

## 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.

Lsåret 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 präglad 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 konfliktteoretiker, 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, högskola 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, hemmavaraande 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 förmogenhetsskatten:* 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-, förmogenhets- 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 gåvoskattefusket.

#### *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:

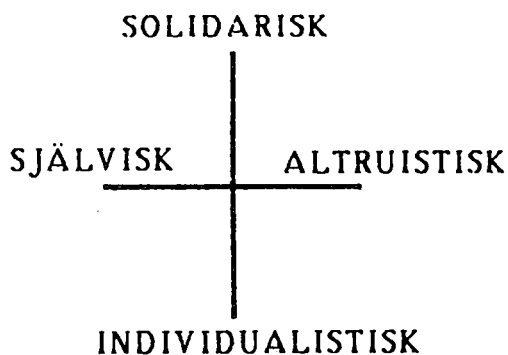


"Däremot är andelen inkomstfuskare större bland dem som underskattar avgiften för ett läkarbesök i jämförelse med dem som avgivit ett riktigt svar eller överskattat avgiften. Även de som underskattar avgiften för ett telefonabonnemang har en större andel fuskare än vad de som svarat rätt har. De flesta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

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 läggspel.

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 samhällsekonomi 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 skruvats 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 kabinetssekreterare 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. kabinetssekreteraren 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 Gäsefjärden 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 (s 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 meningsutbytet innehåll och häftighet. 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 kortsynhet 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 välskriven 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 "minimotoder", 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 viktig 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? Dyliga 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).