärtom: förbättring kräver självvransakan och diskussion.

Richard Swedberg

*Noter*

- <sup>1</sup> Ledamöterna är Erik Allardt (Finlands Akademi), Sverre Lysgaard (Instituttet for Sociologi, Universitetet i Oslo) samt Aage Sørensen (Harvard University). Författaren till denna notis är gruppens sekreterare.
- <sup>2</sup> Detta gäller t ex det kartotek över artiklar av svenska forskare i utländska facktidsskrifter, vilket sattes samman av Sirkka Germain.
- <sup>3</sup> Aktens nummer är SFS 414/69. Utredningen hade ursprungligen två diarienummer (Dnr 414/69S samt Dnr 267/70S), men inget material finns på det senare numret. Enligt information från Bjørn Henrichsen (1987), som arbetade som assistent till Stein Rokkan i utvärderingen, existerar inget material om utvärderingen i Rokkans efterlämnade papper i Norge. – Om ej annat anges, är citaten i denna notis hämtade från materialet i SFS 414/69.
- <sup>4</sup> I ett brev daterat den 16 mars 1970 skrev Rokkan sålunda till sin assistent Bjørn Henrichsen att då denne satte samman ett kodningsschema för forskningsanslag, skulle han ta följande kategorier i beaktande:
  1. Name of recipient (if collective project: principal investigator)
  2. Purpose of grant: licentiate thesis; doctoral dissertation; individual work by junior/senior university teachers; full research salary for university teacher; individual work by other research workers; collective data gathering project; infrastructure projects: a) computer programming; b) data archives; c) equipment; printing of publications; scientific conferences.
  3. Year of grant
  4. Institution(s)
  5. Amount of grant
  6. Duration of grant (difficult: check reports).
  7. Field of research: use crude classification based on the schemes in International Bibliographies



... this is *very* important because we want to pinpoint major *lacunae* in Swedish research.

8. Status of grantee at time of request: licentiate student, doctoral student, lecturer, docent, preceptor, professor, other.
9. Status *now* (1970).
10. Reports, publications based on research supported by grant:
  - a Licentiate theses: *year*
  - b Doctoral theses: *year*
  - c Internal papers, reports
  - d Printed articles in *Swedish*
  - e Printed monographs in *Swedish*
  - f Foreign language papers, publications (this will also be checked *directly* from the International Bibliographies and the list of Congress Papers ...)

Rokkan påpekade också att Henrichsen snart skulle märka att bland de olika anslagen fanns ett antal "uninteresting 'repeaters'", dvs anslag för publicering; återkommande stöd till vissa forskningsinstitutioner och liknande. Dessa kunde man snabbt addera upp och sedan ignorera. "What concerns us are investments in graduate research work for theses/dissertations, for later individual research, for collective research and for *new* infrastructure projects."

<sup>5</sup> Intrycket bör ej ges att Rokkan i huvudsak var kritiskt inställd till svensk sociologi och statsvetenskap. Vad åtminstone angår den senare var Rokkan på det hela taget "ej så negativ" enligt Olof Ruin (1987), som hade mycket med Rokkan att göra under denna period.

#### Referenser

- Allardt, E och H Valen, "Stein Rokkan: An Intellectual Profile", sid 11–38 i P Torsvik (red), *Mobilization, Center-Periphery, Structures and Nation-Building*. Bergen: Universitetsforlaget, 1981.
- Henrichsen, B (1987), Brev till Richard Swedberg daterat den 12 februari.
- Ruin, O (1987), Samtal den 9 mars 1987.
- Segerstedt, T (1987), Brev till Richard Swedberg daterat den 28 januari.
- Torgersen, U (1971), "Stein Rokkan 50 år". *Tidskrift för samfunnsforskning*, 12:93–98.

### Den offentliga beslutsprocessen – psykologiska och socialpsykologiska determinanter

#### Inledning

Under organisationsteorins utveckling har flera olika modeller framkommit, vilka alla sökt på ett adekvat sätt beskriva hur de olika delarna av ett organisationssystem fungerar i förhållande till varandra. Den situation en modellbyggare inom detta område befinner sig i är komplicerad: På en nivå i systemet finns de stora enheterna inom organisationen, såsom ledning, administration, arbetskraft, produktionsenheter m m – medan på en annan nivå faktorer som berör enskilda individer, med dessas speciella värderingar, lojaliteter, aspirationer etc är verksamma. Då man därför söker beskriva, och förklara, hur en organisation fungerar, samt predicera hur en given organisation kommer att fungera, är utsikterna små att lyckas om endast en av dessa två nivåer beaktas.

Arbetar man endast på den högre nivån – organisationsnivån – är risken stor att de agerande individerna ses som instrument i de större enheternas mekanik, dvs som delar som följer de större enheternas lagar.

Detta synsätt, som i grunden är en förenkling av verkligheten, kan ge relativt enkla och entydiga modeller för hur organisationen arbetar. Emellertid tenderar de att ge låg prediktionsstyrka i det enskilda fallet, och "rational strategic choice"-modellerna, vilka föförekommer inom många andra discipliner, såsom ekonomi, sociologi, political science – har med rätta kritiserats just därför att de inte tar tillräcklig hänsyn till individnivå (March, 1981; Van de Ven, 1983).

Det synes stå klart att varje modell som vill på ett realistiskt sätt beskriva hur en organisation fungerar, vilka beslut som fattas, och varför just dessa beslut fattas, i hög grad måste ta hänsyn till de motiv, personligt färgade eller av mera grupporienterad karaktär, som verkar hos de individuella aktörerna.

Att motivationsbilden hos individerna i en organisation är av stor betydelse för hur denna fungerar har också tidigt uppmärksammats av vissa organisationsteoretiker. Så bygger tex Herzberg et al (1959) på Maslows motivhierarki då han utformar sin utvecklingsorienterade arbetslivsmodell. Herzberg talar om två klasser av motivationsfaktorer, som ger positiv resp negativ arbetsmotivation, "motivatoriska" ("satisfiers", arbetsinnehåll, framgång, erkännande m m) resp "hygieniska" ("dissatisfiers", miljöfaktorer, företagspolicy, arbetsledning m m). De förra kan ge positiv motivation för arbetet, de senare negativ. Teorin är utvecklingsorienterad och ser alltså själva arbetet, och framgång i detsamma, som en potentiellt starkt motiverande faktor.

Inom disciplinen Political Psychology, som ju behandlar en speciell typ av offentligt handlande och beslutsfat-

tande, politikerns, har man tidigt uppmärksammat (tex Lasswell 1930, 1948) att aktörens personlighet och djupt förankrade motivkomplex spelar en roll för dennes politiska handlande.

Almond (1960) talar om manifest vs latent socialisering, där den latenta påbörjas i tidig ålder hos individen, och därvid styrs av faktorer såsom personliga värderingar, grad av behovstillfredsställelse, jag-styrka m m.

Kroeber (1966) diskuterar rationellt vs irrationellt politiskt beteende som funktion av jag-styrka och förekomsten av psykiska sk försvarsmekanismer.

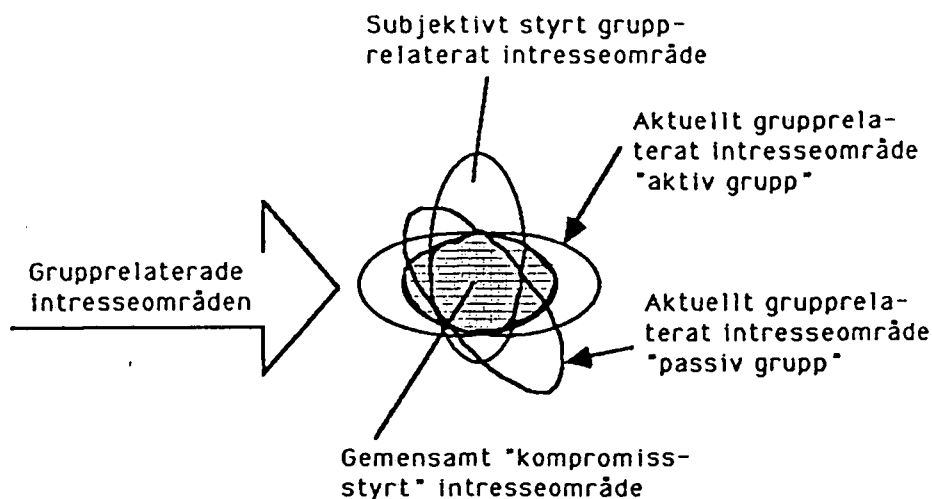
Med anknytning härtill conceptualiserar Knutson (1973) det komplexa samspelet mellan olika typer av determinanter för det politiska handlandet i en modell med 4 nivåer. Nivå I rymmer personlighetens grundläggande behovsstruktur, nivå II individens ideosynkratiska syn på sig själv, andra individer samt på orsak-verkan. Nivå III upptages av socio-kulturell samt informell inläring, medan vi på nivå IV finner den resulterande politiska ideologin och aktiviteten.

Inom Political Psychology bringas således akademisk psykologi och socialpsykologi i kontakt med den mycket konkreta verkligheten av politiskt handlande, ofta på internationell nivå. Det är vår uppfattning att i princip alla offentliga beslutssituationer med fördel kan studeras utifrån liknande utgångspunkter.

Vi skall i det följande skissera ett angreppssätt på den grundläggande frågan vilka determinanter som är aktu-

ella i beslutsprocesserna i en organisation. Vi kommer därvid att arbeta med en speciell konkret organisationsform, nämligen den kommunala, på vilken en generell modell tillämpas. Vi kommer därvid att söka identifiera beslutsprocessens determinanter utifrån i huvudsak psykologiska och socialpsykologiska utgångspunkter.

En fruktbar utgångspunkt för denna typ av analys synes vara den aktörsorienterade forskningstraditionen (Norman, 1980), en modell som sedermera har applicerats på kommunal projektverksamhet av Odenmar (1983). Varje aktör i en projektorganisation agerar utifrån sitt speciella intresseområde. De olika aktörernas intresseområden sammanfaller i det gemensamma, kompromisstyrda intresseområdet (figur 1). Varje individ ses alltså här som en aktör, som via tolkning av sin roll i systemet agerar, och interagerar med andra aktörer. Varje agerande har således sin egen verklighetsbild av såväl den egna rollen som av systemet i stort, en verklighetsbild som vanligen till stor del, men aldrig helt, stämmer överens med övriga aktörers. Individens handlande i en given situation bestäms av gemensamma inslag i verklighetsuppfattningen, men också av mera individrelaterade faktorer såsom kunskapsnivå, omvärld, emotionalitet, personlighet. Ytterligare faktorer är bindningar och lojaliteter såväl mellan olika aktörer som från den enskilde aktören gentemot intressegrupper inom systemet eller kanske utifrån bakomliggande ideologiska utgångspunkter.



Figur 1: Grupprelaterade intresseområden i ett byggprojekt. (Ur Odenmar, 1983, s 46).

Generellt kan sägas, att om i en beslutssituation syftet med (målet för) beslutet är entydigt definierat, om de olika möjliga alternativen alla är faktamässigt mycket väldokumenterade, samt om beslutsfattaren är helt obunden att besluta enligt vilket som helst av dessa alternativ, då finns relativt litet spelrum för beslutsdeterminanter av mera irrationellt slag; endast beslutsfattarens förmåga att läsa verkligheten blir utslagsgivande. Emellertid är så ytterst sällan fallet. I själva verket befinner sig byråkraternas beslutsfattare ofta i den situationen att han har att förlita sig på den handläggning av ärendet som föregått, dvs på underordnade tjänstemäns kompetens och omdöme (jfr Alvesson, 1983, s 138). Likaså kan ofta faktaunderlaget för beslutet vara ofullständigt, något som också ökar spelrummet för övriga determinanter.

Det är alltså fråga om ett komplext nät av orsaksfaktorer som ligger bakom de beslut som fattas i en formell organisation.

Orsaksfaktorer kan också vara beslutsfattares medvetenhet om att samhällets/kommunens behov och målsättning med en verksamhet lett till en sådan situation att en total översyn och omprövning erfordras för den fortsatta verksamheten.

Som exempel på orsaksfaktorer av "intern" karaktär kan nämnas den komplexa beslutsprocess som styrs av sektorsinriktade regelsystem, där även reglernas praktiska tillämpningsprinciper kan vara svåra att förstå för den oinvigde. Genom regelsystemets komplexitet förändras ofta dess funktion från att vara till hjälp till att snarare utgöra en störning, detta p g a de olika aktörernas begränsade möjlighet att se till helheten. Aktörerna i beslutsprocessen tenderar då alltmer att endast bevaka sina egna speciella intresseområden samt att ensidigt utnyttja regelsystemet inom dessa. Men om aktörer och beslutsfattare successivt övergår till passiv intressebevakning, förloras slutligen möjligheten att driva utvecklingen framåt. I de fall där utveckling trots allt sker delas ofta ansvaret för beslutets konsekvenser upp i så "små" delar att det stundom kommer att saknas ett definierbart lokalt ansvarstagande för helheten.

Vidare synes det som om starka fackliga organisationer ges ett alltmer betydande allmänpolitiskt inflytande genom sina representationer i många viktiga organ. Fackliga representanter agerar utifrån ett grupprelaterat intressefält, vilket inte alltid sammanfaller med den enskilde medlemmens.

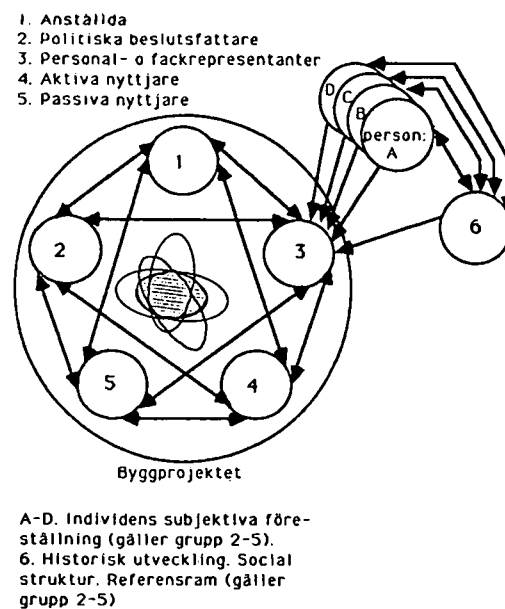
Beslutsprocessen i ett samhälle med stagnationstendenser skapar dessutom ofta stor osäkerhet inom de aktuella sektionerna. Sådan osäkerhet, hos tjänstemän, personal och fackrepresentanter samt hos politiker, påverkar ofta dessa aktörer på ett sådant sätt att de håller sig till konventionella uttrycksformer och beteenden,

vilket i själva verket är ett socialt sätt att motstå och skydda sig mot kanske nödvändiga förändringar.

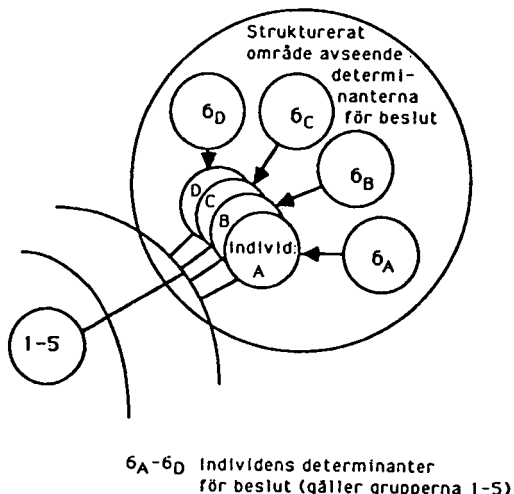
Då ju beslutsfattandet på olika nivå inom t ex kommunen ofta har långt gående konsekvenser för nyttjargruppen, synes det väl motiverat att söka skapa en mera detaljerad bild av samspelet mellan relevanta bakgrundsfaktorer, s k determinanter, utöver det rena dokumentationsunderlaget för besluten.

Ett sätt att nalkas denna problematik är att först från psykologiska och socialpsykologiska utgångspunkter definiera ett antal möjliga determinanter och sedan via konkreta fallstudier undersöka dessas faktiska betydelse i beslutsgången.

Vi ser i figur 2a en schematisk framställning av olika interna relationer i ett kommunalt byggprojekt (Odenmar, 1983). Pilarna visar interaktionsförhållanden, och som synes finns ömsesidig påverkan, givande och tagande av information, mellan de olika aktörerna (figur 2a). Vi intresserar oss här särskilt för de faktorer som har att göra med individens subjektiva föreställningar och verklighetsuppfattning (figur 2b). Varje individuell aktör eller grupp (1-5 i figur 2a) påverkar och påverkas alltså av andra aktörer i systemet, men gör så mot bakgrund av sin egen subjektiva verklighetsuppfattning, sin personlighet, sina värderingar, sin känsla för rätt och fel, sina ideologiska bindningar etc.



Figur 2a: Interna relationer i ett byggprojekt.  
(Ur Odenmar, 1983, s 48).



Figur 2b: Expansion av figur 2a. Individens determinanter (Odenmar).

Vid handläggningen av formellt beslutsunderlag i kommunen fattas ett stort antal beslut, en del av rutinkaraktär, andra av mera kvalificerat slag och med flera möjliga beslutsalternativ att beakta. Här, liksom i varje organisation, kan man identifiera vissa "relevanta aktörer", dvs individer som befinner sig i positioner där de måste fatta beslut som är av stor betydelse för organisationen och dess avnämare, och där beslutsunderlaget ger utrymme för olika valalternativ.

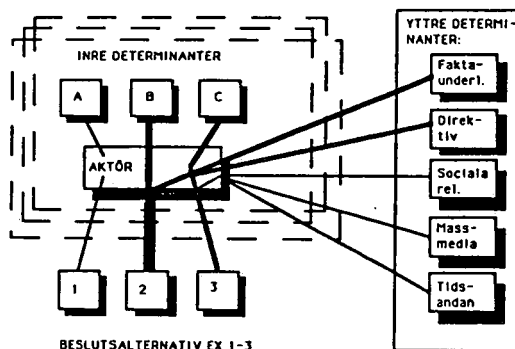
Besluten i kommunen kan ligga på tjänstemannanivå eller på politisk nivå. Ofta har ett ärende genomgått en omfattande handläggning på tjänstemannanivå innan det når den politiska församlingen för beslut. Här har alltså en rad bedömningar och beslut föregått det slutliga klubbslaget, bedömningar som är av avgörande betydelse för projektet eller frågan.

Handläggningen av större projektärenden sker på ett stort antal nivåer, projektets 'formalplan'. I vår första planering av föreliggande studie var tanken att studera beslutsprocesserna på ett flertal av dessa nivåer. Närmare analys gav emellertid vid handen att projektet får sin utformning och karaktär i huvudsak på ett begränsat antal nivåer i formalplanen, varefter beslut tagna på dessa nivåer granskas och implementeras på senare nivåer. Vi skall beteckna som "realplan" den eller de nivåer på vilka projektet får sin egentliga utformning. En sådan nivå är projektgruppen, utifrån vilken projektet ledes under hela dess utveckling.

### Begreppsramar

#### Begreppet determinant

I figur 3 utvecklas närmare de relationer som antydde i fråga om individrelaterade faktorer i figur 2b. Aktören i figur 3 förutsättes vara vad vi ovan kallat en relevant aktör i beslutsituation.



Figur 3: Beslutsalternativ.

Inom den streckade linjen befinner sig individen samt de inre, eller individrelaterade determinanterna (personlighet, begåvning, m m), utanför-ovanför denna sfär befinner sig de yttre determinanterna, såsom andra aktörer, direktiv, faktaunderlag. Under det streckade området återfinnes de olika möjliga beslutsalternativen.

I figuren går pilar från determinanterna genom aktören till beslutsalternativen. Dessa pilar visar hur en given determinant påverkar aktören, och hur denna påverkan ger en viss sannolikhet för att beslut enligt ett givet alternativ fattas.

Olika determinanter påverkar således aktören olika starkt i riktning mot ett visst alternativ, och i princip kan två determinanter motverka varandra.

Modellen kan tillämpas dynamiskt, dvs den kan "rullas" med avseende på tid, central aktör, eller ärende. Man kan således för varje ärende med en serie sådana figurer beskriva utvecklingen över tid för en och samma centralaktör. Eller man kan jämföra determinantuppsättningar för olika aktörer i samma tidpunkt resp över tid.

Vi ser i exemplet i figuren hur aktörens beslut styres till ett av tre beslutsalternativ. Styrningen är betingad dels av faktaunderlaget, dels av direktiv från annan aktör, dels av ett antal inre determinanter.

Modellen i figur 3 är här inte tänkt att användas för någon sträng kvantifiering av sannolikheter, men avser att ge en bild av begreppet determinant såsom vi här använder det. Sannolikhetsbegreppet synes lämpligt att

tillämpa också av den anledningen att det gör modellen väl lämpad för empirisk hypotesprövning medelst gängse statistisk metodik.

Begreppet determinant i detta sammanhang ses således som en faktor som i en beslutssituation med flera beslutsalternativ påverkar sannolikheten för olika beslut.

*Inre* – eller individrelaterade – determinanter är sådana som har att göra med aktörens kunskapsnivå, personlighet, begåvning eller, i det korta perspektivet, sinnesstämning, humör, grad av stress. Man kan inom denna grupp särskilja (a) inre medvetna, och (b) inre omedvetna determinanter.

*Yttre* determinanter, dels faktorer som faktiskt beslutsunderlag samt gällande direktiv i beslutsfrågan, men dels också faktorer som aktörens formella och informella relationer till andra personer i organisationen, lojalitetsbindningar, bakomliggande ideologisk förankring m m.

Dessa relationer kan vara av intern karaktär (t ex mellan arbetskamrater, personal, chef/underordnad), men också utgöras av organisationens interaktion med externa aktörer, såsom t ex massmedia. Man kan särskilja yttre determinanter som är (a) yttre i förhållande till individen, men ej den grupp han arbetar inom, och (b) yttre i förhållande till såväl individen som gruppen han arbetar inom.

Ordet interaktion är väsentligt i sammanhanget. Om exempelvis information om planerade åtgärder, eller om på viss nivå i organisationen redan fattade beslut, tas upp till diskussion i dagspressen, kan sådan diskussion, och inte minst då den som förs av organisationen ideologiskt närstående tidningar, tänkas påverka den fortsatta handläggningen av ett aktuellt ärende.

På detta sätt kan ett fortlöpande interaktivt utbyte mellan aktörer inom organisationen och allmänheten/massmedia fortgå, en process som i själva verket får funktionen att korrigera och avstämna handläggningen mot allmänhetens och intressegruppers önskemål och behov.

En intressant tänkbar variant av externrelationer bör här nämnas, nämligen det fall då ett beslut av någon relevant aktör i organisationen påverkats av dennes anticipation av någon extern reaktion på ett sådant beslut. Dvs beslutet fattas, eller fattas ej, därför att den beslutande förutser en viss reaktion utifrån.

### *Sambandsnivå*

Man kan särskilja två olika nivåer för samband mellan determinant och beslut: (a) övergripande nivå och (b) detaljnivå. Samband på övergripande nivå implicerar samband på detaljnivå.

### *Det kommunala beslutet*

Vi noterade tidigare hur kommunal projektorganisation karakteriseras av ett stort antal relationer mellan individer och grupper. Varje relationspil i figuren avser någon form av påverkan eller viljeyttring riktad från en aktör mot en annan, samt kommunicerad till denne. Inom varje gruppering inom projektet finns, som nämnts, en eller flera relevanta aktörer (RA), nyckelpersoner som har att planera och besluta inom ramen för direktiv från intressegrupp eller annan uppdragsgivare. RA utsättes således som individ för kritik, viljeyttringar och önskemål från andra aktörer till förmån för beslut enligt olika alternativ. Ofta befinner sig RA i en situation där oförenliga önskemål framföres från olika håll, önskemål som kanske alla i och för sig är välmotiverade.

Önskemål om beslut i ena eller andra riktningen kan tillställas RA såväl "underifrån" som "ovanifrån" som "från sidan" i organisationens hierarki. Samtidigt kan graden av faktaunderbyggnad till olika förslag variera starkt.

Här bör man observera (1) att i princip varje beslut på en given nivå i systemet till stor del tages utifrån det utredningsmaterial och de rekommendationer som handläggning på lägre nivåer lett fram till, samt (2) att vanligen den enskilde beslutsfattaren i systemet ej har personligt ansvar för ett fattat beslut: Antingen förelägges beslutet en beslutande församling som rekommendation, eller går det som rekommendation vidare ett steg upp i hierarkin för att där bli föremål för en ny beslutsprocess, osv. Denna punkt är av intresse, inte minst därför att principiellt den enskildes relativa ansvarsfrihet rimligen ökar spelrummet för determinanter utanför faktaunderlaget.

Detta betyder att projektets utformning, och i praktiken det slutliga beslutet som godkänner en viss projektutformning, till viss del bestäms av beslut som tas på tidiga nivåer, på tjänstemannaplanet. Här finns ofta en ingående faktakunskap, här har man överblick över olika handlingsalternativ väsentliga för projektets senare utveckling. Vid identifiering av 'relevanta aktörer' bör detta beaktas.

Men gränsen mellan 'tjänsteman' och 'politiker' kan också vara flytande. Så kan t ex en tjänsteman tänkas handla ej bara utifrån rent faktaunderlag, utan även utifrån sin politiskt/ideologiska bakgrund.

Samtidigt skall ärendets styrning på formellt politisk nivå inte underskattas. Det är ofta här som den större överblicken finns samlad, här är man medveten om stämningar och värderingar hos uppdragsgivare och målgrupper, här har man formella möjligheter att ändra, modifiera, släppa fram eller stoppa ett ärende, här finns formellt forum för debatt och argumentation och därmed också plats för initiativ från enskilda aktörer, t ex i

nämnder och andra beslutande församlingar.

När vi därför talar om "relevanta aktörer" i kommunala projekt, kan sådana vara exempelvis projektledare och andra tjänstemän på projekteringsnivå, ordf och vissa ledamöter av berörd nämnd, kommunstyrelseordf samt vissa medlemmar av kommunstyrelsen.

Vid analys av tagna beslut, och av vilka faktorer som påverkat dem, är vidare de beslutshandlingar och protokoll som upprättas i samband med förhandlingar i nämnder, kommunstyrelse och i kommunfullmäktige av betydelse. Sådana handlingar är offentliga dokument. Vid analys av effekten av tagna beslut, blir bl a den dokumentation av betydelse som dagspressen och dess reaktioner utgör.

#### *Referensram för individrelaterade determinanter*

I det följande skall vi söka identifiera ett antal individrelaterade parametrar, som sedan får tjäna som utgångspunkt för formulering av tänkbara inre determinanter i beslutsprocessen. Vi väljer därvid att arbeta inom den sk ego-psykologins referensram (Hartmann, 1958; Erikson, 1950). Det betyder att vi ser delar av individens nuvarande beteende såsom en produkt av hans/hennes tidigare psykosociala livshistoria. Personligheten, som den ser ut idag, är resultatet dels av genetiska dispositioner, dels av en psykologisk utvecklingsprocess med början i tidiga barnaår. En viktig del av individens personlighet utgöres av det sk Jaget, eller Ego – individens samlade mentala resurser för realistisk anpassning till verkligheten. Jag-styrka, motivation och ångesttolerans blir här viktiga faktorer, liksom begåvning och kompetens.

Olika individer löser sina konflikter och mellanhanden med sin omgivning på olika sätt, med olika metoder, mer eller mindre realistiskt, mer eller mindre framgångsrikt, och var och en tenderar därvid att i stort sett följa ett mönster, ett sätt att fungera, som från situation till situation uppvisar viss konstans och regelbundenhet. Förutom de begränsningar som sättes av rena begåvningsfaktorer, utgör detta mönster enkelt uttryckt individens personlighet, och inom modern testpsykologi har utvecklats en rad mätinstrument som med relativt stor säkerhet ger en bild av personlighetsstrukturen.

De intra-psykiska processer som ligger bakom aktörens handlande i beslutssituationen kan alltså till en del härledas ur hans samlade socio-psykologiska utveckling från tidiga till senare år, och de metoder med vilka han löser sina problem idag karakteriseras av en mer eller mindre objektiv och realistisk syn på verkligheten. Populärt uttryckt kan en individ i högre eller lägre grad "blunda" för verkligheten, och detta utan att personen egentligen själv behöver vara medveten om detta. Orsa-

ken till sådan selektiv perception kan ofta spåras i individens tidiga psyko-sociala historia. Överhuvudtaget är individens grad av *medvetenhet* om egna motiv och känslor i förhållande till andra människor av intresse då man vill identifiera determinanterna till beslutsprocessen.

Likaså är graden av *emotionell kontroll* en viktig parameter i sammanhang: Låter sig aktören lätt provoceras av t ex meningsmotståndare, och leder i så fall detta till ökad emotionalitet med åtföljande brist på objektivitet?

En annan parameter av intresse är här förmågan till 'inkänning', eller *empati*, med andra människor, dvs den grad vartill en individ har förmåga att sätta sig in i och emotionellt förstå hur andra människor påverkas av ett visst handlande. Uppenbarligen är detta av betydelse då en beslutsfattare skall göra sig en bild av konsekvenserna av ett tilltänkt beslut. Stora variationer i detta avseende föreligger, helt inom ramen för vad som kan kallas normalt beteende, medan extrem brist på emotionell inkänning, parat med sk narcissistisk självcentrering, utgör väsentliga inslag i den psykopatiska personligheten.

Psykopaten upplever andra människor som i huvudsak instrument för att förverkliga hans egna syften och önskemål. Som sådana är individerna omkring honom antingen 'användbara' (vänner) eller 'oanvändbara' (fiender). Detta är en attityd mot omvärlden som är i grunden omogen; individer ses av psykopaten som objekt med den enda nyttofunktionen att tillfredsställa hans egna behov. Därav följer också att psykopaten saknar förmåga till medkänsla.

Av stor betydelse för beslutsprocessen är uppenbarligen aktörens verklighetsbild. I själva verket kan den intrapsykiska utvecklingen ses som utveckling från subjektiv jagcentrerad till en mera objektiv och realitetsanpassad orientering, styrd delvis av riktlinjer och normer som individen accepterat och övertagit från föräldrar och samhälle.

Långt gående diskrepans mellan subjektiv och objektiv verklighetssyn är ofta ett tecken på *neurotiska inslag* i personlighetsbilden. Sådana störningar kan ha sitt ursprung i traumatiska upplevelser eller relationsproblem under någon tidigare fas i livet.

Allmänt sett kan många välkända beteendetyper och attityder ha sin grund i neurotiska störningar. Exempel är "överdriven aggressivitet", "överkänslighet för kritik", "lätthet till avundsjuka", "rädsla för att opponera sig mot överordnade", "auktoritära tendenser", "överdriven tendens att hämnas oförrätter", "oförmåga till emotionellt engagemang", "överdriven egocentricitet".

Den teoretiska begreppsram vi här skisserat ansluter således till dynamisk personlighetspsykologi. Begrepp såsom neuroticism, psykopati, utvecklingsnivå, objektrelationer, medkänsla och personlig mognad står därvid i centrum. Vi menar att man mot denna bakgrund har

goda möjligheter att beskriva och förstå väsentliga delar av mänskligt handlande i olika situationer, som t ex beslutsfattande. Mot denna bakgrund synes det också rimligt att antaga att spelrummet för bl a sådana psykologiska och socialpsykologiska determinanter blir större ju mindre det rena faktamässiga beslutsunderlaget är i en fråga, och ju mer markerade avvikelser i ovan angivna parametrar beslutsfattaren uppvisar. I föreliggande empiriska studie undersöktes närmare rimligheten i ett sådant antagande.

Avsikten med nedan rapporterade pilotstudie var att generera underlag för en prospektiv studie där beslutsprocessen följes i konträra beslutsmiljöer med avseende på de här identifierade determinanterna.

### *En pilotstudie*

#### *Förutsättningar*

Föreliggande pilotstudie är närmast att betrakta som en praktisk idéskiss på en undersökningsmetodik som kan tillämpas i en rad kommunala eller statliga beslutsmiljöer. Vid varje handläggning av ett större ärende, där många beslutsfattare agerar med viss frihet, blir frågor av den typ som här ställs relevanta, nämligen vilka inre och yttre determinanter som påverkar ärendets behandling.

Med det begränsade antal försökspersoner som ingick i föreliggande typstudie är det inte möjligt att utvärdera resultaten med statistisk kvantitativ analys. Däremot kan validiteten i metodiken bedömas genom att man granskar konsistensen i den totalbild som framkommer ur testningar, intervju och observation av aktörerna i fråga.

Vår avsikt är att huvudlinjerna i detta arbete skall kunna användas som förlaga till betydligt mera omfattande undersökningar av beslutsförhållandena i förskolor och samhälle viktiga frågor.

De resultat som redovisas skall därför ses som indikationer vilka kan tas som utgångspunkt för fortsatta studier.

Ett antal kommunala byggprojekt utvaldes för undersökning, alla administrerade av Fastighetskontoret i Malmö och detaljredovisade i annat sammanhang (Odenmar, 1983). De aktuella projekten gällde utbyggnad av barnomsorgen, byggandet av ett elevhem samt en vårdskola. Samtliga projekt hade samma projektledare.

Via intervju med projektledaren identifierades inom varje projekt en aktör som bedömdes ha stor relevans för de ställningstaganden projektets successiva utveckling är beroende av. Denne tillfrågades om han/hon var villig att medverka i undersökningen, vars syfte och metoder förklarades. Samtliga tillfrågade förklarade sig villiga.

Samtliga dessa aktörer har varit aktiva inom *pro-*

*jektgrupper*. Det är utifrån projektgruppen som projektet styrs och utvecklas. Här delegeras åtgärder till konsulter och specialister, här inhämtas fortlöpande information om hur arbetet fortskrider, problem som uppstår, här tas beslut om ändringar och korrigeringar för att lösa uppkomna svårigheter etc. Projektgruppen är ansvarig 'uppåt' till resp berörd nämnd, bl a vad gäller de ekonomiska ramarna. Gruppen ansvarar också för att de intentioner uppfylls som ligger till grund för projektbeställningen, främst i den bemärkelsen att de har mandat att fatta beslut i för projektets drivande väsentliga frågor.

En projektgrupp utgöres av en projektledare samt ett antal personer som bedöms som viktiga för projektets utformning. Ofta är dessa aktörer genom sin tjänsteposition självskrivna i gruppen, i andra fall kan ytterligare personer efter inledande diskussioner fogas till gruppen.

Projektgruppen kan sägas dominera en mellanfas i projektets utveckling, medan initialfasen utgöres av projektfödelsen med tillhörande initiativ och ställningstaganden inför en projektstart. Slutfasen utgöres i huvudsak av de slutliga formella besluten samt implementering av projektgruppens konkreta åtgärdsförslag. Medan projektets målsättning och ekonomi i stort definierats i direktiv till projektledaren, blir dennes uppgift i de första faserna att tillsammans med övriga gruppmedlemmar arbeta fram en rad detaljbeslut. Det bör understrykas att det i detta skede föreligger "frihetsgrader" vad gäller vilken riktning projektet tar, dvs väsentliga aspekter av projektets utformning blir beroende av diskussionerna inom projektgruppen på denna tidiga nivå. Motivation, intresse samt värderingar hos gruppmedlemmarna spelar här en roll, liksom förmåga till samarbete samt kompromissvillighet. Det senare är av betydelse inte minst av tidsskäl, då samarbetsvårigheter lätt försenar projektarbetet.

I vår analys av organisationsplanerna kom vi således att fokusera på projektgruppen såsom det aktionscentrum där en rad för projektet relevanta beslut fattas. Projektgruppen tycktes alltså vara ett lämpligt studieobjekt i föreliggande pilotundersökning med syfte att kartlägga några för de successiva besluten väsentliga determinanter.

#### *Metod*

##### *Intervjupersoner*

Intervjuer och testningar företogs på 4 personer, samtliga ingående i planeringsgruppen för resp projekt och tillhörande kategorien tjänstemän eller politiker. En av dessa utgjordes av projektledaren för samtliga projekt.

### Undersökningsledare

För planering och uppläggning av undersökningen har svarat docenterna Holger Klintman och Bo Hagberg från Gerontologiskt Centrum i Lund, samt tekn dr Uno Odenmar, projektanknuten forskare vid Gerontologiskt Centrum.

### Undersökningsinstrument

#### Psykologiska test

Följande tests användes: (1) MMPI, (2) CMPS

1. MMPI är ett personlighetstest som består av ett antal kort, vart och ett med ett påstående. Personens uppgift är att besvara frågorna med ett 'ja' eller 'nej' genom att sortera korten i en ja- och en nej-hög.

MMPI (Minnesota Multiphasic Personality Inventory, version: Kincannon Mini-Mult) ger en nyanserad bild av individens personlighetsstatus, neurotiseringsgrad m m. Exempel på faktorer som mätes är depression, hypokondri, paranoisk läggning, ångesttendenser, sänkt psykisk energinivå (se Appendix).

Generellt kan sägas att höga poäng i MMPI och CMPS på skalor som mäter neurotiska avvikelser förväntas på övergripande nivå påverka beslutsprocessen i riktning mot mera irrationella, 'neurotiska' beslut, styrda mera av personligt färgade behov än av sakläge och projektmål. På detaljnivå återspeglas denna disposition i att individen väljer i första hand det beslutsalternativ som tillfredsställer hans eller hennes personliga motiv, först i andra hand saksak eller avnämarnas behov.

2. CMPS (Cesarec-Marke: Personlighetsschema) är ett papper-och-penna-test som ger en beskrivning av individens personlighet längs ett antal behovsrelaterade dimensioner, såsom neurotisk självhävande, dominans, sociabilitet m fl (se Appendix). Testet har visat sig relativt väl avtappa väsentliga aspekter av individens behovsstruktur.

#### Intervju

Intervjun kan sträcka sig över en eller flera sessioner, allt efter vad som upplevs som nödvändigt för informationsinsamlingen. I intervjun tas upp:

1. Anamnestic data (födelsedata, familjeförhållanden (uppväxt), militärtjänst, skola, utbildning, karriär, fritidsintressen m m).
2. Personliga relationer och attityder (gentemot föräldrar, barn, kamrater/under-/överordnade, karriärens roll och utseende, syn på den egna yrkesmässiga positionen, allmän livssyn m m).
3. Fokuserad intervju. (De relevanta besluten, alternativanalys, upplevd opposition).

### Procedur

Intervjuaren träffade intervjupersonen på dennes arbetsplats för en session på mellan 1 och 2 timmar. Härvid utfördes först den rena intervjun, varefter personen fick besvara frågorna i MMPI. Svaren på frågorna i CMPS insändes till Gerontologiskt Centrum per post i efterhand.

### Analys

Som vi sett i det föregående kan i princip data från undersökningar av denna typ analyseras antingen med avseende på övergripande samband determinanter/beslutsprocesser och/eller avseende detaljsamband mellan determinanter och enskilda beslut. P g a den retrospektiva karaktären i föreliggande arbete kom analysen att koncentreras huvudsakligen på den övergripande nivån, detta bl a därför att det visade sig svårt för intervjupersonerna att ett eller flera år i efterhand rekapitulera enskilda detaljer kring förekommande beslutsdiskussioner, vilka alternativ som förekommit, den egna inställningen till resp alternativ etc. Vi bedömde också risken alltför stor för minnesfel och -förvanskningar för att i detta läge forcera denna analyslinje.

Däremot visade sig materialet väl lämpat för analys på övergripande sambandsnivå. Här fanns betydligt fylligare, och livligare intervju material att använda.

Analysen av erhållna data kom således att ta sikte på att

(a) via intervju materialet samt annan kunskap om projektens uppläggning studera karaktären hos arbetet i projektgrupperna, arbetsklimat och arbetsmetoder

(b) via intervju material samt testinstrumenten söka förstå projektgruppens ställningstaganden och beslut såsom funktion av relevanta inre och yttre determinanter

Det skall här åter påpekas, att i den sk realplan som här tillämpades (jfr ovan) tonvikten låg på projektgruppen och dess fortlöpande arbete med utformning och styrning av projekten.

### Resultat

Då intervju personerna uttryckt önskan om att materialet presenteras på sådant sätt att den enskilde ej utlämnas kommer här resultaten att ges i generell form. Detta innebär inte att värdet i resultaten minskar, eftersom vårt syfte har varit att söka generella principer för kommunalt beslutsfattande av detta slag, samt att påbörja en kartläggning av viktiga faktorer, yttre såväl som inre, som påverkar beslutsprocessen.

Gemensamt för samtliga projekt visade sig vara att de kan betecknas som 'lyckade', dvs deras genomförande innebar i stort sett ett förverkligande av projektens ursprungliga målsättning. Det fortlöpande arbetet i pro-



jektgrupperna, som alltså alla hade samma projektledare, karakteriserades av öppenhet och problemorientering snarare än prestigeorientering.

Vid studium av olika determinanternas inverkan på beslutsprocessen i långtidsprojekt av detta slag måste ständigt tidsaspekten beaktas: I vilket utvecklingsstadium befinner sig projektet när det eller det beslutet skall tas? Karakteristiskt tycks vara, att ju tidigare i projektet vi befinner oss, desto större är spelrummet för inre, individtypiska determinanter i besluten. I senare skeden, däremot, har utvecklingslinjerna i viss mån fastlagts, den subjektiva formgivningen avtonat, medan projektbesluten i allt högre grad påverkas av yttre determinanter, såsom t ex reaktioner från massmedia, ekonomiska realiteter, feedback från olika intressegrupper m m.

Vi kunde i våra fallstudier konstatera hur projektledarens (P) accept av projektledarskapet var till väsentlig del en funktion av hans engagemang för den allmännyttan som realiseringen av dessa projekt, rätt utvecklade, skulle kunna resultera i. Dessa acceptansbeslut, i ett mycket tidigt stadium av projekten, föll sig naturligt mot bakgrund av det inslag i P:s personlighet som vi kan beteckna som en demokratisk icke-auktoritär attityd mot omvärlden i kombination med en stark vilja att aktivt påverka den sociala verkligheten. Till detta kom en realistisk självtillit inför uppgiften som var möjlig tack vare en relativ frihet från neurotiska inslag i personligheten. P:s sociala engagemang visade sig vara grundlagt i tidiga år under en uppväxt i arbetarmiljö, där P tidigt uppmuntrades till självständighet och ansvarstagande.

Beslut om val av medarbetare är naturligtvis av utomordentlig betydelse för ett projekts framtida utveckling, och P fattade, fortfarande mycket tidigt i projektutvecklingen, dessa beslut. P valde därvid medarbetare som, förutom kompetens, var självständiga icke ja-sägare, aktiva samt framför allt också engagerade för projektens idé. P visade i sina personval ingen önskan att auktoritärt styra grupperna, snarare en vilja att maximera gruppens effektivitet. Dessa val kunde göras inte minst tack vare hans uttalade uppgiftsorientering och brist på självhållningsbehov.

Valet av arbetsmetoder är likaså exempel på beslut som fattas tidigt i projekten och till stor del styrs av inre determinanter: Det klimat av uppgiftscentrering och frånvaron av aggressiv självhållning som vi konstaterat i grupperna är helt en funktion av de deltagandes personliga framtoning.

I senare skeden av projekt av detta slag kan de aktuella ledningsgrupperna komma att ändra sin sammansättning. Yttre faktorer såsom nya intressegrupper eller behov av nya slag av kompetens kan nödvändiggöra detta. Detta kan i sin tur leda till att arbetsmetoder och rådande besluts klimat förändras. Sådana förändringar

kan leda till svåra påfrestningar för vissa av de ursprungliga deltagarna. Vi kunde observera hur i ett fall en självständig och kreativ person ur den ursprungliga projektgruppen förlorade all initiativförmåga då gruppen utökades med ett antal nya medlemmar. Projektet hade då nått ett stadium då vederbörande inte ansåg sig kunna bidra med mera, och därför beslutade att avgå.

Generellt kan sägas att såväl frivillig medverkan som tillämpade arbetsmetoder i de tidiga formgivande stadierna av beslutsarbetet i ett projekt kan vara kopplade till aktörernas personliga karakteristika, grundlagda under barn- och uppväxtåren, och solidifierade i senare vuxen-erfarenhet.

I det följande listas de viktigaste determinanterna för projektarbetets beslutsfattande. Det bör observeras att dessa nu ej är teoretiska konstruktioner, utan utgöres av empiriska observationer med sin konkreta motsvarighet i det faktiska projektet.

#### A. Yttre determinanter

Vid analys av intervjumaterialet har flera yttre determinanter av vikt för beslutsprocessen i projekten framkommit. I det följande redovisas de viktigaste.

#### Behov i samhället/kommunen

Om ett behov hos en grupp av användare ute i kommunen blir tillräckligt starkt kommer det att ta sig uttryck bl a i form av framställningar till någon ansvarig politiker eller tjänsteman. Denne kan sedan efter utredning ta initiativ till åtgärder i form av t ex beslut om projektetablering (se även Inre determinanter).

#### Politisk förankring

Vid politiskt majoritetsstyre kan vissa projekt få särskilt stöd om de ligger i linje med en viss politisk ideologi.

#### Intressegrupper och organisationer

Vid genomförandet av ett projekt spelar olika intressegrupper en viktig roll. Det kan gälla olika fackorganisationer, vilka kan ha representanter i projektgruppen, eller det kan gälla andra intresseorganisationer som på olika sätt ger sina önskemål tillkänna till projektledningen. Den senare idkar ej sällan uppsökande verksamhet genom konsultationer med olika berörda grupper. Ofta måste därvid beslut fattas vilka med nödvändighet blir kompromisser mellan olika divergenta intressen hos de berörda grupperna, och där tyngden i inflyandet samvarierar med graden av värdegemenskap.

### Ekonomiska ramar

En av de tyngsta determinanterna för projektrealiseringen är de ekonomiska ramarna. Om avsteg från givna ramar skall kunna göras måste medgivande inhämtas från beslutande församling, t ex berörd nämnd. En kontinuerlig avrapportering och avstämning förekommer därför också.

### Problemdefinition, samstämmning av målsättningar

Av betydelse för det kommande projektarbetet är också att deltagarna är överens om projektets målsättning, dess ram. Vad skall åstadkommas, på vad sätt, för vilka avnämare, inom vilka tids- och ekonomiska ramar? En person som tillfrågas om han vill ställa upp i projektgruppen måste få en fullständigt realistisk bild av vad som avses med projektet, för att med denna som grund ev kunna mobilisera den entusiasm som sedan blir ett 'bränsle' att jobba på genom de olika svårigheter som alltid dyker upp i projektarbete.

Vi tar upp detta med ramdefinition, därför att vi i olika sammanhang kunnat observera hur ett tidigare friktionsfritt samarbete drastiskt försämrats då ett 'rambrott' inträffat. Efter förändring i någon väsentlig aspekt av ett projekts målsättning har t ex vissa medarbetare plötsligt känt sig främmande för projektet, inte längre kunnat mobilisera entusiasm. I många fall kan det nya läget betyda att man antingen måste låta projektet gå i stå, eller söka byta ut den berörda medarbetaren.

Detsamma kan inträffa om t ex målsättningsdiskussionen från början varit ofullständig.

### Massmedia

I de projekt vi studerat har massmedias roll varit mest påtaglig före projektstarten, alltså vid opinionsbildning och vid spridningen av information om ett behov ute i kommunen.

Under projektens gång har massmedia sannolikt främst spelat rollen av informationsmottagare från ansvariga politiker eller projektledare för vidarebefordran till allmänheten, information t ex rörande de konsekvenser i korta perspektivet olika beslutsalternativ kan tänkas få.

### B. Inre determinanter

Med 'inre' determinanter menas här faktorer som är intimt knutna till de relevanta aktörernas inre-psykiska verklighet, personlighet, begåvning, motivation m m.

Karakteristiskt för de studerade projektgrupperna var, som nämnts, att deltagarna kunde samarbeta i en atmosfär av öppenhet och problemcentrering. Viktigt var att personligt prestigetänkande ej fick ta överhanden.

Det är närmast en självklarhet att prestigeorientering på bekostnad av problemorientering ej är en tillgång för projektarbetet, och att det alltså är önskvärt att söka åstadkomma en i detta avseende gynnsam gruppsammansättning. I många fall kan dock projektets medlemmar ej väljas fritt, flera är självskrivna från början. I andra fall kan emellertid projektledaren via samtal med prospektiva medarbetare känna sig fram till den som han/hon känner sig kunna samarbeta med, och som samtidigt kan tillföra projektet viktig kompetens. Uppenbarligen blir i dessa fall personvalet till stor del beroende av projektledarens egen personlighet och omdöme.

### Engagemang

Karakteristiskt för de studerade grupperna var ett klart uttalat engagemang i projektens idé. I den mån en fri selektion av deltagare görs kommer i ett tidigt skede de oengagerade, ointresserade kandidaterna att sällas bort. De som till fullo ställer upp på projektet blir kvar. Engagemanget är av synnerlig vikt för ett dynamiskt och fruktbart projektarbete, en värdefull kraftkälla, det gäller inte minst projektledaren. Detta visar sig främst när svårighetsgraden i beslutsfattandet ökar, varvid engagemanget bäddar för en större beredvillighet att övervinna motsättningar i beslutsprocessen.

### Problemorientering och jag-styrka

Som påpekats är en problemorienterad attityd till arbetet väsentlig. På visst sätt är en sådan attityd en förutsättning för det engagemang i projektets idé som nyss nämnts. Men förmågan till problemorientering förutsätter också att individen ej störs av inre-psykiska konflikter. Sådana störningar går obönhörligen ut över förmågan till realistiskt, objektivt tänkande. Uttryckt i psykodynamiska termer: Individens jag måste ha frihet att använda sina energier till kreativt arbete med den yttre verkligheten i syfte att finna konstruktiva lösningar på de aktuella problemen (inom projektet). Den individ fungerar bäst, fattar de mest rationella besluten, som ej i någon högre grad är behäftad med psykiska störningar, och som har en jag-styrka som kan klara av såväl kritik som andra svårigheter som uppträder under projektarbetets gång.

Intervju och observation av de aktuella projektarbetarna ger också vid handen att alla besitter, förutom jag-styrka, hög grad av psykisk uthållighet samt förmåga att under lång tid arbeta engagerat inom ett givet intresseområde.

### Samarbetsförmåga

Att samarbeta i en projektgrupp ställer bl a höga krav på förmågan att kommunicera och verbalisera sina tankar

och synpunkter. Samtliga projektarbetare uppvisade hög grad av denna förmåga.

Men samarbetsförmåga innebär också tolerans och förmåga att kompromissa där så behövs. Intressant är här att merparten intervjupersoner visade sig ligga relativt lågt på den faktor (index III) i CMPS-schemat som mäter aggressivitet samt aggressiv non-konformism, dvs tendens att vanemässigt och med aggressivitet hävda avvikande meningar utan att ha egentlig objektiv täckning härför. Median för gruppen var här = 2 (normvärde = 5. Med "normvärde" menas det genomsnittsvärde i en större normalgrupp som erhållits vid testets normering och som i manualen anges av testkonstruktören. Aktuell normeringsskala är därvid 9-gradig och normalfördelad).

Noteras skall också att projektledaren, som i hög grad influerat projektarbetet, låg mycket lågt på denna skala (=2) samt extremt högt på skalan 'sociabilitet' (=8, normvärde=5), dvs samarbetsmotivation. Vidare hade denna mycket låga värden på skalorna Pt och Sc i MMPI (värde 27 resp 34, normvärde=50), vilket kan indikera en hög grad av realistisk verklighetsuppfattning, relativ ångestfrihet och självsäkerhet. Kombinationen låg aggressivitet och en uttalad sociabilitet och ångestfrihet hos en aktiv projektledare kan ge ett arbetsklimat som bildar en gynnsam bakgrund till den aktuella beslutsprocessen.

#### *Ambition att göra ett fördelaktigt intryck*

På en av skalorna (L) i MMPI kunde hos samtliga intervjupersoner observeras en förhöjning. Höga poäng på denna skala innebär att personen ifråga ser som viktigt att göra ett fördelaktigt intryck. I kombination med intervjudata blir tolkningen att dessa personer även är mycket samvetsgranna och konsekventa i sina handlingar. Detta drag kan vara en tillgång då man arbetar i en offentligt utsatt position, och det ger naturligtvis en positiv påverkan på det sätt man arbetar och beslutar på i projektsammanhang.

#### *Känslighet för avnämarens behov*

Av intervjuerna framgick att samtliga projektarbetare gav hög prioritet åt avstämning mot användarnas behov och önskemål. Attityden var djupt förankrad, inte minst på projektledaren som var klart avnämarorienterad. Man vill närmast tolka detta som ett uttryck för en uttalad känslighet för andras behov, en förmåga till inbundenhet.

Denna determinant får bedömas som synnerligen viktig för slutresultatet av ett projektarbete. I en rad frågor under arbetets gång finns möjlighet att inhämta information från användargrupper eller representanter för dessa. Det är fullt möjligt för en projektgrupp att arbeta

med olika policy vad gäller just användaravstämningen, och då med varierande slutresultat.

Nu sätter faktorer såsom ekonomiska ramar samt realismen i synpunkter från framtida användare gränser för vad projektgruppen kan förverkliga. I själva verket ställs projektarbetarna ofta i besvärliga kompromiss- och val-situationer, där en användare önskar ett, en annan ett annat, samt den ekonomiska verkligheten säger ytterligare något annat. Att klara dessa valsituationer, med bibehållet förtroende hos olika avnämare ställer stora krav på projektansvarigas stresstålighet och integritet. Därvid blir determinanter såsom uppriktigt engagemang, jag-styrka och noggrannhet av stor betydelse för avvägning av beslut visavi olika kontrahenter.

#### *Beroende av konstans i målsättningen*

Som diskuterades i avsnittet om problemdefinition (se Yttre determinanter, ovan), kan, sett ur gruppmedlemmens synvinkel, projektets karaktär förändras, såväl genom faktiska yttre förändringar i tex direktiven som genom att nya aspekter klargöres för projektarbetaren, aspekter som tidigare funnits men ej klart framgått. Man kan därvid ibland tala om en successiv kunskapsutveckling om projektet hos den enskilde projektmedlemmen: Projektets alla intentioner, dess olika delmål, dess tyngdpunkter och prioriteringar kan tillsammans utgöra ett så pass komplext system, att det blir svårt för den prospektive projektmedarbetaren att från början rätt conceptualisera detta. Det kan då inträffa att denne först långt senare blir medveten om sådana aspekter av projektet som gör att hans/hennes entusiasm för arbetet radikalt förändras.

Nu kan olika individer vara i olika grad känsliga för sådana förändringar, detta beroende på snävheten i deras engagemang eller på graden av deras förmåga att acceptera förändringar. I våra fallstudier noterade vi, som påpekats, vissa situationer där rambrott förekom. Därvid förändrades den deltagandes roll radikalt på motivationssidan och personen gick från en aktiv ledarroll till en mera passiv iakttagares. Tidigare entusiastiska medarbetare kan på detta sätt t o m bli aktiva motståndare i en beslutssituation som fjärrmar projektet från den ursprungliga målsättningen.

Determinanten är värd att notera, då den kan ha betydelse för projektutvecklingen.

(För fullständiga testdata på MMPI Minmult samt CMPS, se Appendix).

#### *Diskussion*

I föreliggande arbete har gjorts ett försök att i ett antal fallstudier kartlägga några viktiga orsaksfaktorer (determinanter) bakom ledningsgruppens beslutsarbete i kom-

munala byggprojekt. Två typer av determinanter har uppmärksammats: Yttre (faktorer utanför individen) och inre (faktorer inom individen).

De fallstudier som tagits upp (tre byggprojekt, som redovisats i detalj av Odenmar, 1983) karakteriserades av relativt friktionsfritt samt problemorienterat projektgrupparbete. Denna homogenitet mellan de tre projekten har sannolikt dels berott på att de hade samma projektledare, dels på likheter i vissa grundläggande avseenden mellan deltagarnas personliga förutsättningar, begåvning m m.

Projektledarens sätt att leda grupperna har väsentligen präglats av hans värderingar och hans personlighet. Testinstrumenten avspeglar härvidlag också vissa personlighetsdrag som måste anses ha varit tongivande för projektarbetet.

Det skall också observeras att övriga intervjuade projektgruppdeltagare till sin personliga framtoning var sådana att de gick väl ihop med projektledaren (populärt uttryckt 'personkemin stämde'). Denna kombination av individer resulterade i att arbetet kunde fortgå under sakligt och konstruktivt meningsutbyte, framdrivet av ett gemensamt engagemang för uppgifterna. Beslutsatmosfären i grupperna har vidare styrkts av inre determinanter såsom frånvaro av aggressivitet och aggressiv självhävdelse, samvetsgrannhet, sociabilitet, en önskan att göra väl ifrån sig samt jag-styrka. Dessa determinanter observerades i de tillämpade mätinstrumenten (MMPI, CMPS) och fick också stöd i intervjumaterialet.

Det skall återigen poängteras att det finns faktiska frihetsgrader i utvecklingen av beslut av detta slag, dvs utformningen är beroende av en rad beslut som fattas i bl a ledningsgruppen, beslut som grundar sig på bedömningar och värderingar. Detta framgick tydligt i intervjuerna och framstod närmast som en självklarhet för deltagarna. Detta innebär att om i stället andra personer medverkat i projektet, personer med andra värden på de inre determinanterna, då skulle detta resultera i en annan typ av beslutsarbete, med delvis andra prioriteringar och därmed ett annat beslutsutfall.

Personval och personkombinationer i långtidsprojekt framstår således som synnerligen viktigt för beslutsarbetet. Av vikt är därvid inte bara de inre determinanter som berör kompetens och begåvning, utan även sådana som personlighetsstruktur, förmåga till engagemang, jag-styrka. Därvid kan olika arbetsgrupper uppvisa helt olika personlighetskombinationer, med olika arbetsklimat, olika arbetsfördelning och kanske olika arbetsmetoder som följd. En rad sådana olikartade gruppansättningar karakteriseras av ett produktivt, målinriktat arbete och positivt arbetsklimat. Åter andra kombinationer kan förutses, vilka ger samarbetssvårigheter, prestigeorientering, lägre produktivitet samt reducerad objektivitet i beslutssituationer.

I denna undersökning identifierades vidare några yttre determinanter, vilka spelade en roll i projektgruppens beslutsarbete. Flera av dessa, t ex ekonomi, ideologisk förankring, påtryckningsgrupper, är uppenbara för var och en som arbetat med kommunala projekt. Det är icke desto mindre av värde att via faktiska fallstudier göra en systematisk beskrivning av desamma, deras vikt samt, inte minst, hur de upplevs av beslutsfattarna.

En annan mera subtil yttre determinant visade sig vara vad vi betecknade som 'rambrott'. Sådana förändringar av gruppmedlemmens upplevelse av och kunskap om projektet kan leda till allvarligt förändrade förutsättningar för beslutsprocessen och bör därför uppmärksammas.

Ett av syftena med förhandenvarande studie var att utprova en allmän metodik för kartläggning och utvärdering av viktiga determinanter i den kommunala beslutsprocessen. Detta syfte har kunnat realiseras genom en hittills väsentligen oprövad kombination av akademiska forskningsresurser och forskare i kommunal tjänsteposition, dvs en tillämpning av akademisk beteendevetenskap i en aktuell kommunal verklighetsmiljö.

Vi ser ett sådant studium som relevant, då ju de beslut som fattas i dessa sammanhang ofta är av synnerlig vikt för ett stort antal människor, avnämarna ute i samhället. Genom att systematiskt uppmärksamma och medvetandegöra såväl yttre som inre determinanter kan ökad kunskap om beslutsfunktionens natur ernås hos såväl beslutsfattare som hos dem vilka besluten har konsekvenser för. Detta slag av medvetenhet leder till ökad realanpassning: Irrationella faktorer som färgar och försvårar en objektiv beslutsprocess kan tas upp till saklig diskussion i stället för att få verka i det fördolda. Allmänt ger sådan ökad kunskap en större tolerans, öppenhet och produktivitet hos beslutsfattaren. I tider av minskande expansion, då bl a svåra beslut i fördelningsfrågor måste tagas, utgör sådan ingående kunskap om beslutsprocessens olika determinanter en värdefull tillgång som genom ett förbättrat arbetsklimat på sikt kan minska oönskad personalrörlighet.

En begränsning i denna studie var att den utfördes retrospektivt, dvs samtliga beslut var redan fattade då vi utförde mätningarna. Detta innebar naturligen ett visst minnesbortfall hos aktörerna, vilket försvårade detaljstudium av enskilda beslutstillfällen. Detta innebar också att misslyckade, avbrutna projekt saknades. Retrospektiviteten medförde också att analys på detaljnivå försvårades.

Erfarenheterna från detta arbete kan emellertid nu tillämpas, och metodiken förfinas, i detaljstudier av förestående kommunala projekt: Det viktiga beslutsarbetet i projektgrupper, såväl som arbetet i andra beslutande församlingar, skulle med fördel kunna studeras

medan det pågår, och då med avseende på ett antal relevanta determinanter. Sådana närstudier skulle ge unika möjligheter till analys av projektens utveckling, speciellt vad gäller de faktorer som styr och påverkar besluten. Det är också här som en analys på detaljnivå blir möjlig: Enskilda beslut och beslutsalternativ kan studeras 'i processen', argumentation för och emot observeras fram till det slutliga faktiska beslutet.

En annan fråga väl värd att penetrera gäller projektförelsen: Hur och när fattas de första besluten som blir avgörande för stora delar av den kommande projektutvecklingen? Vilka medarbetare kommer in i bilden, och varför? Vilken orsakskedja, involverande såväl ett behov ute i samhället som politisk målsättning och beslutsfattares känslighet för dessa behov m m, leder fram till initiativet och beslutet att sätta igång ett äldreprojekt?

Uppenbarligen är de determinanter som verkar i den tidiga fasen av ställningstagande till ett projektarbete av stor betydelse för dess vidare utveckling.

I den typ av prospektiva studier som här åsyftas finns också möjligheten att i en rent experimentell interferensdesign undersöka vilken betydelse ingående information till gruppmedlemmarna rörande olika beslutsdeterminanter har för arbetsklimat och besluts kvalitet. Det är vår uppfattning att i förlängningen ökad kunskap om de olika faktorer som samverkar i beslutsprocessen kan leda till en förbättrad besluts kvalitet samt motverka irrationellt färgade beslut. I sin yttersta konsekvens skulle detta innebära en vidare demokratisering av beslutsprocessen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att denna undersökning pekar på betydelsen av personlighets- och socialt relaterade determinanter för handläggning av formella beslut. Speciellt i tidiga stadier av ärendenas handläggning synes spelrummet för inre, personlighetsrelaterade determinanter vara stort. Liknade tankar har också antytts i den kritik som kommit att riktas mot äldre organisatoriska förklaringsmodeller, och inom politisk psykologi har man sedan länge uppmärksammat betydelsen av såväl individuella inre faktorer som yttre påverkan för det politiska handlandet. Resultaten från våra fallstudier pekar också på att vår kunskap om beslutsprocessen i större formella organisationer väsentligt ökar om vi uppmärksammar och beaktar inte bara det rent siffermässiga beslutsunderlaget, utan även de psykologiska, socialpsykologiska samt organisatoriska aspekterna. Undersökningen visar också på en metodik som är praktiskt tillämpbar för detta syfte.

Föreliggande undersökning utgör härigenom en grund för vidare studier av villkoren för samt utvecklingen av förestående beslut i bl a äldre frågor.

Stora delar av den kunskap som samlas från studier av

detta slag kan sannolikt generaliseras också till en större sfär av beslutsmiljöer i samhället.

*Holger Klintman, Uno Odenmar, Bo Hagberg*

- Almond, G A (1960). "Introductions: A Functional Approach to Comparative Politics." I G Almond & J Coleman (Utg), *The Politics of the Developing Areas*. Princeton: Princeton Univ Press.
- Alvesson, M (1983). *Organisationsteori och Teknokratiskt medvetande*. Sthlm: Natur och Kultur.
- Cesarec, Z & Marke, S (1983). *Mätning av psykogena behov med frågeformulärsteknik*. Stockholm: PsykologiFörlaget AB.
- Erikson, E (1950). *Childhood and Society*. New York: Norton.
- Hartmann, H (1958). *Ego psychology and the problem of adaptation*. New York: International Universities Press.
- Hertzberg, F, Mausner, F & Snyderman, B B (1959). *The Motivation to Work*. New York: Wiley.
- Kincannon, J C (1968). Prediction of the standard MMPI scale scores from 71 items: the Mini-Mult. *J of Consulting Psych*, 32, 3, pp 319-325.
- Knutson, J (1973). "Personality in the Study of Politics". I J Knutson (Utg), *Handbook of Political Psychology*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Kroeber, T (1966). "The Coping Functions of the Ego Mechanisms." I R White (Utg), *The Study of Lives*. New York: Atherton.
- Lasswell, H D (1930). *Psychopathology and Politics*. Chicago: Univ of Chicago Press.
- Lasswell, H D (1948). *Power and Personality*. New York: Viking.
- March, J G (1981). "Decisions in Organizations and Theories of Choice". I A Vande Ven & W Joyce (Utg), *Perspectives in Organization Design and Behavior*, s 205-244. New York.
- Norman, R (1980). *Skapande Företagsledning*. Sthlm: Bonniers.
- Odenmar, U (1983). *Kommunal Budgetprocess och Projektadministration*. Dokt avh, Lunds Tekn Högskola.
- Van de Ven, A H (1983). "Three Rs of Administrative Behavior". I R H Hall & R E Quinn (Utg), *Organization Theory and Public Policy*. s 37ff. London: Sage Publ.

*Appendix**1. MINI-MULT T-Scores*

IND	SKALA										
	L	F	K	Hs	D	Hy	Pd	Pa	Pt	Sc	Ma
1	76	51	51	62	55	50	55	56	45	55	43
2	76	68	70	70	55	56	71	70	65	75	63
3	76	60	55	68	63	56	62	56	48	61	53
4	70	53	46	48	53	50	53	62	27	34	48

(Medelv i normvårde: 50, se text)

Förkortningar:

- L = önskan att göra fördelaktigt intryck  
 F = kontrollskala  
 K = testattityd  
 Hs = hypokondri  
 D = depressivitet  
 Hy = hysterisk läggning  
 Pd = psykopatisk avvikelse  
 Pa = paranoid läggning  
 Pt = psykasteni (ångest, självunderskattning, psyk lättuttröttlig)  
 Sc = schizofren /schizoid/ läggning  
 Ma = hypomani (psyk överaktiv, självhävdelse + irritabilitet)

*2. CMPS-profiler*

IND	INDEX				
	I	II	III	IV	V
1	4	6	2	5	5
2	8	6	6	7	3
3	6	1	2	5	4
4	4	5	2	7	8

(Medelv i normvårde: 5, se text)

Förkortningar:

- I = neurotisk självhävdelse  
 II = dominans  
 III = aggressiv non-konformitet (se text)  
 IV = passivt beroende  
 V = sociabilitet

**Oppløsningsrett og lokalvalg i Norge**

Vi har i 1986 hatt tilløp til et ordskifte i Norge om oppløsning av Stortinget og nyvalg. Debatten har vært rent teoretisk, men det er ikke unaturlig at den finner sted, ettersom landet er den eneste parlamentarisk styrte stat der nasjonalforsamlingen ikke kan oppløses. Saken har vært oppe en rekke ganger gjennom halvannet århundre, og den kom atter på dagsordenen etter at stortingsvalget i 1985 gav som resultat en forsamling uten noe stabilt regjeringsgrunnlag.

Høyres formann anbefalte innføring av oppløsnings-

rett i en avis-uttalelse i november og fikk støtte av sin partifelle, tidligere statsminister Kåre Willoch, som ønsket videre debatt om saken i 1987. Det er i tilfelle langt fram før tanken eventuelt kan gjennomføres. Det må komme forslag om en endring av Grunnloven innen neste stortingsvalg og først deretter, dvs i løpet av stortingsperioden 1989–1993, kan saken bli avgjort.

Tanken har fått tilslutning innenfor flere partier, blant annet fra lederen for Arbeiderpartiets stortingsgruppe Einar Førde. Likevel virker det lite sannsynlig at et forslag vil kunne oppnå grunnlovsmessig to tredjedels flertall. En slik endring er hittil alltid blitt avvist. En enkelt gang, i 1972, manglet riktig nok bare noen få stemmer på at det nødvendige antall skulle oppnås, men stemningen hadde snudd da et nytt forsøk ble gjort fire år senere. Et bestemt mot-argument som da ble brukt, syntes å gjøre særlig inntrykk. Det var også ført i marken av flere av våre fremste politikere, blant annet de to tidligere statsministre Trygve Bratteli og Lars Korvald. De uttalte i en innstilling fra konstitusjonskomiteen at oppløsningsretten ikke hadde noen naturlig plass i vårt system. Det ville være urimelig å innføre rikspolitiske oppløsningsvalg i tillegg til hva vi allerede har i Norge (Innst. S. nr. 309 for 1975–76): "Ordningen med stortingsvalg hvert 4. år og kommunevalg hvert 4. år betyr at vi har landsomfattende valg hvert annet år".

I tilbakeblikk virker dette som en noe eiendommelig uttalelse. I mellomtiden har vi nemlig fått en debatt om lokalvalgenes plass i systemet sett under en helt annen synsvinkel. Siden 1975 har vi hatt direkte valg til fylkes-

tingene samtidig med kommunevalgene. Velgerne har vist liten interesse for fylkestingsvalgene, så liten at enkelte har foreslått å sløyfe dem og gå tilbake til ordningen fra før 1975 med indirekte valg av fylkesting gjennom kommunestyrene. Men dette er en detalj, og i hovedsak har debatten dreiet seg om utvanningen av de lokale valg som helhet.

Stadig flere har pekt på at de ikke lenger fyller sin funksjon. Kommunevalgene har litt etter litt fått karakter av en slags riksvalg. I fjernsynsalderen blir lokale spørsmål mer og mer trent til side og overskygget av spørsmål om regjeringsansvar og stortingsopposisjon. Stadig trangere plass blir til overs for debatt om saker som spesielt opptar innbyggerne i en enkelt kommune eller et fylke. Til gjengjeld får vi noe som nærmer seg en regulær stortingsvalgkampanje, men en kampanje som uansett utfallet ikke kan forandre en tøndel i sammensetningen av Stortinget. Slikt er lite heldig. Rådgivende folkeavstemninger kan en sjelden gang være til nytte men nå holder det på å utvikle seg et slags system med en form for regelmessig folkeavstemningskampanje midt i hver eneste stortingsperiode. Det fører med seg at det rikspolitiske arbeidet forstyrres unødige, kontinuiteten blir skadelidende.

Enkelte ledende rikspolitikere er blitt opptatt av dette. Spesielt foreslo Gro Harlem Brundtland i 1981 at lokalvalgene skulle holdes samtidig med stortingsvalgene. Hun pekte på at det i stadig mindre grad går noe klart skille mellom disse to slags valg. Likevel fikk hennes forslag liten oppslutning. Å legge alt til samme tidspunkt ville være det samme som å slå barnet ut med badevannet, ja det ville gjøre vondt verre, ble det innvendt. Lokalpolitikken ville komme til å drukne fullstendig i rikspolitikken. Det ble hevdet at slik har resultatet vært av den tilsvarende ordning som er innført i Sverige. Skal vi gjenreise lokalvalgene som arena for stedlige saker, skal vi unngå at de domineres av nasjonalforsamlingens kvinner og menn, av partiledere og statsråder, synes dette neppe den beste vei å slå inn på.

Jeg har vært inne på tanken om å gå en omvendt vei. I stedet for at alle slags valg ble holdt samtidig, kunne lokalvalgene tvert om splittes opp, for eksempel slik at de hver gang ble holdt bare i en tredjedel av Norges fylker, byer og herreder. De kunne da avvikles hvert første, andre og tredje år etter et stortingsvalg, f.eks. henholdsvis i fylkene på Østlandet, på Vestlandet og nordenfjells med hver sine by- og landkommuner. Det kunne også være mulig å samle fylker fra ulike landsdeler i tre grupper, hver med omtrent en tredjepart av landets folketall, som så holdt lokalvalg i hvert sitt år. De behøvde imidlertid ikke holdes på en og samme dag i året. Hvis lokalvalgene i Østfold fant sted i februar/mars, i Finnmark i juni og i Rogaland utpå høsten, ville alle tre

begivenheter være av lokal betydning, men samle liten interesse i riksdekkende massemedia.

Jeg har fått høre at tanken ikke lar seg gjennomføre, den er for "anti-ortodoks". Dermed ble vel i høflig form uttrykt at ideen er upraktisk og professoral. Selv er jeg ikke overbevist om at så er tilfellet. I et land som Vest-Tyskland har en noenlunde tilsvarende ordning vist seg å fungere godt. De enkelte delstatene holder bestemt på sitt indre selvstyre. De avvikler sine valg uavhengig av hverandre og på andre tider enn valgene til Forbundsdagen i Bonn.

Det ville unektelig bli dyrere hvis vi fikk lokalvalg som antydte ovenfor, men bare en fordyrelse i form av direkte arrangementsutgifter. Til gjengjeld ville det spares en rekke krefter som i dag settes inn ved at massemedia fokuserer i uker eller måneder på valgkampen fra landsende til landsende. Og særlig ville en stor nasjonaløkonomisk vinning kunne oppnås gjennom minsket press mot rikspolitikerne. Ordningen med landsomfattende valg hvert annet år, avvekslende til Storting og kommunestyre, men like fullt landsomfattende hver gang, har vi hatt siden 1945. Den har vist seg å få uheldige økonomiske følger. De ble synlige så tidlig som for 30–35 år siden, under gjenreisningen etter annen verdenskrig, om enn i beskjedne målestokk. P. J. Bjerve, direktør for Statistisk Sentralbyrå, har pekt på hvordan regjeringen etter pågang fra stortingsopposisjonen innvilget alt for mange byggeløyver i valgårene 1949, 1951 og 1953, slik at hus ble stående halvferdige av mangel på materialer i hvert påfølgende år uten valg. Senere år har gitt sterkere utslag av et uheldig samspill mellom politikk og økonomi. Det er flere tegn til at regjeringen fant det nødvendig å utsette påkrevde innstrammings-tiltak i tiden før valget både i 1975, 1977 og 1979. Bjerve tviler på at det er mulig å føre en formålstjenlig konjunkturpolitikk, når en regjering aldri kan sette i verk upopulære tiltak i storparten av et valgår, uansett om valgene formelt har med rikspolitikken å gjøre eller ei. (Petter Jakob Bjerve: *Økonomi, befolkningsspørsmål og statistikk*. (Oslo 1985, s 72).

Det synes med andre ord som om kommunalpolitikernes ønskemål, kravet på fornyet vitalitet i det lokale selvstyre, i høy grad kan forenes med ønsket om mer planmessig og langsiktig nasjonaløkonomisk styring. Likevel kan det være grunn vil å tvile på at en reform vil bli gjennomført. Dertil er alt for mange stortingspolitikere blitt innforlivet med det nåværende system, regelmessige lokalvalg som arena for rikspolitikken og riksdekkende massemedia. Hva Stortingets visepresident Reiulf Steen skriver i sin minnebok, som kom høsten 1986, er i så måte opplysende. Med henblikk på avstemningen i 1972 om norsk medlemskap i EF sier han at folkeavstemninger er en uting, de må betraktes som enslags skinnede-

mokrati. De forkluder sammenhengen mellom styring og ansvar. Tre år senere ble Steen valgt til formann i Arbeiderpartiet, med Odvar Nordli som partiets statsministerkandidat. De ble snart stilt overfor en inspirerende oppgave. Kommunevalg stod for døren, og Norsk Rikskringkasting bragte et viktig innslag inn i valgkampen i form av en utspørring av de forskjellige partiers ledere i Fjernsynet. "Den nye partiledelsen gikk med entusiasme inn i valgkampen". (Reiulf Steen: *Der hjertet banker: Bilder fra et liv*. Oslo 1986, s206). Det streifer åpenbart ikke forfatteren at her kan være noen motsetning til hva han skrev tidligere (s 164) om folkeavstemninger, ja det streifer ham heller ikke når han kommer til valgkampen i 1979. Odvar Nordli var blitt statsminister og la vekt på at det var kommune- og fylkestingsvalg vi skulle ha. Valget måtte ikke bli "noen folkeavstemning om regjeringens politikk", siterer Steen (s231). Han er høyst uenig. Dette gjorde det umulig på sentralt hold å få til noen forberedelser og drøftinger om strategien i valgkampen. "Vi kunne selvsagt sitte på partikontoret og klemme ut ideer. Uten regjeringen i ryggen ble det mye formålsløst tankespinn. Partikontoret konsentrerte seg om de organisatoriske forberedelser til valgkampen. Valgkampstarten skulle gjennomføres med spesialtog fra Oslo til Trondheim med regjering, partiledelse og LO-ledelse om bord . . ." osv. Men det var ikke tilstrekkelig uten et gjennomtenkt og planlagt emne for hele kampanjen. Valget gikk dårlig for Arbeiderpartiet.

På en måte har Reiulf Steen utvilsomt rett. Når først Fjernsyn og riksdekkende aviser stiller et landsomfattende valg i brennpunktet, må alle partier innstille seg på et rikspolitisk oppgjør. Vi ser da også i år at de alle styrker sin sentrale organisasjon foran høstens "folkeavstemning om regjeringspolitikken". Men en slik sentralisering er vel nærmest det motsatte av hva som skulle være dette valgets funksjon. Det kalles fortsatt et kommune- og fylkestingsvalg. Og den innfløkte partistillingen på Stortinget vil det ikke kunne forandre. Den må Norge leve med til 1989.

Valget den 14. september 1987 får med andre ord først og fremst en Gallup-funksjon. Det blir en grundlig, pålitelig og landsomfattende opinionsmåling, en oppklaringsrunde som vil gjøre det tydelig hva folket mener om den da sittende mindretallsregjering. For rikspolitikerens taktiske beregninger i en uklar parlamentarisk situasjon kan dette utvilsomt være en fordel. Men dermed forkludres sammenhengen mellom styring og ansvar. Det som bestemmer sammensetningen av kommunestyrene i de neste fire år, blir ikke om lokale politikere har stelt godt eller dårlig med lokale saker. Velgerne oppfordres i første rekke til å gi uttrykk for hvordan de bedømmer håndteringen av rikspolitikken. Likevel vil utfallet ingen følger få for stillingen på Stortinget. Det blir lokalpoliti-

kerne som får merke følgene. Mange av dem vil nok føle seg omtrent som hovedpersonen i et gammelt dikt vi leste på skolen: en baker som ble straffet for hva smeden hadde begått.

Sten Sparre Nilson

### SOM – En institusjonsbasert enkätundersökning

Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg har en lång tradition i fråga om massmedie- och opinionsforskning. Jörgen Westerståhl och Bo Särilvik genomförde redan i mitten av 1950-talet intervjuundersökningar om tidningsval och partival. Verksamheten har under senare decennier förts vidare och utvecklats. Valforskningen har t ex expanderat kraftigt och omfattar numera inte bara väljarstudier utan också studier av massmediernas, partiernas och riksdagsmännens insatser vid valen. Samtidigt har massmedieforskningen vuxit fram som ett eget huvudområde. Sedan slutet av 1970-talet genomför forskningsprogrammet *Dagspresskollegiet* regelbundna studier av hur människor tar del av dagspress, radio och TV, om trovärdighet hos olika medier och om journalistikens innehåll. Under början av 1980-talet har medieforskningen vidgats till att omfatta studier av masskommunikationer som ett allmänt kulturfenomen. Numera finns vid institutionen även en särskild professur i massmedieforskning och en avdelning för masskommunikation.

Statsvetenskapliga institutionen har kännetecknats av en empirisk inriktning på sin forskning. Den faktiska undersökningsverksamheten har samtidigt varit splittrad med ett relativt blygsamt samarbete mellan de olika projektens datainsamlingar. Mot denna bakgrund har det sedan länge funnits funderingar om en samordning mellan de skilda undersökningsinsatserna i syfte att skapa en korsbefruktning mellan olika projekt och att dessutom erhålla vissa samordningsvinster. Med institutionens samlade forskningsresurser i ryggen skulle det också vara möjligt att få till stånd regelbundna undersökningar och inte behöva bli beroende av att göra datainsamlingar vid vissa särskilda tidpunkter, under vissa kampanjer eller under t ex enbart valår.

### SOM 86

Med hänsyn till det redovisade syftet togs våren 1986 initiativet till ett första försök med en för statsvetenskapliga institutionen gemensam datainsamling. Initiativet kom från de forskningsansvariga inom valforskningsprogrammet respektive masskommunikationsforskningen, vilka båda hade ett särskilt intresse i att åstadkomma



löpande undersökningar. En inbjudan till medverkan gick ut till samtliga forskningsprojekt inom institutionen, både masskommunikation och statskunskap. Det visade sig finnas ett stort intresse för en gemensam studie av detta slag.

På grundval av det dokumenterade intresset formades projektet SOM '86. SOM är en förkortning av undersökningens projektnamn *Samhälle Opinion Massmedia*. SOM började planeras under sommaren 1986. En ledningsgrupp tillsattes genom undertecknade. Forskningsassistent Bo Reimer från Avdelningen för masskommunikation anställdes på femtedelstid för att hålla i undersökningsadministrationen.

### Enkätundersökning

Utgångspunkten för SOM '86 var att undersökningen skulle vara baserad på ett tillräckligt stort urval för att tillåta tämligen detaljerade analyser samt att kostnaderna skulle ligga på en rimlig nivå så att det skulle bli ekonomiskt möjligt att eventuellt fortsätta med regelbundet återkommande SOM-undersökningar. Med dessa krav blev det naturligt att främst överväga enkäter som datainsamlingsmetod.

Erfarenheten av enkätmetodik finns sedan länge vid statsvetenskapliga institutionen. Dagspresskollegiet använder postenkäter för sina lokala läsarundersökningar, liksom förvaltningsforskningen arbetat med enkäter i flera lokala kommunstudier. Institutionen har även haft kontakter med undersökningsorganisationer som Testologen och Forskningsgruppen för Samhälls- och Informationsstudier (FSI, Torsten Österman) samt Stiftelsen för opinionsstudier (Sten Hultgren) vilka alla anser sig ha goda erfarenheter av enkätmetodik. Med hänsyn till detta beslöts att SOM '86 skulle genomföras genom en enkät.

En andra fråga var om SOM skulle genomföras helt i institutionens regi på det sätt som Dagspresskollegiet och förvaltningsforskningen gjort med sina studier. Detta bedömdes bli alltför resurskrävande, åtminstone för en första SOM-enkät. Istället togs offerter in från flera professionella undersökningsorganisationer. Vi stannade till slut för Statistiska Centralbyrån. Konstruktion och utformning av själva frågeformuläret gjordes dock av de deltagande projekten och koordinerades av SOM:s ledningsgrupp. Också själva datainsamlingen skedde i nära samverkan med SOM-gruppen i Göteborg.

### Undersökningsuppläggning

Det totala urvalet för SOM '86 bestämdes till 2 500 personer, baserade på ett slumpmässigt urval av alla svenskar mellan 14 och 75 år.

Tidsplanen lades upp så att undersökningen skulle gå i

fäkt den 15 oktober 1986 samt ligga ute till början av december. Under denna tid skulle tre skriftliga påminnelser göras. Slutrapport och frekvenstabeller planerades till februari 1987.

### Deltagande projekt

Totalt deltog åtta forskningsprojekt i SOM '86, representerande olika delar av statsvetenskapliga institutionens forskning. Från *statskunskap* deltog:

- Valforskningsprogrammet (Sören Holmberg)
- Kärnkraftsprogrammet (Sören Holmberg)
- Svensk säkerhetspolitik (Rutger Lindahl)
- Tjernobyprojektet (Jörgen Westerståhl)
- Förvaltningsforskningen (Lars Strömberg)

Från Avdelningen för *masskommunikation* deltog:

- Dagspresskollegiet (Lennart Weibull)
- Internaliserad kultur (Bo Reimer)
- Medieprojektet (Lennart Weibull)

Till detta kom ett doktorandprojekt om *opinioner i mellanösternkonflikten*, vilket fick delta utan kostnad med hänsyn till SOM:s syfte att även kunna fungera som en del av institutionens forskarutbildning.

De olika projekten medverkade med olika antal frågor. Bakgrundsfrågorna utarbetades gemensamt. Totalt kom frågeformuläret att omfatta ca 70 frågor med totalt ca 300 alternativ.

### Undersökningens utfall

Enkätundersökningar i Sverige brukar normalt ge en svarsfrekvens mellan 65 och 75 procent beroende på typen av svarspersoner, geografiska områden, omfattning av frågeformulär samt undersökningens frågeområde. SOM '86 resulterade i en svarsfrekvens på 68 procent av nettourvalet. Procenttalet är då beräknat på totalurvalet exklusive de bortdefinierade. Några vägningar eller motsvarande har inte räknats in.

Resultatet bedömdes vara fullt acceptabelt. Undersökningen fortsattes dock med uppföljande telefonintervjuer som begränsades till ett urval centrala frågor. Härigenom nåddes en svarsfrekvens på 77 procent. Preliminära metodstudier pekar emellertid på att telefonintervjuerna, i varje fall för åsiktsfrågor, är något tveksamma att väga in i datamaterialet som helhet, eftersom frågesituationerna skiljer sig åt. En pågående ytterligare analys av metodfrågorna som ett led i institutionens löpande metodforskning.

Analysen av datamaterialets representativitet ger överlag positiva resultat. Exempelvis visar sig utfallet av frågan om partival 1985 i huvudsak överensstämma med valresultatet. Vi fick, som oftast varit fallet i valundersökningarna (dock inte i valundersökningen 1985), en viss överrepresentation av socialdemokratiska väljare

(+ 2,8 procent) och en viss underrepresentation av flygelpartiernas väljare – vpk (-0,7 procent) och m (-1 procent). Allmänt gäller att på de punkter där undersökningen kunnat jämföras med andra studier (mediestudier, opinionsstudier, bakgrundsdata) är resultaten anmärkningsvärt lika. Exempelvis är andelen tidningsprenumeranter 78 procent både i Testologens Sverige-NU-undersökning och i SOM '86. Vidare fångade SOM '86 upp miljöpartiets uppgång under 1986/87: partiet fick i SOM '86 ett opinionsstöd på ca sex procent.

#### *Framtiden för SOM*

SOM '86 genomfördes helt enligt tidsplanen. Genom imponerande arbetsinsatser av SCB under slutfasen kunde i stort sett allt material stansas och redovisas i rådata före julen 1986. Vid institutionen genomfördes sedan vissa specialkodningar bl a av tidningstitlar och yrkeskategorier. En metodrapport redovisades i februari 1987 och i april hölls ett gemensamt utvärderingsseminarium med samtliga deltagande projekt.

Erfarenheterna som redovisades vid metodseminariet var överlag mycket goda. På de punkter där jämförelser kunnat göras med andra studier var överensstämmelsen hög. De analyser som genomförts ansågs allmänt ha givit mycket intressanta resultat.

Mot bakgrund av utvärderingen beslöts att genomföra även en SOM '87 hösten 1987 med i princip samma uppläggning och med i huvudsak samma projekt som deltagare. Den viktigaste skillnaden är dock att SOM '87 kommer att både administreras och praktiskt genomfö-

ras från statsvetenskapliga institutionen. Detta bedöms kunna leda till att kostnaderna kan hållas ytterligare nere. Med tanke på institutionens forskningsprofil bestämdes samtidigt att det även skall göras en SOM '88, vilken således kommer gå i fält en dryg månad efter valet 1988. Vår förhoppning är att det även fortsättningsvis skall kunna genomföras en SOM-enkät varje år.

#### *Kostnader*

SOM '86 kom att kosta totalt omkring 200 000 kronor. De deltagande projekten satte in mellan 10 000 och 60 000 kronor, beroende på antalet frågor. Förutom de egna frågorna gav beloppet rätt till utnyttjande av de gemensamma bakgrundsfrågorna.

För SOM '87 förutses en kostnad på i huvudsak samma nivå. Nivån påverkas dock något av hur många projekt som deltar. Tills vidare är deltagandet begränsat till projekt som godkänts av statsvetenskapliga institutionens nämnd för forskning och forskarutbildning.

Man kan givetvis diskutera hur mycket resurser en forskningsinstitution skall sätta av för en regelbundet återkommande datainsamling av detta slag. Det är dock vår grundläggande uppfattning att det just är detta slag av tidsserier som på sikt kommer att tillföra samhällsforskningen dess mest värdefulla material. Mot denna bakgrund anser vi sådana studier vara alltför viktiga för att helt överlätas på de kommersiella undersökningsföretagen.

*Sören Holmberg Lennart Weibull*

## Litteraturgranskningar

DAG ANCKAR: *Sven Lindman. Hans vetenskaps-syn och vetenskapliga gärning.* Åbo Akademi 1986. (Acta Academiae Aboensis. Humaniora ser. A. Vol. 64 nr 2.)

Dag Anckars bok är av ett ovanligt slag, nästan unik. Den är trots titeln en monografi snarare än en biografi. Visst finns där biografiska drag, men framför allt är den en studie över statskunskapens innehåll och utveckling sådana de avspeglas i en ledande finlandssvensk vetenskapsmans produktion och övriga verksamhet under femtio år från 1930-talets början. Den borde därför kunna väcka allmänt intresse inte minst i Sverige. De förda resonemangen är inte alltid oemotsägliga, men de är alltid intressanta.

Lindman var under nästan hela sin verksamma tid knuten till Åbo Akademi: som student, professor, rektor och slutligen kansler. Han disputerade där 1937 och blev 1942 akademins förste professor i statskunskap. Han efterträddes som professor just av Dag Anckar.

Läsåret 1934–1935 studerade Lindman emellertid i Uppsala under Axel Brusewitz, som han genast kom att beundra och höll kontakt med långt efter återkomsten till Finland. Hans tillgivenhet för läraren återgäldades i rikt mått, och Anckar framhåller med rätta det starka inflytande som Brusewitz hade på honom.

Vad han emellertid därutöver borde ha nämnt är att studierna under Brusewitz dessutom innebar att Lindman kom att tillhöra en krets av statsvetare, som inte alltid satt med korslagda knän vid lärarens fötter utan där man ivrigt och självständigt diskuterade med varandra och även höll kontakt med andra svenska vetenskapsmän. Dit hörde Gunnar Hesselén, Elis Håstad, Edvard Thermaenius, Herbert Tingsten, Arne Wåhlstrand, jag och många andra. Också Georg Andrén hörde till kretsen, fastän hans relationer till Brusewitz var tämligen svala.

Brusewitz brukade tala om Sven Lindman som "ikorn". Visst tänkte han då på det yttre, på de livliga pepparkornsögonen. Men i karakteristiken låg också något annat: Lindmans förmåga att samla värdefull (andlig) föda från olika håll och spara den för framtida behov.

Betydelsen av dessa kontakter och inflytelser får inte

underskattas. Anckar nämner som en avvikelse från Brusewitz' inflytande att Lindman tidigt intresserade sig för politisk idéhistoria. Distinktionen är i och för sig tivelaktig, eftersom Brusewitz' grundläggande arbeten om tillkomsten av 1809 års svenska författning hade idéhistorisk läggning, men dessutom fanns ett klart markerat idéhistoriskt intresse hos åtskilliga av de andra rikssvenska ämneskamrater som Lindman kom i beröring med, inte minst Georg Andrén och Herbert Tingsten. Å andra sidan påpekas i olika sammanhang – och med rätta – att Lindman betraktade Leif Kihlbergs avhandling om den svenska ministären som något av en förebild för sina egna arbeten. Det finns då skäl att erinra om att Kihlbergs verk aldrig väckte någon större entusiasm hos Brusewitz, sannolikt därför att det bedömts och givits ett mycket högt betyg av hans företrädare Rudolf Kjellén, som han avskydde.

I boken redovisas Lindmans åsikter och inställning på en rad olika områden: hans pragmatiska syn på demokratin, hans syn på nationalitets- och språkfrågan i Finland, hans bitterhet över att vissa rikssvenskar, bl. a. tydligen Olof Palme, såg finlandssvenskarna som ett betydelselöst överklasselement, samt inte minst Lindmans syn på konflikter och konsensus. I det sistnämnda hänseendet sammanfattar Anckar sin analys så, "att han var en konfliktteoretiker i den meningen att han upplevde samhället som präglat av konflikter som inte kunde förbigås i en samhällsanalys, och en konsensussteoretiker i den meningen att han betraktade konflikter som någonting ont, någonting som borde och måste motarbetas med bl. a. vetenskapen som medel". Formuleringen är elegant. Tilläggas bör dock att Lindman i detta hänseende knappast var särskilt originell.

Intressantast är emellertid Anckars utförliga analys av Lindmans hållning till vad han kallar "behavioral utmaning" – intressant kanske främst därför att man här tycker sig finna en redovisning av en löpande diskussion mellan den yngre och den äldre vetenskapsmannen, en diskussion som tydligen fördes helt utan bitterhet men också utan eftergivenhet från någondera sidan. Särskilt för den läsare som i likhet med Lindman tillhör den traditionella riktningen inom statskunskapen är det upplysande att här få följa en vetenskapsteoretisk debatt.

Dag Anckar är av allt att döma en av de statsvetare som hämtat större delen av sin inspiration från David Easton och Robert Dahl. Han betecknar denna riktning som "anglosaxisk" – kanske vore det rättare att säga "amerikansk", men det spelar mindre roll. Hur starkt hans engagemang är framgår kanske tydligast av att han i den nu aktuella boken omsorgsfullt redovisar "the behavioral credo" i åtta punkter, som av allt att döma inte har det ringaste att göra med Sven Lindman.

Det verkar som om han kände en viss sorg över att han inte lyckats få sin lärare att helt och fullt acceptera den nya läran. Lindmans ståndpunkt var att "det gamla och det nya borde existera jämsides inom disciplinen". Han talade om politisk sociologi, vilket Anckar finner otillfredsställande; han menade att det var fråga om "inmutning av ett nytt forskningsområde snarare än ett nytt forsknings sätt". Han godtog utan vidare några av komponenterna i "en behavioristisk vetenskapssyn", medan Anckar hade hoppats få honom att reservationslöst bejaka dem alla. Kort och gott: Lindman var här liksom eljest konsensusteoretiker snarare än konflikteoretiker, men utan att försöka bortse från konfliktens existens. "Han låter sig inte omvändas till nya synsätt, men han är villig att försöka förstå dem och att acceptera dem som en del av sin vetenskap."

Det skulle ha varit av värde om Anckar hade undersökt i vad mån Lindman härvidlag tagit intryck från Sverige – inte från svensk vetenskapsteoretisk debatt, men från vad som faktiskt utmärkt den statsvetenskapliga produktionen i Sverige, särskilt den ganska rikhaltiga avhandlingslitteraturen. Han skulle sannolikt där ha funnit stöd för sin mening att det är – och måste vara – fråga om ett både-och, inte om ett antingen-eller.

I själva verket kan man också se en parallell i den utveckling statskunskapen hade genomgått i Sverige flera årtionden tidigare. Omkring sekelskiftet 1900 dominerade ett statsrättsligt betraktelsesätt i svensk statskunskap, med av Fahlbeck och Kjellén representerade avvikelser i sociologisk respektive helt spekulativ inriktning. Boethius tog upp den allmänna statsläran, delvis som doktrinhistoria men också – efter tyskt mönster – som normativ doktrin. Ännu långt senare gjorde rättsvetenskapens målsmän gällande att i varje fall förvaltningen enbart borde studeras utifrån deras betraktelsesätt.

Den förändrade, närmast historiskt betingade syn på statskunskapen som under brittiskt och amerikanskt inflytande slog igenom i Sverige efter första världskriget hänför Anckar enbart till Axel Brusewitz, men den hade också andra företrädare som Sigfrid Wallengren, Gunnar Rexius och (senare) Georg Andréén. Den var dock inte exklusiv. Särskilt det statsrättsliga studiet behöll alltid en plats inom statskunskapens ramar – som

exempel kan nämnas att Brusewitz när jag började på hans proseminarium förelade mig att skriva en uppsats om successionsordningen § 5. Och i licentiatkursen var Jellineks Allgemeine Staatslehre praktiskt taget obligatorisk ännu vid den tid då Lindman vistades i Uppsala. Här var det alldeles uppenbart fråga om ett både-och.

I bokens sista avsnitt ägnar Anckar sin uppmärksamhet åt dels Lindmans verksamhet inom den akademiska politiken, dels hans insatser i aktuell finländsk politik. Det förefaller som om författaren gjort detta mera av plikt känsla än av böjelse. Det har dock ett visst allmänt intresse att konstatera att Lindman var politiskt liberal och att detta, tillika med svenska folkpartiets allmänna karaktär, i hans ögon kunde motivera ett visst politiskt och rentav partipolitiskt engagemang trots att han av princip var motståndare till ideologiska bindningar.

Det är troligt att Dag Anckar från sina utgångspunkter skulle vägra att betrakta sin egen bok om Sven Lindman som ett statsvetenskapligt arbete. Men vad betyder sådana gränsdragningar mellan vetenskaperna? Var den skall mantalsskrivas är väl ändå ganska ointressant i jämförelse med det förhållandet att det är en läsvärd och läsbar bok. Och det är en bok som Sven Lindman nog själv skulle ha gillat.

Gunnar Heckscher

STEINAR ANDRESEN: *Makt og rett på hav og havbunn*. Universitetsforlaget, Oslo, 1987.

Steinar Andresens bok om 1982 års internationella havsrättskonvention och dess tillkomst vänder sig av allt att döma till dem som inte redan är bekanta med ämnet och problematiken. Boken är lättläst och överskådlig i ett behändigt format (143 s).

Andresen tar sin utgångspunkt i det faktum att den gränsdragningsprocess (framför allt till fördel för världens kuststater) som ägt rum inom ramen för FN:s havsrättskonferens har varit en fråga av stor vikt och väldiga proportioner. "Den mest dramatiska omfördelningen av geografiska områden och ekonomiska värden som skett sedan kolonialtiden", skriver författaren.

Därför vill Andresen bli utreda bakgrunden till utvecklingen på havsrättens område, hur förhandlingarna har förts, vem som kan sägas ha vunnit resp förlorat på skeendet, hur frågorna kan ses från norsk horisont och, slutligen, hur pass stabil den nya havsrättsregimen kan sägas vara. Som ett genomgripande tema för boken anger Andresen förhållandet mellan makt och rätt – om det

stämmer att "might makes right", som detta brukar uttryckas.

Boken består av två huvuddelar. I den första tecknar Andresen bakgrunden till FN:s havsrättskonferenser och beskriver hur det gick till när konventionen växte fram och antogs av den tredje konferensen på området, UNCLOS III 1973–82. I den andra, och dominerande delen diskuteras bl a den resulterande värdefördelningen – "vem får vad?" – samt säkerhetspolitiska och miljövårdsmässiga aspekter.

I diskussionen kring förspelet till UNCLOS III visas hur Tredje Världens länder, i klar majoritet bland de blivande deltagarstaterna, hade intresse av att reglera och institutionalisera så många som möjligt av alla de frågor och delfrågor som har med rätten till världshaven att göra. För att använda Andresens termer, såg dessa länder här en chans att hävda sig genom sin "röstningsmakt", i brist på den "marknadsmakt" som i-länderna kan sägas föfoga över.

När sedan UNCLOS III väl kom igång kunde dock i-länderna hävda sig väl genom sin bredare uppsättning maktmedel, eftersom frågorna inte enbart avgjordes vid FN:s förhandlingsbord.

Enkelt uttryckt kan de spörsmål som behandlats sammanfattas som omfattningen av kuststaternas jurisdiktion, regler för djuphavsbottens exploatering och olika miljövårdsaspekter.

Steinar Andresen visar på ett klart sätt hur besvärligt det är att i en konferens med närmare 160 deltagarstater med varierande intressen, få till stånd gemensamma beslut utan att hemfalla åt vaga eller tomma formuleringar. Havsrättskonferensen komplicerades ytterligare av att öst-väst och nord-syd konflikterna kompletterades med motsättningen mellan kuststater och "landlocked states". Konflikter och koalitioner gick alltså ibland tvärs över de traditionella linjerna.

Man kunde dock enas om att beslut i första hand skall fattas genom konsensus och att omröstning skulle tillgripas endast som en sista utväg. Detta var ägnat att minska risken för att fattade beslut skulle bli svåra eller omöjliga att implementera, men samtidigt innebar det att man tvingades till en mycket utdragen och tålamodsprövande förhandlingsprocess. Det skulle komma att ta nio år att nå fram till Havsrättskonventionen, och då var man ändå tvungen att tillgripa omröstning i slutskedet.

Andresen beskriver hur förhandlingarna framskred bl a genom upprättande av mindre intresse- och arbetsgrupper. Han visar också hur händelser utanför de direkta förhandlingarna påverkade utgången. Ett exempel är de ensidiga utvidgningar av den sk ekonomiska zonen till 200 sjömil, som flera stater gjorde under det att förhandlingarna pågick. "Utvecklingen utanför FN-huset var så långt (1978) förmodligen minst lika viktig som själva förhandlingarna", skriver författaren.

Under ett par år i slutet av 70-talet gjordes vissa framsteg – det var som om deltagarstaterna börjat inse att hela FN skulle framstå i ogynnsam dager om man inte kunde lyckas i sin ambitiösa satsning. Andresen pekar på att nord-syd konflikten tonades ner något i detta skede. Det var dock USA som i samband med Reagan-administrationens tillträde slog till bromsarna. USA krävde stora förändringar i det förslag kring vilket man allmänt hade trott att konsensus skulle uppnås under 1981. På USA:s begäran gick det till omröstning i april 1982. 130 länder röstade för havsrättskonventionen, 17 (bl a Sovjetunionen och Storbritannien) avstod och fyra (USA, Israel, Turkiet och Venezuela) röstade emot. Andresen noterar att de 21 länder som inte röstade för konventionen tillsammans står för ca 60 % av FN:s budget, och att beslutet inte kan sägas vara mer än en "halv seger för FN och global diplomati".

Med tanke på att Havsrättskonventionen träder i kraft först ett år efter det att 60 stater har ratificerat den, och att endast 31 (överbärande u-länder) hade gjort detta hösten 1986, finner Andresen det befogat att fråga hur stort värde konventionen egentligen har.

Han analyserar därför konventionens innehåll och diskuterar frågan om vems intressen som kan tänkas gynnas respektive missgynnas på de olika områdena, främst frågorna om djuphavsbotten och kuststaternas jurisdiktion. Andresen finner ingen entydig "vinnare" i den förstnämnda frågan ("u-länderna vann kampen om principerna, och de industrialiserade stormakterna fick de flesta praktiska fördelarna"), men han kan konstatera att det i den sistnämnda är de stora västliga i-länderna (vilka ju även är kuststater) som, något paradoxalt, tjänat klart mest. Vidare är supermakternas militära intressen väl tillgodosedda i konventionen. Författaren visar också att uppfattningen att Norge varit en av de stora "segerherrarna" vid havsrättskonferensen inte saknar fog, men han nyanserar detta ytterligare och diskuterar bl a utsikterna för en norsk ratificering av havsrättskonventionen, vilken alltså ännu dröjer.

Avslutningsvis konstateras att det inte går att komma ifrån att de mäktigaste staterna *i stort sett* har visat sig kunna styra utvecklingen av den nya havsrätten ("Might made right"), men Andresen är ändå inte fullt så kategorisk i sina slutsatser. Bilden nyanseras bl a av att även små kuststater visade prov på inflytande och att de maritima stormakterna tvingades finna sig i en begränsning av den fria tillgången till havets levande resurser.

Andresen undviker på ett välgörande sätt att moralisera och fördöma de stater som bäst lyckats ta till vara sina intressen i processen. Han menar att det inte är särskilt meningsfullt att "dela ut betyg" till deltagarländerna, och att det, som sagt, inte heller är särskilt fruktbart att försöka förklara havsrättsutvecklingen ur ett *rent* maktpolitiskt perspektiv.

Författaren kan naturligtvis inte lämna definitiva svar på alla de frågor han tagit upp. Mycket, som tex Havsrättskonventionens stabilitet, kan givetvis bara utvisas av framtiden.

Som en populär och lättillgänglig redogörelse är *Makt og rett på hav og havbunn* intressant och välskriven. Boken är en utmärkt introduktion till och översiktlig beskrivning av havsrättsfrågorna.

Samtidigt som Andresens bok ger en god och aktuell redogörelse för utvecklingen på ett speciellt sakområde, berör den frågor av grundläggande principiell betydelse i internationell politik. Möjligen kan man invända att den till innehåll och uppläggning påminner om en dansk bok från 1982 (Jesper Grolin & Finn Laursen: *Ret eller makt på havet. FN:s havretskonferens – bakgrund – og konsekvenser*. FN-forbundet, 1982), men den kan också ses som ett uppdaterat komplement – något som förvisso är välkommet när det gäller ett så dynamiskt område som havsrätten.

Ulf Lindell

AXEL HADENIUS: *A Crisis of the Welfare State? Opinions About Taxes and Public Expenditure in Sweden*. Stockholm 1986: Almqvist & Wiksell International

Det skytteanska sk skatteprojektet finns nu redovisat i två böcker. Förutom Urban Laurins avhandling *På heder och samvete* om skattefuskets orsaker och utbredning har Axel Hadenius i en 150-sidig skrift med den tillspetsade titeln *A Crisis of the Welfare State?* analyserat attityderna till skatter och offentlig verksamhet. Basmaterial för hela skatteprojektet och för Hadenius bok är 964 intervjuer, genomförda under 1981/82.

Jag vill direkt säga att Hadenius väl genomarbetade framställning har flera förtjänster. Dispositionen är klar och logisk, stilen är koncentrerad, dataredovisningen är föredömligt tydlig. Analysen relateras återkommande till den internationella litteraturen. Läsaren har lätt att följa resonemanget och självständigt värdera författarens analys. Förtjänsterna i dessa avseenden är betydande. Efter att ha betonat detta skall jag i det följande bli mer kritisk.

Hadenius analyserar tre grupper av *beroende* variabler. För det första har inställningen till skattetrycket i Sverige mätts med 13 intervjufrågor. Genom faktoranalys destilleras tre dimensioner fram. Den första gäller mer all-

mänt missnöje med skattetrycket. Den andra omfattar de vid första ögonkastet disparata frågorna om nivån på moms, sprit- och tobaksskatten samt energibeskattningen. Den tredje gäller inställningen till arvs-, förmögenhets- och företagsbeskattningen.

För det andra har benägenheten att protestera mot skattetrycket mätts med 7 intervjufrågor, av vilka tre sedan använts till ett protestindex: borde man starta en kampanj för att sänka skatterna, skulle den svarande överväga att rösta på ett nytt, fiktivt skattesänkingsparti, hur skulle man rösta i en tänkt folkomröstning om skattetrycket?

För det tredje har den offentliga sektorns verksamhet indelats i femton politikområden. För varje politikområde har den intervjuade fått ta ställning till verksamhetens omfattning. (Tekniken är densamma som i undersökningar gjorda inom kommunalforskningsgruppen, KFG, och kommunaldemokratiska forskningsgruppen, KDFG. Frågans ingress är dock annorlunda utformad. Hadenius har fö inga referenser till Birgerssons, Månssons och Strömbergs KFG-arbeten.) De mest "populära" politikområdena är sysselsättning, miljö samt hälso- och sjukvård. Här kunde Hadenius ha konstaterat att detta överensstämmer med tidigare undersökningar (jfr Sannerstedt 1981 kap 2).

Genom faktoranalys destilleras fyra dimensioner fram. En välfärdsdimension omfattar inställningen till hälso- och sjukvård, äldreomsorg, barnomsorg, socialbidrag, bostadsbidrag, sysselsättningspolitik samt statlig och kommunal administration(!). En andra dimension omfattar miljövärd och u-landsbistånd. Också bostadsbyggandet laddar på denna faktor, som förefaller lite svår att tolka. En tredje dimension gäller skola, högstskola och kultur, medan den fjärde gäller "protection" (en marxist skulle snarare sagt repression), alltså försvaret och polisen.

I arbetet med att *förklara* attityderna till skattetryck och offentlig verksamhet samt benägenheten att skatteprotestera, totalt alltså åtta beroende variabler, arbetar Hadenius med tre grupper av oberoende variabler. För *det första* studeras "socioekonomiska faktorer". I denna kategori ingår de gängse variablerna ålder, kön, hemmavarande barn, bostadsort, yrke, taxerad inkomst. Däremot saknas taxerad förmögenhet som är en i detta sammanhang minst lika intressant variabel som taxerad inkomst.

I kategorin socioekonomiska faktorer ingår också den intervjuades subjektiva uppskattning av sin egen situation. Hur bra är den intervjuades ekonomiska standard? Har standarden förbättrats eller försämrats under senaste året? Kan standarden förbättras genom egna ansträngningar inom lagens ram?

Hadenius relaterar de socioekonomiska faktorerna till

den förklaringsmodell som härleder attityder till individens *egenintresse*. Jag har dock svårt att se hur tex variabeln kön skall kunna anses mäta egenintresse i detta sammanhang. (Gilljam & Nilsson 1985 använde tvärtom variabeln som en indikator på allmänintresse!) Ett klarare mått på egenintressets betydelse hade Hadenius kunnat få om han kommit på att fråga om tobakskonsumtion och sedan relaterat svaren till frågan om tobaksbeskattningens nivå.

Hadenius konstaterar dessutom själv, med referens till klassikern *The People's Choice*, att dessa public choice antaganden om egenintressets drivkraft inte är nödvändiga för att förklara sambandet mellan socioekonomiska faktorer och attityder: i stället för egenintresse kan man framhäva socialisationens betydelse. Faktorer som utbildning, yrke, ålder, bostadsort påverkar starkt individens politiska socialisation och därmed politiska attityder.

För det andra studeras den intervjuades *politiska attityder* vad gäller höger/vänster, tillväxt/miljö samt moral (operationaliserat som inställning till förbud mot pornografi), vidare partisympatier (med dessvärre ett internt bortfall på hela 23 %), tilltro till politikerna i olika avseenden samt attityder i olika skattefrågor. Förklaringsmodellen är här ungefär den, med hänvisning till Philip E Converse, att politiska attityder (alltså de beroende attitydvariablerna, i detta fall skatteattityderna) kan förstås som resultatet av mer grundläggande politiska idéer, belief systems (alltså oberoende attitydvariabler).

För det tredje studeras den intervjuades egen uppskattning av sina *politiska resurser*. Variablerna här är till att börja med de klassiska: utbildning, intresse för politik i allmänhet, medlemskap i politiskt parti. Men Hadenius konstruerar också en rad variabler utifrån frågor som mäter kunskaper, intresse och kompetens i skattefrågor – däremot inte vad gäller den offentliga sektorns service-output! Dessa variabler relateras dock inte till någon egen förklaringsmodell.

Om Hadenius hade velat testa teorin om politiska attityder som resultatet av en politisk socialisation, hade han behövt gruppera de oberoende variablerna på ett annat sätt. Vissa av de socioekonomiska variablerna hade då kunnat kombineras med vissa variabler från kategorin politiska resurser (tex utbildning, organisationsaktivitet, partimedlemskap).

Hadenius resonemang om tre skilda förklaringsmodeller (s 25), vilka kan testas och jämföras inbördes, styr inte hans fortsatta framställning. Hadenius går inte in för att testa tre konkurrerande teorier. Han ägnar sig i stället åt vad som i högtidliga sammanhang benämns induktiv metod, men som till vardags mer vanvördigt kallas för fiskafänge: man kör allt mot allt i datamaskinen och ser efter vilka signifikanta samband som står att finna.

Som man ropar i skogen får man svar. Detta ordspråk har relevans för alla opinionsundersökningar. 83 % tycker att skattenivån är för hög, men 57 % instämmer i påståendet: "Taking into account the benefits which the State gives the citizens, the taxes are not too high." Ett annat exempel: 20 % tycker att insatserna för "Cultural activities (theatre, museums, etc.)" bör minskas, medan i KFG- och KDFG-undersökningarna endast någon enstaka procent ville minska kommunernas insatser för "bibliotek och annan kulturell verksamhet". (Sanerstedt 1981) Skillnaden beror förmodligen delvis på hur sakområdet etiketterats. Men dessutom torde frågeingressen spela in: Hadenius inleder med att säga att skatteinkomster kan användas till olika ändamål. I kommunforskningsintervjuerna talades i stället om "kommunernas insatser", "angeläget att göra mera" etc.

Det svenska skattemotståndet är utbrett, och det förekommer inom alla befolkningsskikt; inte bara bland arbetsgivare, bland högre inkomsttagare, bland borgerligt sympatiserande. Men det är alltså inte lätt att entydigt säga hur stort det svenska skattemotståndet är. Det är lättare för Hadenius att uttala sig om hur det har förändrats. Här står han nämligen på säkrare mark: han kan jämföra med Joachim Vogels tidigare undersökning som byggde på intervjuer gjorda 1968. Sedan dess har visserligen skattetrycket stigit avsevärt i Sverige, men missnöjet med skattetrycket har *sjunkit* från 1968 till 1981/82, bortsett från att missnöjet med marginalskatterna har stigit. Redan här (sid 23) skulle alltså Hadenius kunnat besvara bokitelns fråga med att någon kris för välfärdsstaten knappast föreligger f n.

Med användande av de ovan nämnda oberoende variablerna i regressionsanalyser kan Hadenius förklara ungefär halva variationen för allmänt skattemissnöje (51,7 %), bolags- och förmögenhetsskatt (40,7 %), skatteprotester (49,4 %) och social välfärd (50,5 %). För de övriga fyra variablerna ligger andelen förklarad varians lägre, mellan 28,8 och 14,7 %. Genomgående gäller, att de oberoende variabler som har bäst förklaringskraft i allmänhet är attitydvariabler. De starkaste sambanden är följande:

*Med allmänt skattemissnöje*: ett index på makt (eller maktlöshet) som förutom två påståenden med innebörden att politikerna har för stor makt också inkluderar svaren på följande items: 1. Skattebetalarna borde ha mer att säga till om hur skatteintäkterna används. 2. Anser Ni att folkomröstningar bör hållas om skattetrycket, eller skall sådana beslut som hittills tas av folkvalda politiker?

Den variabel som närmast slår mest är svaret på frågan om man anser att skattesänkningar leder till försämd service.

*Med bolags- och förmögenhetsskatten:* borgerliga partisympatier.

*Med skatteprotester:* det ovan nämnda indexet på makt (eller maktlöshet).

*Med social välfärd:* svaret på påståendet: "Social reforms have gone so far in this country that in the future the State should reduce rather than increase benefits and support to citizens."

Till detta kan läggas att vad som starkast förklarar inställningen på dimensionen *miljö och ulandsbistånd* är svaret på påståendet. "Vi bör uppmuntra ekonomisk tillväxt, även om det kan orsaka vissa miljöproblem."

Här finns ett problem som Hadenius inte tar upp: om man vill testa teorin att mer fundamentala attityder (belief systems) *orsakar* mer så att säga ytliga attityder, så måste man noga överväga valet av indikatorer.

Låt oss som exempel studera följande tre attityder:

A. De svenska skattebetalarna borde få mer att säga till om.

B. Det svenska skattetrycket är för högt.

C. Man borde ha folkomröstning om skattetrycket.

Hadenius postulerar nu att A och C är grundläggande idéer, och att A och C orsakar B. Är det så säkert? Kunde man inte lika gärna säga, att B är mest grundläggande, och att orsakskedjan är B-A-C?

Jag menar, att när Hadenius visar att attityderna A, B och C är korrelerade, dvs tenderar att förekomma tillsammans, så har han därmed *inte* presterat någon förklaring. Vad han har visat är endast att ifråga om dessa idéer uppvisar den enskilde individen oftast en attitydmässig konsistens.

Denna kritik gäller flertalet av de förklaringar som presenteras. Jag är möjligen beredd att godta påståendet att partisympatier påverkar inställningen till arvs-, förmögenhets- och företagsbeskattningen – men inte ens det är särskilt självklart.

Konsekvensen av detta resonemang är att Hadenius analyser lider av betydande svagheter. I rättvisans namn skall dock sägas, att han delar dessa svagheter med många andra som arbetat inom denna genre.

Låt oss återvända till boktitelns fråga. Finns det en kris för välfärdsstaten? Här kan man svara på olika sätt. Missnöjet med skattetrycket har minskat jämfört med 1968. En majoritet anser att skatterna inte är för höga, om man tar hänsyn till vad man får för dem. 70 % anser att skattesystemet bör bidra till utjämning mellan personer i olika inkomstlägen. Det finns ett starkt stöd för satsningar på hälso- och sjukvård, äldreomsorg, barnomsorg och sysselsättningspolitik (men inte för bostads- och socialbidrag). Hadenius är också återhållsam i sin analys. Det råder f n knappast någon kris för välfärdssta-

ten, anser han; möjligen finns en risk som har med systemets legitimitet att göra. Den risken ser han inte lokaliserad till den ekonomiska sfären. Missnöjet med skattetrycket har inte ökat, och medborgarnas ekonomiska situation har endast ett svagt samband med deras attityder till skatter och offentlig verksamhet.

Risken återfinns i stället i den politiska sfären. Det finns anledning att observera, säger Hadenius, att de som upplever sig som politiskt maktlösa är mer missnöjda med skattetrycket, samtidigt som de efterlyser en utbyggd social välfärdspolitik. För dessa "politiskt alierade" skulle sambandet mellan skatter och offentlig verksamhet vara mindre uppenbart eller mindre viktigt: de politiskt alierade är inte beredda att ta något ansvar för underskottet i statsbudgeten. Nu är Hadenius argumentering inte invändningsfri: de politiskt alierade efterlyser inga nya satsningar på miljö, ulandsbistånd, utbildning eller kultur. De vill inte ha mer av allt, bara mer av något.

Också i ett annat avseende är Hadenius argumentering ofullständig: Om den politiskt alierade samtidigt menar att partierna bara är intresserade av röster, inte av folks åsikter, att politikerna inte känner samhällets problem och att det inte finns något parti som försöker tillvarata hans intresse, då minskar hans benägenhet att begära utbyggd social välfärdspolitik, och därmed reduceras också det statsfinansiella problemet. Eller för att tala med Hadenius: Power Index och Cynicism Index påverkar Welfare Index i olika riktning.

Å andra sidan är det svårt att polemisera mot Hadenius när han säger att *om* känslan av maktlöshet skulle sprida sig i samhället, *om* misstron mot politikernas kompetens och goda vilja skulle breda ut sig, och *om* allt fler skulle tro att politikerna hanterar skattemedlen ineffektivt och slösaktigt, *då* skulle samhället stå inför en legitimitetskris, och *då* kunde det bli svårt att få stöd för den beskattning som behövdes för att vidmakthålla välfärdsstaten. Sant. Men nytt?

Anders Sannerstedt

### Referenser

- Gilljam, Mikael & Nilsson, Lennart, 1985, "Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn". *Statsvetenskaplig Tidskrift* Årg 88 s 123–139.  
Sannerstedt, Anders, 1981, *Attityder till kommunal service*. Ds Kn 1981:22.



URBAN LAURIN: *På Heder och Samvete. Skattefusket orsaker och utbredning*. Stockholm 1986: Norstedts.

### Bakgrund

"Redan när härskarna i de babyloniska och egyptiska rikena, mellan två och tre årtusenden före Kristus, tog ställning till viktiga problem, stod folkens försök att smita från skatten högt på dagordningen" (U. L. sid 1)

"Redan tidigt stod det klart för de kinesiska härskarna (under 400- och 300-talen f Kr) att kontroll och sanktioner inte var tillräckliga medel för att driva in skatterna. Dessa instrument ansågs nämligen skapa ett motstånd mot samhället, vilket kunde leda till ett utbrett skattefusk. Att höja medborgarnas motivation att betala skatt ansågs därför vara ett viktigt alternativ till tvångsåtgärder." (U. L. sid 2)

"Under 300-talet (i det romerska riket) gick den ekonomiska utvecklingen tillbaka . . . En överbeskattning av flera grupper i det romerska samhället och det utbredda skattefusket, visade sig snabbt bli en av huvudorsakerna till det romerska imperiets fall." (U. L. sid 3)

"Inget modernt samhälle eller skattesystem skulle kunna fungera utan att medborgarna i huvudsak samarbetar och betalar sina skatter" (U. L. sid 3 f)

### Syfte och resultat

Syftet med Urban Laurins avhandling är att beskriva och förklara det svenska skattefusket. Ett försök görs också att beskriva de förändringar som inträffat sedan 1968. Tre olika aspekter behandlas; fuskets utbredning, fuskets ekonomiska omfattning samt skattefusket intensitet. Tyngdpunkten ligger på utbredningen.

Mest uppseendeväckande bland resultaten är att faktiskt sett höga skatter eller ett utbrett skattemissnöje inte i det svenska fallet förefaller påverka det egna fuskbetendet. De som är missnöjda med det samhälle de själva är medborgare i, fuskar inte mer med skatten än andra.

Laurins resultat lyfter i stället fram handlingsutrymmet som en av de väsentligaste faktorerna. Många bland dem som objektivt sett har goda möjligheter att fuska med inkomsterna fuskar.

Detta innebär att *inkomstfusket* är vanligast i ett brett mellanskikt. Höginkomsttagare fuskar *inte* i större utsträckning än vad låginkomsttagare gör.

Däremot är de *oegentliga avdragen* betydligt vanligare bland dem som haft stora inkomster, eller betalt in mycket i skatt, vilket naturligtvis är ytterligare en indikator på handlingsutrymmets betydelse.

Inte oväntat hämmar en hög skattemoral benägenheten att fuska medan kunnighet och politiskt självförtroende befrämjar fuskets.

### Kapitelpresentation

För att min kritik skall bli lättare att följa presenterar jag mycket kort kapitlen i avhandlingen för att sedan övergå till den kritik som i stort sett följer min fakultetsopposition.

I det inledande avsnittet "Skattefusket undersöks" presenteras skattefusket historiska utveckling samt vissa material och metodproblem. Materialet är en intervjuundersökning av SCB-modell från slutet av 1981. Ettusentvåhundra personer i två strata har intervjuats. Slumpurvalet dominerar avhandlingen. Laurin skriver själv om denna typ av undersökning:

"Det finns skäl att misstänka att de som fuskar är särskilt benägna att svarsvägra, speciellt om deras fusk varit omfattande." (sid 17)

Jag vill tillägga att det dessutom finns skäl att misstänka att de som fuskar kan vara benägna att ljuga.

I nästa kapitel "Ett folk av fiffare?" presenteras inkomstfusket demografiska, sociala och geografiska utbredning (tabell 4 sid 31). De drastiska skillnaderna mellan män och kvinnor samt åldersvariabelns markanta genomslagskraft är intressanta och borde följts upp i avhandlingen. Möjligen hade det varit intressant att speciellt för de äldsta ålderskategorierna kontrollera med frågan: Har ni deklarerat själv? I avsnittet "Tidigare forskning" nämns ett femtiotal författare direkt i texten och många fler i fotnotterna, vilket blir något svåröverskådligt för läsaren.

I huvuddelen av avhandlingen testas "Handlingsutrymmets betydelse" (kap 4), "Skattefusket och uppfattningar om verkligheten" (kap 5), det "Egoistiska" (kap 6), "Solidariska" (kap 7) samt det "Moraliska" (kap 8) handlandets betydelse för skattefusket. Slutligen sammanfattar författaren sina resultat samt presenterar vissa bivariata analyser i kapitlet "Fångarnas dilemma, tillfälle och moral" (kap 9). Avhandlingen avslutas med ett mycket kort urvalsappendix och en litteraturlista.

### Vad styr kapitlen och avhandlingen?

Om man skriver en bok på 394 sidor, inklusive tabeller, bör man inledningsvis som ren konsumentupplysning presentera kapitlen och relatera dem till varandra. Bättre men svårare vore ett inledningsavsnitt i form av en förklaringsmodell som styr avhandlingen. En egen utveckling av Elsters filter och/eller det kollektiva handlandets logik är en möjlig lösning (sid 89 f och sid 118 ff). Bristen på styrning framträder klarast i kap 4, "Handlingsutrymmets betydelse". På sid 128 skriver förf:

"Många indikatorer på handlingsutrymme har föreslagits. Några skall testas i detta kapitel."

På sid 128 testas sedan hypotesen om studenternas handlingsfrihet, på sid 141 de arbetslösas, sid 142 de sjuk-skrivnas och på sid 144 hypotesen att man fuskar därför att man måste. Vi får således nya teorifragment och nya hypoteser genom hela avsnittet. Vad finns det för antaganden, hypoteser och teorier om handlingsutrymmets betydelse samlad, motiverat och strukturerat? Begreppet handlingsutrymme är enligt min uppfattning väsentligare för avhandlingen än begreppet rationalitet.

Motsvarande problem fast i mindre grad gäller kap 5. Minst är problemet för kap 8 med uppföljning i kap 9.

En koncentration på avsnitten/begreppen Handlingsutrymme och Moral hade dels möjliggjort en kontroll för Egoism, Solidaritet, Kunskap, Ålder etc, dels förmodligen gjort det enklare att konstruera en förklaringsmodell baserad på det kollektiva handlandets logik. Dessutom hade en fokusering på dessa två begrepp givit utrymme för följande tre kompletterande ansatser som saknas i avhandlingen: Systemet, effekt av partipreferenser och djupintervjuer.

#### *Kompletterande ansatser*

Kap 1.1 antyder en relation stat/medborgare. Denna relation försvinner. Skattefusket och skatteplaneringen är dock i mycket hög grad beroende av skattesystemets karaktär. Om vi t ex när förf. gjorde sin undersökning haft ett schablonavdrag på 5000 kr för extrainkomster hade resultatet blivit väsentligt annorlunda. En översiktlig analys och diskussion av skilda regelsystems effekter på skatteagerandet hade varit värdefull.

*Partipreferensernas effekter* på fuskbeteendet tycker jag hade varit värt en djupare studie. VPK:s topposition i fuskhänseende t ex skulle kunna förklaras med att de under perioden 1970–79 hade ca 11 % av ungdomsväljarna och således var ett relativt ungt parti. Socialdemokraterna däremot hade under 1970-talet inte förstagångsväljarna med sig. I 1979 års val röstade endast 33 % av förstagångsväljarna på S. Dessutom kan konstateras att 68 % av de väljare som avled mellan 1973 och 1976 hade 1973 röstat på S. (Holmberg, Svenska Väljare, 1981, sid 30). En fördjupad analys av socialdemokraternas och moderaternas fuskbeteende relaterat till data från valforskningsprojekten i Göteborg hade varit av stort intresse.

Studien hade vidare vunnit på inslag av mer kvalitativa data. Borde inte de *djupintervjuer* som gjordes på våren 1981 följts upp när de kvantitativa resultaten förelåg?

#### *Mätproblem*

Vi finner minst tre problem vad gäller mätningen av skattefusket utbredning och omfattning: skattefrågans formulering, kunskapen om vad som är skattefusk samt individens beroende av skattefusket.

Skattefrågan har getts följande formulering:

En del människor tar upp alla sina inkomster i deklara-tionen. Andra brukar inte ta upp alla inkomster. Har Ni varje år uppgett var enda liten förtjänst i deklara-tionen, även om det bara rört sig om extra arbete på fritid, som Ni inte tjänat så mycket på?

Som påpekas i not 2 sid 26 är betoningen på arbetsintäk-ter olycklig. Jag skulle vidare själv gärna sett en kom-plettering som betonade att frågan avsåg *skattepliktiga* förtjänster.

Kunskapsfrågorna på sid 159 visar att *bristande kun-skaper* leder till risk för såväl en överskattning (fråga 1, 2 och 6) som en underskattning (fråga 3, 4 och 5) av skattefusket. Slutligen bör det individuella *beroendet* av skattefusket kunna påverka risken för oriktiga svar. En hantverkare som jobbar lite extra svart har lättare att erkänna detta än en dagamma som är helt beroende av sin svarta verksamhet.

*Kapitalfusket* utbredning och omfattning täcks inte in av förf. I ett sådant fusk ingår inte endast räntorna (not 2 sid 36) utan även gåvo- och skatteplaneringssidan. I en kommande undersökning bör man skilja mellan arbets-inkomstfusket, ränteinkomstfusket samt gåvoskattefus-ket.

#### *Tolkningar*

Nästa problem är författarens tolkningar. Små tal, rele-vanta tal och signifikanta tal är nyckelorden i denna kritik.

*Små tal* hittar vi tolkade på sid 153:

”Med ett undantag, byggnadsbranschen, är de försto-rade avdragen vanligast bland tjänstemännen.”

På sid 148 hittar vi underlaget. Tretton procent (viktade) av tio (!) personer jämförs med tjugosex procent av trettiofem personer. Osäkerheten i de tretton procenten inkluderar med bred marginal tjugosex procent. På sid 311 hittar vi fler små tal tolkade:

”En markant (sic!) skillnad finns däremot mellan de partimedlemmar som har respektive inte har förtroendeuppdrag. 3 procent av dem som har förtroendeuppdrag och 11 procent av de partimedlemmar som inte har något uppdrag, har gjort oegentliga avdrag.” (sid 311)

N-talet är 36; 3 % av 36 är 1 person. 12 % av 36 är 4 personer. Tre personers skillnad betraktar jag inte som markant och det är naturligtvis inte signifikant som fram-går av sid 316.

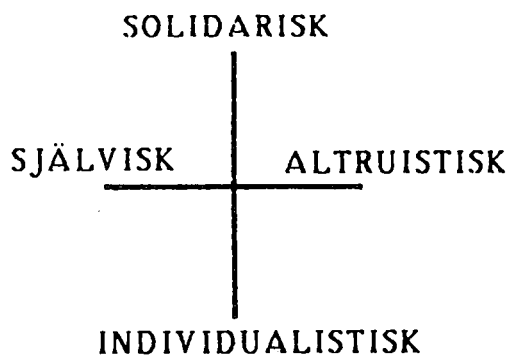
Vad vidare gäller *relevanta* tal är relevansen tveksam på flera ställen t ex i resultatet på sid 189:

"Däremot är andelen inkomstfuskare större bland dem som underskattar avgiften för ett läkarbesök i jämförelse med dem som avgivit ett riktigt svar eller överskattat avgiften. Även de som underskattar avgiften för ett telefonabonnemang har en större andel fuskare än vad de som svarat rätt har. De flesta inkomstfuskarna finns dock bland dem som överskattar denna avgift."

Beträffande *signifikansen* så tolkas i vissa fall signifikanta resultat som små och osäkra. T ex i kap 9 när det signifikanta sambandet mellan inkomstfusk och skattemoral även bland dem som inte tror sig ha skattefuskande bekanta på sid 384 snarast vänds i sin motsats.

#### Orsaksanalysen

Orsaksanalysen hade vunnit på fler analyser tvärs över kapitlen. Det finns klara tendenser till vattentäta skott mellan kapitlen med undantag för det utmärkta kap 9. Ett tvådimensionellt tänkande t ex av kap 6 och 7 hade varit teoretiskt värdefullt. Ett sådant tänkande hade t ex kunnat utgå från nedanstående figur.



Kap 6 handlar om "det egoistiska handlandet". Mot ett egoistiskt handlande står ett altruistiskt. Kap 7 som handlar om det solidariska handlandet inleds med ett avsnitt "Egoism, altruism eller solidaritet?" Motpolen till det solidariska handlandet bör dock enligt min uppfattning vara ett individualistiskt handlande. Med utgångspunkt från figuren eller på annat sätt borde förf ha klarlagt skillnaderna mellan ett solidariskt och ett altruistiskt handlande å ena sidan och ett själviskt och ett individualistiskt handlande å den andra. Som det nu är flyter begreppen in i varandra och det är inte bra för analysen.

Vad gäller den *empiriska* orsaksanalysen tror jag att en koncentration i ett flerdimensionellt avsnitt på kopplingar mellan skilda index (moral, kunskap, handlings-

frihet etc) och deras förklaringskraft visavi skattefusket hade varit intressant och givande.

Begreppsanalysen är emellertid central. Förf är t ex förvånad (sid 269) över varför faktiskt skattetryck och eget skattemissnöje inte skulle påverka egoistens handlande. Varför skattefuskar inte den missnöjde mer än den som inte är missnöjd? Jag tror att förf fått svar på frågan om han analyserat begreppen "faktiskt skattetryck", "missnöje med systemet", "missnöje med skatterna" samt "missnöje med egen oförmåga att skattefuska" innan han genomfört den empiriska analysen. Jag tror inte han i så fall hade kunnat påstå (sid 268):

"Alla former av skattemissnöje har dock visat sig sakna samband med skattefusk."

Slutligen använder förf som ett led i sin orsaksanalys, faktoranalys i moral- och solidaritetsavsnitten. Varför inte i handlingsfrihets- och "kunskaps"avsnitten? En diskussion om skälen till detta hade dessutom gjort det lättare att förstå hur faktoranalysen är genomförd. Alternativt hade det varit värdefullt med ett metodappendix med presentation och diskussion av Tau-b, regressionsmetoden och faktoranalysen. Det kan noteras att inget av dessa begrepp finns i sakregistret.

*Avslutningsvis* vill jag emellertid understryka att det är väsentligt att statsvetarna inte skyggar för svåra ämnen. Urban Laurin har gett sig i kast med ett mycket svårt ämne. Forskningen kring skattefusket behövde utan tvivel en bred analys av skattefusket koppling till skilda faktorer. Bäst tycker jag förf lyckats med avsnitten "Fångarnas dilemma, tillfälle och moral", även om jag gärna skilt på analys och sammanfattning; Moralavsnittet; "Det kollektiva handlandets logik" samt "Ett folk av fifflare?"

*Avslutningsvis:* Urban Laurin har gett sig i kast med ett intressant ämne, och jag hoppas att han i framtiden kommer att återvända till det, då med sin avhandling som bas.

Bo Bjurulf

#### Genmäle

Bjurulf redovisar i sin granskning av min avhandling ett flertal synpunkter. De är dock inte helt lätta att bemöta, eftersom argument och belägg saknas för många av Bjurulfs ståndpunkter och påståenden.

Som en kritisk punkt tar Bjurulf upp vad som styr avhandlingen, eller snarare vad som styr kapitlen i avhandlingen. Bjurulf frågar sig om inte ett avsnitt med en förklaringsmodell skulle varit bra. I min avhandling

ägnas 47 sidor (79–124) åt att presentera en sådan, även om jag istället för förklaringsmodell talar om analys-schema. Jag ritar inte heller någon figur, vilket kanske försvårat förståelsen av den röda tråd som finns i min bok.

Det kunde ha varit givande om en del av oppositionen ägnats åt att kritiskt granska den teoretiska ansats jag valt. Istället för att låta den tidigare forskningen om politiskt beteende alternativt om skattebeteende utgöra studiens utgångspunkt, har jag valt att ta avstamp från Elsters tvåfilterteori. Det första filtret består av strukturella hinder, som minskar de teoretiskt möjliga handlingsalternativen till en betydligt mindre uppsättning: *handlingsutrymmet* bestäms. I det andra filtret visar forskaren hur individen tar ställning till de möjligheter som står till buds. Härvidlag ser jag aktörens *bedömning av verkligheten* och *önskemålen* eller preferenserna som de centrala variablerna. Jag menar vidare att aktörens önskemål i huvudsak styrs av hans intresse och ideal, och lägger ned rätt stor möda på att argumentera för att man bör hålla dessa faktorer isär vilket ofta inte görs. Vad gäller detta andra filter utgör teorier om rationellt handlande och det kollektiva handlandets logik avhandlingens teoretiska grund.

Eftersom jag använder ett analyschema – förklaringsmodell – som i påtaglig utsträckning skiljer sig från vad man brukar se i beteendeforskningen, skulle jag gärna vilja möta kritik mot mitt tillvägagångssätt. Tillför Elsters teori och de teorier som främst public choice-skolan presenterat något till forskningen om politiskt beteende? Är genomgången av de teorier jag använder rimlig, och i vad mån tillför min avhandling den aktuella debatten något? Lyckas jag använda teoriresonemanget på ett fruktbart sätt när empirin studeras, eller står teorin som ett monument för sig? Har de teoretiska variablerna operationaliserats på ett rimligt sätt? Är de intervjufrågor som ställts lämpade för att testa de hypoteser mitt analyschema presenterar? Frågor av denna art kunde ha fått en större betoning än vad som nu är fallet. Dels kanske de största svagheterna med avhandlingen återfinns i anslutning till dem. Dels tror jag att en diskussion med dessa frågor i beaktande är den mest framåtriktade och fruktbara.

I sin genomgång av min orsaksanalys hävdar Bjurulf att det finns vattentäta skott mellan kapitlen. Denna kritik kunde ha utvecklats ytterligare. Däremot ser jag inte Bjurulfs förslag att låta solidaritet-individualism utgöra en skala, och själviskhet-altruism en annan som särskilt fruktbart. Det hade varit intressant att få ta del av argumenten för detta förslag. Själv lägger jag istället ned viss möda (främst s 268–282) på att visa att egoism och altruism kan sägas utgöra ytterpunkterna på en skala, medan solidariskt intresse utgör en typ av mitt-punkt.

Ett av de mer uppseendeväckande resultaten i min avhandling är att den både i den vetenskapliga och politiska debatten framförda huvudorsaken till fusk inte tycks stämma. Folk fuskar inte mer med skatten därför att den är hög eller därför att de är missnöjda med skatten. Bjurulf ifrågasätter detta påstående. Om jag skilde mellan faktiskt skattetryck, missnöje med systemet (vilket system – det politiska eller skattesystemet?), missnöje med skatterna samt missnöje med egen oförmåga att fuska, skulle mina belägg för slutsatsen ovan falla samman. Jag har trott att det just är dessa distinktioner som görs i främst kapitel 6 (Det egoistiska handlandet), men det vore intressant att få ta del av Bjurulfs argument för att den av honom efterlysta begreppsanalysen skulle kullkasta mitt resultat.

Bjurulf tycker att det är väsentligt att statsvetarna inte skyggar för svåra ämnen, och han menar att jag tagit mig an ett sådant. Själv kan jag inte se forskning om skattefusk som så särskilt mycket svårare än annan statsvetenskaplig forskning. Däremot menar jag att det är väsentligt att statsvetare inte skyggar för att använda sig av de teorier vår vetenskap har att erbjuda, och försöker att använda dessa i empirisk forskning. I detta avseende hade jag ambitionen att uppvisa viss originalitet. Härvidlag hade en mer omfattande kritik kunnat vara fruktbar för kommande forskning om kollektivt handlande.

Urban Laurin

ANDERS MELLBOURN: *Bortom det starka samhället. Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985*. Carlssons Bokförlag. Helsingborg 1986.

Statsvetaren och DN-journalisten Anders Mellbourn ger i sin bok en intressant, initierad, vederhäftig och lättläst skildring av ett händelseförlopp, som han haft förmånen att som journalist följa på nära håll. Framställningen är med sina drygt hundra sidor text exklusive noter och referenser ett exempel på bra "vetenskaplig journalistik": effektiv, rakt på sak, befriad från "onödiga" teoretiska krusiduller men med kopplingar till den samhällsvetenskapliga litteraturen och dess problemorientering av mer sofistikerat slag. På så vis kan boken läsas med stor behållning av såväl den intresserade allmänheten som forskarvärlden.

Bokens disposition är klar och logisk.

I ett introducerande avsnitt sätts läsaren snabbt in i utgångspunkterna för den socialdemokratiska förnyelsepolitiken efter segervalet 1982: debatten om den offentliga sektorn och dess problem, opinionsläget och det

dilemma som förnyelseprogrammet innebar för ett parti som står som sinnebild för "det starka samhället".

I det andra kapitlet redovisas väsentligen tillkomsten och organiseringen av det nya civildepartementet. Det tredje kapitlet är en genomgång av den förda politikens förutsättningar och innehåll, som sammanfattas i ett antal väl kända nyckelord eller paroller: bättre service, målstyrning, regelförenkling, avsektorisering, decentralisering/demokratisering, valfrihet. I det fjärde kapitlet redogör författaren för arbetsformerna: utredningar, propositionsarbete, försöksverksamhet (tex frikommunförsöket och samlad länsförvaltning), manifestationer, typ verksledningskonferenser och "mässa i statens tjänst".

De två avslutande kapitlen, ett om förvaltningspolitikens sammanhang och ett diskuterande/analyserande kapitel om förvaltningspolitik och välfärdsstat, utgör framställningens tyngdpunkt. Här redovisas det varierande motstånd resp. den uppbackning som regeringens ansträngningar framkallade, inom regeringskansliet, de centrala ämbetsverken, kommunerna, de fackliga organisationerna samt inom det egna partiet och oppositionen. I slutkapitlet summeras förnyelsearbetets lärdomar i ett antal "teser". Framställningen avrundas med en (alltför) kort diskussion om förvaltningsförnyelse och socialdemokrati.

Som anmälare av Mellbourns bok har jag haft den – i detta sammanhang – oskattbara förmånen att själv ha varit verksam i civildepartementet, från hösten 1982 till sommaren 1985, dvs väsentligen den period skildringen avser. Från denna utgångspunkt kan jag på det sakliga planet inte annat än verifiera Mellbourns bild av händelseförloppet i stort, så som jag själv upplevde det. Styrkan i Mellbourns framställning är bland annat att han, med den initierade outsiders speciella förutsättningar, lyckas ge en helhetsbild som förefaller relevant och övertygande. I denna bild ingår att civildepartementet och civilministern, till vilka intresset i de hittillsvarande skildringarna varit så starkt fixerad, tilldelats en mera nedtonad och därmed rimlig roll inom ramen för ett större och mer komplicerat politiskt lagspel.

Bokens huvudtitel, "Bortom det starka samhället", som ju inte är alldeles självförklarande, hänger samman med författarens ambition att behandla "organisationen av välfärdssamhället och dess verksamheter bortom de former som det starka samhället ursprungligen fick". Undertiteln hänger direkt samman med det uttalade syftet med boken, "att skildra den socialdemokratiska förvaltningspolitiken 1982–1985: hur den organiserades, vilket innehåll den fick och hur den utvecklades."

Jag är lite störd av att Mellbourn inte explicit definierar vad han menar med *förvaltningspolitik*. Det närmaste

jag kan komma en definition är citatet ovan om välfärdssamhällets organisation och verksamheter. Det är möjligt att det är så enkelt som så, men jag tycker mig kunna se vissa komplikationer i begreppet, i synnerhet som Mellbourn själv framhåller att "förvaltningspolitik inte är en rent organisatorisk fråga utan hör samman med välfärdspolitiken". Det hade varit bra, om Mellbourn velat utveckla denna aspekt en smula.

Mellbourns ansats är journalistisk kombinerad med "i grunden statsvetenskapliga ambitioner". Denna klivenhet är naturligtvis inte alldeles okomplicerad. Det journalistiska greppet tillåter en betydande frihet i framställningen, något som kolliderar med de vetenskapliga kraven på formalism och exakthet. I stort är mitt intryck att Mellbourn klarat denna balansgång på ett tillfredsställande sätt. Jag har bara funnit ett ställe där jag tycker Mellbourn snubblar till: (sid 102f där förf. diskuterar maktintegration och "järntrianglar"). Jag är här inte riktigt säker på vem som står för vad.

Hur ser då den bild ut i stort som Mellbourn förmedlar?

Det fanns redan 1976 en insikt inom socialdemokratin att partiet var "fastkedjat i byråkrati på alla nivåer" (Bo Toresson). Kampen mot den försämrade samhällsekonomin och arbetslösheten blev den omedelbara uppgiften för regeringen efter valet 1982. Hårtill kom dock ett politiskt behov av nya initiativ och omprövning av de traditionella verksamhetsformerna inom den offentliga sektorn. Instrumenten för detta blev dels en funktion som "framtidsminister" (Ingvar Carlsson), dels inrättandet av ett särskilt departement för den offentliga sektorn, ett "administrationsdepartement", civildepartementet.

Med restriktionen att den grundläggande välfärdspolitiken inte fick rubbas gick den nya regeringen med civilministern i spetsen till attack mot avarterna inom den offentliga verksamheten under paroller som "bättre service", "enklare och färre regler", "avsektorisering", "decentralisering" etc.

Den nya departementsledningen valde att arbeta på ett förhållandevis originellt sätt. De utredningar som tillsattes, verksledningskommittén, stat-kommunberedningen och demokratiberedningen, knöts osedvanligt starkt till departementsarbetet och fick extremt kort tid på sig. Försöksverksamhet utan föregående utredningar (frikommunerna, speciellt utsedda "servicemyndigheter" och "servicekommuner" samt Norrbottensprojektet med samlad länsförvaltning) var en innovation, liksom vissa spektakulära manifestationer, typ verksledningskonferenserna där civilministern direkt sökte påverka generaldirektörernas attityder till förnyelsebudskapet.

Den nya politiken stötte självklart på motstånd i varie-

rande grad. Mellbourn listar tre typer av invändningar inom regeringskansliet: ett politiskt/ideologiskt motstånd, revirtänkande, reaktion mot umgängesstilen mellan civil- och fackdepartementen. På myndighetssidan utmärkte sig främst planverkets chef Lennart Holm med kritik mot avregleringen, en frihet till men för de svaga, enligt Holm. Till de följsamma räknas SÖ-chefen Lennart Orehag och AMS-chefen Allan Larsson. Den sistnämnde stökade dock till Norrbottensprojektet genom att vägra godta att länsarbetsnämnden skulle ingå i försöket. Bland stabsorganen var statskontoret och särskilt RRV skeptiska till civildepartementets sätt att hantera förnyelsearbetet. SIPU var med på noterna från början.

De fackliga organisationerna skiljer sig i betydande omfattning från varandra, både mellan centralorganisationerna och mellan förbunden inom samma huvudorganisation, i sin inställning till förnyelsepolitiken, mycket beroende på vilken roll de har i förvaltningsverksamheten. Som exempel kan nämnas skillnaden mellan TCO-S, som är kritisk och ifrågasättande, och de mera entusiastiska förbunden inom KTK.

Vad gäller opinionen inom det socialdemokratiska partiet är det, som Mellbourn gör, viktigt att framhålla att den interna debatten om det starka samhällets framtid, som inleddes i början av 1970-talet i form av SSU:s självförvaltningskampanj, upphörde i stort sett under oppositionsåren 1976–82. Det utesluter inte att det förekom viktiga lokala experiment i vissa s-kommuner. Parhästarna Bo Holmberg och Bo Toresson, som fick företräda nytänkande och "folkrörelsesocialism" efter 1982 års val, drog på sig kritik från bl.a. Tiden, Stockholms-Tidningen och några fritänkande chefredaktörer inom A-pressen med Lars Engqvist i spetsen. Även John-Olle Persson har visat prov på självständighet och kritik. Oppositionen har privatisering som huvudalternativ i debatten om den offentliga sektorn men har legat påfallande lågt i övrigt.

Vad har då kommit ut av allt detta?

Mellbourn menar att det vore missvisande att säga – vilket är vanligt – att "det bidde en tumme". Ny förvaltningslag, en ny kommunallag på väg, ny statlig personalpolitik, nya principer och former för styrning av ämbetsverken, regelförenkling och brukarinflytande är exempel på motsatsen. Misslyckandet är för handen bara i jämförelse med de förväntningar civildepartementet självt skapade. Det gäller inte minst den utlovade "jätteproppen August", som designats av statssekreterare Claes Örtendahl och som blev en tunn skrivelse till riksdagen, närmast i rapportform, om förnyelsearbetet.

Sina sammanfattande iakttagelser för Mellbourn fram i form av "förnyelsearbets lärdomar."

En lärdom är enligt Mellbourn att "politik är mer än

organisation". Här syftar han på att frågorna behandlats mer i organisatoriska än i politiska termer samt att man ägnat förhållandevis lite tid och energi åt problemet med målkonflikter, t.ex. spänningen mellan avreglering och likabehandling.

En annan lärdom är att "problemformuleringen kan dölja problemet". Den alltför enkla analysen går ut på att svagheter i den offentliga sektorn är krångel och brist på service och att lösningen ligger i att förenkla reglerna. Det offentliga huvudmannskapet har gjorts till en helig ko, och därigenom har det blivit svårt att se regelförenklings konsekvenser för välfärdspolitiken.

En tredje lärdom är att "det är bara två som bestämmer i regeringen". Civilministern skulle behövt hundra procentig uppbackning av stats- och finansministern för att lyckas.

"Politik är att få någonting gjort", lyder den fjärde lärdomen. Det räcker inte för en förvaltningsminister att visa god vilja och intresse; det krävs reella förändringar. I det perspektivet är civildepartementets nuvarande maktbas, utan lönefrågorna, alltför smal.

Den sista lärdomen är att "servicekurser är effektiva men ointressanta". Att skapa ökad effektivitet och servicetänkande i förvaltningen är ingen omöjlighet, men uppgiften blir ointressant, särskilt för politiken.

Mellbourns slutord är väl värda att återge:

Den stora ideologiska diskussionen om regeringen och socialdemokratins syn på välfärdspolitiken i en besparingsekonomi stod därför kring finansdepartementets ekonomiska politik. Den utgjorde den viktiga frågan om den offentliga sektorn och det starka samhället. Civildepartementets verksamhet blev en mindre kontroversiell variation på temat.

Också i detta omdöme är jag beredd att instämma. Som jag sagt ovan tycker jag att civildepartementet här tilldelas den roll det förtjänar i ett större politiskt perspektiv.

Till denna anmälan vill jag foga några personliga reflektioner kring det som Mellbourns bok behandlar.

Jag tror att det socialdemokratiska förnyelseprogrammet politiskt var alldeles riktigt. Det fanns fortfarande efter oppositionsåren 1976–82 ett stort behov av att skapa en ny image hos partiet. För att rätt förstå hur förnyelseprogrammet växte fram måste man också ta hänsyn till det betydelsefulla nytänkande och den experimentlusta som börjat spira lokalt. Jag tänker då på kommuner som Örebro och Bräcke. Båda sökte sig nya vägar organisatoriskt och verksamhetsmässigt, och båda leddes av starka personligheter med erfarenhet av politik och förvaltning både på riks- och lokal nivå: Axel Gisslén och Åke Edin. Även de s-styrda kommunerna

Eskilstuna, Umeå och Ale var en bit på väg åt samma håll. Utan det tryck som dessa pionjärer utövade opinionsmässigt och genom att vara föregångare är det föga troligt att förnyelseprogrammet skulle fått den tyngd och den prioritering det fick. Det är i detta kraftfält som förnyelsens viktigaste avkastning alstrats, nämligen legitimeringen av en ifrågasättande, omprövande diskussion om den offentliga sektorn. Tyvärr har inte den utvecklingskraft som de lokala projekten genererat utnyttjats för att skapa en mer djupgående, generell utveckling.

Felet i satsningen hade snarast att göra med den bristande realismen i tidsplaneringen: allt skulle genomföras under en mandatperiod. I realiteten innebar det, som Mellbourn påpekar, att de tre huvudutredningarna hade ett drygt år på sig att lägga fram sina förslag. Så snabbt kan ingen utredning arbeta. Den allmänt omvittnade "flåsighet" som präglade civildepartementets agerande var symptomatisk om än inte någon nyhet i detta hänseende. Att tempot i utredningsverksamheten skrivats upp successivt alltsedan enkammarriksdagen infördes 1970 är väl känt. Den nyttillträdde regeringen 1982 följde alltså en i och för sig väl upptrampad stig. Felkalkylen var att företaget var för stort för att klaras på en mandatperiod. Det återstår att se om ens två perioder är tillräckligt.

Ett annat tänkbart fel ligger i att ansvaret för förnyelsen lades på det nygamla civildepartementet. Många som analyserat det socialdemokratiska förnyelsepolitiken har, i likhet med Mellbourn, funnit att ett administrationsdepartement väger för lätt i förhållande till tungviktsdepartement som social- och utbildningsdepartementet. Jag tror för min del att en utbyggd statsrådsberedning hade varit en bättre stödjepunkt för förnyelsen än den linje som valdes. För att bryta fackdepartementens motstånd krävs ett personligt, kontinuerligt engagemang från statsministern. Dessutom krävs en nära samverkan med finansdepartementet.

Givet att man ju faktiskt valde att bygga ett nytt departement för den offentliga sektorn, hur stor del av skulden för det relativa misslyckandet faller på civilministern personligen? Vid första påseendet kan det förefalla självklart att skjuta skulden på honom: han var inte vuxen uppgiften, han orkade inte distansen ut etc. Jag tror uppriktigt sagt att Holmberg underskattade svårigheten i den uppgift som statsministern lade på honom. En förklaring till denna missbedömning är naturligtvis att Holmberg saknade erfarenhet av rikspolitiken i egentlig mening. Han har sagt i ett samtal med mig våren 1985 att skillnaden mellan att vara FU-ordförande i Västernorrland och att vara civilminister är som mellan division 4 och allsvenskan i fotboll.

Regeringskansliet är som social och politisk miljö krävande i en rad avseenden. Det säger sig självt att den

nybörjare som inte känner till de grundläggande villkoren står sig slätt i en av stränga normer styrd miljö, som också prägas av – ofta – hög specialistkompetens parad med inte så lite cynism och opportunism. Fallgroparna är många, och risken att falla i är stor. Jag kan intyga att Holmberg inte alltid varit bra på att lokalisera fallgroparna.

Om jag så får återknytta till "skuldfrågan", förtjänar framhållas att det ju faktiskt var statsministern och ingen annan som utsåg Holmberg. I den ena vågskålen låg att han hade "rätt" bakgrund, politisk begåvning, ett ansikte och en personlighet utan koppling till "den gamla" socialdemokratin, ungdom. I den andra vågskålen låg frånvaron av erfarenhet från rikspolitik, regeringskansli och riksdagshus. Enligt min mening var det kanske en lika grov chansning av Olof Palme att utse Bo Holmberg till civilminister som det var att utse Lennart Bodström till utrikesminister. Att Holmberg inte lyckats säger kanske i och för sig mer om den tuffa rikspolitiken och svårighetsgraden i uppgiften att omvandla den offentliga sektorn än om Palmes omdömesförmåga.

*Kai Kronvall*

YNGVE MÖLLER: *Östen Undén. En biografi*. Norstedts, Stockholm 1986.

Östen Undén (1886–1974) var svensk utrikesminister under närmare 20 år, 1924–26 samt 1945–62. Förutom denna långa tid som chef för utrikesdepartementet, var han också som UD:s folkrättssakkunnige 1920–1945 (utom då han var medlem av regeringen), NF-delegat, riksdagsman och medlem av utrikesnämnden ivrigt verksam i vad avser internationella frågor. Det är rimligt att anta att han, som vad avser den långa tiden som utrikespolitikens högste uttolkare knappast har någon annan likhet i Norden än Halvard Långe, norsk utrikesminister 1945–65, måste ha utövat ett sannolikt varaktigt inflytande över svensk utrikespolitik. (Urho Kekkonens betydelse var förstås – fastän han inte var utrikesminister – än större.)

Undéns politiska karriär sträckte sig ju dessutom över ett halvsekel, varvid det var 45 år mellan hans första tid som minister och hans sista. Det är därför glädjande att en biografi över Undén nu kommit. Den är författad av förre riksdagsmannen, chefredaktören och ambassadören Yngve Möller, som i sin egenskap av riksdagsman något lärt känna Undén samt en kortare tid suttit tillsammans med denne i utrikesnämnden.

Yngve Möllers bok är lättläst och välskriven. Den gör inte anspråk på några vetenskapliga kvalifikationer och kan därför inte betraktas som "definitiv". Men den utgör i alla händelser en utmärkt sammanfattning av svensk utrikespolitik, särskilt under den tidigare efterkrigstiden, men även i den mån Undén var involverad, under mellankrigstiden.

I det stora hela är Möllers framställning såvitt kan förstås invändningsfri. Några felaktigheter förekommer, men de är tämligen marginella. Det sägs t ex (s 399) att Dag Hammarskjöld var kabinettssekreterare i fem år innan han 1951 blev statsråd. Men hans tid som UD:s högste tjänsteman var bara två år, 1949–51. Det sägs också att Gromyko som utrikesminister besökte Stockholm på genomresa 1955 (s 404). Gromyko blev dock sovjetisk utrikesminister först 1957, han var 1955 vice utrikesminister.

Till det intressanta med Möllers bok hör snarare vad som inte står där. Man får ingen direkt klarhet i varför denne son av borgerlighetens Karlstad – fadern var apotekare – slöt sig till socialdemokratin. Överhuvudtaget får man egentligen inte någon riktig uppfattning om Undéns politiska idéer. Han var visserligen verksam huvudsakligen på det utrikespolitiska fältet, men satt dock i riksdagen i närmare fyra decennier och var dessutom under åren 1932–36 konsultativt stadsråd. Han bör alltså ha haft en inrikespolitisk föreställningsvärld. Man behöver ingalunda tvivla på att han var övertygad socialdemokrat för att efterlysa en sådan beskrivning av föremålet. I själva verket vittnar de som kände Undén att han hade en fast ideologisk övertygelse. Det hade varit av intresse att läsa något om denna.

I stället hoppar Möller tämligen rakt in i medias res. Man kan möjligen invända att detta inte är av så stor betydelse i en bok som ändå måste syssla så mycket med utrikespolitik. Men om man har uppfattningen att en politikers explicita eller implicita föreställningar om världen, sitt eget land och sin egen roll har betydelse för hans dagliga handlande, är dessa frågor av vikt. Styrdes han av en klar socialdemokratisk utrikespolitisk tradition? Fanns det en speciell socialdemokratisk utrikespolitik under den tid varom Möllers bok handlar? Eller var denna utrikespolitik snarare ett uttryck för i samhället omfattade utrikespolitiska värderingar, eller rent av en Undénsk?

Svaret på dessa frågor är väl – som vanligt – att den förda utrikespolitiken i mycket blev en kombination av de tre nämnda elementen, nationella intressen, politiska sympatier och personliga föreställningar. Det är ju allmänt omvittnat att Östen Undén var en mycket självständig herre som inte sällan själv tog beslut och därefter informerade sina regeringskollegor och statsministern. Två exempel som Möller dröjer vid är dels när Undén

trots vädjanden från västmakterna fick för sig 1952 att han i FN borde driva fram en resolution i Tysklandsfrågan, liksom när han 1958 insisterade – igen mot västmakternas och Dag Hammarskjölds ivriga protester – på att efter den amerikanska interventionen i Libanon 1958 dra tillbaka de FN-observatörer som just kommit dit. Här visade Undén närmast en viss halstarrighet som föranledde åtskilligt med kritik från västmakterna såväl som vår egen opposition.

Till dels var väl detta ett resultat av hans personlighet, en något sluten och enligt alla blyg person som inte sällan anlade en sträng min mot omvärlden. Någon anhängare av småprat tycks Undén inte ha varit – också sådant kan vara ett element i utrikespolitiken. Tjänstemän som arbetat under honom på UD synes alla vittna om att han inte var överdrivet road av att lyssna på deras föredragningar och argument. Kanske ansåg han – med viss rätt – att han varit med så pass länge att han visste det mesta, eller i alla fall hade en referensram som i omfattning och djup vida överglänste de flesta tjänstemännens. Och, mutatis mutandis, gällde väl denna inställning också hans politikerkollegor utom såväl som inom regeringen. Många högre tjänstemän inom UD synes ha haft en delvis kritisk hållning mot sin chef samtidigt som de beundrade sin principfaste minister. Till kritikerna hörde f. kabinettssekreteraren och Washington-ambasadören Boheman, polcheferna Grafström och Dahlman som båda i sinom tid skulle få känna följderna av sin opposition. I vissa fall var Undén tolerant mot oppositionella tjänstemän, i andra inte; Dahlman och Grafström förefaller ha tillhört den senare gruppen.

Det som slår en vid läsningen av Möllers biografi är såväl författarens som refererade personers omdöme om att Undén kunde så oerhört mycket om utrikespolitik att egentligen ingen kunde "matcha" honom. Detta påstående väcker en del undran. Vad menas egentligen med att *kunna* utrikespolitik? En rimlig tolkning borde kanske vara att Undén i sin person förenade ett ovanligt mått av politisk intuition med en väl utvecklad förmåga att relatera nya utrikespolitiska frågor till det institutionella minne, som är så viktigt för varje framgångsrik "utrikespolitiker". Visserligen var Undén professor i civilrätt och författare till åtskilliga skrifter i detta och angränsande ämnen. Men i varje fall förmedlar inte Möllers bok något intryck av att Undén skulle ha varit en intellektuell politiker, eller att han skulle varit särskilt kunnig i tex internationell politisk historia och stormaktspolitiken etc. Han hade givetvis en mycket stor erfarenhet och var väl insatt i formalia.

Man kan också sätta vissa frågetecken kring Möllers i förordet framförda uppfattning om att Undén skulle ha varit en av sin tids främsta folkrättslärda. Han var professor i civilrätt och hans produktion i folkrätt var inte



imponerande. Därmed inte sagt att inte Undén kunde en hel del folkrätt. Men om han tillhörde sin tids främsta experter på området är således mera diskutabelt.

Undéns referensram var förstås, som Möller också understryker, juristens. Att han var juris professor var kanske mera en slump. Han kunde lika gärna ha blivit ämbetsman eller domare. Det var från denna utgångspunkt han närmade sig de utrikespolitiska frågorna. Här kunde han förena sin egen utbildnings produkter med en svensk tradition som han också i hög grad medverkat till att befästa. Det var en tradition som var naturlig för den lilla staten utan territoriella aspirationer på omvärlden och som redan när Undén inledde sin bana som utrikespolitiker hade besparats krigets skövlingar i mera än 100 år. Det blev sålunda ett rättesnöre för Undén att städe åberopa sig på först Nationernas Förbund och sedan Förenta Nationerna. Hans optimala utrikespolitiska mål var ett fungerande kollektivt säkerhetssystem. För att nå detta mål var han villig att verka för att vårt land fann sig i ett tvingande sanktionssystem inom ramen för NF-systemet trots att ju detta kunde ha kolliderat med en neutralitetspolitik.

När vi 1946 gick med i FN hade dock problemet i praktiken upphört. Sannolikheten för att vi skulle tvingas med i sanktioner mot en tredskande stat var liten, detta på grund av vetorätten. Och om de fem stormakterna var ense kunde intet neutralitetsproblem uppstå.

Även sedan det blev uppenbart att sanktionssystemet under NF kollapsat och det inte kunde fungera i ett begynnande kallt krig mellan stormakterna efter andra världskriget, höll Undén hårt på folkrätten som ett instrument för de små staterna. Vad som för många kunde te sig som doktrinärt och formalistiskt var i själva verket baserat på en övertygelse om att ett någotsånär fungerande internationellt regelsystem var de små staternas bästa skydd. Ty även om stormakterna i sista hand ändå skulle ta till nävrätten när det gällde att skydda sina intressen, skulle de kanske ändå tveka innan de tillgrep våld om ett regelsystem fanns. Det var därför inte ett utslag av idealism enbart när först NF och sedan FN blev hörnstenar i svensk utrikespolitik. Precis som Undén argumenterade i sitt sista stora tal som utrikesminister – som Möller betraktar som hans testamente – måste vår utrikespolitik vara en blandning av idealism och realism. Ofta ingick begreppen ett lyckat äktenskap.

Förmodligen var det alltså så att Undén genom sin allmänna livsfilosofi var särskilt skickad att fortsätta den tradition som inrymt sådana personer som den gamle liberalen Adolf Hedin, Hjalmar Branting och faktiskt första världskrigets högersinnade regeringschef Hjalmar Hammarskjöld. Med denna folkrättsligt grundade tradition förenade sig också den politiska vänsterns favorise-

ring av *globala* politiska lösningar snarare än *regionala*. Debatterna om Sveriges anslutning till NF 1920 och till EEC 1961–62 kan ses som två av de mest tydliga uttrycken för de respektive grundvärderingar som vänstern och högern i detta avseende haft i vårt land. (Om detta jfr min "Sverige och EEC" (1970) och uppsatsen "Sverige och Nationernas Förbund", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1970:1).

Östen Undéns inställning till de politiska frågorna kan kontrasteras mot företrädarens, Christian Günthers. Denne var visserligen också jurist till utbildningen men synes ha haft ett annat sätt att närma sig de politiska frågorna. Gunnar Hägglöf har – liksom senare Kenne Fant – i romanform sökt skildra Günthers mera cyniska och realpolitiska infallsvinklar. Som Möller skildrar, möttes de två världsbilderna under kriget, då Günther var minister och Undén hans folkrättsakkunnige och medlem av utrikesnämnden. Med sin juridiska utgångspunkt kunde te sig Undén te sig som en mera principfast motståndsmän mot tyska krav än Günther; såvitt man vet anlidade Günther dock Undén mycket sällan i dennes egenskap av folkrättsakkunnig i UD. Kanske var Günther rätt utrikesminister i den situation som rådde då, liksom Undén kunde bli det i ett klimat där perspektivet ånyo försköts från landets fysiska säkerhet till möjligheten av upprättande av något slags internationell fredsordning.

Det är intressant att notera att av utrymmet i Möllers bok tar FN-politiken helt naturligt en mycket stor del; detsamma gäller Undéns mycket respekterade insatser i NF. Men det är lika intressant att notera att mycket litet utrymme ägnas åt två för Sverige avgörande utrikespolitiska frågor. Under de första tjugofem åren efter andra världskriget var Tyskland och Berlin den axel kring vilken världspolitikens stormaktsmotsättningar rörde sig. Denna berörs, men egentligen bara en gång och då i samband med frågans behandling i FN 1952, där ju Undén som nämnts tog ett initiativ som inte tilltalade västmakterna; dess syfte var att söka påskynda fria val i ett enat Tyskland utan att man först såg till att, som västmakterna krävde, förutsättningarna – läs i Östtyskland – för sådana val var uppfyllda. Kanske såg Undén Tysklandsfrågan – särskilt efter denna FN-behandling – som en sak som borde förbehållas segrarmakterna och där vårt land inte kunde eller borde göra så mycket. Men nog är det en smula egenartat att Berlinkriser, fyrmaktsmöten och muren inte ens omnämns i en biografi som denna. Även om vi således måste inta ståndpunkten att Tysklandsfrågan var en sak för segrarmakterna, hade den ju en enorm betydelse för omvärlden och inte minst för små europeiska stater i Tysklands grannskap.

Än mera intressant är att Finland efter kriget knappast alls förekommer i Möllers framställning. Det är i själva

verket häpnadsväckande med tanke på den vikt som Finlands förhållande till Sovjet före Novosibirskkrisen 1961 hade och alltid måste ha för oss. Finlands relation till sin östlige granne var före 1960-talets början mycket ömtålig och för oss då som nu av central säkerhetspolitisk vikt. Men antingen har detta inte intresserat Möller i detta sammanhang, eller har Undén själv gett förvånande litet utrymme åt saken. Det blev t ex Erlander själv som kom att spela huvudrollen i notkrisen. Varken nattofrosten eller Novosibirskkrisen förekommer och Paasikivi och Kekkonen, efterkrigstidens dominerande finländska statsmän, dyker endast upp i några rätt disparata sammanhang.

Till bilden hör förstås att Undén under höstarna – Novosibirsk utspelade sig t ex under senhösten 1961 – i enlighet med tidens sed vistades länge i New York för att delta i FN:s generalförsamling. Men oavsett om han då av kommunikationstekniska skäl kunde hålla nära kontakt med regeringen och UD hemma eller ej, tycker man att det borde vara omöjligt för honom att undvika reflektioner om för oss avgörande frågor. När det gäller Finland är det osäkert i vilken grad han var intresserad. Visserligen var det Östen Undén som 1940 författade det utkast till unionsförfattning mellan Finland och Sverige som då diskuterades. Men kanske hans intresse för Finland därefter svalnade? Det kan t ex noteras att medan i de stora västhuvudstäderna och i Moskva satt mycket kända ambassadörer, utnämnde Undén under sin utrikesministertid till Helsingfors ett par mindre namnkunniga.

Tillsammans förstärker dessa observationer intrycket av att Undén inte var särskilt intresserad av säkerhetspolitiska hårda frågor. Bilden av honom som jurist och folkrättsexpert förstärks. Eller är det Möller som varit för selektiv i sitt användande av källorna, främst då Undéns dagbok och den ofta återopade brevväxlingen med den utrikespolitiskt intresserade Ernst Wigforss?

Undéns grundläggande folkrättsliga inställning till den internationella politiken förefaller understundom ha gjort honom främmande för stormaktspolitiken. Han sägs ofta ha haft svårt att förstå amerikanskt tänkande. Det var en svaghet, så väl omvitnad av så många av hans medarbetare att det inte finns skäl att tvivla på den. I själva verket är detta kanske inte ägnat att förvåna. När Undén växte upp, studerade och inledde sin politiska bana, var USA – särskilt efter beslutet att inte gå med i NF 1919 – ett avlägset land med ett sporadiskt deltagande i världspolitiken. När USA sedan blev en världsmakt, var Undén redan i övre medelåldern och hade svårt att lära om. Det måste också ha förelegat en kollision mellan hans litet torra juridiska "approach" och den inte sällan yviga amerikanska politiska retoriken. Östen Undén var mycket europeisk.

Tydligen trodde sig Östen Undén ha lättare förstå ryssarna. Han föreföll ha svårt – och häri var han ingalunda ensam – att sätta sig in i den brutala verklighet som Stalin skapade i sitt land. Att han – helt realistiskt – bemödade sig om att skapa ett rimligt förhållande till Sovjet är klart. Medan hans "skuld" i fråga om baltutlämningen numera är helt uttraderad, är det kanske fortfarande rätt troligt att han inte agerat med nödig kraft för att få en lösning till stånd ifråga om Raoul Wallenberg. Ifråga om baltutlämningen sökte Undén hitta på lösningar som skulle undanta balterna när man i övrigt, i enlighet med av de allierade fastslagna principer, skulle sända tillbaka krigsfångar till de länder där de tagits. Kanske skulle ryssarna gå med på att undanta den lilla gruppen ester och letter som varit i tysk tjänst? Samlingsregeringens beslut hade således tagits mot bakgrund av en i och för sig inte orimlig principståndpunkt att alla i uniform skulle sändas till de allierade. Den nya regeringen kände sig i detta avseende bunden av den gamlas beslut och ville inte heller gå emot Sovjet när det gällde en av alla allierade omfattad princip. Undén motsatte sig till slut utlämningen, men försvarade den lojalt utåt, något som han fick lida mycken smälek för och först i en avskedsintervju 1962 avslöjade sanningen om.

Den svenska regeringens inledande passivitet ifråga om Wallenberg ter sig numera mera svårförståelig. Det gick under de första efterkrigsåren rätt långa perioder mellan påstötningarna i Moskva. Undén sade till sina medarbetare att man måste tro Sovjet på dess ord när de sade att Wallenberg var okänd i Sovjet. Han avvisade alla propåer om fångutväxling mellan Wallenberg och någon ryss gripen i Sverige. Sådant gör man inte, sade Undén. Men faktum var att det var vad man gjorde i Schweiz i ett liknande fall – med lyckat resultat.

Undéns agerande i Catalinaaffären – före Gåsefjärden 1981 efterkrigstidens allvarligast bilaterala kris med Sovjet – blev också föremål för viss kritik från oppositionen i landet. Varför ville inte Undén dra saken inför FN:s säkerhetsråd? Hans svar var att han inte ville göra en bilateral kris mellan Sverige och Sovjet till ett slagträ i det kalla kriget. Detta hade ju blivit fallet om västmakterna stött svenska propåer i FN, något som just 1952 passat alldeles utmärkt in i deras utrikespolitiska handlande. Här kan man hysa förståelse för Undéns tanke liksom för hans försök att få saken dragen inför internationella domstolen; vilket naturligtvis Moskva vägrade.

I Yngve Möllers skildring av denna konflikt gör författaren en förvånande kommentar när han säger att då ryssarna i en note inte bestridde Sveriges rätt att, liksom andra stater, flyga över Östersjöns internationella vatten, hade man undvikit att saken utvecklade sig till en allvarlig politisk konflikt mellan de båda staterna. Om inte Catalinaaffären var en i allra högsta grad politisk

konflikt har man svårt att förstå vad en sådan skulle innebära. Undén försökte alltså avdramatisera detta synnerligen allvarliga övergrepp mot en liten stat från en stormakts sida genom att dra in internationella domstolen. Men att han skulle ha sett frågan som en i grunden rättslig sådan är ytterst osannolikt. Sovjet hade över internationellt vatten skjutit ned ett obebäpnat svenskt spaningsplan och sedan försökt göra detsamma med ett annat plan som letade efter det första. Att Undén valde att i enlighet med sin övertygelse presentera saken som en rättsfråga, innebär nog inte att han skulle ha varit omedveten om dess grundläggande politiska innebörd.

Östen Undén fick i många sammanhang utstå kritik för att han förment varit alltför doktrinär, förstående mot Sovjet och kritisk mot väst. I en inspirerad kommentar skriver Möller (§ 308) att detta är samma debatt som vi haft under hela efterkrigstiden om neutralitetens innebörd. I slutet av 1940-talet var det endast några få politiker och några större tidningar som förespråkade anslutning till NATO – mest känd var väl DN med Herbert Tingsten som primus motor. Men allmänt ansåg man inom högern och folkpartiet att neutralitetspolitiken borde vara "västorienterad". Vad som menades med detta var inte alltid helt klart; men man menade väl att man skulle inta en mera positiv hållning mot väst än mot öst. Härvid skulle den för oss grundläggande distinktionen mellan vårt demokratiska samhällssystem – som ju också är Västeuropas – och vår neutrala säkerhetspolitik bli otydlig. Det var också samma tankegångar om en "västorienterad" neutralitetspolitik som låg bakom militärens tal om att vårt försvar skulle stå emot attacker till dess hjälp kom, d v s från väst.

För vår trovärdighet var detta slags synsätt inte särskilt produktivt. Med tiden har det försvunnit i den politiska debatten. Däremot är det klart att även om enighet förelegat om att vi skall fortsätta den neutralitetspolitik som under så lång tid varit vägledande utrikespolitiska doktrin, så har det tid efter annan uppstått strider mot dess faktiska innebörd. Det föreligger i princip samförstånd kring neutralitetspolitiken, men detta samförstånd – som i en demokrati med fem självständiga partier aldrig kan bli aboslut – måste då och då omdefinieras i relation till externa händelser. Neutralitetspolitiken är inte statisk utan undergår förändringar som genereras av nya händelser i omvärlden. Efter en ibland livlig debatt – tex 1940-talets diskussion, EEC-debatten 1961–62 och Sovjetdebatten 1981–84 – når man fram till ett nytt samförstånd. Denna vad jag i annat sammanhang – i min bok "Sverige och EEC" (1970) – kallat tröskeleffekt är knappast förvånande. Men likafullt blir såväl deltagare som betraktare när den uppstår lika undrande över meningsutbytets innehåll och håftighet. Det är uppenbart att debatterna inte utan vidare är till gagn för neutrali-

tetspolitikens trovärdighet i omvärlden. Men, som sagt, tröskeleffekten måste, i ett demokratiskt samhälle, passeras.

En sak som föranledde mindre stridigheter var tanken på upprättandet av ett nordiskt försvarsförbund. I allmänhet förknippas denna tanke med Tage Erlander, som kallade detta sitt största politiska misslyckande. Mindre väl känt är väl att idén först rann upp i Östen Undéns hjärna. Som Möller framställer saken kom den snarast som en reaktion på det hårdnande kalla kriget särskilt efter Pragkuppen 1948. Undén var egentligen knappast själv särskilt positiv till tanken men såg ett förbund som en möjlighet att hålla Norden utanför blockmotsättningarna, att hindra särskilt Norges anslutning till det västliga försvarssamarbetet.

Att det på något sätt – som inte sällan hävdades – skulle vara omoraliskt att inte ställa upp till direkt försvar för västliga demokratiska värden kunde Undén inte förstå. Om man i praktiken inte kunde påverka utgången av en konflikt skulle det väl inte vara omoraliskt att söka neutralisera en region som den nordiska, resonerade han. Att hela tanken föll på att Norge insisterade på förbundets anknäpning till väst är allmänt bekant. Såväl Erlander som Undén upplevde till slut en blandning av besvikelse och lättnad som Möller beskriver saken och återgick, efter denna extratur, till den väpnade svenska neutralitetspolitiken.

Det skulle finnas åtskilligt att säga om de utrikespolitiska frågor som aktualiserats under Östen Undéns synnerligen långa karriär. Men det väsentligaste måste ändå vara att söka vaska fram de centrala föreställningar, som styrde honom i hans dagliga gärning. Östen Undén återropas ofta, numera inte endast av socialdemokratin, som ett riktmärke, ett föredöme för en fast och konsekvent svensk neutralitetspolitik. Undéns efterträdare har varit politiker eller politiska tjänstemän. De har inte varit jurister med Östen Undéns av natur och utbildning förvärvade syn på omvärlden. Detta har kanske medfört en annan accent i utrikespolitiken. Men eftersom Undén satt så länge och dessutom förkroppsligade den svenska folkrättstraditionen förblir han en del av vårt politiska arv, som alla inte minst numera är angelägna om att återropa.

När Undén avgick hyllades han av enig riksdag för principfasthet och konsekvens. Det glädde honom. Det var så han ville se sin utrikespolitiska gärning.

Östen Undén är väl värd det äreminne som Yngve Möller har ristat över honom.

*Mats Bergquist*

RICHARD E NEUSTADT & ERNEST R MAY: *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers*. New York: The Free Press, 1986

Att högt uppsatta befattningshavare i olika verksamheter understundom fattar beslut vars konsekvenser visar sig vara icke önskvärda eller åtminstone annorlunda än vad man hade tänkt sig, är knappast en originell iakttagelse. Att suboptimalt beslutsfattande ofta kan hänföras till bristande förståelse av de historiska händelser och skeenden ur vilka en aktuell beslutssituation har framvuxit, är inte heller någon nyhet. Inte minst politiker kritiserar ofta (efter att konsekvenserna av deras handlande har blivit uppenbara) för kortsynthet och oförmåga att ta tillvara "historiens lärdomar". Mindre vanligt är kanske att man försöker ge beslutsfattare och deras medhjälpare konkreta, praktiska tips om hur de kan förbättra sina besluts kvalitet genom att rätt "utnyttja" historien. Richard E Neustadt och Ernest R May har emellertid tagit sig an denna uppgift i en välskrivna och tänkvärd bok.

Framställningen är uppbyggd kring ett rikhaltigt illustrationsmaterial från amerikansk inrikes- och utrikespolitik. Detta innebär dock ingen begränsning av de bärande resonemangens giltighet till amerikanska förhållanden eller politiskt beslutsfattande. Den allmänna problematik som behandlas återfinns i alla miljöer där beslut fattas. I detta sammanhang bör även poängteras, att *Thinking in Time* inte i första hand riktar sig till statsvetare och historiker av facket: det är en bok om beslutsfattande för beslutsfattare.

Författarna tar sin utgångspunkt i det förhållande att centralt placerade beslutsfattare som regel arbetar under tidspress. Det finns helt enkelt inte utrymme att göra grundliga inventeringar och utredningar av olika beslutsalternativ. Mot denna bakgrund är ett av författarnas syften att erbjuda en samling tumregler eller "minimetoder", som i kraft av sin relativa enkelhet har förutsättningar att göras till rutiniserade inslag i beslutsprocessen.

Många av Neustadts och Mays rekommendationer kan måhända framstå som triviala. Som de i boken anförda exemplen med all önskvärd tydlighet visar, är det emellertid uppenbart, att även till synes banala och "sunt förnuft-baserade" tumregler tål att framhållas som effektiva medel för att höja beslutsfattandets kvalitet. En central tes i boken är också att även marginella förbättringar är värda att eftersträva.

I bokens två inledande kapitel redogör Neustadt och May för två exempel på, som de menar, ovanligt lyckosamt beslutsfattande: genom att tillämpa okonventionella metoder lyckades de aktuella aktörerna uppnå sina syften, samtidigt som icke önskvärda utfall undveks.

De "success stories" som på detta sätt får illustrera hur komplexa beslutssituationer faktiskt kan bemästras med lite eftertanke och fantasi, kan framstå som synnerligen disparata: John F Kennedys och hans medarbetares hantering av Kubakrisen 1962, och Reaganadministrationens agerande i samband med en reformering av det amerikanska socialförsäkringssystemet ("social security"), som företogs 1983. Neustadt och May menar emellertid att båda fallen förenas av vissa intressanta förhållanden. En kort redogörelse för analysen av det första fallet kan här vara på sin plats.

När förekomsten av sovjetiska avfyringsanordningar på Kuba väl hade blivit känd, tillsatte president Kennedy en grupp av särskilt betrodda medarbetare, den s k ExComm (Executive Committee of the National Security Council), med uppgift att utvärdera den uppkomna situationen och lämna förslag till lösningar. Ganska snart började ExComm:s arbete uppvisa en del ovanliga drag. Analogier som vid första påseendet föreföll vara tillämpliga på den aktuella situationen underkastades närmare granskning. Olika indikationer visar att "issue history" uppmärksammades och analyserades under hela processen. Exempelvis beordrades CIA att presentera detaljerade studier av det militära samröret mellan Sovjetunionen och Kuba genom åren. Grundläggande antaganden ifrågasattes. Innebar närvaron av sovjetiska missiler på Kuba i realiteten att den strategiska situationen hade förändrats? Var det verkligen möjligt att genomföra ett flyganfall mot robotbaserna med sådan precision, att endast startramperna slogs ut? Ovanligt mycket uppmärksamhet ägnades åt "the history in the heads of the adversaries". Man försökte sätta sig in i ryssarnas situation för att på så sätt få ledtrådar till Kremles motiv och för att förutse hur Chrustjov och det sovjetiska ledarskapet kunde tänkas reagera under olika omständigheter. Organisatorisk historia uppmärksammades. Man ägnade således en tanke åt hur relevanta organisationer – tex CIA och de väpnade styrkorna – kunde förväntas agera. Till sist konstaterar författarna, att man inom ExComm inte såg den rådande situationen som en diskret händelse, utan som en sekvens i ett längre tidsförlopp. Efter hand kom överläggningarna att handla allt mindre om hur man skulle agera i det aktuella läget. I stället rörde sig diskussionerna kring frågan om de långsiktiga konsekvenserna och hur de beslut man fattade skulle komma att uppfattas i framtiden.

Det andra exemplet på lyckat beslutsfattande – socialförsäkringsreformen 1983 – representerar naturligtvis i många avseenden en helt annan typ av beslutssituation. Neustadt och May finner emellertid att även detta fall utmärktes av samma särdrag som Kubakrisen: analogier användes i relativt begränsad utsträckning eller avfärdades på ett tidigt stadium, man intresserade sig för och

förstod sakfrågans historia, grundläggande antaganden ifrågasattes och nyckelpersoners och -organisationers historia beaktades under beslutsprocessen. Men viktigast av allt: det förhandenvarande problemet sågs inte som en i tiden isolerad tilldragelse.

Takttagelserna från dessa båda fall utgör basen för den fortsatta framställningen. I de följande kapitlen diskuteras således ingående olika typer av analogier, hur man kan undvika missvisande analogier, metoder för att klarlägga sakfrågans historia, hur beslutsfattaren kan identifiera och testa sina antaganden och förutfattade meningar, hur stereotypa föreställningar om personer och organisationer kan utvecklas och nyanseras. Jag kommer i det följande att något närmare beröra vissa av dessa teman.

Tre av bokens kapitel ägnas åt analogier och de problem som sammanhänger med analogibaserat beslutsfattande. Här försöker sig författarna också på en typologisering. Hur väl man lyckas med detta är, enligt mitt förmenande, diskutabelt. Kanske är det en naturlig konsekvens av författarnas allmänna ambition att göra sin framställning så lättillgänglig som möjligt, att när man väl försöker sig på en mera systematisk behandling av sitt ämne – genom att införa en enkel kategorisering – blir resultatet en smula impressionistiskt och föga klagörande.

Det avgörande kriterium som författarna bygger sin klassificering på är analogiernas *attraktionskraft*. Man urskiljer således först och främst "den oemotståndliga analogin" – oemotståndlig därför att den ger ett direkt och till synes entydigt svar på beslutsfattarens första (reflexmässiga) fråga: "Vad ska vi ta oss till nu?" En andra typ av analogier behandlas under rubriken "den fängslande analogin". Detta är analogier som i och för sig varken är oundvikliga eller oemotståndliga, men när de väl har lanserats visar sig ha en utpräglad suggestiv kraft och förmåga att gripa det allmänna medvetandet. Författarna hävdar att dessa båda typer av analogier är oemotståndliga i den meningen att beslutsfattare inte kan undvika att påverkas av dem i sitt arbete. Däremot är det möjligt att försäkra sig mot uppenbara felgrepp genom att separera "vad som är känt", "vad som är oklart" och "vad som antas", samt att jämföra den aktuella beslutssituationen med den förmodat analoga situationen i termer av skillnader och likheter. Det finns emellertid även en kategori av analogier, som enligt författarna är möjliga att undvika. "Den förföriska analogin" är av detta slag. Neustadt och May syftar här på analogier som uppfattas som tilltalande därför att de förefaller erbjuda en användbar beslutsregel när man befinner sig i tidsnöd. En närmare inspektion skulle kanske visa att den aktuella analogin i själva verket saknar tillämplighet, men precis av det skälet att analo-

gin pekar på en "enkel" utväg, underkastas den inte en närmare granskning. Författarna menar sig även kunna urskilja en fjärde typ av analogier, nämligen "the kid next door" – analogin som man inte märker, men ändå faller för. Här avses de försåtliga analogier, som inte uttrycks explicit därför att de antas beskriva verkligheten i allmänhet, men i själva verket bygger på ett enda eller ett fåtal fall.

En närmare utvärdering av analogiavsnitten skulle dessvärre kräva avsevärt mer utrymme än vad denna anmälan medger. Som en allmän kommentar skall här endast framhållas, att samtidigt som det övergripande resonemanget kring analogiproblematiken och de angivna metoderna för att avslöja missvisande analogier innehåller åtskilliga intressanta observationer och synpunkter, så framstår själva typologiseringen som i vissa stycken mindre övertygande.

Ett av de utmärkande dragen hos de båda inledningsvis anförda exemplen på "lyckade" beslutsprocesser, var att man intresserade sig för själva sakfrågans historia samt den historia, som kan antas ha präglat signifikanta personer och institutioner. Att det är betydelsefullt att känna till sakfrågans historia, kan naturligtvis uppfattas som en självklarhet. Neustadt och May framhåller emellertid att kännedom om den uppkomna situationens utvecklingshistoria i själva verket är ett viktigt steg mot att klargöra inte bara det aktuella problemet utan även hur framtiden kan tänkas gestalta sig.

Effektivt beslutsfattande kräver kunskap om de olika aktörer, som på ett eller annat sätt är involverade i processen: deras syn på världen och sin egen roll och plats i den. Neustadt och May diskuterar olika aspekter av detta problem i fyra av bokens kapitel. Den minimetod författarna anvisar i detta sammanhang är "placement". Innebörden av detta är helt enkelt att de stora historiska händelserna under individens livstid sätts i relation till den personliga historien. Utifrån en sammanställning av detta slag kan det vara möjligt att dra vissa slutsatser om den aktuella individens världsbild eller attityder. Placement är alltså inte fråga om kvalificerade djupdykningar i personpsykologi, utan en enkel metod att utveckla och nyansera mer eller mindre stereotypa uppfattningar om människor i omgivningen. Denna kunskap om de människor, som man är beroende av för att lösa ett förhanden varande problem, fyller samma grundläggande funktion som kännedom om sakfrågans historia: den bidrar till att formulera egna intressen och syften genom att klarlägga möjligheter och restriktioner för handlandet.

I offentligt beslutsfattande är man naturligtvis inte bara beroende av enskilda nyckelpersoner. Institutioner av skilda slag är i allmänhet en viktig typ av aktörer på olika steg i processen. Följaktligen gäller det för besluts-

fattaren att även känna dessa organisationers historia. Kunskap om relevanta institutioners utveckling, betydelsefulla förändringar av struktur, arbetsformer, och ledarskap, *standard operating procedures* osv, är lika viktigt som insikter i själva sakfrågans historia, för att man skall kunna fatta riktiga beslut och i sista hand uppnå avsedda resultat.

Historiska kunskaper har naturligtvis ett allmänt värde: den beslutsfattare som är väl förtrogen med historien står bättre rustad än den som saknar sådan kunskap. Detta är, enligt författarna, kärnan i den traditionella uppfattningen av historiens betydelse för aktuella problemställningar. Icke desto mindre är det onekligen så, att ansvariga politiker och likställda tenderar att förlita sig mer på sina egna näraliggande, men med nödvändighet begränsade, erfarenheter, än på den rika källa av referenser, som historien utgör. Med sina minimetoder erbjuder Neustadt och May emellertid ett praktiskt schema, som på ett mera direkt sätt kan göra beslutsfattare medvetna om anknytningen mellan dagens, omedelbara problem, och de händelser och processer som har föregått dem.

Historiska insikter kan dock aldrig i sig utgöra garanti för framgångsrikt beslutsfattande. I det avslutande kapitlet diskuterar således Neustadt och May den speciella egenskap som de kallar "att se tiden som en ström". Detta kan, något svävande, karaktäriseras som förmågan att se nuet som endast ett steg i en process med rötter i det förflutna och en fortsättning in i framtiden. Somliga individer har en särskild fallenhet för att se aktuella problem i detta dynamiska perspektiv, medan andra saknar gåvan. Jimmy Carter framhålls som exempel på en beslutsfattare, som i särskilt hög grad saknade förmågan att se tiden som en ström. Med sin icke-humanistiska läggning och tekniska utbildning tenderade Carter att se de beslutssituationer han ställdes inför som i tiden isolerade problem. Neustadt och May erkänner att man här överskrider gränsen för vad som kan åstadkommas med enkla tumregler och minimetoder. Känslighet för sambandet mellan historien, nuet och framtiden kan dock i viss mån ökas genom bokliga studier. Författarna ger i detta syfte åtskilliga litteraturtips åt "historielösa" beslutsfattare. Slutsatsen är emellertid klar: att känna historien är aldrig ett substitut för förmågan att se tiden som en ström.

*Thinking in Time* bör vara en viktig bok för alla vars arbete innebär att förbereda eller fatta betydelsefulla beslut, både i den offentliga och den privata samhällssfären. Det är inte nödvändigt att ta till sig Neustadts och Mays synpunkter och tips i alla delar för att få ut väsentliga insikter av läsningen. Om inte annat, borde boken kunna bidra till att frigöra beslutsfattares tänkande från det omedelbara nuet, och i så fall har något betydelsefullt uppnåtts.

På minussidan kan noteras att texten ibland blir närmast pratig. Systematiken är inte alltid den bästa. Man hade t ex vunnit åtskilligt i överskådlighet och tydlighet, om dispositionen anknöt mera direkt till de nyckelproblem och metoder som diskuteras. Teoretiskt intresserade läsare kan efterlysa en mera genomförd och stringent begreppshandling. Man kan t ex diskutera om alla de företeelser som behandlas under rubriken analogier verkligen är analogier i strikt mening. Dessa kantomärkningar förtar emellertid inte intrycket av en stimulerande och ofta roande bok.

Per Jansson

DONALD SÖDERLIND & OLOF PETERSSON: *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala 1986: Diskurs förlag.

Man kan inte undå att imponeras av den nya läroboken i offentlig förvaltning av Donald Söderlind och Olof Petersson. Här finns en bredd i den empiriska framställningen som inte redovisats tidigare; varje avsnitt utmärks av systematik och klarhet. Kan vi dra slutsatsen att vi här har den grundläggande lärobok om svensk offentlig administration som vi så länge saknat? Ämnet står ju och faller med hur pass bra vi kan lära ut något om den offentliga sektorn. Men hur skall vi då lära ut offentlig förvaltning? Vad är relevant kunskap? Hur skall den förmedlas? Dylka frågor väcks när man tar del av S:s & P:s magnum opus.

#### *Perspektivet*

S:s och P:s lärobok är stark i den empiriska beskrivningen, i förmågan att beskriva och systematisera information om den offentliga förvaltningen. Vi har vant oss vid att den centrala betydelsen hos det teoretiska momentet i analysen understryks – det må sedan gälla föreställningsram, angreppssätt, modell eller hypoteser. Utan teori är mängden av data blind. Hur välja och sovra bland all information? Hur organisera och systematisera? Hur tolka och integrera kunskap? S:s och P:s lärobok är inte stark när det gäller teorianknytningen. Tonvikten ligger på att redovisa information om den offentliga förvaltningen på ett detaljerat plan, inte att utreda olika administrativa teorier eller testa hypoteser från administrativa teorier. Den som vill veta mer om administration och offentlig förvaltning generellt måste gå till andra böcker. Må så vara. Än väsentligare är att man kan fråga sig i vilken utsträckning som den imponerande empiriska analysen av svensk offentlig förvaltning vägleds av ett perspektiv. Om man alls kan resa invänd-

ningar mot *Svensk förvaltningspolitik* så skulle det vara på denna punkt: vilken föreställningsram eller modell organiserar framställningen?

Titeln på arbetet antyder att S och P inte avser att skriva om allt som har med svensk offentlig administration att göra – självfallet en omöjlighet. Vad är "förvaltningspolitik"? S och P anför:

"Förvaltningsmyndigheter har en, större eller mindre, rörelsefrihet som handlande subjekt. Men detta handlingsutrymme är, mer eller mindre, ett resultat av politiska beslut. Det är denna förvaltningspolitik, *idéer och åtgärder riktade mot förvaltningens organisation och arbetsätt*, som står i fokus för denna undersökning av svensk förvaltning." (S&P sid 22).

Det är alltså inte fråga om att beskriva hur den offentliga förvaltningen faktiskt fungerar – vad nu detta innebär; utan syftet är att analysera "reformer och åtgärder som har syftet att på något sätt förändra den offentliga apparatens organisation och arbete" (S&P: sid 22). Man kan fråga vilket perspektiv som styr analysen av de olika försöken att förändra den offentliga förvaltningen. Ett tänkbart alternativ vore en implementationsansats – hur har försöken förverkligats? – eller ett utvärderingsperspektiv – vilka blev de faktiska effekterna av olika reformer? S och P har en annan ansats i det att man skiljer på tre olika doktriner eller system av principer för hur förvaltningen skall struktureras och efterlyser i vilken utsträckning som olika reformförsök utgått från dessa tre doktriner eller någon kombination av dem. Första kapitlet introducerar dessa doktriner: *den lagstyrda förvaltningen, den folkstyrda förvaltningen, samt den marknadsstyrda förvaltningen*. Och avsikten är att i övriga kapitel undersöka vilken eller vilka doktriner som ligger till grund för reformer eller reformförsök.

### Resultaten

Kapitel 2 ger en fyllig beskrivning av den offentliga förvaltningens organisation. Här går igenom ett omfattande material vad gäller myndighetsbegreppet, kompetensbegreppet, grundläggande struktur hos den offentliga förvaltningen, den interna organisationsformen hos en myndighet samt decentraliseringssträvandena. Några principiella frågor utreds mera ingående som verksledningskommitténs förslag och förvaltningsutredningens idéer. Här finns viktig information att lära ut till elever som är intresserade av statskunskap, men man kan kritisera författarna för att inte våga sovra tillräckligt. Så heter det:

"Av länsarbetsdirektörerna 1969 hade sju studerat vid LO-skolan Brunnsvik, medan endast fem hade någon akademisk examen." (S&P, sid 99).

Det blir för mycket information ibland, så mycket att man osökt frågar sig vilken hypotes som provas eller vilka teser som författarna driver. I kapitlet nämns inte alls de tre grundläggande förvaltningsdoktrinerna som introducerades i Inledningen.

Kapitel 3 behandlar de offentligt anställda ur olika aspekter. Anställningsreglernas utveckling sedan första världskriget går igenom på ett mycket instruktivt sätt. Förhandlingssystemet beskrivs övergripande och olika detaljer i reglerna för att anställa och avskeda liksom för ansvarighet utreds på ett klargörande sätt. Mängden av information är så pass omfattande att man får utgå från att lärare som använder *Svensk författningspolitik* gör ett urval som eleverna memorerar. Vissa delar av S:s och P:s bok kan användas som referensverk för forskning om offentlig administration på grund av noggrannheten i att redovisa information. Detta gäller i hög grad för den andra hälften av kapitlet som behandlar den nya arbetsrättsliga lagstiftningen, där författarna verkligen ansträngt sig för att ta fram så aktuell information som möjligt. Samtidigt frågar man sig vilken den bärande idén är i kapitlet. Några sådana antyds i avslutningen där i anslutning till data om attityder i tjänstemannakåren de olika grundläggande förvaltningsdoktrinerna berörs, vilkas tolkning av data kunde ha utvecklats mera.

Kapitel 4 har rubriken "Normgivning och normtillämpning" och måste väl anses som det tyngst välgående avsnittet i boken. Kanske hade man föredragit en annan rubrik, t ex "Förvaltningsprocessen" för det är beslutsprocessen som beskrivs i kapitlet – mycket ingående och kunnigt. Olika slag av normer och normgivningsmakt analyseras, avregleringssträvandena och ramlagstiftningsbegreppet kartläggs m m. Den s k "förfarandelagstiftningen" utreds och de logiskt urskiljbara stegen i beslutsprocessen identifieras. Olika slag av jäv urskiljs liksom andra juridiska aspekter på förvaltningsbeslut. Utmärkt gjort – mycket kunnigt och skickligt. Bara en invändning: varför alla dessa detaljer?

"Hösten 1978 tillsattes också en sådan, *förvaltningsrättsutredningen*, med dåvarande statssekreteraren, sedermera justitierådet Fredrik Sterzel som ordförande". (S&P sid 262).

Kapitel 5 och 6, som behandlar finanser respektive kontroll, är väl gjorda utan att vara originella. Återigen imponeras man av systematiken och kunnigheten vad gäller det empiriska materialet. Någon anknytning till det grundläggande perspektivet om förvaltningsdoktriner finns egentligen inte i varken kapitel 4, 5 eller 6. Vi har att vänta på detta tills avslutningskapitlet.

Ett resonerande avsnitt redovisas i början av avslutningskapitlet varefter författarna övergår till en deskriptiv utläggning om partiernas inställning till förvaltnings-

doktriner samt en internationell utblick. I det egentliga resonemanget hävdas att det skett en successiv övergång från den lagstyrda förvaltningsdoktrinen till de folkstyrda och marknadsstyrda förvaltningsdoktrinerna. Teorin för hela boken omfattar således cirka sju sidor. Det är kanske väl lite.

#### *Avslutning: teori och empiri*

Förvaltning som ämne måste rimligen bygga på samma balans mellan teori och empiri som andra samhällsvetenskapliga områden. Och grundläggande läroböcker bör vägledas av ett perspektiv som gör organiseringen av den empiriska informationen meningsfull. Självfallet kan man inte skriva både en lärobok i administrativ teori och om den offentliga förvaltningen i Sverige. Men man kan begrunda hur en teoriansats skulle kunna styra den empiriska beskrivningen och användas för en tolkning av det väsentliga i en stor mängd information. *Svensk förvaltningspolitik* innehåller ett embryo till ett nytt och intressant perspektiv på offentlig förvaltning, nämligen just förvaltningspolitik. Perspektivet är som S & P själva

framhåller originellt, men detta perspektiv undanskymms av myriaden av empirisk information. Å andra sidan skall det klart sägas att som empirisk översiktsbok om svensk offentlig administration är S&P:s arbete en suverän produkt – mycket imponerande. Den har en given plats på litteraturlistorna i ämnet, men den behöver kompletteras av förvaltningsböcker med en helt annan uppläggning, nämligen böcker där ett perspektiv eller teori får styra hela framställningen och mynna ut i en bekräftelse eller ett förkastande av någon eller några centrala hypoteser. Man kan alltså säga att *Svensk förvaltningspolitik* undanröjer en hel del litteratur som tidigare använts i ämnet, men den skapar samtidigt ett behov av en annan slags kompletterande litteratur.

*Svensk förvaltningspolitik* är att anse som *den* grundläggande läroboken utifrån vilken lärare i offentlig administration kan komponera en litteraturlista utifrån olika preferenser för den teori som *också* skall läras ut.

Jan-Erik Lane



## Litteraturnotiser

### ECPR Workshops i Rimini

European Consortium for Political Research - ECPR - kommer att arrangera 1988 års "joint sessions of workshops" i Rimini. Arrangörer är universitetet i Bologna, och tiden blir 5-11 april. Arbetsgrupperna tänkes då sammanträda 6-10 april. ECPR har också beslutat att 1989 års joint sessions skall äga rum i Paris.

I Rimini är följande arbetsgrupper inplanerade:

Prospects and Dilemmas of Democratic Consolidation in Latin America (Giorgio Alberti, Bologna)  
Utilitarianism and the Alternatives (Lincoln Allison, Warwick)  
Money and Politics (Alec T Barbrook, Kent)  
How Do Governments Take Advice? (Anthony Barker, Essex)  
Guidance, Control and Coordination in the public Sector (Peter Bogason, Köpenhamn och Björn Beckman, Lund)  
Policy Change in Perspective (Bruno Denete, Bologna och Jeremy Richardson, Strathclyde)  
The Scientific Basis for Designing Governmental Organizations (Morten Egeberg, Oslo)  
Justice and Politics (Guiseppe di Federico, Bologna)  
Theoretical Analysis and the Study of Political Elites (Marila Guadagnini, Turin och Joan Botella, Barcelona)  
L'Analyse comparee du comportement electoral urbain (Hervé Guillorel, Paris)  
West European Security in an Environment of Change (Daniel W Hiester, Kent)  
Local and Regional Industrial Policy Initiatives (Des-

mond Hickie, Teeside Polytechnic och Pierre Kukawka, Grenoble)  
Patterns of Elite Transformation in Western Democracies (Ursula Hoffman-Lange, Mannheim och Mogens Pedersen, Odense)  
Policy Theory and Policy Design (Andries Hoogerwerf, Twente)  
The Use of Computers in Teaching Political Science (Richard Kimber, Keele)  
Privatisation: Politics and Policy (Ole P Kristensen, Århus och Gloria Regonini, Milano)  
The Foreign Policies of Small European States: the Comparative Perspective (J Henk Leuridijk, Amsterdam)  
Formal Modelling in Dialogue with Empirical Research in Political Science (Gisele de Meur och Marjorie Gassner, Brüssel)  
International Constraints and Democratic Constraints (Angelo Panebianco, Bologna)  
Business and Politics (Gianfranco Pasquino, Bologna)  
Party Strategies and Party-Voter Linkages: Neglected Dimensions in Election Studies (Diane Sainsbury, Stockholm)  
Macro and Micro Analysis of Elections (Elinor Scarbrough, Essex)  
Parliamentary Parties and Public Policy: A Dissaggregative Approach (Richard Sinnott, Dublin och Palle Svensson, Århus)  
Change in Western European Party Systems (Gordon Smitt, LSE och Peter Mair, Manchester)  
The Political Consequences of Demographic Change and Labor Force Dynamics in Western Democracies (Ulrich Widmaier, Mannheim).

## 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)*.

Erik Åsard: *Quentin Skinner and His Critics*.

What are the appropriate procedures to adopt in the attempt to arrive at an understanding of a past work of philosophy or political thought? This basic question opens a famous essay by Quentin Skinner entitled "Meaning and Understanding in the History of Ideas." The essay, published in 1969, started a long methodological controversy and immediately established its author as the foremost representative of a "revisionist school" within the study of intellectual history.

This article first presents Skinner's main ideas as regards the methodology of history and social science. Second, the focus is shifted to some of the leading topics in the ensuing debate, above all the questions of the relations between text and context and between past and present in historical inquiry. It is suggested that Skinner's research programme is both ambitious and highly interesting, but also that it involves some major methodological difficulties. The view of some of the

critics that there is a discrepancy, in certain respects, between theory and practice in the work of Skinner, is clearly valid.

Jan-Erik Lane: "Budget versus Market Allocation".

There are two fundamental distinctions in political economy: mechanisms of allocation versus types of ownership. There exists two kinds of allocation mechanisms: budget versus market. And ownership may be public or private. These two distinctions cannot be combined without restrictions. Thus, the existence of extensive public ownership sets limits to the employment of markets mechanisms – the impossibility of competitive socialism. And there are natural limits to the expansion of the budget in an economy with extensive private ownership. The preference for budget allocation in favour of market allocation expresses a higher evaluation of stability and predictability than of flexibility and adaptation.

### Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

*Erik Åsard* är docent i statsvetenskap i Uppsala.

*Jan-Erik Lane* är professor i offentlig förvaltning i Umeå.

*Håkan Strömberg* är professor emeritus i offentlig rätt i Lund.

*Richard Swedberg*, Ph D, är forskarasistent vid Sociologiska institutionen i Stockholm.

*Holger Klintman* är docent i psykologi och projektanknuten till Gerontologiskt Centrum i Lund.

*Bo Hagberg* är docent i psykologi och föreståndare för Gerontologiskt Centrum i Lund.

*Uno Odenmar* är tekn dr och projektanknuten till Gerontologiskt Centrum i Lund.

*Sten Sparre Nilson* är professor emeritus i statskunskap i Oslo.

*Sören Holmberg* är docent vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

*Lennart Weibull* är tf professor i massmedieforskning i Göteborg.

*Gunnar Heckscher* är professor emeritus i statsvetenskap.

*Ulf Lindell* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

*Bo Bjurulf* är docent vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Fil dr *Urban Laurin* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Fil dr *Kai Kronvall* är chef för forskningsprogrammet om den offentliga sektorn vid Arbetslivscentrum.

Docent *Mats Bergquist* är departementsråd vid Utrikesdepartementet.

*Per Jansson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

### Till redaktionen insända skrifter

Claes Arvidsson & Lars Erik Blomqvist, ed, *Symbols of Power. The Esthetics of Political Legitimation in the Soviet Union and Eastern Europe*. Stockholm 1987: Almqvist & Wiksell International.

Anders Berge, *Sakkunskap och politisk rationalitet. Den svenska flottan och pansarfartygsfrågan 1918–1939*. Acta Universitatis Stockholmiensis. Stockholm Studies in History. Stockholm 1987: Almqvist & Wiksell International.

Gunnar Bergholtz, *Ratio et Auctoritas. Ett komparativrättsligt bidrag till frågan om domstolsmotiveringens betydelse främst i tvistemål*. Lund 1987: Juridiska Föreningen i Lund.

Anders Bjurner & Torsten Örn, FN och Sydafrika. *Världspolitikens dagsfrågor* Nr 6 1987.

Ulla Carlsson, red, *Forskning om populärkultur. En antologi från Nordicom-Sverige*. Göteborg 1987.

Harold D Clarke & Moshe M Czudnowski, eds, *Political Elites in Anglo-American Democracies. Changes in Stable Regimes*. Northern Illinois University Press 1987.

Geografin i politike. DS I 1987:6.

Stefan Hedlund – Mats Lundahl, Tanzania ekonom. *Världspolitikens dagsfrågor* Nr 3 1987.

Paul Johnson, *Moderna tider. Tjugotal till åttiotal*. Stockholm 1987: Ratio.

*IUI Yearbook 1986–1987. The Economics of Institutions and Markets*. Stockholm 1986: Industriens utredningsinstitut.

Rune Lavin, *Barnbidrag*. Andra omarbetade upplagan. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 57. Lund 1987.

Lars Lindblad, *Överlåtelseförbud. Studier i äganderättsinskränkningar av fast egendom genom avtal*. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 89. Lund 1987.

Per Henrik Lindblom, *Inledning till juridiken*. Uppsala 1987: Iustus.

François Meyers, red, *La politisation de l'administration/The Politicization of Public Administration*. Brussel 1985: International Institute of Administrative Sciences.

*Norsk Utenrikspolitisk Årsbok 1986*. Red: Dag Pettersen. Oslo 1987: Norsk utenrikspolitisk institut.

Thomas Ohlsson, Internationell vapenhandel – ett nödvändigt ont? *Världspolitikens Dagsfrågor* Nr 4 1987.

Åke Sandberg, red, *Ledning för alla? Om perspektivbrytningar i företagsledning*. Stockholm 1987: Arbetslivscentrum.

Nils Henrik Schager, *Unemployment, Vacancy Durations and Wage Increases: Applications of Markov Processes to Labour Market Dynamics*. Stockholm 1987: Industriens Utredningsinstitut.

Torgny T Segerstedt m fl, *Rotationalitetens gränser*. Stockholm 1987: Ratio.

Jakub Swiecicki, De fyra små tigrarna. *Världspolitikens Dagsfrågor* Nr 5 1987.

Thorsten Thurén, *Vinklad verklighet. Journalisten, sanningen och fantasin*. Stockholm 1986: Esselte.

*Utan bilen inga jobb?* ERU-rapport 53.

Anders Weidung, *Frihandelns dilemma*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 104. Almqvist & Wiksell International 1987.

Ingemar Wörlund & Sten Berglund, *Det socialdemokratiska röstandet 1921–1940. En studie i oförklarad varians*. Åbo 1987: Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi.

**Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1987!**

**Ordinarie abonnenter – sätt in 120 kr på postgiro nr 27 95 65-6**

**Studentabbonenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutio-  
nerna.**

**Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring  
(numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).**

**Obs. ny adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund**