

## Litteraturgranskningar

OLE BERREFJORD: *Rafnes-saken. Forhandlingsøkonomien i aksjon*. Oslo: Universitetsforlaget 1982

I den samhällsvetenskapliga litteraturen talas det allt oftare om blandningsadministration och förhandlingsekonomi. Rollfördelningen mellan politiker, offentlig förvaltning, intresseorganisationer och företag undersöks. Blandningsadministration avser då vanligtvis det förhållandet att företag och organisationer deltar i utformningen av offentlig politik, en sammankoppling av offentligt och privat med avseende på demokratin och förvaltningen. Förhandlingsekonomi innebär att stat och organisationer påverkar marknadskrafterna och att företagets investerings-, produktions- och sysselsättningsbeslut fattas i samspel – eller direkta förhandlingar – med politiska organ.

Staten, organisationerna och företagen sammanflätas och det är särskilt gränslinjen mellan politik och förvaltning å ena sidan och företagen å den andra som suddas ut. Studier inom ramen för den norska maktutredningen har givit oss ökad kunskap om hur denna sammanflätning av politik och marknad ter sig, vilka konsekvenser den har och hur dess uppkomst kan förklaras.

Hur denna sammankoppling ter sig i ett enskilt investeringsärende har undersökts av Ole Berrefjord i *Rafnes-saken. Forhandlingsøkonomien i aksjon*. Författaren har studerat den långa och komplexa berednings- och beslutsprocess, som ledde fram till att Stortinget den 13 juni 1974 gav klartecken för etableringen av en petrokemisk industri i Bamble kommun, Nedre Telemark. Det var ett beslut som skulle omforma en hel bygds näringsliv. Ett av industrisamhället tidigare praktiskt taget opåverkat skogs- och jordbruksområde skulle förvandlas och regionen få en gigantisk tillväxt i sin industriflora.

En mycket lång och komplex beslutsprocess startade sommaren 1970, när regeringen tillsatte en utredning med uppdrag att undersöka möjligheterna att ta i land olja från Ekofiskfältet till Norge. Bland aktörerna fanns andra utredningskommittéer, industridepartementet, regeringen, de politiska partierna, Stortingets industrikommitté, lokala partier, aktionsgrupper, miljöförhållanden och ett antal norska storföretag.

Berrefjords fallstudie vill belysa "processens form, aktørens manøvreringsevne, og utfallet av prosessen" (s.39). Undersökningens huvudsyfte synes vara att ge en beskrivning av berednings- och beslutsprocessen. Det är aktörernas val av handlingsalternativ i processens olika led som står i fokus. Vidare visas hur de förmår att saluföra sina ståndpunkter. Men det finns också ett förklarande syfte. "Hva skjedde, hvordan og hvorfor?" (s.39) lyder nämligen författarens frågeställning med en spetsformulering.

Det är en sak att studera hur kraven på offentliga insatser på ett område växer fram. Beskrivningen och förklaringen inriktas på de aktörer som handlar. Men det är en annan sak att beskriva och förklara de offentliga ställningstaganden som görs med anledning av aktörernas agerande. Då är det inte aktörernas ståndpunkter utan statsmakternas beslut som undersökningen inriktas på. Berrefjord valde visserligen att lägga tonvikten vid att förklara regeringens och Stortingets beslut. Men samtidigt ville han förklara "kapitalmaktens", "aksjonsmaktens" och "kommunalmaktens" val av handlingsalternativ under processens olika led. Därmed förelade han sig en mycket omfattande uppgift. När aktörernas val av handlingsalternativ skall förklaras, är det följaktligen inte heller särskilt väl utförda förklaringar som lämnas.

När Berrefjord skall förklara aktörernas handlande kommer rationalistisk analys till användning. "Vi oppfatter aktørene som målrettede" (s.49), säger författaren. Med det avser han "aktører som i den grad de evner å finne ut hva slags interesser de har og hvilke midler de kan sette inn for å realisere dem, gjør det som synes best for seg" (s.40). Beslutsfattarna strävar alltså efter att handla i enlighet med sina mål. Därför analyseras aktörernas besluts kalkyler och överväganden. Aktörerna betraktas som deltagare i olika spel, där bl a diverse taktiska överväganden är av betydelse för val av ståndpunkt i processens olika led.

Syftet är alltså att utröna vilka överväganden de många aktörerna gjorde vid val mellan olika beaktade handlingsalternativ. Aktörens motiv uppfattas som en förklaring till besluten, och forskningsuppgiften är att genom studium av motiveringarna försöka utröna vilka mål som prioriterades.

Det framkommer att tre mål var betydelsefulla. Industridepartementet och arbeiderpartiet prioriterade industripolitiska mål; det var ett tillväxtmål som var avgörande för deras handlande. För andra aktörer var regionalpolitiska mål och miljömål betydelsefulla. Det får vi också veta. Men det är inte en genomarbetad förklarande analys som Berrefjord ger. De politiska besluten förklaras bristfälligt. Vi får inte veta varför Høyre förordade ett annat lokaliseringalternativ än Rafnes. Inte heller ges besked om varför partiet som näst bästa alternativ slöt upp bakom regeringen och inte mittenpartierna som förordade delad lokalisering. Vilka överväganden gjorde mittenpartierna när de föreslog delad lokalisering? Det är en annan fråga läsaren ställer sig.

Det är alltså inte i förklaringsavsnitten som Berrefjords studie övertygar. Desto intressantare är hans analys av de åtgärder som aktörerna vidtog under processens gång. Beskrivningen av den mycket långa berednings- och beslutsprocessen är inträngande. Här lämnas värdefulla bidrag till vår kunskap om förhandlingsekonomi och industripolitiska beslutsprocesser. Författaren åskådliggör på ett intresseväckande sätt det spel mellan myndigheter och storföretag, som ofta föregår dagens stora investeringsbeslut i de nordiska länderna.

Här finns en rad intressanta iakttagelser. Berrefjord visar att beslut tidigt i processen blev avgörande för Stortingets slutliga ställningstagande. Företagen var centrala politiska aktörer och huvudalternativet växte fram i förhandlingar mellan industridepartementet och företagen. Det var endast *ett* alternativ som växte fram och det ändrades endast i detaljer under processens gång. Beslut, som senare skulle visa sig bli avgörande för Stortingets ståndpunkt, togs mycket tidigt i processen. De av politikerna beaktade alternativen var få, visar Berrefjord. När Stortinget till slut skulle fatta beslut var dess manöverutrymme starkt begränsat. Vidare framgår att beslutsprocessen var sluten och att insynen från andra aktörer än industridepartementet och företagen var ringa. Vissa aktörer hade således en central position i beslutsprocessen, medan andra aktörer karakteriserades av "avmakt". Mycket få aktörer var välinformerade, dvs hade möjlighet att ta del av beslutsunderlaget. Slutligen framgår att processen fördes under stark tidspress, vilket bidrog till att få alternativ beaktades och övervägdes.

Flertalet iakttagelser i denna beskrivning av den industripolitiska beslutsprocess, som avslutades med ett beslut av Stortinget den 13 juni 1974, torde gälla även andra industripolitiska beslutsprocesser i de nordiska länderna. Författaren redovisar endast paralleller med andra norska oljeärenden. "Grove analyser av andre oljepolitiske enkeltsaker viser samme hovedtrekkene

om lukkede forhandlinger tidlig i prosessene, mye hysj-hysj og avisspekulasjoner midtveis, og stor offentlig ståhei om noen få alternativer i en temporeget sistefase – ofte klemt inn som del av en hektisk sesjonsavslutning i Stortinget" (s 185). Men samtidigt torde resultatene gälla för många andra industripolitiska ärenden som rör enskilda företag, t ex den process som två veckor före det studerade Stortingets-beslutet hade lett till den svenska riksdagens beslut att bygga Stålverk 80. Berrefjords iakttagelser av berednings- och beslutsprocessens struktur gäller i allt väsentligt även för detta svenska industripolitiska ärende.

I boken förs som sig bör – den är ju en del av maktutredningen – en diskussion om makt, motmakt och avmakt. Därvid är det främst aktörernas position i berednings- och beslutsprocessen som analyseras. Författaren påvisar att företagen och industridepartementets tjänstemän och utredare hade ett övertag i kraft av sina centrala positioner i processen. "Aksjonsmakten", dvs miljögrupperna, hade en ofördelaktig position: "Aksjonsmakten søkte å oppheve tilstander av avmakt innenfor prosessen og dermed å styrke motmakten" (s 162), säger författaren. Maktaspekten är knappast central i studien, men när analysen sker i makftermer, är det med försiktighet och omdöme.

Källmaterialet i undersökningen är mycket omfattande. Det utgörs av bl a dokument i industridepartementets arkiv, offentligt tryck, elitintervjuer samt intervjuer med lokalbefolkningen. Emellertid saknas referenser till källmaterialet. "När det gjelder direkte referanser til materialet, vil vi begrense oss til å gi slike når vi siterer uttalelser og dokumenter, eller når vi mener et punkt bør suppleres med andre momenter. En annen praksis ville sprengte en fornuftig ramme og fort skape forvirring om hva som bør henvises til" (s 59), säger författaren. Här har han gjort det lätt för sig och försvårat för läsaren att bedöma hållbarheten i iakttagelserna.

Trots min invändning av källkritisk art och de föga inträngande förklaringarna är helhetsintrycket av Ole Berrefjords studie positivt. Undersökningen ger en systematisk och inträngande bild av sammankopplingen av politik och marknad. Även maktanalysen förs med omdöme. Studien, som är skriven på ett ovanligt livfullt och medryckande språk, ger oss ny kunskap. Det är en synpunktsrik och stimulerande studie, som kan rekommenderas alla dem, som vill få en bild av industripolitiska beslutsprocesser och förhandlingsekonomins spelregler.

Roger Henning

MATS BÄCK – JAN ÅKE DELLENBRANT: *Politik i Sovjetunionen*, Malmö: Liberförlag 1982

Att sovjetforskningen röner ett allt större intresse i Sverige är ett glädjande men också ett ganska förstående fenomen med tanke på de senaste årens händelser. För de studenter som skall initieras i denna forskning behövs en användbar lärobok. Mats Bäck och Jan Åke Dellenbrant har tillsammans författat en kortfattad lärobok som just är avsedd som en introduktion till studiet av Sovjetunionens politiska system. Skriften är en omarbetad version av en tidigare kortare framställning av författarna, vilken utkom 1971. Boken behandlar historien, den marxist-leninistiska ideologin, politikens betingelser (som t ex naturresurser, socialstruktur), partiet, författningen och statsapparaten, de sovjetiska eliterna och deras politik samt modeller av sovjetsystemet.

Avsnitten om elitens karaktäristika, kulturpolitik, utrikespolitik samt stabilitet och legitimitet har författats av Bäck medan de övriga avsnitten författats av Dellenbrant.

Av en lärobok bör man vänta sig att den är korrekt och inte motsäger de senaste forskningsresultaten, att den är klagörande och pedagogiskt upplagd. I många avseenden uppfyller boken dessa krav. Den är korrekt och den är redigt disponerad och ger studenten en i mångt och mycket klagörande beskrivning av t ex författningen, partiet och dess organ samt de olika problem som den sovjetiska politiken ledningen brottas med. Har studenten ordentligt tillägnat sig bokens innehåll har han/hon fått en introduktion till studiet av Sovjetunionens politiska liv.

Men det är samtidigt klart att ett sådant komplext och kontroversiellt ämne som Sovjetstaten alltid kommer att ge utrymme för olika tolkningar och perspektiv. Varje framställning ger medvetet eller omedvetet en helhetsbild av det beskrivna objektet, bl a genom proportionen mellan och urvalet av de olika fakta som skall presenteras. I denna helhetsbild finns också värderingar med som ett ofrånkomligt element. Frågan är om den bild som Bäck – Dellenbrant ger är den riktiga. Några entydiga svar för att besvara denna fråga finns förstås inte utan det finns ett oundvikligt subjektivt drag i varje helhetsbedömning.

Själv skulle jag vilja hävda att författarna delvis misslyckats med att fånga egenarten i Sovjetunionens politiska system, såsom jag uppfattar detta. I den i och för sig korrekta beskrivningen av partiet saknar man det närperspektiv, som helt klagör för läsaren det sovjetiska politiska systemets mekanismer och dess värdesystem, som t ex möjliggör gränskränkningar mot Sverige och nedskjutning av civila flygplan, att det extrema säker-

hets- och kontrollbehovet i så hög grad går före humanitära värden och andra nationers säkerhet.

Särskilt i det historiska avsnittet lyser denna tendens till att undvika det unika och att ge en alltför utslätad, livlös och ibland missvisande beskrivning av Sovjetunionens politiska system mer eller mindre genom. Den våldsamma dynamik som kännetecknar Sovjetunionens historia ger därför boken inte full rättvisa åt. Man saknar där f ö en beskrivning av Lenins skickliga nationalitetspolitik. Lenins beslut att omedelbart införa censur och hemlig polis-uppmärksammas ej heller av författaren. Ibland närmar sig framställningen den officiella sovjetiska historiografin som t ex påståendet att jordbruket kom att domineras av storbönderna, kulakerna. Uttrycket kulak borde givetvis relativiseras. Glidande formuleringar återkommer i beskrivningen av kollektiviseringen. "Särskilt kulakerna och de något mindre bemedlade mellanbönderna gjorde kraftigt motstånd mot kollektiviseringspolitiken. Motståndet bröts dock med ytterst kraftiga metoder". I själva verket innebar kollektiviseringen en oerhörd katastrof för det sovjetiska samhället (vilket också antyds på ett annat ställe). Ockupationen av Tjeckoslovakien 1968 skildras på följande sätt: "Utvecklingen där avbröts av den mycket kritiserade Warszawa-paktsinvasionen . . . Följande år ersattes Dubček med en mer traditionellt inriktad regim under Husák. Denne inledde den sk normaliseringspolitiken som innebar att de genomförda reformerna i allt väsentligt eliminerades".

Denna framställning har brister; det är visserligen forskarens uppgift att i första hand beskriva ett skeende men i beskrivningen av historiska förlopp ligger ofta en värdering gömd. När man använder uttrycket "den mycket kritiserade invasionen" kan det ju förefalla som om man själv inte vill taga ställning till frågan om invasionens moraliska berättigande. I övrigt är beskrivningen missvisande därför att reformerna bara till en liten del hade genomförts. Normaliseringspolitikens innebörd låg därför främst alltså inte i att avskaffa reformer (vissa reformer bibehålls f ö, t ex den nya federalismen) utan i att utrensa reformvänliga element från Tjeckoslovariens offentliga liv genom en oblodig men konsekvent terror.

Beskrivningen av Sovjetunionens utrikespolitik under Breznev i det historiska avsnittet är, kanske omedvetet, kontroversiell. Författaren hävdar att under större delen av Breznevperioden har Sovjetunionen bedrivit en mycket försiktig utrikespolitik. Détente nämns sålunda men inte den mycket kraftiga sovjetiska upprustningen.

Om Sovjetunionens globala ambitioner heter det i det historiska avsnittet att landet bibehållit mycket goda kontakter med sk progressiva regimer i Afrika och Asien. I det här perspektivet ses sålunda invasionen i

Afghanistan som ett militärt stöd till Karmel men också som en förändring av en tidigare mycket försiktigt genomförd utrikespolitik.

I avsnittet om ideologin berör författaren frågan om marxism-leninismens roll för det politiska handlandet och jämför ideologin med traditionen från den förrevolutionära tiden. Författaren menar att traditionens betydelse är underordnad de nya politiska institutionernas försök till "modernisering" av det sovjetiska samhället. Men samtidigt utgör själva idén om modernisering utifrån ett gemensamt drag i Rysslands och Sovjetunionens politiska kultur. Författarens argument för att framhäva moderniseringens betydelse kan alltså leda till en motsatt ståndpunkt rörande traditionens vikt, än den han själv intagit.

Avsnittet om olika betingelser för det politiska livet är på grund av att det innehåller okontroversiella fakta inte mycket att invända emot och är i sin helhet tillfredsställande. Diskussionen om systemteorins roll i statsvetenskapen är dock inte helt klargörande. Det politiska systemet kan normalt ses som ett subsystem till det sociala systemet (fastän i Sovjetunionens fall frågar man sig om inte motsatsen är fallet). Men man bör ändå kraftigare än vad författaren gör, differentiera mellan naturbetingelser på den ena sidan och det sociala systemet på den andra, när man diskuterar politikens betingelser i en systemteoretisk ram.

Även avsnittet om partiet och staten finns det föga att anmärka emot. Några mindre sakfel förekommer dock. Det är inte artikel 59 utan artikel 39 som förbjuder medborgarna att utnyttja sina rättigheter i strid med statens intressen. Artikel 59, däremot, hävdar att plikter och rättigheter är två sidor av samma helhet.

Avsnittet om eliten och dess politik, som delvis är bokens bästa del, innehåller dock några mindre felaktigheter. Det är inte riktigt att Kosygin hade huvudansvaret för ekonomin så länge hans hälsa tillät det, som författaren påstår, utan Brezjnev utvidgade kontinuerligt sina positioner på de flesta områden. Redan 1969 kritiserade Brezjnev skarpt den dåliga ekonomiska planeringen (och därmed indirekt även Kosygin). Den kraftiga ökningen av jordbruksinvesteringarna, som Brezjnev drev igenom, hade ett ganska svagt stöd från Kosygin, som i sin tur inte kunde få igenom större insatser för den lätta industrin. I motsats till vad författaren påstår använde Brezjnev sin position också för att främja sin personliga maktställning. Politbyrån fylldes med en allt större skara av Brezjnevs anhängare. Däremot tog Brezjnev hänsyn till olika grupperns intressen.

I övrigt är avsnitten om de olika policyområdena fullt godtagbara även om de i någon mån lider av den inled-

ningsvis omnämnda tendensen till vaghet i framställningen. Avsnittet om olika modeller av den sovjetiska politiken är däremot inte helt tillfredsställande och innehåller en del tveksamma påståenden. Sålunda torde det knappast vara riktigt att hävda att J Hough är en anhängare till A Meyers byråkratimodell. Hough har sin egen modell "institutional pluralism" som i flera avseenden skiljer sig från Meyers.

Författaren diskuterar och tycks även förorda moderniseringsansatsen, som innehåller två av författaren icke fullständigt beaktade dimensioner. Den första dimensionen tar sikte på politikens inriktning. Man vill modernisera skolväsende o s v. Denna svaga dimension av moderniseringsansatsen bör egentligen kallas reformistisk. Men en reformistisk tolkning av t ex den sovjetiska ekonomiska politiken är kanske inte den mest träffande. Det sovjetiska samhället uppvisar visserligen reformistiska drag men är ändå i huvudsak mycket konservativt. Om t ex Andropov kan ändra på detta förhållande återstår att se.

Den andra dimensionen som utgår från Deutsch tar sikte på moderniseringens effekter, som t ex kan innebära att ett moderniserat skolväsen leder till politisk mobilisering. Men det är inte klart om denna (västliga) teori ger en relevant tolkning av det sovjetiska politiska systemet, och vad innebär över huvudtaget politisk mobilisering i en sovjetisk kontext?

Den diskussion om bokens innehåll, som jag här har genomfört, får dock inte leda till slutsatsen att framställningen inte skulle kunna anses vara lämplig som lärobok på nybörjarstadiet. Tvärtom, som jag redan inledningsvis antydde, kan boken trots de berörda svagheterna spela en positiv roll vid introduktionen av studiet till den sovjetiska politiken.

Anders Fogelklou

GUNNAR FALKEMARK: *Power, Theory and Value*. Lund: CWK Gleerup 1982

§ 1. A distinction between *important* and *trivial* matters or issues is often made by students of politics. What is the methodological status of this distinction?

§ 2. Statements or judgements to the effect that a policy or a political problem or issue is of importance implies that it is possible to value or evaluate the importance of policies, problems or issues. What is the nature of the importance evaluation or the value of political importance?

§ 3. The judgement that something is of importance appears to be elliptic, meaning that if something is really of importance, then it must be so *for* or *to* somebody. Thus, the concept of political importance seems to be close to the fundamental notion in political theory of political interest. Something is of importance to somebody in a political context only if that somebody has an interest in this something. But how are we to interpret the concept of political interest?

§ 4. Gunnar Falkemark shows convincingly that the political science debate about the nature of political power constrains some very tricky and puzzling problems that may be reduced to the questions referred to above concerning the typical properties of the concepts of political importance and political interest. In his lucid and brilliant examination of the power debate between the pluralists and their critics Falkemark reveals to us that the various positions taken in the controversy may be understood in terms of alternative interpretations of the political importance concept and the political interest concept.

§ 5. This is not the place to repeat the Falkemark argument analyzing to great depths one of the fascinating methodological controversies in the history of political science. My aim is much more moderate: to suggest a few questionmarks as to the solutions presented by Falkemark himself with regard to these two difficult conceptions. My purpose is not to "attack" Falkemark – it is often stated that I "attack" scholars when the intention is only to pay respect to the belief in the idea of a social science: "I assert that continued growth is essential to the rational and empirical character of scientific knowledge; that if science ceases to grow it must lose that character. It is the way of its growth which makes science rational and empirical; the way, that is, in which scientists discriminate between available theories and choose the better one or (in the absence of a satisfactory theory) the way they give reasons for rejecting all the available theories, thereby suggesting some of the conditions with which a satisfactory theory should comply." (K R Popper: *Conjectures and Refutations* (1965)) My arguments against the Falkemark theory may be erroneous – yet, as long as I believe I have reasons for my arguments I sense I have to state them publicly and as sharply as possible.

§ 6. The Falkemark arguments are presented in four separate articles, i.e. the Falkemark theory is not presented as a book. Is this a defect? Does this mean that the arguments *ipso facto* – because they are delivered in papers or articles, not in the book format – are deficient,

that we must ask this passionate scholar to come up with something more "final"? I cannot follow those who argue that books are superior to articles. What is at stake in scientific discourse is the quality of the argument – how it is delivered is unessential to the basic issue as to its fertility, validity, evidence or its implications. The separate Falkemark papers are excellent, but we may raise a few minor questions.

§ 7. Falkemark argues elegantly and convincingly that the two key problems in the debate between the pluralists and the elitists concern the nature of the importance (e)valuation on the one hand and the distinction between various kinds of political interests on the other hand. According to Falkemark the two contending schools of political power are also different in their more basic methodological assumptions about social science as their paradigms differ in terms of ideal of science, world view and value system.

§ 8. Falkemark makes the claim that he is in the possession of a new solution to the problem of the importance (e)valuation and the problem of political interest. He states: "Is then *every* criterion of what is to be considered a key political decision (or issue) normative? The answer is yes. The proof of this is simply that *every* criterion that may be suggested can be called into question in the same way that Dahl's criterion was called into question above. A defense of a proposed criterion is not possible without presenting political/moral arguments. Conclusion: criteria of political importance necessarily demand validation by political/moral value judgements." (Falkemark, p. 42). I will call this thesis the moral idea of political importance.

§ 9. When social problems, public policy or issues are important to political man, then we may infer that his interest are at stake. Maybe we are to follow Dahl who makes the clash of interests one criterion of importance, or perhaps we ought to listen to Bachrach/Baratz, when they argue that important is an issue when it represents a challenge to those whose interests are favored in society. Consequently, we may here have objective criteria for the identification of *key* political problems/issues/policies – though they are not identical. However, then enters the second thesis suggested by Falkemark: not only is the concept of political importance fundamentally a value notion but so is the concept of interest; he claims: "Finally, I will present an argument to the effect that no conception of real interests can be chosen on a purely empirical basis." I will call this thesis the moral notion of political interest.

§ 10. These two theses – the moral conceptions of importance and interest – are in no way of only theoretical import; these two concepts are basic to the way political scientists approach their data. Actually, it is hardly a coincidence that the very same debate in the power literature has been analyzed in another Swedish dissertation published shortly before the Falkemark opus (Uppsala: Sven-Erik Bäck: *Icke-beslut – maktens andra ansikte* (1982). The validity of the two theses suggested by Falkemark is of relevance for the possibility of identifying so-called non-decisions and for making a distinction between so-called manifest and latent interest. If other issues than those that occur visibly on the political arena could be important then we would have to study power as it operates in non-decisions. And if power is the exercise of a capacity to affect the interests of people, then if the distinction between real and perceived interests is a valid one, then we must not only accept at face value what people claim to be to their interest. Actually, we may have to conduct quite different inquiries than looking into people's preferences if we wish to reveal the power structure of a society.

§ 11. Let me begin with the moral conception of political importance. I will introduce a distinction between the *practical perspective*, i.e. the point of view of the actor participating in the activities or processes which the theoretician is supposed to study or analyze, and the *theoretical perspective*, i.e. the point of view of the latter when conducting inquiries into the practical activities or processes. Making a distinction between the object of knowledge and the subject of knowledge is a traditional one in epistemological theory, and perhaps it can be accepted for the sake of the argument. I will also separate between the *moral perspective* and the *indicative perspective*, the first one referring to the value context, the making of judgements as to what should be done, expressions of interests and imperatives as to the course of action to be taken; the second perspective – the indicative perspective – singles out the context of analysis and description, the making of judgements as to what is true and which propositions or beliefs have which amount of support or evidence. Let us cross-tabulate these distinctions in a 2x2 Table:

Table 1. *Perspectives on the Importance of Something*

	Indicative perspective	Moral perspective
Theoretician's perspective	1A	1B
Practician's perspective	2A	2B

The Falkemark thesis about the moral nature of the importance (e)valuation implies that only types 1B and 2B are possible according to Table 1. Anybody – the actor or the student of the actor – that utters a sentence like: "X is important" expresses a moral judgement of some sort; the sentence could not possibly denote a proposition or a factual judgement that may be tested by conventional methods of empirical research. Falkemark states: "What has been stated here is, of course, not only valid of S but holds generally. This entails that *every* conclusion about power relations, which rests on examination of political issues of key importance, is dependent on political/moral value judgements." (p. 43). I must admit that I am very uncertain as to the correctness of this strong assertion. It seems to me that the sentence "X is important" can in some contexts be interpreted as a proposition, the simple statement that someone regards X to be important. Of course, such importance judgements may be made by both the actor – stating what he/she regards as important or what other actors regard as important – and the scholar, describing and analyzing what actors view as important to them. Thus, types 1A and 2A are clearly possible.

§ 12. The distinction between types 2A and 2B reminds us of the famous Ingemar Hedenius' distinction between *genuine* and *not genuine* value judgements (Hedenius 1965). An actor that states what is important to him/her does not necessarily engage in political valuation; the actor may simply report what is of importance to him/her or some other group – statements which are falsifiable.

§ 13. The distinction between types 1A and 1B calls attention to the fact that the scholar may, though he/she is formally up to making statements *about* moral values, suggest descriptions and analyses that implicitly imply moral valuations, i.e. judgements *in* morals. As Falkemark emphasizes, alternative power descriptions may contain – explicitly or implicitly – recommendations as to which issues/problems/policies are important in the genuine sense. However, Falkemark claims that this is necessarily the case – only type 1B is possible. I cannot follow this argument. Students of politics often resort to technical criteria for the operationalization of the con-

cept of political importance. In order to arrive at a classification of which issues/problems/policies are really key ones criteria of evaluation are suggested. I venture to state that not all such criteria of evaluation are genuine moral ones, and that it is not necessarily the case that evaluative criteria concerning political importance are of the moral valuation kind.

§ 14. The concept of an important political problem – a key issue – has been widely debated in political sociology in order to arrive at agreement as to evaluative criteria. The basic problem in relation to the concept of an issue is to specify the properties that out of the raw materials of politics distil a set of problems that are highly politically salient. What properties define a problem as politically salient enough to be labeled an "issue"? Actually, there is no standard definition of "issue" in the literature. In his book *Party Strategies in a Multiparty System* (1968) Gunnar Sjöblom states: "issue" in this context refers to matters of dispute between the parties in the electoral arena. Normally, one also reads into the concept that an 'issue' must not be too insignificant matter of dispute which only appears sporadically or incidentally in the election debate" (Sjöblom 1968:123). Sjöblom singles out three properties: target of conflict, politicization and significance to the political system. In voting studies issues refer to "statements that allege differences between the contending parties or candidates" (Berelson et. al. 1954:182) and Easton adds another property: "Of necessity, these will be the demands that have become the subject of greatest controversy and, following standard usage, I shall call them *issues*" (Easton 1965:140). Evidently, what is typical about an issue is the fact that it is an object of different and *conflicting orientations* of some or all of the political parties or a problem of *systemic importance*. Finding operational criteria for these properties is of course a difficult problem: What is a-significant matter? How to separate issues from non-issues if some types of social problems never become politicized? How to distinguish between various degrees of issueness?

§ 15. There is a risk that a non-issue is identified with the non-existence of an issue which makes the distinction barren. In order to avoid the problem of separating between issues and non-issues Kenneth Janda in his major study *Political Parties. A Cross-National Survey* (1980) starts from the assumption that issues are what politics is all about; the problem then becomes to single out a set of important issues interesting enough to warrant a cross-national study. Janda states: "We further narrow the universe by also requiring that the issues be pervasive enough to elicit conflicting positions by parties

in more than two countries – insisting, in fact, that the issues must either cut across countries in different cultural-geographical areas or that they be common to most of the party systems within a single area . . . The issues that we selected constitute a 'sample' of the universe only to the extent that we have not included all the issues that might be included in a cross-national analysis. We hope that we have selected the important ones, but we certainly have not exhausted the universe of possibilities". (Janda 1980:53.) The Janda criterion on issue importance – "elicit conflicting positions by parties in more than two countries" – parallels the Sjöblom definition though it introduces a more narrow concept due to the cross-national requirement. Most definitions of issue refer explicitly or implicitly to the concept of conflict, which belongs to the set of concepts notoriously difficult to define. A typical theoretical statement about issues may look like: "Dutch politics is a politics of accommodation. That is the secret of its success. The term accommodation is here used in the sense of settlement of divisive issues and conflicts where only a minimal consensus exists." (Lijphart 1975:103). Though these notes on the concept of an issue are in no way exhaustive of this wide subject matter they do point in another direction than that pursued by Falkemark. It seems as if the importance concept may operate as a theoretical concept in political science theories, meaning that it derives its systematic import from its relations to other abstract concepts and that its empirical import has to be considered on the basis of tests of the theoretical statements in which the concept is included. Thus, we may rather ask: if the term "political importance" is interpreted in one way or the other what difference does it make to our understanding of political phenomena; then we may ask: What is really important (sub specie aeternitatis). It is true that the concept of importance has a genuine value function as Falkemark emphasizes, but it is not true that this is the sole function of the concept. It may be employed by the theoretician in indicative speech to unravel the structure of political decision-making – to put forward theories about political action or the political system, theories that are falsifiable without recourse to moral valuations as to which problem or policy is really the important or the key ones (see e.g. Budge & Farlie, 1983).

§ 16. The purpose is not to attempt to introduce criteria for the identification of the degree of importance, but to show that such evaluative criteria may be laid down that do not imply a moral valuation. It seems possible to say "X is important" and then to add "X should not be important" or "Y which is not important ought to be so". Both the actor and the scholar may neutrally observe what is important to someone or in a society;

and they may also express themselves what is important in the moral sense.

§ 17. It is time to turn to the second Falkemark thesis: the argument that the concept of a real interest is a value notion. Falkemark presents his thesis while conducting a polemical criticism against Steven Lukes' idea that we must make a distinction between *artificial* interests and *real* interests, because what people say their interests are may not be the outcome of an autonomous choice (Lukes 1974). Falkemark states: "According to Lukes the final criterion of A's real interests is what A *himself* would choose in a privileged situation characterized by (relative) autonomy and rational detachment." "But one ventures to ask if it is possible to *accept* a certain conception of real interest on grounds which do not involve normative considerations." (p.91). I cannot follow Falkemark here. Lukes is at least to some extent speaking of the distinction between *autonomous* interests and *heteronomous* interests, or those interests which people pursue either because of external pressure or internal factors like mistake or faulty perception. Of course, this distinction does not coincide with the distinction between *normatively* real and artificial interests (Table 2).

If the concept of interest is a moral valuation, then we should not be surprised to find that even people who choose their course of action in an autonomous setting may fail to identify the real interest, i.e. they may pursue artificial interests (1A); nor would it be astonishing to find that people may have to be forced to understand or act in terms of their own interests (2B). However, the fact that artificial interests may also happen to be heteronomous (1B) or the fact that autonomous interests may also be real ones (2A) shows that the two dimensions are really independent of each other. It is one thing to clarify which interests that a person adheres to are autonomous – and quite a different business to identify which interests are truly real in a normative sense. What Lukes refers to as "real" interests is something different from

what Falkemark interprets as the notion of a real interests. This is an inaccuracy on the part of Falkemark: the debate about the concept of political interest contains these two dimensions, separating between freely chosen interests and those that a person adheres to in a heteronomous environment (concentration camp, prison, indoctrination, persuasion, power) on the one hand and those interests that satisfy a moral standard on the other.

§ 18. If the study of power is the analysis of key issues, and if the study of key issues is the analysis of social problems that touch the interests of important social groups, then if the concepts of political importance and political interest imply a moral point of view, then maybe alternative power interpretations are not competing claims to the truth but simply different Weltanschauungen. The epistemological revolution within the philosophy of science during the seventies wants us to believe that different theories are not to be compared with regard to the facts, but we are to rest content with the multiple existence of various *paradigms*. Falkemark follows this line of thought interpreting the power controversy as a matter of incompatible guiding principles. No doubt Falkemark creates much order by fitting the various power ideas into two nicely delineated patterns, but is the conclusion the one that we cherish: "Several key choices behind these theories are the result of normative decisions. Three of these are discussed below. They bear upon: (1) *what is explained* and what is *not explained*, (2) what is means to be *favoured* and *disfavoured*, respectively and (3) judgements of *importance* in different contexts." (p. 133)

§ 19. We have already dealt with the claim that the notion of key political issues is a value concept; the assertion that the choice of criteria for the evaluation of the property of being favored or disfavored is a moral choice may be criticized using the very same distinction between moral valuation and theoretical evaluation criteria. Is it not possible to arrive at agreement as to

Table 2. *Types of Interests*

The normative point of view	The point of view of the actor	
	Autonomous	Heteronomous
Artificial	1A	1B
Real	2A	2B



who benefits from the existing order in society but make different suggestions as to social reform? Could one not say: "X is favored and rightly so (which is unjust)"? Remains to deal with the claim that the status of so-called non-decisions is a matter of the choice of a paradigm. Falkemark argues that we may identify non-decisions (for an alternative interpretation see Svärd op. cit). The existence of non-decisions may be verified using some theory about real human needs. However, here Falkemark stumbles on his own principles: real interests are value ingrained phenomena we have been told, but how do we go about verifying moral principles? Falkemark states: "According to this proposal a theory of human needs is used as a measure for discriminating between true and false values. What is really the epistemological status of such a theory?" My recommendation is that we continue to do both positive and normative political theory, but that we keep them separate until sound reasons become available that will guide us to choose differently.

§ 20. The Falkemark papers on power and power paradigms are good papers; their style is elegant and the argument forcefully presented. Yet, not all problems are solved and if we feel for some reason or other that the argument does not carry all the way we must, of course, say so and try to prove our point. What else is science all about?

Jan-Erik Lane

#### References

- Berelson, B.R. et al (1954) *Voting*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Budge, I. & Farlie, D.J. (1983) *Explaining and Predicting Elections: Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies*. London: Allen & Unwin.
- Easton, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Hedenius, I. (1965) *Om rätt och moral*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Janda, K. (1980) *Political Parties: A Cross-National Survey*. New York: Free Press.
- Lijphart, A. (1975) *The Politics of Accommodation*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Lukes, S. (1974) *Power – A Radical View*. London: Macmillan.
- Popper, K.R. (1965) *Conjectures and Refutations*. New York: Harper Torchbooks.
- Sjöblom, G. (1968) *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.
- Svärd, Sven-Erik (1982) *Icke-beslut – maktens andra ansikte*. Stockholm: Norstedts.

#### A Reply to Jan-Erik Lane

Lane makes an intelligent and creditable attempt to save the objectivity of power research. By criticizing the credentials of my pessimistic conclusions he tries to convince us that statements about the distribution of power actually may be empirically verifiable and, accordingly, that they do not require normative justification. If a value-free decisionmaking technique were advanced, I would welcome it with enthusiasm. However, I fear that such an entity has the same ontological status as the Homeric gods.

Lane correctly attributes two main theses to me: (1) Criteria of political importance demand validation in terms of political/moral value judgements and (2) No conception of real interest can be chosen on a purely empirical basis.

In very condensed form, his arguments against (1) appear to be:

- (i) The statement "X is important" may be used as an *empirical* assertion about matters of fact.
- (ii) *Technical* criteria as to how to rank political issues according to their importance are conceivable.
- (iii) Criteria of political importance may operate as *theoretical* concepts in theories that can be subjected to strict empirical tests.

First of all it must be made absolutely clear that I am *not* analyzing statements of the general form "X is important" but only the subclass of statements "X is *politically* important" My main contention here is that the question of what constitutes issues of political importance is *itself* a political question – a position at which Lane directs his fire.

One of Lane's argument in favor of (i) is that "X is (politically) important" in *some* contexts is equivalent to "X is *regarded* by so-and-so as being (politically) important". This is true and it is also true that the last statement is empirical and not value-laden. But this is beside the point. When attribution of political importance is performed by political scientists they obviously have something else in mind. No political scientist I know of (not even among the so-called pluralists) assumes such an *equivalence of meaning*. (That some theorists might use the latter statement as a *criterion* or an *indicator* of the former is a different matter).

Arguments (i) and (ii) are related since the availability of technical, non-normative, criteria of political importance entails (i). I am quite aware of the fact that a number of technical criteria have been proposed, and I admit that some of them can be *applied* without adducing normative arguments. But what I venture to claim is

that these criteria themselves have a *hidden* normative content.

Lane's Table 1 can be used to clarify my view. For a start, it must be emphasized that power analysis involves the perspective of the *theorist*. It is s/he who decides which political issues are to be imputed political importance. Now Lane contends that when this operation is performed the theorist *may* employ strict empirical criteria (1A). He does not deny that moral criteria can be employed (1B), but according to his view this is not necessary. I disagree. The theorist can avoid making any *explicit* references to political/moral values, but such values are then *implicitly* assumed. When someone argues that X is of political importance because X concerns fundamental human rights an explicit political/moral argument is adduced. When it is held that Y is politically important since Y is, say, the subject of intense party controversy, no political/moral justification is given. But, and this is the heart of the matter, this criterion *itself* demands evaluative validation.

The reason for this conclusion is that this criterion is incompatible with other criteria that *are* normative. If a certain criterion of political significance *conflicts* with a political/moral principle it is *in itself* such a principle. This holds true even if the criterion *appears* to be purely technical and devoid of all normative content. One example may illustrate this point. Let us assume that the importance of political issues is measured by the level of party controversy. This criterion dictates that X is more important than Y if X is subject to greater party controversy than Y. This judgement may be incontestable if this particular criterion is accepted. But the *results* of its application may be questioned on political/moral grounds. If, for example, X concerns the issue of how to reduce a budget deficit and Y refers to the reintroduction of capital punishment it might be said that X is of minor importance but Y of supreme importance since Y, in contrast to X, involves fundamental principles of human rights. This means that the technical criterion suggested, when applied, is incompatible with a political/moral principle.

It is possible to generalize from the conclusion reached in this example. *Every* criterion of political importance – technical or not – conflicts, in the sense indicated, with certain conceivable political/moral principles. Hence, they have a normative content and cannot be fully justified without normative arguments.

It is somewhat more difficult to evaluate Lane's claim – (iii) – that it is possible that a *theory* might discern issues (or non-issues) of political importance on a purely factual grounds. No concrete theory with this attractive characteristic is offered. Nor does Lane indicate what such a theory would look like and how it could be con-

structed. Two arguments can be presented *against* the view that such theoretically inspired and value-neutral performance is feasible. Firstly, even in this case the priorities of political significance conflict with other conceivable lists of priorities. Secondly, I have actually examined two well-known theories rather thoroughly – pluralism and a Marxist ruling-class-theory – and have shown (at least to my own satisfaction) that they are anything but value-free. (Lane appears to accept this result since he does not criticize it). I have no idea how an alternative theory could avoid the normative premises of these two theories.

What I have said above does not warrant the conclusion that I flatly deny the possibility of such a creation. The most convincing proof that a certain thing is possible is – of course – to bring forward a concrete specimen of that thing. However, as long as no value-free theory which contains criteria of political importance is offered, I shall cling to my belief that a theory of this kind belongs to the realm of mythology.

Let me now briefly examine Lane's criticism of my second thesis – (2). I agree with Lane that is reasonable – for certain purposes – to differentiate between normative real/artificial interests and autonomous/heteronomous interests. But it must be realized that the intense debate about indoctrination as a form of power has been centered around an additional distinction, namely between *real* and *perceived* (or subjective) interests where the real interests are *assumed* to be an empirical notion. Lukes makes this distinction. According to Lukes, real interests are determined in an autonomous *setting*. In contrast to Lane, Lukes does not talk about autonomous and heteronomous *interests*.

My claim is that *Lukes'* criterion of real interest is (implicitly) normative. In my dissertation a number of reasons are presented in favor of this view (pp. 89–94). There is *also* reason to believe – more generally – that every criterion of real interests – as opposed to perceived interests – has a normative element, even if it is *intended* to be strictly factual. The chief argument here is that rival conceptions of real interests are closely tied to different views of what constitutes a *good life* and/or a *good society*. It would, I think, be strange to assert that X is in A's real interests but at the same time deny that X enables A to live a good life and/or to live in a good society. This conclusion is based on a close study of what theorists – Marxists of different persuasions and others – mean when these matters are discussed. And it is also rests on the observation that my position explains – or makes intelligible – the divergent views of real interests propounded.

Lane's distinctions involve complications of their

own. His distinction between autonomous and heteronomous interests is obviously intended to be clinically refined of all normative tarnish. I am not asserting with certainty that this is an illusion. The question cannot be decided before the distinction is elaborated in greater depth. This project must, among other things, include a definition of the problematical expression "external pressure". It would be interesting to know whether or not this phrase could be defined so as to differ *significantly* from "undue influences". I doubt it.

Take a case that appears to be the most-obvious-illustration of external pressure – the concentration camp. Here an enormous external pressure is exerted. But this judgement is, I am inclined to believe, intimately related to certain ideas of *human rights*. A concentration camp is not only a place where people are kept against their will – which is sometimes also true of mental hospitals, schools, institutions for drug addicts etc. – but, more importantly it seems, a place where fundamental human rights are violated. This implies, if my belief is valid, that a concentration camp cannot be *identified* without considering whether or not human rights are violated there. Such a consideration appears to lie behind the difference between concentration camps and, say mental hospitals which have some notable characteristics in common. In other words, the distinction drawn by Lane between autonomous and heteronomous interests is, at least at face value, difficult to free from moral arguments.

Like Lane, I have a predilection for sharp distinctions. The whole theoretical apparatus of logical empiricism with its many intuitively plausible distinctions has an undeniable charm. Since I lack deeper metaphysical needs, I think that it would be very pleasant to live in a world where this doctrine was universally valid. (Poets would probably find it a boring world). Unfortunately, these clear-cut and attractive ideas *sometimes* lose their persuasive force when confronted with *our* world of exasperating complexity. For example, what could be more obvious and reasonable than to differentiate between "what *is*" and "what *ought* to be"? What I have found to my surprise, however, when examining the rich and diversified power literature is that an answer to the first question sometimes requires an answer to the second! I hasten to add, in order to avoid misunderstandings, that a revision of logical empiricism in *some* respects is not the same as a total rejection of its whole system of ideas. Such a rejection would be an intellectual disaster.

Lane has presented a number of highly interesting arguments against two of my main theses – (1) and (2). Nevertheless, these arguments have been found to be wanting in their present form. However, I am not jump-

ing to the opposite conclusion that my own arguments are decisive in an absolute sense. (Theses in political theory or philosophy of science are amenable neither to conclusive verification nor to conclusive falsification). But I believe that *if* my position is to be effectively undermined further elaboration along those lines indicated by Lane is required.

Gunnar Falkemark

VOITTO HELANDER & DAG ANCKAR: *Consultation and Political Culture. Essays on the Case of Finland*. Helsinki 1983: The Finnish Society of Sciences and Letters.

Förhållandet mellan staten och intresseorganisationerna tilldrar sig allt större uppmärksamhet bland nordiska statsvetare. Det må räcka att nämna den norska maktutredningen, Jacob Bukstis och andra århusforskarens studier kring korporativism och inkomstpolitik i Danmark samt det finska RESPO-projektet och senare arbeten rörande samma frågor av Dag Anckar m fl. I alla dessa skrifter redovisas såväl intressanta teoretiska reflektioner kring korporativismens problematik som handfast empirisk forskning om organisationernas deltagande i den politiska beslutsprocessen. Från svensk sida har vi väl inte haft så mycket forskning att bidra med på senare år, varken teoretiskt eller empiriskt, men vi har i alla fall en livlig offentlig debatt i ämnet, som förhoppningsvis kommer att inspirera till statsvetenskapliga forskningsinsatser framöver.

Åboforskarna Dag Anckar och Voitto Helander har kommit på den goda idén att samla ett antal tämligen färska konferenspapers kring korporativism och proteströrelser i Finland till en volym som de kallat *Consultation and Political Culture*. Trots det delvis tillfälliga i ursprunget bildar de åtta kapitlen en ganska väl sammanhållen helhet. Tyngdpunkten ligger på utvecklingen från ett pluralistiskt relationsmönster av pressure group-typ till våra dagars fast sammanhållna korporativa system, där de stora arbetsmarknads- och näringslivsorganisationerna nått nära nog monopolställning på sina respektive områden och inträtt i en intim, institutionaliserad samverkan med statsorganen.

Denna utveckling, vars huvuddrag tecknas av Helander i den inledande uppsatsen, har gått stegvis under hela efterkrigstiden men den har kraftigt förstärkts sedan de inkomstpolitiska överenskommelserna inleddes 1968; det året bildar utan tvekan en gränslinje. I de följande uppsatserna visar författarna hur intresseorganisationerna i allmänhet och de två jättarna på arbets-

marknaden, LO och Arbetsgivarförbundet, i synnerhet har förstärkt sitt deltagande i utredningar, remissväsende och riksdagsutskott sedan mitten av 60-talet och hur denna utveckling sannolikt betingas av bl a den offentliga sektorns expansion och inkomstpolitikens framväxt. Det är inga överraskande forskningsresultat som redovisas i de många tabellerna; en klar ytbild av närmast linjär organisationsexpansion framträder, men de djupare orsakssammanhangen kan inte fångas in med den använda kvantitativa metodiken och kan endast bli föremål för hypotetiska resonemang. Författarna framhåller gång på gång att de inte är ute efter att mäta organisationernas inflytande på de politiska besluten. Denna vanskliga forskningsuppgift sparas till ett senare tillfälle; man får hoppas att det kommer.

Den tyngsta och enligt min mening mest givande uppsatsen har skrivits av Voitto Helander och behandlar det inkomstpolitiska systemet 1968–1982. I titeln "Self-sustaining Corporatism?" antyds en intressant frågeställning: har detta ärkekorporativa system blivit självuppehållande genom de fördelar det ger de berörda organisations- och partieliterna? Författaren frågar sig också i vad mån inkomstpolitikens resultat kan förklara det utbredda stöd som systemet åtnjuter i allmänna opinionen.

Inkomstpolitik i den avancerade finländska tappningen består av tre delar: dels centrala löneavtal mellan arbetsmarknadens parter (tre gånger, 1973, 1977 och 1980, tvingades man dock ingå förbundsavtal), dels avtal mellan regeringen och lantbruksorganisationerna om livsmedelspriser och jordbrukarinkomster, och slutligen lagstiftning om prisregleringar och en rad socialpolitiska förmåner. Lagstiftningsdelen av de inkomstpolitiska paketen har i regel beslutats under bred parlamentarisk enighet; endast kommunisternas "stalinistiska" fraktion har varit konsekventa motståndare, och högern har blivit alltmer delaktig i den nationella samlingen kring inkomstpolitiken.

Även folket gillar det inkomstpolitiska systemet, att döma av årliga Gallupmätningar sedan 1974. Men denna popularitet kan knappast förklaras av anmärkningsvärt stora framgångar: arbetslösheten har varit hög hela tiden, inflationen och reallönerna klarades visserligen bättre än i grannländerna i början och i slutet av perioden, men löneglidningen, kompensationstänkandet och den höga frekvensen av vilda strejker har man inte kunnat komma tillrätta med. Återstår då som viktigaste förklaring till det utbredda stöd som systemet åtnjuter dess förmåga att gynna organisationseliterna. Helander nämner två för en svensk läsare uppseendeväckande tecken på detta. Den totala fackliga organisationsanslutningen har stigit från 28 % 1960 till 78 % 1980 och har därmed kommit i nivå med det svenska världsrekordet.

Att denna enorma medlemsexpansion, som skett parallellt med inkomstpolitikens framväxt, stärkt organisationseliternas ekonomiska och personella resurser är ju uppenbart. Det är mycket riktigt bland de fackliga eliterna som systemet har sitt starkaste stöd. Det andra tecknet på "självuppehållande" är de förmåner i form av skatteavdrag och arbetsgivaruppbörd för fackföreningsavgifter som facket lyckades utverka i samband med inkomstpolitikens start 1968. I Sverige, det genomorganiserade landet utan inkomstpolitik, dröjde det ända till 1982 innan facket lyckades tillskansa sig liknande förmåner.

Jämförelser med Sverige och övriga nordiska länder tränger sig hela tiden på när man läser detta innehållsrika arbete om korporativism och inkomstpolitik i Finland. Författarna kan av naturliga skäl inte tillfredsställa några högt ställda komparativa ambitioner; detta är ju ett svårt område där mycket litet hittills har gjorts (för senare år känner jag bara till det i Nordisk Sommeruniversitets regi bedrivna Inntektspolitikprosjektet med publikationerna "Inntektspolitik, inflation och socialdemokrati", NSU:10, 1981, och "Inntektspolitik i Norden 1945–1980", Nordisk Forum nr 28, 1981).

Men Helanders och Anckars uppsats "Structural Corporatism in Finland: An Essay on Developments and Causes" ger osökt upphov till en fråga om skillnader mellan Sverige och Finland, som författarna nog borde ha ställt sig. De anser den viktigaste förklaringen till såväl organisationernas växande vilja att delta i de statliga beslutsprocesserna som politikernas ökande behov av organisationernas stöd vara den offentliga sektorns hastiga expansion och därav följande styrningsproblem. En ytterligare, och närmast självklar, förklaring till den ökande korporativismen är organisationernas tillväxt i storlek och styrka. Men om nu inkomstpolitik är korporativismens högsta stadium – och det menar ju författarna – hur skulle de då kunna förklara att å ena sidan den offentliga sektorn i Sverige är nästan dubbelt så stor som i Finland (den offentliga konsumtionens andel av BNP var 1979 30 respektive 18 procent), och å andra sidan att Sverige inte har någon egentlig inkomstpolitik? Det är alltför enkelt att förklara graden av korporativism med den offentliga sektorns omfattning eller hastigheten i dess tillväxt. Sambanden är mera komplicerade än så och har – som författarna också antyder flerstädes – mera att göra med historiskt betingade nationella särdrag i den politiska kulturen.

För Finlands del torde behovet av "en andra nationell samling" – sedan krigsårens nödvungna sammanhållning avlösts av hårda partistrider, täta regeringsskiften och uppsplitande arbetsmarknadskonflikter – vara den viktigaste faktorn. Chansen att samla nationen kom i

och med vänsterns segerval 1966, då president Kekkonens strävan att integrera kommunisterna i samhället genom regeringsmedverkan för första gången sedan 1948 äntligen kunde förverkligas; devalveringskrisen hösten 1968 blev sedan den direkta orsaken till inkomstpolitikens införande. Den andra nationella samlingen tycks till skillnad från den första enbart ha berört elitgrupperna inom partier, organisationer och byråkrati. Helander visar i uppsatsen "Changing Patterns of Political Culture and Changing Patterns of Interest Articulation" hur de ideologiska klyftorna mellan eliterna börjar överbryggas från mitten av 60-talet, medan i gengäld avståndet mellan eliterna och folket tenderar att öka. Han erkänner att det saknas klara belägg för den sistnämnda tendensen i valforskningen. Men lustigt nog nämner han inte Veikko Vennamos Landsbygdsparti i detta sammanhang. Dess framgångar i början av 70-talet och nu igen i 1983 års val är väl ett utmärkt stöd för tesen om ett växande avstånd mellan de etablerade politikerna och väljarna?

Det ligger nära till hands att tolka uppkomsten av aktionsgrupper och andra proteströrelser under 70-talet som en folklig reaktion mot bl a den korporativa elitsammanflätningen i den alltmer uppknutna inkomstpolitikens tecken. Helander är inne på denna tankegång i den nyss nämnda uppsatsen, och Anckar vidareutvecklar den på ett mera allmänt och teoretiskt plan i den avslutande artikeln "The New Social movements: Promotors of Democracy?" Anckar har en positiv grundsyn på de nya proteströrelserna; han ser dem som ett värdefullt komplement till de etablerade kanalerna för intresseartikulering och som en möjlighet att uppnå bättre åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda – demokratis kärnpunkt enligt Anckars enkla och rätlinjiga definition av detta mångfasetterade begrepp.

Som normativ ståndpunkt är denna inställning tilltalande. Men Anckar synes undervärdera risken att proteströrelserna blir starka nog att kunna undergräva det politiska systemets intresseaggregerande funktioner och därmed försvaga demokratin. Det är ingen lätt uppgift att finna den rätta avvägningen mellan direkt och indirekt demokrati, mellan aktivt deltagande av de närmast berörda och effektivt beslutsfattande i hela folkets intresse. Här har den statsvetenskapliga forskningen hittills inte kunnat ge politikerna särskilt mycket vägledning. Dag Anckar är den förste att erkänna detta. Men han och Voitto Helander har gjort en viktig intuitiv iakttagelse som borde följas upp i den fortsatta forskningen, nämligen att korporativism föder proteströrelser, som inte låter sig avspisa med ännu mera korporativism.

Nils Elvander

SVEN-ERIK SVÄRD: *Icke-beslut – maktens andra ansikte. En analys av begrepp, metod och empiriska tillämpningar*. Stockholm: P A Norstedt & Söners förlag 1982.\*

I samhällsvetenskaplig forskning sätts begreppet icke-beslut ofta i samband med de två amerikanska statsvetarna Peter Bachrach och Morten S Baratz. Vill man veta vem som verkligen styr i samhället räcker det inte att undersöka vilka som fattar beslut, hävdade de i polemik med en rad forskare i femtio- och sextiotalets amerikanska maktundersökningar.

Sociologiskt inriktade forskare hade då kommit fram till att makten i samhället var koncentrerad till en homogen ekonomisk elit. I motsats till dessa sk elitister (Floyd Hunter, Wright Mills m fl) hävdade de sk pluralisterna (Robert A Dahl m fl), statsvetenskapligt orienterade forskare, att makten var fördelad mellan flera konkurrerande eliter. Gemensamt för båda angreppssätten var dock att faktiskt beslutsfattande inom det politiska systemet studerades. Bachrach och Baratz hävdade att det inte är tillfyllest att undersöka det öppna beslutsfattandet. Forskaren måste också uppmärksamma de beslut som *inte* fattas. Man kan inte utesluta att en eller flera aktörer kan förhindra att problem politiseras. Beslutsfattare kan vidta åtgärder för att undvika att vitala intressen äventyras av beslut inom det politiska systemet, hävdade de. Det verkliga inflytandet sades kunna vara osynligt, och avgörande kan vara vilka krav och förslag som kommer upp till beslut och verkställighet. Maktens båda ansikten borde granskas.

Det var i detta förhållande, att beslutsfattare kan undertrycka och motverka krav och förslag innan de har kommit upp på den politiska agendan, som Sven-Erik Svärd tog sin utgångspunkt vid avhandlingsarbetet. Han skulle studera vad han kallar icke-beslut och göra en egen empirisk undersökning. Redan på ett tidigt stadium synes han dock ha tagit fasta på Bachrach och Baratz' begrepp icke-beslut såsom det utformades i några tidskriftsartiklar vid sextiotalets början.<sup>1</sup> Han försökte tillämpa deras begrepp icke-beslut. Det visade sig emellertid inte vara någon lätt uppgift. För att förstå Bachrach och Baratz' teori blev det "nödvändigt att gå under den terminologiska ytan" skriver författaren i sin inledning (s 11). När han slutligen misslyckades med att använda deras begrepp försköts intresset från en empirisk undersökning till en analys av begreppet icke-beslut hos Bachrach och Baratz. Svärd gjorde därmed inga försök att med andra redskap undersöka beslutsfattarnas möjligheter att undertrycka och motverka krav och förslag att tas upp till beslut och verkställighet. Resultatet blev i stället vad Svärd kallar en "i huvudsak begreppsutredande avhandling" (s 11) och den egna empiriska undersök-

ningen inskränker sig till en sjuksidig redovisning (s 113 ff) av vissa data ur en enkät genomförd av projektet "Fackföreningsundersökningen", där Svärds avhandling för övrigt utgör den femte och sista studien.

Det är en intressant forskningsuppgift att studera hur beslutsfattare kan undertrycka eller motverka utmaningar mot sina intressen och värderingar. Detta manövrerande kan naturligtvis ske på många olika sätt och i samtliga led i beslutsprocessen. Beslutsfattarna kan förhindra att intressen artikuleras eller att obekväma krav och förslag kommer upp till beslut. När beslut skall fattas skall det genomföras. Även här finns manöverutrymme.

Det existerar en tämligen omfattande teoretisk litteratur om detta manövrerande och ett flertal empiriska undersökningar. Men det mest kända bidraget är utan tvekan Bachrachs och Baratz' studie. De ställer i sin modell två grupper av aktörer mot varandra – grupper eller individer som försöker förändra de rådande förhållandena inom politiken mot grupper eller individer som slår vakt om status quo. Varje grupp förfogar över resurser i form av makt, auktoritet och inflytande, som kan användas för att påverka/bevara de rådande politiska förhållandena.

De grupper som söker ändra rådande värderingar måste passera ett antal hinder och "vinna" på alla stadier av beslutsprocessen – när det gäller att få frågan *upptagen, vid beslutet* samt vid *verkställandet*. De grupper som försvarar den rådande politiken och de etablerade värderingarna behöver däremot "vinna" på endast ett stadium för att hindra en politisk kursomläggning. Bachrach och Baratz drar slutsatsen att "all political systems have an inherent 'mobilization of bias' and that this bias strongly favors those currently defending the status quo".<sup>2</sup>

### Frågeställningarna

Huvudsyftet med avhandlingen synes vara att i någon mening ta ställning till vad författaren kallar "teorin om icke-beslut". Han har därvid förelagt sig tre forskningsuppgifter och säger sig vilja belysa "icke-beslutsteorin" ur "skilda aspekter" (s 11).

De fyra huvudkapitlen har emellertid skiftande karaktär, vilket gör att det inte är lätt att finna den röda tråden i avhandlingen. Dessa kapitel kan faktiskt med stor behållning läsas som fristående uppsatser. En dualism i avhandlingen accentuerar kapitlens fristående karaktär. I två kapitel står ett antal amerikanska maktstudier i centrum och här är det författarens ambition att reda ut undersökningarnas maktbegrepp och metod och jämföra studiernas resultat. I resten av avhandlingen står icke-beslutsfattande i centrum och denna del är väl integrerad med avhandlingens huvudsyfte att behandla "teorin om

icke-beslut" ur skilda aspekter. Det finns här en dualism i önskan att studera såväl maktstudierna som icke-beslutsfattande. Kapitlen 2 och 3 behandlar icke-beslutsfattande endast perifert, trots att kapitlen sägs "tolka debatten, som förts angående teorin om icke-beslut" (s 126).

Låt oss se närmare på frågeställningarna. Den första uppgiften sägs vara att "tolka debatten" (s 10). Svärd vill därvid beskriva, analysera och klassificera de olika maktbegrepp som har använts i de amerikanska maktundersökningarna, liksom den metod och de resultat som har redovisats i dessa.

Det finns en omfattande litteratur som anknyter till icke-beslutsfattande. Här finns mycket att studera om maktbegreppet, beslutsteori, organisationsteori, agenda-building och en hel del annat. Utbudet är stort. I stort sett i varje ämne förs en omfattande vetenskaplig diskurs. Här kan dock den stora vikt Svärd lägger vid de amerikanska maktstudierna ifrågasättas, när det finns mycket att hämta på annat håll. Om huvudsyftet är att undersöka icke-beslutsfattande behöver naturligtvis inte forskaren ta sin utgångspunkt i det sammanhang som "teorin om icke-beslut" utvecklades i. Svärd lyckas inte göra klart för läsaren vilken funktion denna del av avhandlingen fyller, och man får lätt intrycket att det är författarens bildningsgång som här avspeglar sig. Denna del av studien är kvantitativt omfattande och utgör halva avhandlingen.

Den andra forskningsuppgiften består i att "ta ställning till icke-beslutsbegreppet med avseende på dess fruktbarhet, klarhet och logiska konsistens" (s 11). Denna uppgift, liksom den tredje uppgiften som anges vara att "redovisa och analysera några försök att empiriskt tillämpa teorin" (s 11), är väl integrerad med undersökningens huvudsyfte, att granska "teorin om icke-beslut". Här presenterar författaren förutom sitt eget försök att empiriskt pröva Bachrachs och Baratz' begrepp en rad andra studier som förutom beslut också uppmärksammar icke-beslut. Det råder dock oklarhet i hur dessa frågeställningar skall tolkas. Vad menar Svärd med "teorin om icke-beslut"?

Det är inte bara när det gäller de tre specificerade frågeställningarna som man undrar vad författaren avser med uttrycket "icke-beslutsteori". Även när Svärd talar om ett ställningstagande till "teorin om icke-beslut" (s 11) frågar man sig vad han avser. Samma oklarhet råder när Svärd i det avslutande kapitlet hävdar att det "huvudsakliga intrycket efter granskningen av icke-beslutsteorin är negativt" (s 132). Vad är det författaren dömer ut?

Uttrycket är författarens eget och andra forskare som studerar icke-beslutsfattande undviker noggsamt att tala

om "icke-beslutsteori". När Svärd talar om "icke-beslutsteori" kan man i avhandlingen få stöd för flera olika tolkningar, vilket leder till oklarheter och svårigheter att följa hans resonemang och att tolka resultaten. Det finns i avhandlingen stöd för fem olika tolkningar:

1. *Bachrachs och Baratz' begrepp icke-beslut.*  
Kapitel 4 ägnas en analys av deras begrepp icke-beslut. När författaren sammanfattar kapitlet har emellertid en teori behandlats (s 80, 126). Ett annat exempel finner vi i Svärds egen empiriska undersökning. Den presenteras som en tillämpning av "icke-beslutsteorin" (s 113). Det är emellertid bara begreppet icke-beslut som kommer till användning.
2. *Den del av Bachrachs och Baratz' forskningsansats som handlar om icke-beslut (icke-beslutsprocessen).*  
Avhandlingens titel ger stöd för denna tolkning. Det är maktens ena ansikte som Svärd vill uppmärksamma.
3. *Bachrachs och Baratz' forskningsansats.*  
I kapiteln 2 och 3 avser Svärd Bachrachs och Baratz' hela forskningsansats, när han använder uttrycket "icke-beslutsteori".
4. *Bachrachs och Baratz' forskningsansats samt ansatser som anknyter till deras bidrag.*  
Att författaren med "icke-beslutsteori" avser något utöver Bachrachs och Baratz' ansats får man stöd för i kapitel 5. Där gör han ett försök att ta ställning till en rad empiriska undersökningar som anknyter till Bachrachs och Baratz' ansats.
5. *Forskningsansatser som uppmärksammar såväl beslutsprocessen som icke-beslutsprocessen.*  
"Den mest omtalade empiriska undersökning, som gjorts med icke-beslutsteori som utgångspunkt, är Crensons studie", skriver Svärd (s 129). En genomläsning av denna undersökning visar emellertid att anknytning till Bachrach och Baratz saknas. Deras studie finns nämnd i boken, men då avser hänvisningen endast deras maktbegrepp.<sup>3</sup>

Om nu Svärds syfte med avhandlingen är att i någon mening ta ställning till icke-beslutsteorin, frågar man sig vilken teori som avses. Detsamma gäller naturligtvis när icke-beslutsteorin avvisas. I avhandlingen ges inga klara besked och tolkningsmöjligheterna är åtminstone fem.

#### *Undersökningens genomförande*

Svärds klassificeringar av forskarnas maktbegrepp är intressanta och väl genomförda och här finns inte anledning till anmärkningar. Inte heller mot klassificeringen av forskarnas metod och resultat kan allvarliga erinringar göras.

Däremot finns det flera invändningar att resa mot

Svärds tolkning av Bachrachs och Baratz' ansats vid maktforskning. Det finns hos Svärd en benägenhet att hävda att de båda författarna pläderar för studium av enbart "icke-beslut". "Det verkliga inflytandet är osynligt. Det avgörande är vilka frågor som överhuvudtaget kommer upp till beslut. Hellre än att studera beslutsfattandet bör man därför analysera icke-beslut, om man vill avslöja maktens verkliga ansikte", skriver Svärd (s 9).

Medan Bachrach och Baratz talar om behovet av att studera maktens båda ansikten, hävdar Svärd att de rekommenderar forskaren att studera enbart icke-beslutsprocessen. Det är i långa stycken en halv teori som Svärd tillskriver författarna och avhandlingens titel förstärker det intrycket. De citerade meningarna bör i stället lyda: Det verkliga inflytandet kan vara osynligt. Det avgörande kan vara vilka frågor som överhuvudtaget kommer upp till beslut. Man bör också studera icke-beslut, ty där kan maktens verkliga ansikte finnas.

De båda författarna framhåller nämligen att "a fresh approach to the study of the political process is called for, an approach which recognizes the existence of non-decisions as well as decisions".<sup>4</sup> De ser studiet av icke-beslutsfattande som komplement till undersökning av beslutsfattande men vill ägna icke-beslutsfattande stort intresse. Det motiveras med att aktörer som är inriktade på att bibehålla den rådande fördelningen av värden förmodligen koncentrerar sig på att hindra krav på en omfördelning av värdena från att nå beslutsstadiet, än de tar risken att fientliga krav inte blir nedröstade när de formella besluten skall tas.<sup>5</sup> Därför vill de lägga vikt vid icke-beslut utan att försumma besluten. De vill uppmärksamma beslutsprocessens samtliga led. Att beslutsfattare förtrycker krav och förslag för egen vinning kan, enligt författarna, ta sig uttryck i såväl icke-beslut som beslut.<sup>6</sup> När detta manövrerande skall granskas måste även beslut studeras. "What is required, then, is a model in terms of which the determinants both of decision- and nondecision-making can be appraised", skriver Bachrach och Baratz.<sup>7</sup> Maktens båda ansikten skall studeras i en och samma undersökning, inte enbart maktens andra ansikte.

Svärd visar att Bachrachs och Baratz' begrepp icke-beslut i meningen åtgärder för att stoppa krav och förslag att komma upp på den politiska agendan är oklart, vagt och vittomfattande. Det är svårt att avgöra vad Bachrach och Baratz avser med icke-beslut. Här argumenterar Svärd övertygande.

Svärd hävdar också att Bachrach och Baratz är oklara i den centrala frågan om var i beslutsprocessen icke-beslutsfattande och icke-beslut kan förekomma (s 72). Enligt min mening genomsyras dock deras bok av tanken att icke-beslut förekommer i processens samtliga

led. Icke-beslutsfattande "is a means by which demands for change in the existing allocation of benefits and privileges in the community can be suffocated before they are even voiced; or kept covert; or killed before they gain access to the relevant decision-making arena; or, failing all these things, maimed or destroyed in the decision-implementing stage of the policy process", skriver de.<sup>8</sup> Svärd begår misstaget att inte skilja mellan de renodlade icke-besluten, som innebär att krav och förslag som utmanar deras intressen och värderingar förhindras att komma upp till beslut och icke-beslutsfattande (icke-beslutsprocessen) i meningen manövrerande som kan ske även sedan förslagen kommit upp till beslut och verkställighet. – På ett ställe i avhandlingen gör han dock den rimliga tolkningen av icke-beslutsfattande kan ske genom beslut (s 75).

Låt mig ta ytterligare två exempel på Svärds ej rimliga tolkningar av Bachrach och Baratz. "Skär avslag av motionärernas yrkanden enligt helt demokratiska former utan oegentligheter i form av hot el dyl finns det knappast någon anledning att tala om icke-beslutsfattande", hävdar Svärd (s 120). Enligt Bachrach och Baratz är emellertid icke-beslutsfattandets olika faser mycket väl förenliga med demokratiska metoder. Det finns inget stöd i deras bok för att det endast är när avslag och kravreduktion sker enligt odemokratiska former som det finns anledning att tala om icke-beslutsfattande. Inte heller är det bara "egna förmåner" som beslutsfattarna sträver efter att bevara genom icke-beslutsfattande. Ändå skriver Svärd att beslutsfattarna måste bevara sina *egna förmåner* för att det skall vara riktigt att tala om icke-beslut (s 120). Inte heller här finns något stöd för Svärds tolkning: "A nondecision, as we define it, is a decision that results in suppression or thwarting of a latent or manifest challenge to the values or interests of the decision-maker. To be more nearly explicit, nondecision-making is a means by which demands for change in the existing *allocation of benefits and privileges in the community* can be suffocated."<sup>9</sup> Det är inte tal om beslutsfattarnas egna förmåner.

Gemensamt för de empiriska undersökningar Svärd granskar är att de uppmärksammar det manövrerande hos beslutsfattarna som brukar gå under benämningen icke-beslutsfattande. De redovisade undersökningarna betecknas som "mer eller mindre misslyckade försök" (s 135). Svärd argumenterar dock knappast alls mot flera av undersökningarna och läsaren frågar sig varför t ex Viveca Ramstedt-Siléns studie av icke-beslutsprocessen karakteriseras som ett misslyckat försök. Svärds kritik synes uteslutande bottna i att forskarna inte fullföljer Bachrach och Baratz' ursprungliga förslag.

### Undersökningens resultat

Svärds första forskningsuppgift, att granska maktstudiernas begrepp, metod och resultat har knappast lett till särskilt uppseendeväckande resultat. Jag vill dock hävda att även om det är omvittnat tidigare att forskarna har olika maktbegrepp, är Svärds klassificering av maktbegreppet mycket pedagogisk och visar klart att det problem som Bachrach och Baratz ställde sig är ett väsentligt svårare forskningsproblem än övriga maktforskare, eftersom problemet avser makt ur tre olika aspekter. Här argumenterar Svärd på ett nytt och klagörande sätt.

Även i kapitlet om metod och resultat är det en självständig klassificering som Svärd utför. Här är det emellertid inte nya resultat som framförs. Att det finns en koppling mellan metod och resultat är väl känt och inte heller i Svärds argumentering finns något nytt. Han kommer knappast med några resultat utöver vad Bachrach och Baratz hävdar i sin inledning: "There seems no room for doubt that the sharply divergent findings of the two groups are the product, not of sheer coincidence, but of fundamental differences both in their underlying assumptions and research methodology."<sup>10</sup> Svärd tillkännager också sitt resultat redan i avhandlingens inledning (s 11).

När vi ser till den andra forskningsuppgiftens resultat kan vi konstatera att Svärds tolkning av Bachrach och Baratz' ansats kan ifrågasättas. Däremot väcker författarens kritik av begreppet icke-beslut intresse. Svärd visar på begreppets vaghet. Alla upptänkliga handlingar tycks kunna klassificeras som icke-beslut. Han visar att icke-beslut inte definieras enligt minimaldefinitionsstrategin. Han betonar svårigheterna att operationalisera deras begrepp och använda det i empirisk forskning. Här argumenterar Svärd övertygande. Men inte heller här är det nya resultat som utvinns. Det finns i litteraturen en likartad kritik av deras begrepp, litteratur som också refereras av Svärd (s 67).

Resultatet av den tredje forskningsuppgiften synes vara att kritik kan riktas mot de fåtaliga empiriska undersökningarna av icke-beslutsprocessen. Om forskaren tar sin utgångspunkt i Bachrach och Baratz' begrepp icke-beslut synes det svårt att tillämpa. Det synes vara vad Svärd hävdar som svar på den tredje frågeställningen. Men när författaren dömer ut "icke-beslutsteorin" och argumenterar för vikten av negativa resultat är det ändå oklart vad som avses. Flera av de presenterade undersökningarna – i första hand Crensons och Ramstedt-Siléns – är inga försök att tillämpa deras ansats. Läsaren blir därför okunnig om vad resultatet är av denna forskningsuppgift. En rimlig slutsats som man torde kunna



dra är dock att det manövrerande som Bachrach och Baratz ville undersöka kanske kan studeras med andra redskap och att vi inte vet mer än tidigare om andra möjliga ansatser. Här är dock avhandlingens resultat oklara och lämnar läsaren i tvivelsmål.

Sammanfattningsvis vill jag hävda att frågeställningarna i Sven-Erik Svärds avhandling präglas både av en dualism – ambitionen att studera såväl de amerikanska maktundersökningarna som icke-beslutsfattande – och av oklarhet. Det senare innebär svårigheter att avgöra innebörden av avhandlingens tes att "teorin om icke-beslut" bör avvisas. Läsaren förblir oklar över vad som döms ut. Vidare är Svärds tolkning av centrala avsnitt av Bachrach och Baratz' ansats inte rimliga. Det är inte heller en resultatbringande avhandling som Svärd har skrivit.

Avhandlingen har dock också sina förtjänster. Kritiken av Bachrachs och Baratz' begrepp icke-beslut är förtjänstfull och Svärd visar på svårigheterna att operationalisera begreppet och använda det i empirisk forskning. Om någon forskare har tänkt att framgent använda deras begrepp bör en läsning av Svärds avhandling kunna förhindra ytterligare ett lönlöst försök. Däremot bör inte Svärds avhandling avskräcka någon från att med andra redskap undersöka beslutsfattarnas försök att förhindra att obekväma krav och förslag tas upp till beslut och verkställighet, att uppmärksamma maktens båda ansikten.

Roger Henning

#### Noter

- \* Framställningen utgör en förkortad version av min fakultetsopposition den 14 maj 1982.
- <sup>1</sup> Bachrach, P & Baratz, MS, "Two Faces of Power", i *The American Political Science Review* 1962:56 s 947–52; Bachrach, P. & Baratz, MS, "Decisions and Nondecisions. An Analytical Framework", i *The American Political Science Review* 1963:57 s 641–51. De två artiklarna publicerades senare i Bachrach, P & Baratz, MS, *Power and Poverty. Theory and Practice*. (London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd 1970).
- <sup>2</sup> Bachrach, P & Baratz, MS, *Power and Poverty* s 58.
- <sup>3</sup> Crenson, MA, *The Un-Politics of Air Pollution. A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*. (Baltimore and London: The John Hopkins Press 1971). De två författarnas bidrag behandlas endast på sidorna 21 och 23.
- <sup>4</sup> Bachrach, P & Baratz, MS, *Power and Poverty* s 16.
- <sup>5</sup> *Ibid* s 57.
- <sup>6</sup> *Ibid* s 39ff.
- <sup>7</sup> *Ibid* s 18.
- <sup>8</sup> *Ibid* s 44.
- <sup>9</sup> *Ibid* s 44 (min kursiv).
- <sup>10</sup> *Ibid* s 3f.

---

# Litteraturnotiser

**Nordisk Forbund for statskundskab.  
Workshops ved den nordiske konference i Lund  
1984-08-20–22**

*1. Traditioner og traditionsbærere i nordisk statskundskab*

Dag Anckar  
Åbo Akademi  
Statsvetenskapliga Inst.  
Gezeliusgatan 2  
SF-205 00 Åbo 50

*2. Nordisk Erhvervspolitik – partierne, virksomhederne og erhvervslivets organisationer*

Roger Henning  
FA-rådet  
Box 5042  
S-102 41 Stockholm

Niels Chr. Sidenius  
Institut for Statskundskab  
Universitetsparken  
DK-8000 Aarhus C.

*3. Kvinders politiske interesser: Formulering og realisering*

Janneke van der Ros Schive  
Institutt for Statsvitenskap  
Blindern  
P.O. Box 1097  
Oslo 3

Maria Keränen  
Åbo Akademi  
Statsvetenskapl. Inst.  
Gezeliusgatan 2  
SF-205 00 Åbo 50

*4. Politisk styre og økonomisk udvikling*

Björn Beckman  
Statsvetenskapliga Inst.  
Stockholms Universitet  
S-106 91 Stockholm

John Martinussen  
Roskilde Universitetscenter  
Postboks 260  
DK-4000 Roskilde

*5. Politisk lederskab – forandringer i rekruttering og adfærd*

Svanur Kristjanson  
Haskoli Islands  
Felagsvisindadeild  
IS-101 Reykjavik

Henry Valen  
Institutt for Statsvitenskap  
Blindern  
P.O. Box 1097,  
Oslo 3

*6. Problemer i forbindelse med sekundæranalyse*

Olof Petersson  
Statsvetenskapliga Inst.  
Skytteanum, Box 514  
S-751 20 Uppsala

Terje Sande  
Chr. Michelsens Institutt  
N-5036 Fantoft

*7. Konfliktundvigelse, konflikthåndtering og konfliktløsning i international politik*

Arild Underdal  
Institutt for Statsvitenskap  
Bindern, P.O. Box 1097  
Oslo 3

Raimo Väyrynen  
Dept. of Political Science  
Aleksanterinkatu 7  
SF-00100 Helsinki 10

*8. Policy-implementering*

Benny Hjern  
International Institute of  
Management  
Platz der Luftbrücke 102  
D-1000 Berlin 42

*9. Demokratiske værdier*

Palle Svensson  
Institut for Statskundskab  
Universitetsparken  
DK-8000 Aarhus C.

*10. Bureaukratiske kulturer*

Knut Dahl Jacobsen  
Institutt for Off. administrasjon  
og organisasjonskunnskap  
Christiesgatan 17  
N-5000 Bergen

Jørgen Grønnegaard Christensen  
Institut for Statskundskab  
Universitetsparken  
DK-8000 Aarhus C.

*11. Inter-organisatoriske perspektiver på politisk beslutningstagen*

Björn Beckman  
Statsvetenskapliga Institutionen  
Box 5131  
S-220 05 Lund

Christer Jönsson  
Statsvetenskapliga Institutionen  
Box 5131  
S-220 05 Lund

*12. Den offentlige sektors vækst – årsager og konsekvenser*

Karl-Henrik Bentzon  
Institut for Samfundsfag og  
Forvaltning, Rosenborggade 15  
DK-1130 København K

R Premfors  
Statsvetenskapliga Institutionen  
Stockholms Universitet  
S-106 91 Stockholm

*13. Problemer i Øststatsforskningen*

Daniel Tarschys  
Institutionen för Øststatsstudier  
Svartbäcksgatan 7  
S-753 20 Uppsala

Ilmari Susiluoto  
Sköbertleden 9  
SF-00850 Helsinki 85

14. Centrale statsinstitutioner i Norden

Jaakko Nousiainen  
Institute of Political Science  
University of Turku  
SF-205000 Turku 50

Olof Ruin  
Statsvetenskapliga Institutionen  
Stockholms Universitet  
S-106 91 Stockholm

**Dansk maktutredning**

Tidskriften *Politica*, vars redaktion finns i Århus, har ägnat ett av sina senaste häften (Vol. 15 1983 nr 3) åt temat Makten i Danmark.

Det är välkänt, att det politiska systemet i Danmark – liksom i en rad andra länder – under senare år inte bara har blivit ställt inför omfattande krav utan också har genomgått betydande förändringar. Dessa politiska förändringar har varit föremål för åtskilliga analyser, och de har också legat till grund för flera tidigare temanummer av *Politica*. Utgångspunkten för det nu föreliggande häftet är frågan i vad mån dessa förändringar har påverkat den politiska maktstrukturen i Danmark, skriver Palle Svensson i inledningen. Han fortsätter:

”Det er her vigtigt at mærke sig formuleringen ”udgangspunktet for”. Forholdet er nemlig det, at dette temanummer hverken forsøger eller foregiver at kunne give et præcist svar på det enkle spørgsmål: ”Hvem regerer Danmark idag?” Dette spørgsmål er ikke blot centralt og væsentligt for den politiske videnskab, det er også utrolig vanskeligt. Når politologer herhjemme må erkende, at de ikke kan give noget præcist svar på dette spørgsmål, kan det være en trøst, at det er politologer i andre lande heller ikke i stand til for deres landes vedkommende. Der er gennemført et utal af empiriske undersøgelser, men man kan hævde, at vi i dag – stort set – ikke er meget klogere end for 30 år siden, da man i USA for alvor tog fat på dette emne.”

Det skulle dock vara felaktigt, menar Svensson, att hävda, att de teoretiska frontlinjerna är precis desamma som för 20–30 år sedan. För sin del skiljer han mellan fyra olika huvuduppfattningar om den politiska maktfördelningen: den traditionella pluralistiska uppfattningen, neo-pluralisterna representerade av exempelvis Robert A Dahl och Charles E Lindblom, elitisterna och slutligen de marxistiska klassteoretikerna.

Maktens gränser är rubriken på Erik Rasmussens bidrag. Han understryker, att makt är och förblir ett centralt politologiskt ämne. Inledningsvis anlägger Rasmussen ett teoriehistoriskt perspektiv. Så småningom går han över till att behandla maktens gränser som kognitivt problem respektive som normativt problem. Naturligt nog kommer han därvid in på frågan hur ett demokratiskt system skall beskrivas från maktsynpunkt:

”Mine kognitive konklusioner af det foregående er at magt er en nødvendighed i komplekse samfund, i det mindste i en overskuelig fremtid, og at magt ikke kan være jævnt fordelt. Det er derfor både kognitivt og normativt uinteressant, undtagen måske med agitatorisk formål, ikke at anerkende de deraf flydende konsekvenser.

Kognitivt er der derefter to principielle muligheder: den ubegrænsede magt (som den tekniske udvikling har gjort til en realistisk mulighed) eller magt bag grænser. Normativt kan der for mig – og et formentlig meget stort flertal i den vesteuropæiske kulturkreds – ikke være tvivl om at magt bag grænser må foretrækkes. Andet giver ikke mulighed for en menneskeværdig tilværelse i denne traditions forstand. Når magtesløshed ikke kan forbindes med en menneskeværdig tilværelse må konklusionen blive *både* magt bag grænser og nogen magt til alle, altså en bred men dog sigende, om man vil: en minimal definition af hvad vi plejer at kalde demokrati.”

Rasmussen slutar: ”Demokrati er magt bag grænser, att læse med fuld vægt på begge ordene.”

I häftet skriver vidare Palle Svensson om danskarnas uppfattningar om den politiska maktstrukturen. Jørgen Grønnegård Christensen om mandariner och ministrar, Karen Siune om massmediernas makt och Søren Winter om effektivitet och produktivitet i den offentliga sektorn.

T V

**Ny norsk tidskrift**

*Nytt Norsk Tidsskrift* heter ett nystartat organ, som ges ut av Universitetsforlaget i Oslo. Redaktörer är Francis Sejersted, Hans Skjervheim, Rune Slagstad och Øyvind Østerud. Den inledande presentationen av tidskriften börjar så här:

Den argumenterande och innsiktsgivande samfunnsdebatt står i norsk sammenheng i fare for å bli klemt inne mellom medie-slagsmålene og den indignerte moralisering: kjendisene ”i clinch” på den ene siden, de hellige holdningers fellesskap på den andre. Manglende debatttradisjon gjennomsyrrer store deler av det intellektuelle og politiske miljø. Den prinsipielle samfunnsdebatten er gjerne idealisk og forarget, mer opptatt av gode hensik-

ter enn av faktiske virkninger. Dette har gitt godt klima for moraliserende kampanjer, men mager grobunn for analytisk samfunnsdiskusjon, og liten innsikt i at konsekvenser ofte er stikk i strid med de beste hensikter. Trosmoralismen er kanskje den alvorligste trusel mot et opplyst og sivilisert debattklima i Norge.

Det er derfor en sentral oppgave for *Nytt Norsk Tidsskrift* å åpne for argumenterende analyse på tvers av de tradisjonelle, politiske og vitenskapelige båsene, og diskutere forholdet mellom politisk retorikk og reell samfunnsutvikling, mellom den gode hensikt og de faktiske virkninger. Som et intellektuelt møtested vil *Nytt Norsk Tidsskrift* plassere seg i spenningsfeltet mellom politisk tematikk og fagmiljø, mellom kulturdebatt og vitenskapelig kultur.

Det første hæftet rymmer en rad intrissevækkende artiklar. Francis Sejersted skriver om 1884 og den liberala traditionen – det er i år 100 år sedan det parlamentariska genombrottet i Norge. Gunnar Skirbekk avhandlar växlande intellektuella eliter under norsk efterkrigstid och Jon Elster hundra års marxistisk samhällsforskning. Media: struktur, vridning, drama är rubriken på Gudmund Hernes' bidrag; Hernes polemiserar där mot sina medarbetare i maktutredningen Johan P. Olsen och Sverre Høyer.