

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Carola Löf, Stefan Sjöblom, Krister Ståhlberg: Den som har skall varda given
Sven Berg: Kollegialt beslutsfattande och röstmakt
Stefan Hedlund: Ideologi, liturgi och sovjetisk politik

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Jørn Henrik Petersen: Ideerne bag public choice teorien
Erik-Oddvar Eriksen: Organisasjonsteori og handlingsrasjonalitet
Peter Esiasson, Mikael Gilljam: Att förutsäga valutgången
Jan Lanke, Bo Bjurulf: En granskning av den svenska vallagen
Lennart Brantgårde: Svenska folket 1979–1985
Gunnar Heckscher: Svenskt-kinesiskt seminarium om offentlig förvaltning

LITTERATURGRANSKNINGAR

Stephen F Cohen: Rethinking the Soviet Experience. Anm av Lena Jonson
Denis McQuail: Masskommunikationsteori. Anm av Mats Sjölin
Ole Nørgaard: Politik och reformer i Sovjetunionen. Anm av Stefan Hedlund
Jiri Polak: Dependence Patterns in the Soviet Bloc. Anm av Kristian Gerner

LITTERATURNOTISER

ABSTRACTS

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

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

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå Sören Holmberg, Göteborg

Leif Lewin, Uppsala Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året
och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund
(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1986 är 100 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 35 kr inkl. moms.

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

Expeditionens och redaktionens adress: Box 52, 22100 Lund.
Tel. 046/108935 (exp), 109776 (Lundquist) 108939 (Sannerstedt).

ISSN 0039-0747

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

Lund i januari 1986

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Carola Löf, Stefan Sjöblom, Krister Ståhlberg: Den som har skall varda given</i>	67
<i>Sven Berg: Kollegialt beslutsfattande och röstmakt</i>	81
<i>Stefan Hedlund: Ideologi, liturgi och sovjetisk politik</i>	89

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Jørn Henrik Petersen: Ideerne bag public choice teorien</i>	99
<i>Erik-Oddvar Eriksen: Organisasjonsteori og handlingsrasjonalitet</i>	108
<i>Peter Esaiasson, Mikael Gilljam: Att förutsäga valutgången</i>	120
<i>Jan Lanke, Bo Bjurulf: En granskning av den svenska vallagen</i>	123
<i>Lennart Brantgårde: Svenska folket 1979-1985</i>	130
<i>Gunnar Heckscher: Svenskt-kinesiskt seminarium om offentlig förvaltning</i>	138

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Stephen F Cohen: Rethinking the Soviet Experience. Anm av Lena Jonson</i>	141
<i>Denis McQuail: Masskommunikationsteori. Anm av Mats Sjölin</i>	142
<i>Ole Nørgaard: Politik och reformer i Sovjetunionen. Anm av Stefan Hedlund</i>	144
<i>Jiri Polak: Dependence Patterns in the Soviet Bloc. Anm av Kristian Gerner</i>	147

LITTERATURNOTISER	156
-----------------------------	-----

ABSTRACTS	157
---------------------	-----

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

Den som har skall varda given. Om medborgarinitiativ i Åbo åren 1977–79

AV CAROLA LÖF, STEFAN SJÖBLOM OCH KRISTER STÅHLBERG

1. Strävan till vidgad kommunal demokrati

Ofta påpekas det att Finland i politiskt avseende följer sitt västra grannlands exempel med en eftersläpning som är olika lång för olika frågor (Karvonen 1981). Beträffande utvecklingen i inställningen till den kommunala demokratin förefaller uppfattningen vara riktig. I Sverige började redan mot slutet av 60-talet, men kanske särskilt under första delen av 70-talet inställningen kantra så att den tidigare effektivitetsinställningen, särskilt så som den tog sig uttryck i kommunsammanslagningar, fick ge vika för ett uttalat officiellt intresse för att stärka demokratiska inslag i kommunerna (Gustafsson 1980, SOU 1975:41).

För Finlands vidkommande är det kanske be-
gripligt att det direkta demokratiintresset inte stärktes förrän mot slutet av 70-talet och särskilt under 80-talets första år. Någon sammanslagning av kommunerna genom en allomfattande sammanslagingsreform förverkligades aldrig, trots de omfattande planerna under slutet av 60-talet (Djupsund, Helander, Ståhlberg 1975). I själva verket är fortfarande omkring 40 % av landets kommuner sk småkommuner, alltså kommuner som har ett befolkningsunderlag som ligger under 4 000 inv. (Suomen Kunnallislitto 1982)

Trots förekomsten av många förhållandevis små kommuner, har alltså intresset för den kommunala demokratin ökat avsevärt. Flera uttryck för det finner vi i de många kommittébetänkandena om ämnen sådana som den kommunala självstyrelsen, närdemokratin, deltagande, den statliga normstyrningen av kommunerna m.m. (Komm. bet. 1981:54; 1982:21; 1982:22; 1982:66; 1983:3). Vad det rör sig om i dessa betänkanden är bl a att förbättra invånarnas möjligheter att utöva inflytande över utvecklandet av miljön och den fysiska planeringen, att utveckla de områdesbundna förvaltningslösningarna inom kommuner-

na, att minska den statliga direktivströmmen och att förgrova den ekonomiska styrningen av kommunerna.

På det hela taget måste vi emellertid konstatera att egentligen mycket lite konkret har hänt i stöd av de många förslagen. Fortfarande handlar demokratiintresset mera om att bygga upp beredskap inför möjliga kommande beslut, än om praktiska och genomförbara lagförslag. Det omdömet måste nog anses gälla även för det omfattande arbete som utfördes i anslutning till revisionen av kommunallagen. Dock kunde redan i det arbetet ses förbud till det uppvaknande demokratiintresset. Det hette tex i regeringens proposition att förstärkandet av den kommunala demokratin samt invånarnas möjligheter att delta i skötseln och kontrollen av ärenden varit ledstjärnor för revisionen (1975 II nr 140). Speciellt klart har inte dessa stjärnor lyst reformatörernas väg. Man godtog tex inte kommunala folkomröstningar och skapade ett stadgande för kommunalråd som åtminstone hittills varit huvudsakligen värdelöst.

Vi skall i den här framställningen fästa oss vid ett nytt stadgande i lagen som har och som upplevs ha betydelse för den kommunala demokratin. I propositionen ingick nämligen en paragraf om kommunmedlemmars initiativ i frågor som rör kommunens förvaltning. Stadgandet godkändes i oförändrad form av riksdagen. Vad det härvid egentligen handlade om var en kodifiering av en redan tidigare existerande situation. Man ville emellertid särskilt markera denna initiativrätt och säga något om initiativens behandling inom de kommunala myndigheterna. I sin helhet lyder stadgandet som följer:

36 §

Kommunmedlemmars initiativ

Medlem av kommun äger rätt att taga initiativ i frågor, som rör kommunens förvaltning.

Kommunstyrelsen skall under de tider som bestämts i instruktionen för styrelsen, minst en gång om året, förelägga kommunfullmäktige en förteckning, varav framgår de initiativ vilka tagits i ärenden där fullmäktige skall fatta beslut samt åtgärder eller andra ståndpunktstaganden med anledning av initiativen. I förteckningen skall även intagas de initiativ som efter utarbetandet av den föregående förteckningen behandlats eller fortfarande är anhängiga.

Ser vi på vad som anförts rörande paragrafen, framgår det att en viss tvekan nog förekommit om värdet av stadgandet. Såväl i det ursprungliga kommittébetänkandet om den nya kommunallagen som i senare uttolkningar av lagen konstateras att initiativrätten av principiella skäl bör finnas (Komm. bet. 1973:60, 47). "Det är inte skäl att sträva till att begränsa denna initiativrätt, även om nyttan av initiativen ofta blir obetydlig i jämförelse med det arbete som behandlingen av initiativen och den därför nödvändiga beredningen förorsakar", konstaterar tex Aarno Hannus i sin kommentar till lagen, helt i enlighet med ståndpunkten i förarbetet till lagförslaget (Hannus 1982, 215).

Det kan i sammanhanget ha sitt intresse att paragrafen inte passerade riksdagen utan förslag till ändringar. I andra behandlingen av lagen föreslog riksdagsman *Veikko Vennamo* att till stadgandet skulle läggas till en sats: "Initiativen bör handläggas utan dröjsmål". Samtidigt ville han till paragrafen lägga till ett nytt moment rörande initiativrätt till kommunala folkomröstningar. Han förlorade stort i omröstningarna (187-2, 186-2). Ännu i tredje behandlingen försökte Vennamo få ett uttalande accepterat enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen ombesörjer att initiativrätten träder i kraft så att den även i praktiken har betydelse för den kommunala verksamheten. Riksdagsmannens nederlag var dock även denna gång av samma storleksordning som i andra behandlingen (RD protokoll 16.11.1976; 19.11.1976).

Vi uppfattar gärna initiativinstitutet som något avvikande ifrån vad vi kunde benämna för *konventionellt deltagande*. Hit hänför vi medverkan i val och innehav av förtroendeposter, verksamhet inom de politiska partierna och med dem lierade grupper. Initiativinstitutet befinner sig på gränsen mellan detta konventionella deltagande och den egentliga *alternativa artikuleringen*. Med denna senare form för medverkan eller påtryckning vill vi peka på allehanda mer eller mindre nya former för utomstående påtryckning av de kommunala beslutsfattarna som kanaliseras på ett sätt som

avviker från det rutinpolitiken innebär. Demonstrationer, massadresser, bojkotter, vilda strejker m m utgör exempel på det alternativa deltagandet (Ståhlberg 1983, 154 ff).

Initiativinstitutet förefaller alltså att tillhandahålla folk en ytterligare endast svagt reglerad kanal för att göra sin stämma hörd. Den skiljer sig från de båda andra kanalerna bl a därigenom att den inte, såsom fallet är beträffande det alternativa deltagandet, förutsätter något slag av massmobilisering av berörda och genom att den inte, såsom är fallet för konventionellt deltagande, förutsätter kontinuerlig medverkan i det kommunala beslutsfattandet med allt vad detta innebär i form av kontinuerlig bevakning av ärendenas behandling, förhandlingar med konkurrerande grupper, utåtriktad propaganda m m.

När vi vill skapa oss förväntningar om det sätt varpå initiativinstitutet fungerar i praktiken, känns det naturligt att vi frågar de teoretiker till råds som sysslat med att utveckla teoretiska perspektiv på demokratiskt beslutsfattande. Efter som det finns en uppsjö av sådana teoretiker att ty sig till, måste vi göra en avgränsning. Vi har nöjt oss med att granska tre alternativa perspektiv och som urvalskriterium helt enkelt använt oss av uppfattningen att föreställningarna är tämligen väl kända och att de förefaller att framhäva olika inslag i beslutsfattandet som värda att uppmärksamma. De tre perspektiv som vi kortfattat skall beröra är *pluralismen*, föreställningen om *politik som "agenda-building"* samt föreställningen om *politik som icke-beslutsfattande* eller alltså "non-decision making"-föreställningen. För att inte i det här sammanhanget repetera ingående framställningar som vi gjort tidigare (Sjöblom 1984, Löf 1984, Ståhlberg 1974) slår vi helt enkelt fast att de centrala teoretikerna kring föreställningarna är Robert Dahl (Dahl 1958; 1971; 1984), Roger W Cobb och Charles D Elder (Cobb & Elder 1972), Peter Bachrach och Morton S Baratz samt E E Schattschneider (Bachrach & Baratz 1970; Schattschneider 1960).

En grundläggande utgångspunkt för *pluralismen* är uppdelningen av folk i ett politiskt och ett apolitiskt skikt. Det politiska skiktet antas bestå av flera eliter eller grupper, konkurrerande om folkets gunst. Spridda inflytanderesurser mellan grupper inom och utom den politiska eliten garanterar att alla betydelsefulla grupper med ett kollektivt intresse att driva kan nå systemets beslutsarena och därigenom få sina synpunkter åtminsto-

ne delvis beaktade.

Pluralismen tecknar alltså en positiv uppfattning om våra möjligheter att påverka och delta i det politiska livet. Uppfattningen har träffande sammanfattats av Crenson: "As a rule the political stratum is open to any sizable group of citizens who are interested in and energetic enough to voice their demands. The 'penetrability' of the political system thus assures that almost any important problem can be converted to a political issue" (Crenson 1971, 5).

I ett välkänt diskussionsinlägg vänder sig Dahl emot uppfattningen att samhället styrs av en elit. Han uppställer en rad villkor för förekomsten av elitstyr, och hävdar att villkoren inte i allmänhet är uppfyllda. För olika politiska frågor gäller att olika grupper har framgång. Fråga blir alltså om vad de olika grupperna hyser starka intressen. Vill vi kort uttrycka vad pluralismen går ut på kunde satsen lyda: *Alla har en chans om de vill ta den.*

Enligt föreställningen om *politik som icke-beslutsfattande* kan man inte, såsom pluralisterna förefaller att göra, sätta likhetstecken mellan makt och deltagande. Det är av intresse att fråga vem som bestämmer över vad som blir föremål för beslutsfattande och därigenom för möjligheten att delta. Att denna fråga ställs hänger samman med att icke-beslutsföreställningen inkluderar uppfattningen att alla i samhället inte har samma fördel av beslutsfattandets resultat och förvånansvärt ofta förefaller det som om samma grupper skulle klara sig bra i kampen om begränsade fördelar.

Det politiska livet och beslutsfattandet kännetecknas av att inom det uppbådas och skapas skeva värderingar, ritualer, inställningar, förfarings-sätt m m vilka är skeva just av den anledningen att de tjänar de privilegierade grupperna snarare än de underprivilegierade i kampen om goder. Den politiska kören av beslutsfattare sjunger med kraftig överklassaccent, som det heter i ett ofta återopat citat av Schattschneider. En viktig orsak till detta ligger helt enkelt i det förhållande som framhävs i ett annat lika populärt citat av författaren: "All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kind of conflict and the suppression of others because organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out" (1960, 71).

Såsom regel förekommer utmanargrupper som ifrågasätter de privilegierades position. Då utnyttjar de senare de fördelar de har av att förfoga över beslutsarenan eller beslutsfattandets spelregler.

Särskilt aktiva blir de privilegierade om själva spelreglerna utmanas. Enkelt sammanfattad kunde icke-beslutsföreställningen uttryckas i satsen: *Den som har skall varda given.*

Jämförd med de berörda föreställningarna framstår uppfattningen om *politik som "agenda-building"* som något av blandning av element ur de andra uppfattningarna. I likhet med pluralismen menar man att olika grupper kan använda sig av varierande strategier och knep i det politiska spelet och därigenom öka sina möjligheter för framgång. Med icke-beslutsföreställningen delar man den uppfattningen att det finns inbyggda skevheter i det politiska livet och att alla ingalunda har så goda möjligheter att upphäva sin stämma.

Föreställningen om arenaföringspolitik baserar Cobb och Elder på utgångspunkter som i någon form berörs av de flesta teoretiker. Man antar att inflytande över och tillgången till det politiska spelet är skevt fördelade. Alla beslutsförslag beaktas inte eftersom resurserna inte räcker till för alla och eftersom varje organisation har sina regler att följa. Det är svårt att ändra på de grundläggande reglerna för beslutsfattandet.

I en sådan situation blir det intressant att granska hur olika krav och förhoppningar hos grupper uppkommer och hur de inplaceras på beslutsfattarnas dagordning. Beslutsfattandet blir ett flöde från själva samhällets dagordning till beslutsfattarnas dagordning, ett flöde vars riktning och styrka de berörda på olika sätt kan inverka på. Arenaföringen betyder alltså att de handlande tillmäts möjlighet att bestämma över sin framgång, men att de sällan kan göra det oberoende av de villkor systemet eller organisationen uppställer. Enkelt uttryckt kunde föreställningen kanske omskrivas i satsen: "*If your can't beat them, join them*".

I stöd av den sammanfattning av perspektiven som vi här har givit, står det klart att de pekar på olika faktorer som betydelsefulla att beakta när vi frågar efter vad som kan ske med initiativinstitution. I en fri tolkning pekar pluralisterna på att många varierande grupper antagligen i olika frågor har framgång. Vi bör inte finna grupper som systematiskt ställs utanför beslutsfattandet och vilka inte har någon framgång alls i det de föresatt sig. Denna slutsats måste då beakta att initiativkanalen bara utgör en av tre deltagandekanaler. Sålunda vore det ett tecken på pluralism om inom vår kanal sådana grupper har framgång som inte klarar sig inom de övriga kanalerna. Eller, för att uttrycka det hela omvänt: Om framgångsrika grupper inom de andra kanalerna inte har fram-

gång med initiativ, är detta helt förenligt med pluralismen.

Pluralismen resonerar alltså rätt långt kring *aktörer* och *fördelning av goder*, beslutsfattandets resultat. Arenaföringsföreställningen kommer då med en komplettering. Den säger oss nämligen att olika grupper använder sig av olika strategier för att övervinna de motstånd som finns. Särskilt viktigt är det att aktörerna förmår formulera sina problem inklusivt, alltså så att de berör många. Denna berördhet kan vara direkt, alltså en stor grupp initiativtagare, eller indirekt, initiativet länkas ihop med andra initiativ eller andras stöd söks för bara det egna initiativet. Det blir hur som helst viktigt att beakta *aktörernas strategier* och deras samband med *beslutsfattandets resultat*.

Föreställningen om icke-beslutsfattande kan uppfattas tillföra ett ytterligare viktigt tillskott. Här skiftar nämligen uppmärksamheten från att ha gällt initiativtagarna enligt arenaförarna till att gälla dem som i praktiken ger uttryck för "organisationens mobiliserade bias". Vi bör alltså fästa oss vid barriärer som under beslutsprocessens gång visar sig vara för höga för initiativtagarna. Det gäller att vara uppmärksam på vilka slag av initiativ som får föras vidare och vilka som lämpas överbord. Och ur detta följer naturligtvis att det är viktigt att även se på resultatsidan. Vi bör uppmärksamma *organisatoriska utslutningsmekanismer* och skevhet i de *typer av krav* som ger resultat.

Ur den här inledningen har förhoppningsvis framgått att det finns flera frågor som vi bör söka svar på i stöd av resultaten ur initiativundersökningen. Frågorna är:

1. Vilka aktörer tar initiativ och med vilken framgång?
2. Är initiativtagarnas framgång beroende av de strategier de använder sig av?
3. Är initiativtagarnas framgång beroende av de myndigheter som äger behandla initiativen – hur inverkar alltså beslutsfattandets barriärer på initiativens framgång?
4. Kan variabler sådana som aktörer, strategier och barriärer överhuvudtaget förklara initiativtagarnas framgång?

De uppställda frågorna ämnar vi försöka besvara åtminstone till någon del, men dessförinnan har vi skäl att redogöra för den undersökning och de uppgifter som ligger till grund för vår analys.

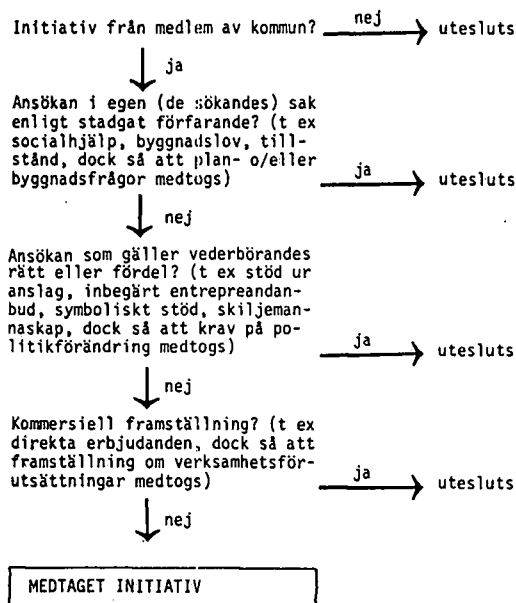
2. Initiativundersökningens uppläggning och medtagna variabler

Den aktuella undersökningen omfattar, såsom i underrubriken anges, initiativ inlämnade till Åbo stad åren 1977–79. Dessa år valdes i syfte att ge myndigheterna god tid för att behandla initiativen. Själva materialinsamlingen ägde nämligen rum våren och hösten 1982.

Materialinsamlingen och undersökningen delades upp i två delar vilka här båda kommer till användning för vår övergripande analys. En redogörelse kan därför disponeras enligt insamlings-skedena. Det första insamlingskedet har huvudsakligen skötts av Stefan Sjöblom (1984 a, b, c), medan det andra skedet sköttes av Carola Löf (1984).

Skede 1: Diarie- och protokollsundersökningen

Ur stadens diarium framplöckades alla sådana klasser som kan innehålla initiativ tagna av kommunmedlemmarna. Sålunda fann vi 520 fall som kunde betraktas som initiativ. Bland dessa fall fanns dock även många sådana som kanske inte bör uppfattas som initiativ i egentlig mening, t ex ansökningar om understöd från lediganslagna medel. Därför måste en snävare och operationell definition av initiativ tillgripas. Denna kom att få följande utseende:



Kommunallagens definition av initiativ är synnerligen oklar, men ovanstående definition syftar till att fånga upp det slag av överväganden som givits i förklaringen av lagen (Hannus 1982). En reliabilitetsprövning i form av oberoende urval gjort av författarna resulterade i överensstämmelser i 84–89 % av fallen (100 fall granskades).

I stadens diarium finns en särskild klass för medborgarinitiativ. Vårt urval visade att stadens egen tolkning är mycket bekymmersam. Om vi fördelar de i undersökningen ingående initiativen på de tre åren och enligt stadens egen klassificering, fås följande resultat:

Denna uppdelning enligt stadens klassificering är intressant eftersom den direkt kan relateras till några av våra teoretiska överväganden. I princip gäller nämligen att initiativ som av staden inte klassificerats som sådana inte behöver gå igenom den behandling som kommunallagens § 36 dikterar. Om vi vill kunde vi alltså här finna ett möjligt exempel på hur uteslutningsmekanismer kan fungera i praktiken.

I materialinsamlingens första skede insamlades sedan uppgifter om initiativet och om dess färd igenom stadens förvaltning med hjälp av protokollstudier. Kodningen av den blankett som ifylldes för initiativen med hjälp av dokumentgenomgången hos olika myndigheter resulterade i 55 variabler.

Skede 2: Enkätundersökningen

Ur de initiativskrivelser som i första skedet kodades, togs namnen på initiativtagarna eller på under-tecknarna av initiativen. För 360 initiativ kunde dylika uppgifter erhållas. Det visade sig dock att av olika orsaker bara 304 formulär nådde till avsedda svarare. Orsakerna till detta bortfall är de sedvanliga: bortflyttning, dödsfall, sjukdom eller omöjlighet att lokalisera mottagaren. Av de 304 formulär som nådde fram, returnerades 222 st. I förhållande till de ursprungliga 360 utsända formulären utgör detta en svarsprocent om 61,7 %,

och i förhållande till den "naturligt" reducerade populationen om 304 utgör den 73 %.

En bortfallsanalys visade att svararna inte märkbart skiljde sig från hela initiativmaterialet i stöd av ca 10 granskade variabler. Dock fanns vissa mindre skillnader som särskilt senare har framkommit. Det visar sig att framgångsrika initiativtagare har svarat något flitigare än de som inte haft framgång. I det material som här presenteras är den positiva andelen av beslut antagligen aningen högre än den i själva verket är. Vissa typer av föreningar, boende, kvarters- och idrottsföreningar har även varit lite flitigare svarare än deras andel i populationen förutsätter. Helhetsintrycket blir dock att svararna i to m förvånansvärd utsträckning uppvisar egenskapsfördelningar som överensstämmer med moderpopulationens. Resultatet är egentligen anmärkningsvärt pga att frågeformuläret var förhållandevis komplicerat och på grund av att det inte i alla fall var samma person som tagit det ursprungliga initiativet som svarade – tex inom föreningar kunde det hända att funktionärerna hade bytts och även att den ursprungliga initiativtagaren inte kunde uppletas eller nås. I dessa fall svarade föreningens nuvarande funktionärer.

Materialet i denna rapport

För de analyser som här presenteras har de båda materialen förts samman och vi baserar redovisningen på 222 initiativ. För några variablers vidkommande gäller dock att uppgifter ej finns, varför resultaten är räknade på 216 eller flera fall.

Ur det ursprungliga materialet har ett antal nya variabler skapats. Vi har i praktiken varit tvungna att göra förhållandevis svåra avvägningar och stora förenklingar i variablerna i syfte att uppnå den överskådlighet som vi eftersträvar. Vi redogör därför kortfattat för hur här använda variabler konstruerats.

Beslut: Variabeln har bildats på basen av objektiva och subjektiva uppgifter. Den objektiva klas-

Tabell 1. Initiativ som inkluderats i undersökningens första skede, fördelade efter år och efter stadens klassificering.

	1977	1978	1979	Totalt
Av staden räknat som initiativ	73	55	58	186 (48 %)
Övriga initiativ i undersökningen	76	59	66	201 (52 %)
Totalt	149 (39 %)	114 (29 %)	124 (32 %)	387 (100 %)

sificeringen har gjorts ur stadens protokoll, medan den subjektiva klassificeringen bygger på enkätuppgifterna. Härigenom har erhållits tre klasser, positiva beslut som helt följer kraven (1), delvis positiva beslut (2) samt negativa beslut (3). Den mellersta klassen är i viss mening problematisk därför att den tex innehåller fall enligt vilka protokollen pekar på ett positivt utslag, medan svararna uppfattat att framgång uteblivit eller bara skett delvis. Dessa till synes ologiska fall förklaras bl a av att enkäten kommit att bygga även på svararnas uppfattning om verkställigheten av stadens beslut. Kategorierna positiva och negativa utfall är dock såtillvida klara att svararnas och de objektiva uppgifterna i dessa fall överensstämmer i praktiken fullständigt.

Aktör: Variabeln används här i förenklad form genom sammanslagningar av en ursprungligen mycket detaljerad aktörsklassificering. Vi har skiljt mellan enskilda personers och oorganiserade grupperns initiativ (1), föreningar (2), politiska och/eller fackliga organisationer (3) samt företag och myndigheter (4). Uppdelningen av initiativtagarna bygger på resultaten om olika grupperns framgång och typ av initiativ. Att här sammanförts såpass olika aktörer som företag och myndigheter i en och samma kategori bygger på det att vardera aktörerna har en rätt så speciell ställning i initiativtagandet. Det är s a s mera integrerade i beslutsfattandet än de övriga aktörerna. Normala företagsinitiativ handlar nämligen om framställningar om planändringar eller motsvarande åtgärder för att trygga företagets verksamhetsbetingelser, framställningar som görs för att lagstiftningen förutsätter att åtgärder kan vidtas endast efter myndigheternas beslut.

Krav: Variabeln bygger på två klassificeringar av initiativens utformning och innehåll. Enligt den ena uppdelningen skiljer vi mellan direkta förslag till åtgärder, krav på politikförändring, åsikt om problem och kombinationer av dessa. Enligt den andra indelningen gör vi skillnad mellan om initiativet gäller materiella fördelar, materiella fördelar för ideell verksamhet, bara ideell fördel eller allmän anmärkning. Kravvariabeln utgör en förenkling av de båda indelningarnas kombination, så att vi skiljer mellan konkreta förslag som gäller materiella fördelar (1), allmänna anmärkningar eller ideella framställningar i allmän form utan direkt konkreta förslag till enskilda åtgärder (3), samt en mellankategori (2) för de "orena" fallen.

Kontakter: Denna strategivariabel utgör en kombination av initiativtagarnas kontakter med

politiker och tjänstemän före och under behandlingen av initiativet. Avsaknad av kontakter (0), kontakter antingen före eller under behandlingen (1) och kontakter såväl före som under behandlingen (2), utgör den nya variabelns klasser.

Påtryckning: Strategivariabeln är en kombination av olikartade påtryckningsförsök hos myndigheterna före och under behandlingen av initiativet. Påtryckningsformerna utgjorde insändare i tidningar, demonstrationer eller motsvarande påtryckningar, allmänna möten eller andra liknande sätt för att ge eftertryck åt initiativet. Variabeln har klassificerats lika som kontaktvariabeln, alltså så att inga påtryckningar (0), påtryckningar antingen före eller under behandlingen (1) och såväl före som under behandlingen (2) utgör variabelns indelning.

Utredning: Variabeln mäter huruvida initiativtagarna på olika sätt har gjort ett förarbete för att underbygga sitt initiativ. Variabeln har givits en enkel tudelning, antingen saknas utredningar (0) eller finns sådana i större eller mindre utsträckning (1).

Tid: Variabeln mäter helt enkelt behandlingstiden i månader från det att initiativet inlämnades till dess ärendet avgjordes. I omkring en tiondel av det totala materialet om 387 initiativ, hade initiativen inte avgjorts. Dessa erhöi en behandlingstid som löpte till insamlingstiden för våra uppgifter.

Besutspunkter: För att antyda hur komplicerad beslutsprocess initiativen givit anledning till har en summavariabel gjorts som anger antalet besutspunkter som ärendet har passerat inom myndigheterna.

Ett ärende kan naturligtvis behandlas flera gånger i olika besutspunkter, men här har vi bara räknat med antalet punkttyper som ärendet har passerat. Totalt sett kan ärendet ha behandlats i 11 besutspunktstyper, men en sådan behandling förekommer inte. "Normalt" är att ett ärende passerar 3-5 besutspunkter.

3. Aktörer, strategier och beslut kring medborgarinitiativen

Vi skall i detta avsnitt sammanfatta resultaten kring de nämnda tre variabelgrupperna och lägger härvid upp analysen stegvis. Först granskas den grundtabell avsnittet bygger på, nämligen sambandet mellan aktörs- och beslutsvariabeln. Där efter granskas i tur och ordning vad som sker med

detta samband när vi inför strategivariablerna i analysen. Vi konstanthåller alltså i tur och ordning de strategibeskrivande variablerna. Diskussionen om resultatens samband med och relevans för de tre teoretiska perspektiv vi valt att utgå ifrån sparar vi till uppsatsens avslutande analys, i vilken alla variablers simultana betydelse för beslutsframgång granskas.

Vi kan alltså här utgå från hur framgångsrika olika aktörskategorier varit i sitt initiativtagande.

I omkring en fjärdedel av initiativen kan vi tala om positiva beslut och för en ytterligare fjärdedel gäller att åtminstone en viss framgång kan noteras. I ungefär hälften av fallen är resultatet negativt i en eller annan form.

De olika aktörskategorierna uppvisar dock helt olika framgångsprofil. Företagen och myndigheterna, alltså de välintegrerade aktörerna, uppvisar förhållandevis stor framgång, medan motsatsen gäller för de politiska och fackliga organisationer-

na. Resultatet kan förefalla överraskande, men pekar i riktning av att beslutsfattarna anser att "var och en bör hålla sig vid sin läst". De politiska grupperna är ju redan representerade i stadens myndigheter och de tar initiativ inom ramen för rutinpolitiken. När de aktualiserar sina bekymmer i form av medborgarinitiativ, uppfattas detta antagligen som försök till otillbörligt poänglockeri. För företagens och myndigheternas initiativ skulle då gälla att de uppfattas höra till saken. Ett företag kan genom sitt initiativ inverka på hur staden programmerar sitt planeringsarbete genom ge till känna de behov företagen har.

Nästan lika framgångsrika som företagen är olikartade föreningar. Däremot är framgången mycket begränsad för enskilda eller för oorganiserade grupper. Dessa råkar ut för avvisande beslut nästan lika ofta som de politiska organisationerna.

Tabell 2. Framgången för olika typer av initiativtagare

Beslut	Enskilda/ grupper	Före- ningar	Pol.- org.	Företag/ myndighet	Totalt
Positivt	9 (20 %)	29 (30 %)	2 (6 %)	16 (40 %)	56 (26 %)
Delvis positivt	9 (20 %)	32 (33 %)	6 (18 %)	12 (30 %)	59 (27 %)
Negativt	28 (61 %)	37 (38 %)	25 (76 %)	12 (30 %)	102 (47 %)
Totalt	46 (100 %)	98 (100 %)	33 (100 %)	40 (100 %)	217 (100 %)

Tabell 3. Framgången för olika typer av initiativtagare, fördelade efter framställningssätt i initiativet

Framställ- ningssätt	Beslut:	Enskilda/ grupper	Före- ningar	Pol.- org.	Företag/ Myndighet	Totalt
Materiellt och konkret förslag	Positivt	30 %	37 %	0 %	54 %	35 %
	Delvis positivt	17 %	28 %	14 %	21 %	23 %
	Negativt	52 %	35 %	86 %	25 %	42 %
	n= (23)	(23)	(65)	(14)	(28)	(130)
Antingen materiellt eller konkret förslag	Positivt	11 %	4 %	8 %	13 %	8 %
	Delvis positivt	28 %	44 %	8 %	63 %	34 %
	Negativt	61 %	52 %	83 %	25 %	57 %
	n= (18)	(18)	(23)	(12)	(8)	(61)
Varken materiellt eller konkret förslag	Positivt	0 %	40 %	14 %	0 %	19 %
	Delvis positivt	0 %	40 %	43 %	25 %	31 %
	Negativt	100 %	20 %	43 %	75 %	50 %
	n= (5)	(5)	(10)	(7)	(4)	(26)

Vi kan när vi beaktar initiativets framställnings-sätt lägga märke till att det har betydelse för graden av framgång. Rent allmänt taget gäller att ju konkretare framställningen är – konkret förslag om materiella fördelar – desto större är framgången. Denna allmänna regel ställs emellertid på huvudet beträffande de politiska organisationerna. För dessa gäller nämligen att framgången är allra sämst beträffande konkreta förslag, medan den med en viss tvekan (pga litet n) kan anses vara bäst för de helt allmänna framställningarnas vidkommande.

Beträffande de helt allmänna framställningarna kan vidare noteras att de för enskilda eller oorganiserade grupper och företag eller myndigheter förefaller att ge särskilt dåligt utslag. Föreningarna har dock i likhet med de politiska organisationerna något bättre framgång med dessa framställningar. Vi bör kanske även nämna att företagen och myndigheterna är särskilt framgångsrika beträffande just de konkreta materiella framställningarna. I denna grupp resulterar över hälften av framställningarna i önskad utgång.

Även strategivariabeln kontakter med tjänstemän och/eller politiker har betydelse för graden av framgång. Den allmänna slutsatsen blir att avsaknaden av kontakter är skadligt för initiativets möjligheter att resultera i positivt beslut. Den slutsatsen är genomgående för alla fyra typer av aktörer.

Det betydelsefulla hoppet mot framgång tas emellertid genom att kontakta myndigheterna an-

tingen före eller under beredningen av initiativet. Att kontakta myndigheterna såväl före som under beredningen förefaller inte direkt skada chanserna till framgång, men resulterar snarare i mindre än mera framgång. En mycket försiktig antydning kunde kanske göras om att myndigheterna inte tycker om att bli kontaktade jämnt och ständigt.

Av strategivariablerna uppvisar även påtryckningsvariabeln ett klart samband med beslutsframgång. Att engagera sig i påtryckningar är ingalunda, i motsats till vad man kanske kunde vänta sig, till fördel för initiativets framgång. Sambandet är alltså motsatt det vi funnit för kontaktstrategin. Avsaknaden av alla slag av påtryckningar ökar inte särskilt mycket sannolikheten för framgång, men den sjunker däremot tydligt om initiativtagarna på detta sätt försöker synliggöra sitt initiativ. Åter finner vi att den avgörande gränsen går mellan att avstå från påtryckningar helt och hållet och att åtminstone i något skede engagera sig i påtryckningar. Däremot förefaller inte mera omfattande och utdragna påtryckningar skada framgången ytterligare.

Tvärtemot vad man kunde förvänta sig, visar det sig att myndigheterna inte speciellt tycker om att initiativtagarna hjälper dem genom att i anslutning till initiativet presentera egna utredningar av hur ärendet bör behandlas. Allmänt taget korrelerar gjorda utredningar negativt med framgång i initiativtagandet. Ett intressant undantag till den allmänna regeln förefaller dock finnas i det att förekomsten av utredningar hos enskilda har en

Tabell 4. Framgången för olika typer av initiativtagare, fördelade efter kontakter med politiker och/eller tjänstemän före eller under beredningen

Kontakter:	Beslut:	Enskilda/ grupper	Före- ningar	Pol.- org.	Företag/ Myndighet	Totalt
Inga kontakter	Positivt	15 %	26 %	0 %	29 %	20 %
	Delvis positivt	15 %	22 %	11 %	14 %	18 %
	Negativt n=	69 % (13)	52 % (27)	89 % (9)	57 % (7)	63 % (56)
Kontakter antingen före eller under beredningen	Positivt	25 %	38 %	0 %	56 %	34 %
	Delvis positivt	25 %	25 %	75 %	22 %	29 %
	Negativt n=	50 % (12)	38 % (16)	25 % (4)	22 % (9)	37 % (41)
Kontakter både före och under beredningen	Positivt	19 %	29 %	10 %	38 %	26 %
	Delvis positivt	19 %	40 %	10 %	38 %	31 %
	Negativt n=	62 % (21)	31 % (55)	80 % (20)	25 % (24)	43 % (120)

Tabell 5. Framgången för olika typer av initiativtagare, fördelade efter påtryckningar mot myndigheterna

Påtryckningar:	Beslut:	Enskilda/grupper	Föreningar	Pol.-org.	Företag/Myndighet	Totalt
Inga påtryckningar	Positivt	22 %	35 %	5 %	50 %	30 %
	Delvis positivt	22 %	32 %	23 %	21 %	26 %
	Negativt	56 %	33 %	73 %	29 %	43 %
	n=	(36)	(66)	(22)	(28)	(152)
Påtryckningar antingen före eller under beredningen	Positivt	17 %	29 %	0 %	14 %	21 %
	Delvis positivt	0 %	24 %	20 %	43 %	23 %
	Negativt	83 %	48 %	80 %	43 %	56 %
	n=	(6)	(21)	(5)	(7)	(39)
Påtryckningar både före och under beredningen	Positivt	0 %	0 %	17 %	20 %	8 %
	Delvis positivt	25 %	55 %	0 %	60 %	38 %
	Negativt	75 %	45 %	83 %	20 %	54 %
	n=	(4)	(11)	(6)	(5)	(26)

Tabell 6. Framgången för olika typer av initiativtagare, fördelade efter presentation av egna utredningar

Utredningar:	Beslut:	Enskilda/grupper	Föreningar	Pol.-org.	Företag/Myndighet	Totalt
Inga utredningar har gjorts	Positivt	14 %	38 %	18 %	44 %	32 %
	Delvis positivt	36 %	33 %	27 %	19 %	30 %
	Negativt	50 %	29 %	55 %	38 %	37 %
	n=	(14)	(48)	(11)	(16)	(89)
Egna utredningar har gjorts	Positivt	22 %	22 %	0 %	38 %	21 %
	Delvis positivt	13 %	32 %	14 %	38 %	25 %
	Negativt	66 %	46 %	86 %	25 %	54 %
	n=	(32)	(50)	(22)	(24)	(128)

polariserande inverkan på grad av framgång, inte bara de negativa beslutens andel ökar i enlighet med huvudegeln, därutöver ökar även andelen positiva beslut och överstiger något denna grupps genomsnittliga andel (jfr tabell 2).

Ur tabellerna 4 och 5 framgick att skillnaderna mellan aktörsgrupperna inte var så stora beträffande strategivariablerna kontakter och påtryckningar med hänsyn till beslutsframgång. Vi kan därför avsluta avsnittet genom att granska vilket sammantaget samband strategivariablerna har för framgången.

Allmänt taget pekar sambanden på att moderata kontakter och påtryckningar sammantagna kan vara gynnsamma för utfallet. Den högsta andelen positiva beslut finner vi i klassen kontakter antingen före eller under beredningen i kombination med påtryckningar antingen före eller under beredningen. Ungefär lika bra är det att bara ha kontakter och lämna bort alla påtryckningar. Om däremot stor aktivitet uppvisas av initiativtagarna så att de både kontakter beslutsfattarna och försöker mobilisera ett bredare folkstöd för framställningen, blir framgången mycket ringa.

Tabell 7. Samband mellan framgång i beslutsfattandet och strategivariablerna kontakter och påtryckningar

Påtryckningar:	Beslut:	Inga kontakter	Kontakter antingen före eller under beredningen	Kontakter både före och under beredningen	Totalt
Inga påtryckningar	Positivt	22 %	34 %	34 %	30 %
	Delvis positivt	20 %	28 %	30 %	26 %
	Negativt	57 %	38 %	37 %	43 %
	n=	(49)	(32)	(71)	(152)
Påtryckningar antingen före eller under beredningen	Positivt	0 %	43 %	18 %	21 %
	Delvis positivt	0 %	29 %	25 %	23 %
	Negativt	100 %	29 %	57 %	56 %
n=	(4)	(7)	(28)	(39)	
Påtryckningar både före och under beredningen	Positivt	0 %	0 %	10 %	8 %
	Delvis positivt	0 %	50 %	43 %	38 %
	Negativt	100 %	50 %	48 %	54 %
n=	(3)	(2)	(21)	(26)	

Den slutsats vi redan tidigare anade oss till går alltså igen i resultaten. Myndigheterna har inget emot att bli upplysta om vad initiativet gäller och möjligen att ges en chans att påverka innehållet i själva initiativet. Om däremot initiativinstitutet används på ett sätt som tävlar med rutinpolitikens kanal eller som blir en utmaning till tjänstemännen, är initiativtagarnas framgång verkligt klen. Det som härvid är mera utmanande är påtryckningarna, men effekten blir densamma om moderata påtryckningar sammankopplas med livliga kontakter. Med reservationen att antalet observationer är litet kunde ytterligare tilläggas att det är särskilt besvärligt om initiativtagarna försöker inverka på beslutsfattarna bara via omvägar genom påtryckningsverksamhet. De 7 fall i vilka påtryck-

ningar förekommit, men inte några kontakter, har alla resulterat i negativt beslut.

4. Behandlingstid, beslutpunkter och beslutsframgång för initiativtagarna

Aktörernas beslutsframgång i förhållande till initiativens behandlingstid kan vi åskådliggöra genom att granska den genomsnittliga behandlingstiden av initiativen.

Sambandet mellan framgång och behandlingstid är i det närmaste lineärt för de olika aktörernas vidkommande. Ju längre behandlingstiden är, desto sämre resultat leder initiativet till. Det bör dock påpekas att i resultaten kan finnas en felkälla

Tabell 8. Genomsnittlig behandlingstid (antal månader) för ärenden med olika framgång, fördelade efter olika typer av initiativtagare

Beslut:	Enskilda/grupper	Föreningar	Pol.-org.	Företag/myndighet	Totalt
Positivt	9.0	12.4	4.5	11.9	11.6
Delvis positivt	17.8	13.8	12.0	11.3	13.7
Negativt	18.3	19.2	18.2	21.1	18.9

Anm. Antal fall i resp cell, se tabell 2.

eller åtminstone ett osäkerhetsinslag pga att de initiativ som fortfarande vid kodningstidpunkten var obehandlade här har givits en behandlingstid som sträcker sig fram till denna tidpunkt. Möjligen kommer dessa initiativ aldrig att behandlas till slut på ett formellt sätt, de har helt enkelt "glömts bort" och har därför *de facto* resulterat i negativt beslut redan i ett tidigare skede.

Behandlingen av initiativen kan även granskas med avseende å den komplexitet i behandlingen som de utsätts för. Ett sätt att mäta detta är att se på antalet typer av beslutspunkter som initiativen passerat. Även denna granskning kan göras med hjälp av genomsnittsvärden.

Resultatet beträffande typer av beslutspunkter liknar det föregående resultatet beträffande behandlingstiden, men är omvänt. Ju mera framgång aktörerna har desto mera komplicerad har ärendets behandling varit. Även detta resultat är så gott som genomgående för aktörgrupperna.

Vi finner alltså att negativa beslut behandlas i få typer av beslutspunkter, men att behandlingen drar ut på tiden. För de positiva besluten gäller däremot motsatsen, behandling i flera beslutspunkter men under en betydligt kortare tid än de negativa besluten. Ett sådant resultat strider mot den närmast logiska förväntning vi kunde hysa, nämligen att om ett ärende skall behandlas i flera beslutspunkter så drar det längre ut på tiden än om det skall behandlas bara i ett fåtal punkter.

Det oväntade resultatet kan naturligtvis förklaras på flera sätt. Ett sätt är att peka på att olika ärenden helt enkelt till sin natur förutsätter olika slag av myndighetsbehandling – t ex en planändring måste fattas beslut om på det sätt som stadgas i byggnadslagen. Det förefaller oss dock som om detta slag av förklaring bara kunde föra oss en bit på vägen. Vi bör erinra oss det sätt varpå initiativen behandlas. Efter diarieföring av initiativet skickas det till den stadsdirektör under vars område ärendet sorterar. Denne tar ställning till hur ärendet skall behandlas och sänder det till veder-

börande instanser för fortsatta åtgärder. Gissningsvis kan i detta skede den fortsatta behandlingen påverkas. Kombinationen av negativt resultat, få behandlingpunkter och en lång behandlingstid, förefaller klart peka på att det inom myndigheterna existerar en aktiv gallring av initiativen, något som i stöd av våra teoretiska perspektiv kan förstås som barriärer för beslutsframgång. Det systematiska sambandet mellan beslutsframgång, beslutstid och typer av beslutspunkter kan knappast förstås på annat sätt än att behandlingen av ärendet *de facto* har avgjorts i ett förhållandevis tidigt skede av processen.

5. Undersökningsvariablernas inbördes samband – en regressionsanalys

Vi har hittills nöjt oss med att i översiktlig form presentera trevariabelsamband i syfte att påvisa att alla medtagna variabler förefaller att ha samband med beslutsframgången i initiativtagandet. De samband vi kommit till kan dock förlora i betydelse om variablernas sammantagna samband med beslutsvariabeln granskas.

För att göra en sådan granskning möjlig, har vi valt att genomföra en stegvis regressionsanalys. Med i analysen har tagits följande variabler:

Aktörsvariabler

1. Tillhör ej, tillhör gruppen politiska aktörer (0/1)
2. Tillhör ej, tillhör gruppen enskilda/oorganiserade (0/1)

Strategivariabler

3. Materiella kravförslag, nej, ja (0/1)
4. Kontakter (0–2)
5. Påtryckningar (0–2)

Byråkrati

6. Antalet beslutspunkter (1–7)

Beslut

7. Framgång i beslutsfattande (1–3)

Tabell 9. Initiativbehandlingens komplexitet (genomsnittligt antal typer av beslutspunkter) för ärenden med olika framgång, fördelade efter olika typer av initiativtagare.

Beslut:	Enskilda/ grupper	Före- ningar	Pol- org.	Företag/ Myndighet	Totalt
Positivt	4.3	4.7	4.0	5.1	4.7
Delvis positivt	4.1	4.2	3.7	3.7	4.0
Negativt	3.1	3.5	2.8	3.7	3.2

Anm. Antalet fall i resp cell, se tabell 2.

De sex första variablerna ingår som oberoende och den sistnämnda som beroende variabel. Att vi här räknar upp bara dessa variabler hänger samman med att det i olika analyser visade sig att de valda variablerna ger det bästa resultatet för förutsägelse av värden på den beroende variabeln och för att återknyta diskussionen till de tre teoretiska perspektiv vi utgick ifrån.

Den högsta förklaringsandelen erhåller man genom att ta med behandlingstid i analysen. Men på att den variabeln har ett åtminstone litet samband med den beroende variabeln som beror på det sätt vi kodade variabeln på, lämnade vi den utanför. Vi har även gjort ett annat avsteg ifrån vad stränga krav på analysen skulle förutsätta. Såväl påtrycknings- som kontaktvariabeln blir i den stegvisa analysen med normala invals-kriterier helt obetydligt under invalströskeln. Vi har därför kört en analys i vilken variablerna tvingats in i lösningen trots att de egentligen har F-värden för inval som ligger just under 5 % signifikansnivån.

Vi redovisar resultatet av analysen med variablerna ordnade i invalsordning:

Den överlägset viktigaste variabeln är antalet beslutspunkter. Variabeln står för mera än hälften av den totala förklaringsandelen och får ett samband som innebär att positiva beslut korrelerar med många beslutspunkter.

Aktörsvariablerna har något mindre betydelse än det sätt som initiativet har utformats på. För positiva beslut gäller att de är följden av konkreta förslag med materiellt innehåll. Däremot är det för framgång negativt att tillhöra såväl aktörsgruppen politiska/fackliga organisationer som gruppen enskilda eller oorganiserade grupper. Såsom den stegvisa analysen framskridit skall den sistnämnda gruppens samband med utfallet förstås så att bland enskilda personer finns sådana vars initiativ i någon mening kan uppfattas som lite "konstiga". Vi tror att det särskilt är den

gruppen som ger utslag när de tre första stegen av analysen beaktas.

Strategivariablerna påtryckning och kontakter har samma slag av samband till beslutsutfallet som vi redan tidigare redogjort för. Invalsgränsen till ekvationen ligger standardmässigt vid 4 vilket är aningen högre än det F-värde som motsvarar 5 % signifikansnivån. Inför analysens femte steg ligger kontaktvariabeln relativt illa till, men när påtryckningsvariabeln kommer med i ekvationen, stiger kontaktvariabelns betydelse mätt med F-värdet för inval. Variabelns betydelse för den återstående oförklarade andelen blir så stor att ett inval av den kan försvaras.

Analysen ger synnerligen signifikant utslag om vi håller oss till F-värdet för hela ekvationen. Samtidigt bör vi understryka att det är rätt så svårt att säga hur god förklaringsandelen om 23,3 % är. Med så grova variabler som här använts är det naturligtvis svårt att överhuvudtaget komma till väldigt höga förklaringsandelar. Det är dock riktigt att hävda att en betydande del av utfallsvariationen *inte* kan förklaras med hjälp av de variabler vi använt.

6. Den som har skall varda given

Det är avslutningsvis vår uppgift att tolka de redovisade resultaten i ljuset av de inledningsvis presenterade teoretiska perspektiven. Härvid måste den första slutsatsen blir att det finns anledning att söka efter andra förklaringar till beslutsframgång än dem vi presenterar. Trots att vi erhållit signifikanta resultat för de variabler vi granskat, är deras sammantagna förklaringskraft inte överhövan stark.

Vår analys är mycket summerande till sin karaktär. I det basmaterial vi försökt sammanfatta ingår en lång rad kännetecken på själva initiativtagarna, på behandlingen i olika instanser, på själva

Tabell 10. Resultat av regressionsanalysen

	Regr. koeff.	Stand. avvik.	Kum. R ²	Ökn. R ²	F för inval
1. Antal beslutspunkter	-.166	.037	13.1	13.1	32.16
2. Materiella kravförslag	-.208	.105	16.6	3.5	8.89
3. Politisk aktör	.444	.149	18.8	2.3	5.94
4. Enskilda/oorganis.	.296	.130	20.6	1.8	4.72
5. Påtryckningar	.180	.076	22.0	1.4	3.83
6. Kontakter	-.113	.061	23.3	1.3	3.41

Y-intercept = 2.907 R² = 23.3 F = 10.6 (n₁=6; n₂=209)

ämnesområdet för initiativet m m. De valda sum-mavariablerna fångar dock upp de flesta indikatorer som ger mera betydande utslag i förhållande till beslutsframgången. Det är därför knappast troligt att förklaringsgraden ytterligare skulle ha kunnat höjas genom en mera komplicerad uppsättning variabler. Ett undantag kunde kanske nämnas vilket snarast förstärker de uppgifter vi här presenterat. Om man nämligen inkluderar initiativtagarnas inställningar – något vi hoppat över i den här analysen – kan sägas att om initiativtagarna själva uppfattar sitt initiativ som led i en politisk verksamhet så har de alldeles särskilt dålig framgång. Men detta gäller förhållandevis få fall och huvudtendensen finns beaktad redan i den aktuella aktörsvariabeln.

Vi har därför skäl att även försöka antyda vad vi tror att analysen utvisar rent positivt sett. Huvudtolkningen måste då bli den vi valt som rubrik för framställningen: *Den som har skall varda given*. Det är alltså föreställningen om politik som icke-beslutsfattande som förefaller att ligga närmast resultaten. För en sådan tolkning talar flera omständigheter.

Vi har redan påpekat att beslutspunktsvariabeln måste ses som ett slag av mått på möjligheter att manipulera ärendehandlingen inom byråkratin. Variabeln har det överlägset starkaste sambandet med den beroende variabeln. Till detta kommer sedan det förhållande att strategivariablerna knappast kan sägas överensstämma med arenaföringsförväntningarna. Snarast verkar det förhålla sig tvärtom, något som hade accentuerats om vi i analysen hade medtagit flera mått på strategi. Ett exempel: Vi har beräknat antalet personer som berörs av initiativet eller det beslut initiativet för fram. Det visar sig härvid att de positiva utfallen berör mycket färre individer än de negativa utfallen. Sammantaget kan detta troligen tolkas så att myndigheterna – politikerna och tjänstemännen – inte vill se sig utmanade genom initiativkanalen. Det finns alltså förhållandevis snäva legitimitetsgränser uppställda, låt vara att dessa inte är av ett formellt slag.

Men det vore fel att ur ovanstående tolkning dra den slutsatsen att de båda andra teoretiska perspektiven inte har något alls att ge. Tvärtom, de förefaller vardera innehålla påpekanden som blir rimliga i stöd av vårt material.

Arenaföringsföreställningen pekar i allmän mening i riktning mot strategivariablerna. Vi har funnit att de kommer med i analysen, låt vara att det sker så att säga med tusch på ribban. Det förhåller

sig inte heller så att utvidgat klientel, stor synlighet och utförligt arbete skulle underlätta att nå resultat. Däremot har vi funnit, se t ex tabell 7, att moderata kontakter och påtryckningar faktiskt har betydelse. I den politiska kultur vi här rör oss i förefaller alltså gälla att man kan, genom val av beteende, öka chansen för framgång i initiativtagandet. Slutsatsen får ytterligare stöd av det faktum att framställningens karaktär har betydelse. Konkreta förslag i materiella frågor lyckas oftare än andra framställningar. Arenaföringsföreställningen har alltså betydelse, men denna betydelse är inte lika påfallande som den icke-beslutsföreställningen har och den gäller inte i alla avseenden i den form som Cobb & Elder presenterar den.

Även *pluralismen* har sitt bidrag att ge. Vi konstaterar att aktörer som är aktiva inom rutinpolitiken inte klarar sig särskilt bra inom initiativkanalen. Detta är helt förenligt med pluralismen. Vidare inser vi att den aktörskategori som inväljs ytterligare i analysen, nämligen de enskilda och de oorganiserade grupperna, inte direkt pekar på att någon systematiskt skulle slås ut. Vår tolkning har nämligen varit att det i materialet finns vad vi kunde benämna för "omöjliga" framställningar. Att dessa inte tas på allvar kan knappast tas som bevis för att någon aktörsgrupp systematiskt förlorar. Slutsatsen får stöd i det att om aktörerna varit aktiva inom ramen för det vi benämnt för alternativa artikulering, har de sämre framgång än om de inte uppvisat sådan aktivitet. Vi tror att denna tredje kanal använts just av flera som här fallit inom kategorin oorganiserade grupper.

Ur vår argumentering har framgått att initiativkanalen kan ges en förhållandevis anspråkslös men inte oviktig plats bland de kanaler som sammanbinder myndigheterna och folket. Om vi bara hade den kanalen att tillgå är det klart att resultaten säger att den manipulativa icke-beslutsföreställningen bäst fångar upp kanalens karaktär. Tolkar vi emellertid resultaten mot bakgrunden av att kanalen bara utgör en bland flera kanaler, märker vi att uteslutningsmekanismerna i första hand verkar så att framställningar som upplevs som hot mot de etablerade partierna utesluts, eller att partipolitisk verksamhet inom initiativkanalen misslyckas.

Grovt taget förefaller initiativkanalens betydelse ligga i att utgöra ett korrektiv eller en besvärsmöjlighet. Vad det i de framgångsrika fallen handlar om är att myndigheterna beaktar sådant som de redan ursprungligen varit positiva till, men

som de av olika anledningar – brus i kanalerna – förbisett. Men även i dessa fall gäller att initiativtagarna skall uppträda med den hövlighet som myndigheterna anser ankommer på dem. Det gäller att inte ge sken av att utmana myndigheterna, varken tjänstemännen eller politikerna.

Referenser

- Bachrach, P & Baratz, M, 1970, *Power and Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Cobb, R W & Elder, C D, 1972, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon inc.
- Crenson, M, 1970, *The Un-Politics of Air Pollution*. London.
- Dahl, R A, 1984, "Polyarchy, Pluralism, and Scale", *Scandinavian Political Studies Vol 7*, no 4.
- Dahl, R A, 1961, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Djupsund, G & Helander, V & Ståhlberg, K, 1975, *Det kommunala indelningsproblemet i Finland: Reform och konsekvenser*. Åbo: Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi nr B:46.
- Gutafsson, G, 1980, *Local Government Reform in Sweden*. Umeå: Umeå Studies in Politics and Administration.
- Hannus, A, 1982, *Den nya kommunallagen*. Hangö: Finlands Svenska Kommunförbund.
- Karvonen, L, 1981, "Med vårt västra grannland som förebild" Åbo: Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi Forskningsinstitut nr 62.
- Kommittébetänkande 1973:60, *Kommunalförvaltningskommitténs betänkande*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Kommittébetänkande 1981:54, *Betänkande avgivet av kommissionen för medborgarinflytande på boendemiljön*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Kommittébetänkande 1982:21, *Normkommissionens betänkande*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Kommittébetänkande 1982:22, *Betänkande avgivet av närdemokratikommissionen*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Kommittébetänkande 1982:66, *Utvecklandet av kommunernas statsandels- och statsbidragssystem*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Kommittébetänkande 1983:3, *Betänkande avgivet av kommunernas självstyrelsekommitté*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Löf, C, 1984, *Medborgaren och det kommunala beslutsfattandet*. Åbo: Meddelande från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi.
- Schattschneider, E E, 1960, *The Semisovereign People*. Hinsdale: The Dryden Press.
- Sjöblom, S, 1984a, *Medborgaraktivism och det kommunala beslutsfattandet*. Åbo: Avhandling pro gradu i offentlig förvaltning, Åbo Akademi.
- Sjöblom, S, 1984b, *Kommuninvånarens kravartikulering och dess effekter*. Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Medborgarinitiativprojektet nr 1.
- Sjöblom, S, 1984c, *Konkurrens, konfrontation eller kooptering?* Paper presenterat på Nordiska Statsvetarekonferensen i Lund.
- SOU 1975:41, Utredningen om den kommunala demokratin: *Kommunal Demokrati*. Huvudbetänkandet. Stockholm.
- Ståhlberg, K, 1974, *Makt och kommunal demokrati*. Åbo: Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, B 30.
- Ståhlberg, K, 1983, *Självstyrd eller dräng: Perspektiv på kommunernas problem*. Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut, nr 89.
- Suomen Kunnallisliitto, 1982, *Pienkuntatoimikunnan mietintö, Pienkunnat ja niiden aseman parantaminen kunnallishallinnossa*, Vantaa, Suomen kunnallisliitto.

Kollegialt beslutsfattande och röstmakt*

AV SVEN BERG

1. Inledning

I Strömbergs *Allmän förvaltningsrätt* (1984, s 121) läser man under rubriken "Föredragning och avgörande" följande:¹

Vid kollegialt beslutsfattande följs föredragningen av överläggning. Om härvid olika meningar framkommer, skall omröstning ske, varvid varje ledamot i tur och ordning är skyldig att uttala sin mening i ett sk votum. Om sättet för omröstning ges ibland bestämmelser i myndighetens instruktion. Där bestämmelser saknas, får man söka ledning i omröstningsreglerna i RB 16 och 29 kap (se AGDL 22 §) . . .

I Rättegångsbalkens kapitel 16 heter det vidare:

Yppas vid överläggning till dom eller beslut skiljaktiga meningar, skall omröstning ske. Vid omröstning skall den yngste i rätten först yttra sig och sedan var efter annan, såsom de hava säte i rätten. Har målet beretts av viss ledamot, säge han först sin mening. Envar angive de skäl, varpå han grundar sin mening.

Den citerade texten beskriver ett omröstningsförfarande – en röstprocedur (eng voting procedure). I praxis tillkommer en komplettering med angivande av beslutsregel, tex att enkel majoritet krävs för beslut, att ordföranden har utslagsröst, etc. Kollegial omröstning enligt svensk modell är internationellt en tämligen okänd företeelse men förekommer även i Finland.²

Omröstning enligt en fast och given turordning förekommer däremot även annorstädes, tex i Förenta Nationerna och i USAs kongress. Studiet av röstprocedurer är ett delområde inom public-choice teorin. Man skulle kanske förvänta sig att området länge varit föremål för omfattande in-

tresse både från samhällsforskare och praktiskt verksamma personer i politik och förvaltning. Detta stämmer endast så tillvida att en omfattande teori utvecklats efter 2:a världskriget med Duncan Black och Kenneth Arrow som pionjärer. Det är emellertid påfallande hur sent modern forskning på området kommit igång. I en nyligen publicerad bok skriver Michael Dummett (*Voting Procedures*, 1984, s 3):

"... especially in the last two decades, the theory initiated by Black and Arrow has been extensively developed, principally in articles published in learned journals. One of the most surprising features of all this is how recent this work is. Duncan Black devoted a section of this book to a historical survey. From this it emerged that almost the only serious work on the theory of voting that had previously been done was carried out in France just before the Revolution, by Borda, Condorcet, and Laplace . . ."

Condorcet ingick i en krets av lärda män som vid tiden för Ludvig den XIV:s trontillträde 1774 hade samlats kring ett program för förnyelse av det franska samhället och dess förvaltning. Condorcets idé var att tillämpa resultat och begrepp från klassisk sannolikhetslära, såsom binomialfördelningen och Bayes teorem, på röstningsförfaranden. Condorcets ansats utgör ett av de tidigaste exemplen på användning av kvantitativa modeller i samhällsvetenskap. Condorcets arbeten är inte särskilt lättillgängliga. Historikern Gillespie (1972), som intresserat sig för "problems arising out of the interaction between science and the social process", skriver om Condorcets verk:

It will hardly be worthwhile to follow him in these writings obscurely expounding the reasonings and procedures of probability itself in relation to causality and epistemology. Laplace had already explained these matters clearly and precisely. It will be more to the point to traverse the one area where Condorcet did make out

* För detta arbete har visst finansiellt stöd utgått från HSFR.

new ground, albeit somewhat blurrily. The area is indicated in the title.

Gillespie syftar här på Condorcets berömda *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendue à la pluralité des voix* (Paris, 1785).

Nordiska forskare har deltagit i den teoriutveckling som skett under efterkrigstiden: Bjurulf (1972), Gärdenfors (1975) och Nurmi (1983) är tre exempel. En intressant artikel nyligen i *Statsvetenskaplig Tidskrift* av Stenlund och Lane (1984a) behandlar röstmakt vid fackliga kongresser, med makt kvantifierad i indexform. Avsikten i denna uppsats är att – i Condorcets anda – med hjälp av några sannolikhetsberäkningar försöka belysa maktfördelningen mellan ledamöter i en röstande församling, där röstning sker enligt en fast turordning såsom vid kollegial omröstning. Som en intressant biprodukt av diskussionen framkommer en karakterisering av två sannolikhetsmodeller för röstbeteende, som ofta kommit till användning i litteraturen och som ligger till grund för två välkända maktindex, Banzhafs respektive Shapley-Shubiks.

2. Modeller för röstbeteende och maktindex

De i internationell tidskriftslitteratur vanligaste formerna av maktindex är *Banzhafs index* och *Shapley-Shubiks index*. Utgångspunkt för härledning av ett maktindex kan vara en sannolikhetsmodell för de röstandes beteende, med vars hjälp man beräknar sannolikheten att en ledamot skall ha ett avgörande inflytande på utfallet av en omröstning. Begreppet "avgörande inflytande" måste då givetvis närmare preciseras för att härledning av ett maktindex skall kunna ske. En annan startpunkt vid härledning kan vara en uppsättning intuitivt rimliga axiom, vilka man anser ett maktindex bör uppfylla.

En enkel och ofta använd sannolikhetsmodell för röstbeteende med hävd sedan Condorcets dagar är *binomialfördelningen*. Det avges antingen JA- eller NEJ-röst och p är sannolikheten för JA-röst, gemensam för alla n röstande. Vi har då sannolikheten för x JA-röster bland de n avgivna rösterna:

$$P_{\text{bin}}(x) = \binom{n}{x} p^x (1-p)^{n-x}, \quad x=0,1,\dots,n \quad (1)$$

För små och medelstora församlingar är formeln (1) bekväm att arbeta med och för större församlingar fungerar normalfördelningen utmärkt som

approximation. Viktiga antaganden bakom denna enkla röstmodell är följande:

- konstant p -värde, d v s sannolikheten för JA-röst är densamma för alla n ledamöter;
- oberoende röstande, d v s de röstande agerar oberoende av varandra vid omröstningen.

Direkt som den står är naturligtvis binomialfördelningen (1) en orealistisk modell för röstbeteendet: båda grundantagandena förefaller ytterst restriktiva. Man kan emellertid utvidga eller generalisera modellen mot större realism, t ex på följande sätt. Man bibehåller symmetri mellan de röstande – de betraktas liksom i binomialmodellen som likvärdiga eller utbytbara – medan sannolikhetsparametern p i formeln (1) nu själv antas vara en slumpvariabel med en egen sannolikhetsfördelning (se t ex Straffin, 1977 eller Stenlund och Lane, 1984b).

I ord uttryckt: man betraktar ett antal omröstningssituationer – propositioner – med varierande sannolikhet för JA-röst och man beräknar ett genomsnitt – en förväntad sannolikhet – över dessa propositioner för att utfallet skall bli just x JA-röster. Två modeller för röstande, som uppkommer genom denna ansats, har ofta används i litteraturen kring maktindex (benämningarna är från Straffin, 1977).

I. *Oberoendefallet*. I uttrycket för binomialfördelningen (1) fixeras p -värdet och sätts $= 1/2$ och vi har sannolikheten för x JA-röster

$$P_{\text{ober}}(x) = \binom{n}{x} (1/2)^x, \quad x=0,1,\dots,n \quad (2)$$

II. *Homogena fallet*. I formeln för binomialfördelningen (1) låter man parametern p ha en likformig fördelning över intervallet $(0,1)$. Efter integration av (1) får man den förväntade sannolikheten för x JA-röster

$$P_{\text{hom}}(x) = 1/(n+1), \quad x=0,1,\dots,n, \quad (3)$$

d v s *alla* utfall av JA-röster betraktas som lika sannolika under denna modell.

Formlerna (2) och (3) representerar två speciellt enkla modeller bland oändligt många tänkbara, som kan genereras via ansatsen ovan. Det är viktigt att observera att homogena fallet (3) implicerar ett *beroende* mellan de röstande. För att illustrera detta, beräknar vi sannolikheten för att ett godtyckligt par av röstande skall rösta på samma sätt, d v s antingen båda JA eller båda NEJ. Under

binomialmodellen (1) erhålles

$$P_{\text{bin}} \left(\begin{array}{c} \text{Två röstar} \\ \text{lika} \end{array} \right) = p^2 + (1-p)^2 \geq 1/2,$$

varvid lägsta värdet 1/2 antas då $p:1/2$, dvs för oberoendefallet I. Vid det homogena fallet (3) får vi däremot

$$P_{\text{hom}} \left(\begin{array}{c} \text{Två röstar} \\ \text{lika} \end{array} \right) = 2/3,$$

dvs ett klart högre värde på sannolikheten för överensstämmelse.³

Man kan betrakta de båda modellerna I och II som specialfall av urnmodeller, där man genom en "återläggningspolicy" kan skapa ett mer eller mindre kraftigt beroende mellan utfallen av successiva dragningar från urnan. Oberoendefallet svarar då mot dragning av "JA-" och "NEJ-kulor" med återläggning, under det att homogena fallet uppstår vid återläggning av ytterligare en kula av samma slag vid varje dragning. Urnmodeller har visat sig tillämpbara på problem vid kollektivt beslutsfattande (Berg & Bjurulf, 1983, Berg, 1985).

Den andra komponent som krävs för bestämning av ett index för makt eller inflytande vid en omröstning är en precis formulering – en definition – av vad som skall förstås med att vara "avgörande". Betrakta det enkla röstspel (voting game), som i symbolisk form kan skrivas: (3:2,1,1). I ord uttryckt: vi har tre spelare, säg 1,2 och 3, med vikterna (röstetalen) 2,1 och 1, respektive. För beslutsmässighet krävs åtminstone 3 (= spelets kvota). Vinnande koalitioner är här följaktligen; (1,2), (1,3) samt givetvis (1,2,3). Betrakta nu samtliga sex permutationer av de tre spelarna:

1,2,3 1,3,2 2,1,3 2,3,1 3,1,2 3,2,1

Den spelare som först åstadkommer ett tillräckligt röstetal för beslutsmässighet har markerats vid var och en av de 6 olika uppställningarna = permutationerna. Denne spelare är alltså i viss mening avgörande för det beslut som fattas och kallas i teknisk litteratur "pivotal".

Förfogar man över en sannolikhetsmodell för de röstandes beteende och en definition av vad som skall menas med "avgörande inflytande", kan man utnyttja modell och definition för att tilldela ledamöter-spelare maktindex uttryckta i sannolikhetsstermer. Shapley-Shubiks index är således en funktion av antalet gånger en spelare-

ledamot är avgörande = pivotal vid en omröstning, varvid alla permutationer betraktas som lika sannolika. Den sannolikhetsmodell som antas gälla är alltså vad som här kallats den homogena. I det aktuella exemplet får de tre spelarna följande Shapley-Shubik index: spelare 1 får 2/3, spelare 2 och 3 båda 1/6. Det är också möjligt att uttrycka indexet i termer av "swings", närmare bestämt det förväntade antalet övergångar från vinnande till förlorande koalition, då spelaren-ledamoten byter uppfattning. Banzhaf's index baseras just på antalet koalitioner, där spelaren är kritisk i den meningen att en vinnande koalition blir förlorande, då spelaren i fråga utgår. Den sannolikhetsmodell som kan sägas ligga till grund för Banzhaf's index är det oberoende fallet. I det numeriska exemplet blir Banzhaf's index i vektorform: (3/5, 1/5, 1/5).

3. Tillämpning på kollegial omröstning

Vi skall nu tillämpa modeller och begrepp från föregående avsnitt på omröstning i en församling, där man röstar enligt en fast turordning. För konktionens skull utgår vi från kollegial omröstning, men resultaten äger tillämplighet i andra fall, där man röstar enligt en given turordning. Vi betraktar således en nämnd (jury, kollegium, styrelse, etc) med en uppsättning ledamöter, som betecknas med vektorn $N = (1,2, \dots, n)$. Yngste ledamot är nummer 1, näst yngste 2 osv till n , som är nämndens äldste ledamot och den som röstar sist. För enkelhets skull antar vi att nämnden består av ett udda antal ledamöter och skriver i fortsättningen $n=2m+1$, där m är ett godtyckligt positivt heltal. Vi förutsätter också att nämnden står inför dikotoma beslut. Man röstar JA eller NEJ till ställd proposition och ingen avstår från att rösta. För beslut krävs enkel majoritet, dvs minst $m+1$ röster för JA- eller NEJ-sidan. Det är också viktigt att påpeka att vi betraktar alla ledamöters röster som likvärda, dvs diskussionen avser inte viktade röstspel ("weighted voting games"), som i exemplet i föregående avsnitt.

Med hjälp av sannolikhetsmodellerna från föregående avsnitt skall vi nu beräkna sannolikheten att en viss ledamot med sitt votum skall åstadkomma en majoritet för JA- eller NEJ-sidan. Till skillnad från vad fallet är vid härledningen av Shapley-Shubiks index, betraktar vi en fix turordning mellan de röstande, nämligen just den som anges av vektorn: $N = (1,2, \dots, n=2m+1)$. Det sannolikhetsindex som härvid framkommer för ledamöter-

na nummer $m+1, m+2, \dots, 2m+1$ ("spelare" med lägre nummer kan inte åstadkomma majoritet), är alltså inspirerat av Shapley-Shubiks index. Det kan naturligtvis diskuteras huruvida det som framkommer ur beräkningarna verkligen är att betrakta som ett "maktindex", en kvantifiering av ledamots inflytande i församlingen. Vårt index är således inte knutet till koalitionsbildning och ledamots effekt härpå. Rent intuitivt förefaller det emellertid rimligt att tillmäta de röstande som kommer senare i omröstningen en större chans att utöva ett inflytande på utfallet. För ledamöter på senare halvan öppnar sig möjligheter t ex för strategiskt röstande. Om ledamot nummer $m+i$ är den som åstadkommer att endera alternativet kommer upp till erforderliga $m+1$ röster sammanlagt, så saknar i viss mening de efterföljande röstande betydelse för utfallet: nämndens beslut är fattat.

Betrakta först en situation med $m+1$ avgivna JA-röster och m NEJ-röster. Vad är då sannolikheten att ledamot $m+1$ – "mittenmannen" – är den avgörande, d v s den som avger den $(m+1)$:a JA-rösten? Svaret är

$$P_{m+1} = 1 / \binom{2m+1}{m+1}, \quad (2)$$

om alla $\binom{2m+1}{m+1}$ arrangemang av $m+1$ JA- och m NEJ-röster är lika sannolika. Generellt blir sannolikheten att det är ledamoten nr $m+i$ som är avgörande i denna mening:

$$P_{m+i} = \binom{m+i-1}{i-1} / \binom{2m+1}{m+1}.$$

Speciellt för den sist röstande

$$P_{2m+1} = \binom{2m}{m} / \binom{2m+1}{m+1} = (m+1) / (2m+1)$$

d v s $\approx 1/2$ för stort m .

Ett numeriskt exempel visar hur formlerna fungerar. Låt $2m+1$ vara $= 9$, d v s samma antal ledamöter som i amerikanska högsta domstolen. Formeln

(2) ovan ger då följande tabell med sannolikhetsindex:

Tabell 1. Sannolikhetsindex vid församling med 9 röstande, 5 JA-röster

Röstande nummer:	5	6	7	8	9
Sannolikhet, p_i	1/126	5/126	15/126	35/126	70/126
	.0079	.0379	.1190	.2778	.5556

Sannolikheten är alltså betydligt högre för att det skall vara någon av ledamöterna i slutet av turordningen, som skall tippa över vågskålen, d v s vara "pivotal".

I stället för att betrakta ett fixt antal JA- och NEJ-röster fördelade slumpmässigt över de röstande, skall vi nu använda oss av en sannolikhetsmodell för att fördela JA- och NEJ-röster på ledamöterna. Närmare bestämt skall vi utnyttja de två enkla modeller som införts i föregående avsnitt under benämningarna "oberoendefallet" och "homogena fallet".

I. *Homogena fallet.* Vad är sannolikheten att ledamot nr $m+i$ skall vara avgörande för utfallet av en omröstning? Under modellen kan man härleda den enkla formeln:

$$P_{m+i} = 2(m+1) / (m+i+1), \quad i=1,2,\dots,m+1, \quad m=1,2,\dots \quad (3)$$

II. *Oberoendefallet.* Sannolikheten att det blir ledamot $m+i$ som skapar majoritet för sitt JA- eller NEJ-alternativ ges av binomialsannolikheten

$$P_{m+i} = \binom{m+i-1}{i-1} / (1/2)^{m+i-1}, \quad i=1,\dots,m+1, \quad m=1,2,\dots \quad (4)$$

För att illustrera numeriskt använder vi samma antal röstande som tidigare, d v s $2m+1 = 9$. Insättning i formlerna (3) och (4) ger de siffror som redovisas i tabell 2 nedan.

Tabell 2. Maktindex vid kollegial omröstning, homogena fallet och oberoendefallet med $2m+1=9$ ledamöter.

	Röstande nr				
	5	6	7	8	9
Oberoende röstande index:	8/128 .06	20/128 .16	30/128 .23	35/128 .27	35/128 .27
Homogena fallet index:	84/252 .33	60/252 .24	45/252 .18	35/252 .14	28/252 .11

Det är intressant att iaktta hur i exemplet maktfördelningarna blir praktiskt taget spegelbilder av varandra: oberoendefallet lägger makten hos de sist tillkommande röstande, under det att homogena fallet favoriserar de närmast mitten i turordningen. Detta är ingen tillfällighet för fallet $2m+1=9$ röstande, utan gäller generellt för formelerna (3) och (4). Förklaringen är följande. I det homogena fallet sprids utfallen av röstningen så att vi relativt ofta har klara majoriteter för JA- eller NEJ-sidan. Den ledamot som då definitivt åstadkommer majoritet för ena eller andra sidan kommer härvid ganska tidigt i turordningen. I oberoendefallet däremot förekommer oftare jämna utfall med knappa majoriteter och härvid kommer ledamöter med högre nummer oftare att fälla avgörandet.

De dramatiska skillnader mellan modellerna som här demonstrerats är inte intuitivt självklara. Det kraftiga utslag som ett beroende mellan de röstande åstadkommer vid kollegial omröstning är överraskande. Man kan också säga att den klassiska, svenska, kollegiala omröstningen lämpar sig alldeles utmärkt för att karakterisera de båda modeller för röstbeteende som går under benämningarna oberoendefallet och homogena fallet.

Det kan vara av intresse att avslutningsvis knyta an till ett klassiskt problem inom sannolikhetsläran, vilket går under benämningen "*Bertrand's ballot problem*" (Feller, 1986, sid 66). Om två kandidater, A och B, vid en omröstning erhåller respektive a och b röster, där $a > b$, så är sannolikheten för att kandidat A skall leda under *hela* rösträkningen bestämd av det enkla uttrycket: $(a-b) / (a+b)$.

För att knyta an till det föregående sätter vi totala antalet röstande $a+b=2m+1$ och antar att de röstandes beteende kan beskrivas av de ovan införda modellerna. Vi kan då beräkna den förväntade sannolikheten för att den vinnande kandidaten – det vinnande alternativet – skall leda genom hela rösträkningen.

I. *Homogena fallet.* Den förväntade sannolikheten blir

$$E(\Pr \left[\begin{array}{c} \text{Konstant ledning} \\ \text{vinnande kandidat} \end{array} \right]) = (m+1) / (2m+1) \approx 1/2 \quad (7)$$

II. *Oberoende fallet.* Motsvarande sannolikhet blir

$$E(\Pr \left[\begin{array}{c} \text{Konstant ledning} \\ \text{vinnande kandidat} \end{array} \right]) = \binom{2m}{m} / 2^{2m} \approx 1/\sqrt{\eta m}. \quad (8)$$

Sannolikheten att vi skall ha en och samma kandidat i konstant ledning under hela omröstningen är alltså betydligt lägre vid oberoendefallet (8) och avtar mot 0, då gruppens storlek ökar. Motsvarande sannolikhet för homogena fallet (7) är i stort sett konstant = 1/2 oberoende av församlingens storlek. Som vi redan konstaterat, har vi i det homogena fallet en tendens till klara majoriteter, varvid det vinnande alternativet ofta kommer att finna sig i ledning hela tiden under rösträkningen. I oberoendefallet uppträder knappa majoriteter med större frekvens och ledningen kan förväntas växla mellan de båda kandidaterna eller alternativen.

4. Avslutande kommentarer

Två enkla sannolikhetsmodeller och ett index för inflytande, inspirerat av Shapley-Shubiks index, har här använts för att belysa "maktfördelningen" i en församling, som röstar dikotomt enligt en fast turordning såsom vid kollegial omröstning. De resultat som framkommit visar hur stor betydelse graden av inbördes påverkan i nämnden har på utfallet vid en omröstning. Under en modell, som förutsätter fullständigt oberoende mellan de agerande, uppkommer majoriteter först sent vid rösträkningen och de ledamöter som röstar sist utövar stort inflytande på röstutfallet. Under en alternativ modell, som förutsätter ett visst mått av beroende mellan de röstande, kommer majoriteter att uppträda tidigare vid rösträkningen och ledamöter närmare mitten får i motsvarande grad ett större inflytande.

Vid en öppen omröstning, där de agerande hör och/eller ser hur andra röstar, är givetvis "oberoendefallet" en helt orealistisk modell för röstbeteende. Ofta föregås en omröstning av föredragning och diskussion, vilket ytterligare förstärker graden av "beroende" mellan angivna röster. Det hindrar givetvis inte att "oberoendefallet" har ett teoretiskt intresse som ett noll-läge, till vilket andra modeller kan relateras. Även i annan formell analys av kollektivt beslutsfattande har ett oberoendeantagande kommit att spela en viktig men kanske alltför stor roll. I ett arbete, som behandlar Condorcets röstparadox, skriver May (1971):

Perhaps the greatest defect of the mathematical model of voting processes is that judges are treated as linearly independent; the individual rank orderings are not explicitly affected by interaction among judges.

Förklaringen är att ett oberoendeantagande medger användning av enkla sannolikhetsmodeller av typ binomialfördelningen.⁴ Det är inte alldeles enkelt att föra in ett beroende i en sannolikhetsmodell, som skall beskriva röstbeteende. Som påpekats ovan, implicerar emellertid homogena fallet ett visst mått av beroende mellan de agerande: "alla påverkar i någon mån alla". Man kan dra den slutsatsen att ett ännu kraftigare beroende av detta symmetriska slag skulle innebära ytterligare förstärkt inflytande för röstande nära mitten av turordningen.

De begrepp och modeller som här använts kan – med någon modifiering – även användas vid en analys av röstande i ideologiskt splittrade församlingar (se Straffin et al 1981), varvid ett beroende får antas föreligga inom grupperingar av likatänkande. Den form av beroende eller påverkan mellan röstande som uppträder i form av partidisciplin kräver emellertid helt andra ansatser. "Analysenheten" blir här inte enskild röstande utan partiet och matematiska redskap får sökas inom den del av spelteorin som behandlar "viktade röstspel" (eng weighted voting games).

En uppsats nyligen av Stenlund et al (1985) diskuterar makt formellt och reellt, dataunderbyggd med material från Sveriges Riksdag. Den formella teorin för röstning bygger emellertid generellt i hög grad på modeller med apriori-sannolikheter (föreliggande uppsats utgör ett exempel härpå!). Avsaknaden av empiriskt material känns ofta som en brist. När det gäller speciellt kollegial omröstning och liknade förfaranden, vore det lätt att anvisa statistiska metoder för att testa fram modeller för röstbeteende i församlingar som använder metoderna. Härför krävs dataunderlag i form av detaljerade röstprotokoll.

Det kan slutligen vara av intresse att notera att den svenska modellen för kollektivt beslutsfattande, kollegial omröstning, lämpar sig alldeles utmärkt för att i kvantitativa och intuitivt lättförståeliga termer karakterisera välkända maktindex och de sannolikhetsmodeller som används vid härledning av desamma.

Noter och anmärkningar

Jag har haft stor nytta av synpunkter från redaktionen på en första version av denna uppsats.

- ¹ Jag är tacksam för denna referens från Torbjörn Vallinder.
- ² Jag är tacksam för detta påpekande från professor Hannu Nurmi, Åbo.
- ³ De mått på samstämmighet mellan röstande som här beräknats är komplementära till Raes välkända *fraktioniseringsmått* (Rae 1968).
- ⁴ Urnmodeller ger en viss möjlighet att komma ifrån oberoendeantagandet (se tex Berg, 1985).

Bibliografi

- Kenneth J Arrow. *Social Choice and Individual Values*. Cowles Commission Monographs, no. 12, andra upplagan. New York and London, 1963.
- Duncan Black. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge, 1958.
- Michael Dummett. *Voting Procedures*. Oxford, 1984.
- Robin Farquharson. *The Theory of Voting*. New Haven, 1969.

Referenser

- Berg, S (1985). Paradox of voting under an urn model: the effect of homogeneity. *Public Choice* 47, 377–387.
- Berg, S och B Bjurulf (1983). A note on the paradox of voting: Anonymous preference profiles and May's formula. *Public Choice* 40, 308–316.
- Bjurulf, B H (1972). A probabilistic analysis of voting blocs and the occurrence of the paradox of voting. I: R Niemi och H F Weisberg, red, *Probability models of collective decision making*. Merrill, Columbus, Ohio.
- Dummett, M (1984). *Voting Procedures*. Oxford University Press, Oxford.
- Feller, W (1968). *An Introduction to Probability Theory and Its Applications* (andra upplagan). John Wiley, New York.
- Gillespie, C C (1972). Probability and politics: Laplace, Condorcet, and Turgot. *Proceedings of the American Philosophical Society* 116, 1–20.
- Gärdenfors, P (1976). Manipulation of social choice functions. *Journal of Economic Theory* 13, 217–228.
- May, R M (1971). Some mathematical remarks on the paradox of voting. *Behavioral Science* 16, 143–151.
- Nurmi, H (1983). Voting procedures: a summary analysis. *British Journal of Political Science* 13, 181–208.
- Rae, D (1968). A note on the fractionalization of some European party systems. *Comparative Political Studies* 1, 413–418.
- Stenlund, H och J-E Lane (1984a). Röstmakt vid fackliga kongresser. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 87, 70–87.
- Stenlund, H och J-E Lane (1984b). The structure of voting-power indices. *Quality and Quantity* 18, 70–87.

- Stenlund, H, J-E Lane och B Bjurulf (1985). Formal and real voting power. *European Journal of Political Economy* 1, 59–75.
- Straffin, P D (1977). Homogeneity, independence and power indices. *Public Choice* 30, 107–118.
- Straffin, P D, M D Davis och S J Brams (1981). Power and satisfaction in an ideologically divided voting body. I: M J Holler, red, *Power, Voting and Voting Power*. Physica-Verlag, Würzburg.
- Strömberg, H (1984). *Allmän Förvaltningsrätt* (12:e upplagan). Liber förlag.

Ideologi, liturgi och sovjetisk politik*

AV STEFAN HEDLUND

Det som gör kanske allra störst intryck på västerlänningen vid hans första besök i Sovjet är de många paroller och slagord som lyser emot honom från väggar och tak. Med sina bjärta röda och gula färger bryter de av mot den annars så grå och enförmiga sovjetiska stadsbilden, och den som behärskar språket blir här upplyst om marxism-leninismens oöverbundenhet och partiets oöverträfflighet.

Intrycket av förbluffelse över denna märkliga parollvärld blir ingalunda mindre för den som försöker tränga ner under ytan. Tidningar, böcker, TV, offentliga framträdanden – överallt möter man manifestationer av den kommunistiska ideologin. För den oinvidde kan detta förefalla som ett tämligen mekaniskt och slentrianmässigt testuggande, svårt att ta på allvar kanske även för dem som är direkt inblandade.

Andra tecken tyder emellertid på att parollvärlden lever ett rikt eget inre liv. Fascinerande paralleller kan t ex dras mellan den ortodoxa kyrkans liturgi och partiets sätt att uttolka och presentera det officiella credot.¹ Många av dessa liturgiska drag bildar även underlag för den kremlologiska teckentydningen. Det vore således fel att helt lättvindigt avfärda ideologin som en propagandistisk och innehållslös fasad. Samtidigt – och kanske ännu viktigare – vore det också fel att uppfatta ideologi som något som hör endast Sovjet till:

I själva verket är det så, att explicita politiska ideologier uppstår när man försöker införa ett politiskt system som inte överensstämmer med befolkningens grundläggande värderingar. Hade denna överensstämmelse funnits hade man inte behövt ideologin.²

Så skriver Sidney Verba i sammanfattningen till en antologi med uppsatser om "politisk kultur" i olika politiska system, och det omedelbara intryck som förmedlas av detta påstående är onekligen just att ideologi skulle vara någonting specifikt för socialistiska samhällssystem. Verba är visserligen

försiktig nog att lägga betoning på "explicit" men intrycket finns där ändå.

Förvisso är det i viss bemärkelse så att det är just de socialistiska systemen som har den mest "synliga" ideologin. (Vilken amerikansk fysiker skulle t ex få för sig att citera Abraham Lincoln i en artikel om kvantmekanik, på det sätt som Lenins namn används av sovjetiska vetenskapsmän?) Men samtidigt är västvärlden fylld av en mängd minst lika offentliga utslag av en – i vid bemärkelse – lika ideologisk natur. Vilken roll spelar t ex neonreklam, Coca-Cola och allehanda små krokodiler och andra tillverkarsymboler i vårt eget samhälle? Sovjetmedborgaren torde förvisso sällan eller aldrig stanna upp för att begrunda det budskap som lyser emot honom från väggar och tak, men hur ofta reflekterar vi egentligen själva över de olika budskap som vi dagligen överskölsjs av?

Att reklamen i väst inte är innehållslös torde vara ett obestritt faktum, och samma perspektiv kan vi anlägga på den "kommunistiska reklamen" i öst. Det rör sig om undermedveten perception. Sovjetmedborgarna kanske inte medvetet registrerar den parollvärld som omger dem, men helt opåverkade av den lär de knappast vara.

Den stora skillnaden mellan Öst och Väst på denna punkt ligger i budskapets form och syfte. "Marknadsideologin" i Väst syftar till att påverka individen i valsituationer som karakteriseras av konkurrens, och vädjar härvid till begrepp som individualism och självkänsla. "Parollideologin" i Öst har ett rakt motsatt syfte. Dess funktion är att undertrycka alla yttringar av individualism, för att i stället – genom att vädja till kollektivism – främja likriktning och skapande av ett homogent kollektiv som rör sig framåt i enlighet med den av partiet utstakade kursen.

Dessa olika syften gör att budskapets form även kommer att vara annorlunda. Reklam och propaganda i Väst är varierad, färgstark och upp- enbart differentierad efter målgrupper. Propa-

gandan i Öst är stereotyp och floskelbetonad, och det krävs ett tränat öga för att uppfatta målgrupps-differentiering. Det är om den senare som denna artikel skall handla.

Vi skall nedan närmare studera två viktiga funktioner som på olika sätt fylls av den sovjetiska ideologin. Den första rör den *politiska* dimensionen. Givet vad som ovan sagts om budskap, är det uppenbart att ideologi spelar en stor roll i sovjetisk maktpolitik. Denna skall vi börja med att undersöka. Ideologins andra funktion återfinns i den *ekonomiska* dimensionen, och är en direkt konsekvens av den politiska funktionen. Genom ideologins stora roll i maktpolitiken kommer även utformningen av den ekonomiska politiken att till viss del nödgas gå i ideologiskt bestämda banor. Detta utgör vårt andra undersökningsobjekt.

Ideologi är emellertid ett vagt och svårdefinierbart begrepp, och innan vi ger oss in på vår egentliga diskussion skall vi börja med att kortfattat avgränsa det för våra syften.

En ideologisk exkurs

På ett rent intuitivt plan skulle nog de flesta säga att de vet vad ideologi innebär. Det kan vara svårt att definiera en elefant, men man skulle nog känna igen den om man mötte en. En sådan intuitiv tolkning är vi emellertid inte mycket hjälpta av. Samtidigt har, trots att begreppet ingalunda är nytt, ingen mera konkret definition kommit att bli accepterad: "I rimlighetens namn borde vid det här laget någon specifik innebörd [av begreppet ideologi] ha utkristallierats. Ändå är detta inte fallet. Ordet förblir både deskriptivt och pejorativt, både analytiskt och normativt", skriver Daniel Bell i en artikel om sovjetisk ideologi och politik.³

Om vi skall lyckas föra diskussionen förbi det rent terminologiska planet, behövs dock en klar definition, och Bell summerar här fyra betydelser i vilka begreppet "ideologi" har använts. Den *första* är som det användes av Marx i *Die deutsche Ideologie*, där ideologi sågs som "falsk medvetenhet", och där uppfattningen, att idéer skulle kunna påverka eller forma verkligheten, förlöjligades. Den *andra* är uppfattningen, att alla idéer är socialt bestämda, vilken har lett till utvecklingen av kunskapssociologin. Den *tredje* är något annorlunda, i det att den ser ideologi som ett sätt att rättfärdiga olika intresseyttringar. *Slutligen* finns det uppfattningen av ideologi som en samhällssyn, som ett idésystem avsett att mobilisera individer till handling (revolutionär ideologi

är givetvis typexemplet här).⁴

Andra indelningar skulle givetvis vara möjliga, men Bells tjänar våra syften väl. Han visar hur fokus skiftar från vad ideologin *är* till vad den *gör*. Hans första två användningsområden hänför sig till idéernas ursprung och karaktär, medan de två senare mera rör deras praktiska funktion. Det är precis den senare som vi är intresserade av här och vi skall därför undvika vidare diskussion av ideologins inre väsen, för att i stället ägna oss åt att närmare studera dess praktiska funktion.

"En ideologis funktion är att konkretisera ett samhälles värderingar och normer", skriver Bell⁵ och detta närmar sig kärnan av vår diskussion. Värdesystem och normer är av uppenbar relevans för varje diskussion av ideologi och genom att angripa problemet från denna infallsvinkel skall vi försöka sprida ljus över vår första problemställning: sambandet mellan ideologi och maktpolitik. Som utgångspunkt för denna diskussion skall vi ta en allmän diskussion av ideologiers roll i olika samhällssystem.

Ideologi och samhällssystem

Den amerikanske ekonom-historikern Douglass North erbjuder en intressant utgångspunkt för denna diskussion genom att framhålla en inbyggd motsättning i den neoklassiska ekonomiska modellen. Å ena sidan antas det där att alla individers beteende styrs av en önskan att maximera den egna privata välfärden. Å den andra antas de också samtidigt kunna enas om en uppsättning gemensamma regler för detta beteende, något som givetvis är nödvändigt för att staten och det politiska systemet skall kunna fungera. Rationellt beteende i det förra fallet utesluter emellertid rationellt beteende i det senare. Som North påpekar, ligger det "i den neoklassiske aktörens intresse att bryta mot dessa regler så snart en individuell nytto-kostnadsanalys dikterar ett sådant handlande".⁶

I botten av detta dilemma ligger det klassiska "snålskjutsproblemet". Alla skulle förmodligen hålla med om att nedskräpning, tex, leder till att den totala gemensamma välfärden reduceras. För den enskilde individen är det emellertid förenat med en kostnad – i form av tid eller ansträngning – att avstå från att skräpa ner. Samtidigt är kostnaden för individen av hans egen nedskräpning mycket liten. Den delas lika av alla (det sk 1/n-problemet). Eftersom den privata kostnaden i det förra fallet således med stor sannolikhet är större än i det senare, bjuder rationellt handlande att

man skall ge naturvårdshänsynen på båten. Norths tillspetsade fråga lyder: "Hur stor kostnad är jag villig att bära innan jag blir en gratispassagerare och börjar kasta ölburkar ut genom bilfönstret?"⁷

I denna formulering är svaret uppenbart, och om alla individer handlar rationellt kommer vi att hamna i den situation som brukar beskrivas som "fångarnas dilemma".⁸ Om alla hade avstått från att skräpa ner skulle den totala välfärden blivit störst. Nu är emellertid spelreglerna sådana att denna utgång blockeras. Attraktionen för den enskilde av att skräpa ner är helt enkelt för stor. Vi hamnar i en fälla, där alla skräpar ner och där den totala välfärden sjunker.

Ett sätt att förhindra detta är att använda sanktioner av olika slag, men för de flesta regler som finns i ett fungerande samhälle skulle kostnaden för effektiva sanktioner bli större än den uppnådda välfärdsökningen. Det är t ex uppenbart att det lönar sig att använda kraftfulla sanktioner mot dem som stjälar och mördar, men vad gör vi med den som svär i busskön? Om alla individer betedde sig rationellt, enligt en privat nytto-kostnadsanalys, skulle mycket få av samhällets regler bli åttlydda. Ändå observerar vi faktiskt att de allra flesta regler hörsammas av de allra flesta individer, och detta inte enbart av rädsla för polisen. Det är här ideologin kommer in.

Roten till det onda i snålskjutsproblemet är att det lönar sig för den enskilde att bryta mot vissa regler för att öka sin egen välfärd. För att korrigera detta beteende måste vi öka hans kostnader för att bryta mot dessa regler. Som vi redan påpekat, är juridiska och ekonomiska sanktioner möjliga endast i vissa fall. I övrigt är vi hänvisade till att pålägga individen *moraliska* kostnader för att bryta mot samhällets regler. Starka moraliska och etiska principer blir det cement som skapar social stabilitet och som håller samman ett fungerande samhälle. (Samarbete är också den uppenbara lösningen på fångarnas dilemma.)

Endast genom att explicit ta hänsyn till denna ideologins funktion kan vi förklara de betydande investeringar som alla samhällen gör i att skapa legitimitet. Framför allt bidrar det dessutom till att förklara de investeringar som görs i grundläggande utbildning, investeringar som inte helt kan förklaras som investeringar i humankapital, i avsikt att öka individens direkta produktivitet. Genom att inpränta vissa normer och värderingar i den uppväxande generationen, hjälper ideologin till att socialisera dem i den gemensamma miljön.

Normsystemet förenklar beslutsprocessen genom att vissa typer av beslut kommer att bli otänkbara. Ideologin blir ett kostnadsbesparande hjälpmedel för samhällsbyggaren.

Ideologisk legitimitet

Här närmar vi oss ideologins Öst-Väst-dimension. "Dess [ideologins] fundamentala mål är att förmå gruppen att avvika från en enkel, hedonistisk, individuell nytto-kostnadsanalys", skriver North och framhåller samtidigt att den nödvändiga investeringen kommer att bli beroende av hur mycket det nya etablerade systemet avviker från det förra: "Kostnaderna för att upprätthålla den bestående ordningen är inverst relaterade till systemets legitimitet."⁹

Anta att en given grupp eller befolkning har en uppsättning normer och värderingar om vad som i någon mening är "rätt". Varje försök att införa ett samhällssystem som avviker från detta värdesystem måste då med nödvändighet följas av ett försök att sammanjämka värdesystem och verklighet. Som Rousseau påpekade i sin *Contrat social*, är den starkaste aldrig stark nog att styra om han inte omvandlar makt till rätt och lydnad till plikt.¹⁰ En revolutionär politik kommer därför att vara mera beroende av en explicit och kraftfull ideologi än en reformistisk sådan. I det samhälle som inte förlöpande "mobiliserar" sin befolkning, utan i stället blir pluralistiskt och diversifierat, kommer ideologin att bli diffus och dämpad.

Om vi nu övergår till att jämföra utvecklingen i Öst och Väst, finner vi att västvärldens politiska system har vuxit fram gradvis, under en relativt lång tidsperiod. Värdesystem och verklighet har således haft gott om tid att anpassa sig till varandra, och ideologin har blivit lågmäld, för en del kanske t o m osynlig.¹¹ I öststaterna däremot, är det existerande politiska systemet relativt ungt. Det infördes dessutom i ett slag och representerade ett betydande brott med det gamla systemet. Det är därför föga ägnat att förvåna att den "ideologiska anpassningen" fortfarande pågår. Den kritiska frågan är snarare om det sker en konvergens mellan värdesystem och verklighet. Detta dilemma har fångats väl av Alfred Meyer:

Att övertyga sovjetmedborgarna om att deras var den bästa av tänkbara världar visade sig svårt. Följaktligen blev ideologin inte trovärdig. Konsekvenserna av detta var inte bara ökad rigiditet, utan även en allt intensivare indoktrinering. [...] Intensiteten i indoktrineringen och det officiella credots rigiditet är inverst proportionella

till doktrinen trovärdighet. Dessa element är dessutom ömsesidigt förstärkande.¹²

De dynamiska aspekterna på anpassningsprocessen är således viktiga. Som North påpekar, "ändrar individerna sin ideologiska övertygelse när deras faktiska erfarenheter inte stämmer med ideologin. De försöker arbeta ut nya rationaliseringar som bättre överensstämmer med verkligheten".¹³ Om vi har en *utopisk* ideologi, dvs en vars löften är relaterade till framtiden, är det av avgörande betydelse att verkligheten åtminstone utvecklas i rätt riktning.¹⁴ Om detta inte sker måste man antingen revidera ideologin eller tvingas se hur individerna anpassar sin övertygelse till verkligheten. Ett glapp uppstår mellan officiell ideologi och individuell övertygelse, vilket kan starta en kumulativ process.

Här kan vi ha en viss hjälp av att skilja mellan *legitimering* och *socialisering*.¹⁵ I det förra fallet används ideologin för att förmå individen att acceptera systemet, i det senare för att vänja honom vid hans plats inom det. Skillnaden är viktig, även om bägge processerna måste verka parallellt. För att legitimera systemet, måste en klar, om än censurerad, förbindelse med det förflutna upprätthållas, såväl i termer av doktrin som beträffande nationella symboler och riter. Detta begränsar möjligheterna att alltför mycket vända och vrida på ideologin. För att socialisera individerna måste, å andra sidan, uppställda löften hållas levande och samtidigt på något sätt vara förenliga med den observerade verkligheten.

Gapet mellan löften och verklighet fyller en väsentlig funktion i strävan efter att mobilisera individerna och att legitimera regimens maktinnehav. Det får emellertid inte vara alltför stort. Någonstans finns en gräns, bortom vilken individernas anpassningsprocess kommer att gå åt "fel" håll. Socialiseringen kommer att misslyckas, och i stället sker en "atomisering" av frustrerade individer. Systemets sökande efter legitimitet kommer härigenom under press. För att motverka individernas missnöje tilltar propagandan i intensitet och förlorar därigenom ytterligare i trovärdighet.¹⁶ En ond cirkel har etablerats. Ideologin omfattas inte längre av medborgarna. Den har blivit ett medel för att automatisera dem i syfte att förhindra intresseartikulation.

Maktpolitik

En lika viktig men kanske mera subtil funktion hos ideologin är den som riktar sig inåt, mot cent-

rum, i stället för neråt, mot individerna. För att förstå denna funktion skall vi börja med att se på de mycket olika krav som har ställts på ideologin i Öst respektive Väst. Varje ideologi måste med nödvändighet innehålla ett antal motsättningar och inkonsistenser. Det är svårt att tänka sig en världsåskådning som erbjuder inbördes konsistenta svar på alla tänkbara frågor. Konsekvenserna av sådana motsättningar kommer emellertid på ett avgörande sätt att bero av vilka uppgifter ideologin ställs inför. I västvärlden har demokratin vuxit fram under århundraden utan att någonsin exakt definieras eller kodifieras. En pragmatisk inställning har ofta varit tillräcklig för att lösa de problem som har dykt upp. Några anspråk på dess vetenskapliga eller filosofiska natur har inte heller framförts.

Inom östblocket gäller motsatsen. Marxism-leninismen har ända från början presenterats som en vetenskapligt korrekt tankebyggnad som erbjuder rätt svar på alla tänkbara frågor. Mot denna bakgrund kommer naturligtvis varje form av motsättning eller inkonsistens att vara mycket allvarlig. Hela ideologin sätts på spel.

Strävan efter enighet och sammanhållning av partiapparatens skapar ett behov av ett konstant uttolkande av doktrinen. När anspråk görs på "rationalitet" och "vetenskaplighet" blir doktrinen konsistens oundgänglig. Skulle uppenbara inkonsistenser accepteras, kommer hela doktrinen trovärdighet att hotas.¹⁷

Följaktligen har också mycket tid och energi ägnats åt att försöka harmonisera ideologins olika delar. Sådana försök råkar emellertid – som David Comey har observerat¹⁸ – lätt in i en ond cirkel. Varje försök till mera detaljerad kodifiering leder till att nya motsättningar avslöjas, vilka kräver ytterligare detaljerade förklaringar, osv. Det konstanta uttolkande av credot som selsätter så många sovjetiska funktionärer – och som lämnar så många västerlänningar oförstående och förbluffade – utgör en förrädisk fälla. Trots att många förmodligen inser att varje försök att finna fullständig logisk konsistens är dömt att misslyckas, är det omöjligt att avbryta sökandet. Detta skulle ju innebära ett erkännande av att teorin – eller ideologin – inte är fullständigt och vetenskapligt korrekt.

Den sovjetiska ideologins rigiditet reflekteras också i de krav som ställs på sovjetmedborgare i allmänhet och på partimedlemmar och högre funktionärer i synnerhet. Marxism-leninismen måste inte bara accepteras. Den måste också ingå-

ende studeras och smältas. I tal såväl som i skrift måste sovjetmänniskan dokumentera en åtminstone rudimentär förståelse av ideologins mest grundläggande principer. Dess officiella funktion reflekteras i den mycket viktiga principen om *partijnost* (partimässighet), vilken innebär att allt som sker skall ses ur partiets synvinkel, och allt som görs skall göras för partiets bästa. Denna princip ger partiet monopol på att uttolka Läran och garanterar samtidigt dess ofelbarhet härvidlag, ungefär som när påven uttalar sig *ex cathedra*.

Bell går till och med så långt som att hävda att principen om *partijnost* innebär att "det inte är credot som sådant utan anspråken på uttolkarnas ofelbarhet som blir mekanismen för social kontroll. [...] Bara på detta sätt kan partiet rationalisera uppgivandet av en gång heliga doktriner och införandet av nya sådana som kanske har föga grund i gamla dogmer".¹⁹ Han pekar också på ideologins viktiga funktion som ett sätt att svetsa samman dem som är utvalda att uttolka den:

En officiell ideologi är samtidigt en princip för inneslutande och uteslutande. Den definierar det officiella credot och den identifierar fienden eller kättaren ... Genom sin status som officiellt credo kräver ideologin en offentlig lojalitetsförklaring från alla dem som har ansvarsfyllda positioner i samhället.²⁰

Vikten av denna princip kan inte nog understrykas. Det ligger i den officiella ideologins natur att den *måste* måla i svart och vitt. Nyanser gör kommandon diffusa, och försvårar därmed indelningen i "trogna" och "kättare". Samtidigt är denna tröga form för beslutsfattande väl lämpad för att skapa politisk stabilitet, och det senare är av utomordentlig vikt givet den historiska erfarenheten. Låt oss sammanfatta argumenten så långt.

Stabilitet framför allt

Kärnpunkten i sambandet mellan ideologi och samhällssystem ligger i harmoniseringen av den offentliga politikens mål med individernas övertygelse och värdesystem. Misslyckas denna harmonisering utvecklas en explicit och väl synlig ideologi som en ersättning för den misslyckade socialiseringen av individerna. Den bidrar aktivt till att förhindra intresseartikulation och därmed till att skapa politisk stabilitet mellan ledare och ledda. Som en följdkonsekvens av detta gap kommer ideologin även att få en väsentlig funktion som ett kontrollinstrument inom den styrande eliten. Den håller samman nomenklaturen och hjälper till att utforma den kollektiva viljan.

Dessa två funktioner kan förklaras med hjälp av en slående enkel modell som har presenterats av den amerikanske ekonomen Albert Hirschman.²¹ Han utgår ifrån individers olika reaktioner på försämring i varors/tjänsters kvalitet. För den missnöjde konsumenten av en vara, eller medlemmen i en organisation, finns det två möjligheter att reagera: sorti (exit) och protest (voice). I det förra fallet slutar man köpa varan eller lämnar organisationen, i det senare protesterar man mot kvalitetsförsämringen men kvarstår som kund/medlem.

Ytligt sett kan denna modell inte tyckas ha någon tillämpning på Sovjet, där både sorti och protest synbarligen är effektivt blockerade. Om vi emellertid modifierar definitionerna något, kan vi påvisa att Hirschmans mekanismer i allra högsta grad är i arbete. Låt oss utgå ifrån att en organisation som varken tillåter protest eller sorti kommer att vara instabil. Ett internt tryck av missnöje kommer att byggas upp som inte får något utlopp. Allt hårdare repression blir nödvändig. Samtidigt kommer inga mekanismer att finnas som kan hejda en kvalitetsförsämring. Detta passar väl in på Stalintiden.

Efter Stalin valde man att söka förbättra modellen efter två linjer. Den första syftade till att sänka trycket i systemet, genom att i begränsad mening "tillåta" sorti. De som var mest benägna till protest förpassades på olika sätt i exil,²² medan de övriga utsattes för ett slags "mjuk" sorti inom systemet, via den atomiseringsprocess vi har beskrivit ovan. I bägge fallen fungerade ideologin som ett filter för att sälla kättare från trogna.

Lika viktig var den mekanism man använde för att skapa stabilitet inom den styrande eliten. Hirschman har visat att lojalitet med grupper och organisationer hänger starkt samman med de kostnader som finns för in- och utträde.²³ Den som får genomgå drastiska initieringsriter kommer att uppvisa en mycket starkare lojalitet med en organisation än den som mera lättvindigt vinner inträde. Denna lojalitet förstärks dessutom av stora kostnader för utträde. Lojaliteten mellan nomenklaturisterna skall därför inte enbart ses som ett sätt att värna om platserna vid "köttgrytorna". Det är förenat med stora kostnader att lära in och smälta den ideologiska liturgin och man kommer därför – möjligen omedvetet – att uppvisa en betydande lojalitet med detta system.

Skillnaderna mellan ledare och ledda är således av stor betydelse. Medan de senare måste hållas under kontroll, har den officiella ideologin varit framgångsrik i att skapa stabilitet och solidaritet

bland de förra. Liturgin ökar den politiska kontrollens effektivitet inom makteliten. Behovet av terror minskar eller försvinner. Så långt ideologins roll i den politiska sfären.

Ideologi och praktisk politik

En väsentlig konsekvens av ideologins funktion inom maktpolitiken är att även utformningen av den praktiska politiken måste dras in i samma sfär. Comey pekar här på tre olika funktioner som ideologin kan fylla. Den kan vara *föreskrivande*, vilket innebär att den tjänar som en praktisk handledning, eller ett rättesnöre, vid beslutsfattande. Den kan vara *maskerande*, vilket innebär att en rökridda av ideologiska uttalanden används för att dölja det faktiska skeendet. Slutligen kan den vara *rationaliserande*, vilket innebär att lämpliga citat från lärofäderna väljs ut för att motivera och stödja sådana åtgärder som för tillfället – av olika skäl – bedöms vara nödvändiga.²⁴

Dessa tre funktioner är inte konkurrerande hypoteser. De är snarare olika delar av ett spektrum, där den ”föreskrivande” ligger nära en idealistisk tolkning medan den ”maskerande” utgör en cynisk sådan. Mellan dessa ändpunkter ligger ett brett område där bägge motiven spelar in. Den faktiska sovjetiska politiken har över tiden rört sig fram och tillbaka över detta spektrum.

Ideologins *föreskrivande* funktion är kanske den som är enklast att definiera och exemplifiera. De israeliska kibbutzerna och Julius Nyereres program för tanzanisk socialism utgör två fall där ideologiska principer och föreställningar har haft ett stort inflytande, både i positiva (du skall) och negativa (du skall icke) termer.

Vi måste dock vara försiktiga med sådana tolkningar. Det avgörande testet är att mera snävt definierad ekonomisk effektivitet måste ha fått stå tillbaka för icke-ekonomiska mål, i enlighet med ideologiska principer. En avvikelse från ett ekonomiskt rationellt beteende kan t ex vara dikterad av en önskan om att uppnå en jämnare inkomstfördelning, till priset av lägre effektivitet. Den kan emellertid lika gärna vara dikterad av en individs eller en grups strävan efter makt eller personliga fördelar. Ett utmärkt exempel är det i socialistiska stater vanliga förbudet mot privata mellanhänder.

Introduktionen av ett statligt handelsmonopol kan vara dikterad av en önskan att förhindra exploatering. Bevekelsegrunden kan emellertid lika väl vara att kontrollera handeln för maktavarnas egen privata vinning. I bägge fallen kommer sam-

ma ideologiska täckmantel att användas. I det förra fallet skulle vi kalla den *föreskrivande*, i det senare *maskerande*. Tanzania erbjuder på denna punkt ett slags hybridfall, där mycket pekar på att bevekelsegrunden gradvis har förskjutits från det förra till det senare, efterhand som byråkratiska partsintressen har kommit att dominera ideologisk övertygelse.

Vilket har då fallet varit i Sovjet? Vissa bedömare skulle här kallt avvisa varje försök till en idealistisk tolkning av den sovjetiska politiken. Joseph Berliner använder t ex parallellen med ett socialistiskt parti som kommer till makten i ett underutvecklat land, utan varje kännedom om marxistisk teori – undantaget principen om statligt ägande – och utan andra önskemål än att förbli vid makten och att hävda sig mot yttre fiender. Hans slutsats av jämförelsen är entydig:

Det är denna författares uppfattning, att partiet med all sannolikhet skulle införa precis den politik och det ekonomiska system som har utmärkt Sovjets ekonomiska utveckling, och detta helt utan varje form av referens till marxistisk teori.²⁵

I stället för att ledas av ideologiska principer, skulle partiets politik präglas av kulturtraditioner, utvecklingsnivå, aktuella politiska förhållanden, de politiska ledarnas psykologiska egenskaper – ”och inte av någon del av en systematisk marxistisk teori”.²⁶ Om revolutionen hade inträffat i ett industrialiserat land – vilket för övrigt skulle varit teoretiskt ”rätt” – skulle utvecklingen med all sannolikhet ha varit väsentligt annorlunda. Det verkligt karakteristiska draget i den sovjetiska politiken är därför, enligt Berliner, inte marxism-leninismen som sådan utan ekonomisk underutveckling i kombination med maktpolitiska ambitioner.

Denna tämligen cyniska tolkning av ideologins roll för oss över till spektrets andra ändpunkt, den *maskerande* funktionen. Att Stalin vände och vred ideologin för att anpassa den till sina egna syften torde vara tämligen klart. Hans brutala undertryckande inte bara av politisk opposition utan även av vetenskapliga tidskrifter, statistik och informationsinsamlande i största allmänhet, kan bara förklaras utifrån ett Orwellskt perspektiv. Likvideringen av kulakerna ”söm klass” är förmodligen den bästa illustrationen, där täckmanteln av ”klasskamp i byarna” användes för att dölja krossandet av politisk och ekonomisk opposition från bönderna.

Det är emellertid tom i detta fall alltför enkelt att helt och hållet avfärda ideologin som enbart en rökråd. Sovjetisk ideologi är långt ifrån konstant utan förändras kontinuerligt, åtminstone till sin uttolkning:

Ingen distinktion upprätthölls mellan den ursprungliga doktrinen och den aktuella tillämpningen. Vid varje tillfälle hävdades att den aktuella uttolkningen överensstämde med vad marxismen alltid hade inneburit. På detta sätt hölls ideologin aktuell, rigid i terminologi och allt striktare iakttagen, samtidigt som dess innehåll kontinuerligt anpassades till den praktiska politikens behov. Den ideologiska vektorn blev alltså böjd snarare än avtrubbad.²⁷

Denna uppfattning av ideologi som ett flexibelt instrument, anpassningsbart till aktuella behov, omfattas även av andra: "Sovjetisk ideologi har aldrig stått stilla. Den har alltid befunnit sig i en process av kontinuerlig omdefiniering, med övergivande av hela områden av teoribildning och fokuserande av andra"²⁸ skriver tex Nigel Harris. Denna avsaknad av en klar och entydigt definierad ideologi aktualiserar frågan om sambandet mellan ideologi och verklighet, och detta kommer väl till uttryck i den tredje av de ideologiska funktioner vi ställde upp ovan.

Uppfattningen av ideologi som *rationaliserande* är en hybrid och kommer som sådan förmodligen närmare verkligheten än de två extremer vi har diskuterat ovan. Denna tolkning kan också vara mycket användbar. Som Morris Bornstein noterar i anslutning till användandet av marxismens ekonomiska lagar: "Det kontinuerliga understrykandet av dessa 'ekonomiska lagar' är ... ett försök att rättfärdiga och legitimeras ekonomiska politik i ideologiska termer."²⁹ Om man vill genomföra ekonomiska åtgärder som kanske inte är så populära, kan det vara behändigt att ha några lämpliga citat från lärofäderna till hands.

Denna användning av ideologin kan också förklara de många motsägelser man ofta finner mellan olika citat från samma källa. Eftersom alla lärofäderna – om än i varierande grad – ändrade inställning i olika frågor över tiden, torde det vara möjligt att finna lämpliga citat från de flesta källor för att styrka de flesta typer av åtgärder. Brytningen mellan NEP och "krigskommunismen" utgör här ett utpräglat exempel.

Det svåra är att avgöra huruvida denna funktion är aktiv eller passiv, dvs om det rör sig om en ömsesidig påverkan mellan ideologi och praktisk politik, eller om ideologin har degenererat till en

tom fasad, ett rutinmässigt testuggande som lever ett eget liv utan att påverka omvärlden. Detta problem är intimt förknippat med vad vi ovan sade om konvergens mellan ideologi och verklighet: om den observerade verkligheten över tiden närmar sig ideologins utlovade utopi bör ideologin dämpas och bli mera diffus.

Uppfattningen av ideologin som en utdöende ritual blev alltmera populär under tiden efter Stalins död. Många västländska bedömare förutspådde en utrensning av ideologisk "bråte", och att en jakt på effektivitet hade påbörjats.³⁰ Morris Bornstein, tex, talade om "erosion av ideologin i den ekonomiska sfären".³¹ Som Willem Keizer har påpekat, var emellertid denna tro på en "ny ekonomi" och på "ideologins slut", mera ett element av västländsk ideologi än av realistisk bedömning.³² Roy Laird kom sanningen nära då han anmärkte:

Marx är död! Med all sannolikhet var tiden för frånfallet slutet av den "revolutionära smekmånaden" i slutet av 1918, och skarprättaren var Lenin. [...] Sovjetisk ideologi genomgår kanske en radikal förändring, men ändå pekar mycket på att när den äld falnar som tändes av Chrusjtjevs tal [vid den 20:e partikongressen], kommer den nya tankebyggnaden att vara slående lik den gamla.³³

Händelseutvecklingen under sjuttioalet och början av åttiotalet har definitivt bekräftat Lairds spådom. Ideologin är fortfarande i högsta grad levande och är fortfarande svår att tolka för den utomstående. Att det inte rör sig om någon tom fasad har också varit den grundläggande tesen i vår framställning ovan. Liturgin existerar inte i ett vakuum utan har väsentliga funktioner att fylla. Härav följer också att den hela tiden måste anpassas till verklighetens krav. Sambandet mellan ideologi och verklighet blir därigenom ömsesidigt. Detta i sin tur innebär såväl krav som restriktioner på förändring:

Det största ideologiska problemet för regimen är att bibehålla credots centrala delar, eller att vid behov omdefiniera dem, för att bibehålla kontinuiteten med det förflutna och en realistisk orientering till det nuvarande.³⁴

Här har Bell fångat såväl legitimerande och socialiserande funktioner, som gränsen för vilka omdefinitioner som är möjliga. Ideologin utgör en broms för ekonomisk och politisk förändring, inte så mycket därför att vissa principer är heliga, utan

därför att en omorientering måste gå långsamt. Ideologins grundprinciper utgör kärnan i den kontrollmekanism som styr och håller samman nomenklaturen och snabba eller stora förändringar kan få ödesdigra destabiliserande konsekvenser. Ideologiska blockeringar är således inte en fråga om heliga kor utan om en pragmatisk strävan efter stabilitet. Konsekvenserna för den ekonomiska politiken – i form av ineffektivitet och trögrörlighet – är det pris man får betala.

Slutsatser

En analogi med ekonomiska konkurrensformer kan få tjäna som referensram för att sammanfatta de resultat vi kommit fram till ovan. Ideologi i någon form finns i alla samhällssystem. I Väst fungerar den på ett sätt som kan liknas vid marknaden under perfekt konkurrens. Ideologin är (liksom konkurrensen) så väl integrerad i systemet att den inte "syns". Genom att den harmoniserar befolkningens värdesystem med den politiska och ekonomiska utvecklingen tjänar den som ett kostnadsbesparande redskap. Individerna sluter upp bakom regeringens politik. En viktig förutsättning för detta är dock att systemet tillåter intresseartikulation. Konvergensen mellan nya mål och gamla värdeföreställningar kan löpa smidigt. Systemet blir *konsensusstabil*.

I Öst saknas sådana möjligheter till intresseartikulation, och detta är av avgörande betydelse. Samhällets utveckling bestäms av ett "oligopol" (Politbyrå) eller av en "monopolist" (Stalin). I den ekonomiska teorin blir de yttre tecknen på konkurrens allt tydligare ju mer den begränsas, och i den politiska analogin blir ideologin allt mera synlig ju sämre den fyller sin harmoniserande funktion. I extremfallet monopol finns ingen konkurrens, på samma sätt som en renodlad diktatur inte har något behov av en ideologi. Dessa extremfall torde vi dock aldrig råka på i sin rena form; inte ens Stalin torde ha ansett sig helt säker.³⁵

Mera intressant är oligopolfallet. Här kan ideologin fylla sin harmoniserande funktion, men situationen blir instabil. Ett försök till större kursändring, dvs att införa ett system som i avsevärd grad avviker från befolkningens existerande värdesystem, kan leda till att konvergensprocessen mellan verklighet och värdesystem kollapsar. I detta fall degenererar ideologin till den dubbla funktion som beskrevs ovan.

På *individnivå* utlöser gapet mellan utopi (regimens löften) och verklighet den självförstärkande process som beskrivits ovan. Individerna atomise-

ras och ideologin förlorar sin trovärdighet. Denna process är explosiv och hård repression blir nödvändig. Den andra funktionen är den som syftar till att hålla samman *ledarskiktet*, nomenklaturen. "Kättarmekanismen" ersätter här öppen debatt, och ser till till att samtliga viktiga befattningshavare (utåt) driver samma politik. Den situation som produceras är diametralt annorlunda från den som produceras i Väst. I stället för att *stimulera* till enighet söker man *blockera* avvikelser. Systemet blir *motviktsstabil*.

Konsekvenserna av detta system för den ekonomiska politiken är uppenbara. Trögheten i beslutsfattandet och hindren för debatt och intresseartikulation, allt detta ligger som en tung hand över ekonomin. Kanske allra allvarligast är dess negativa konsekvenser på lång sikt, då innovationer och teknisk förändring kommer att drabbas särskilt hårt av trögheten och obenägenheten att ta risker. Vi behöver inte söka länge för att finna tecken på ekonomisk irrationalitet i detta system, men ett sådant sökande är bara en yttring för en falsk analogibildning med Väst. Det sovjetiska systemet måste bedömas efter politiska rationalitetskriterier, och här är bilden väsentligt annorlunda. Systemets styrka är dess stabilitet och den ekonomiska stagnationen är det pris man medvetet betalar.

Noter

* Författaren önskar tacka Kristian Gerner, Christer Jönsson och Daniel Tarschys för värdefulla kommentarer på en tidigare version.

¹ Se tex Gerner (1985), s 13–14 och där anförd litteratur.

² Verba (1965), s 546.

³ Bell (1965), s 591.

⁴ A a, s 592–93.

⁵ A a, s 595.

⁶ North (1981), s 45.

⁷ A a, s 47.

⁸ Detta torde vara allmänt känt i litteraturen. För en aktuell tillämpning, se tex Lewin (1984).

⁹ North (1981), s 53.

¹⁰ Här citerat efter Bell (1965), s 594.

¹¹ Det finns här en slående parallell med ekonomisk teori. Under marknadsformen "perfekt konkurrens" finns inga yttre märkbara tecken på att företag faktiskt konkurrerar med varandra. Under olika former av "imperfekt" konkurrens blir däremot dessa tecken allt tydligare. Avsaknaden av öppna ideologiska manifestationer skall således inte tas som ett

- tecken på en avsaknad av själva ideologin. Snarare bör detta tolkas så att ideologin är väl integrerad i systemet. Vi skall återkomma till denna analogi i artikelns avslutning.
- ¹² Meyer (1966), s 279–80. Här kan helt korrekt invändas att detta argument har större kraft vad gäller sovjetiska nationella minoriteter, och folken i satellitstaterna, än beträffande den ryska befolkningen. För att bibehålla generalitet skall vi dock inte gå in på denna diskussion.
- ¹³ North (1981), s 49.
- ¹⁴ Ett slående exempel på att spänna bågen för långt är Chrusjtjovs löften om att Sovjet skulle "gå ikapp och gå om" (*dogmat i peregrinat*) USA. Beträffande utopi och ideologi är en referens till Mannheim (1930) oundgänglig.
- ¹⁵ Se vidare Meyer (1966), s 280.
- ¹⁶ Ett slående exempel på detta är utvecklingen i Polen under åren 1976–80.
- ¹⁷ Meyer (1966), s 309.
- ¹⁸ Comey (1962), s 308–10.
- ¹⁹ Bell (1965), s 602.
- ²⁰ A a, s 595.
- ²¹ Hirschman (1970).
- ²² Detta kan ske på olika sätt. Antingen genom direkt utvisning, genom intern isolering (dissidenter) eller genom att upprätta små reservat. Framför allt det senare är ett sätt att tolka den långa och resultatlösa debatt som förts kring ekonomiska reformer. Debatten har lättat på trycket utan att leda till något konkret. Se vidare Hedlund (1985). För den ekonomiska debatten, och särskilt den "matematiska revolutionen", se Sutela (1984).
- ²³ Hirschman (1970), kap 7.
- ²⁴ Comey (1962), s 315–16.
- ²⁵ Berliner (1966), s 27.
- ²⁶ A a, s 21.
- ²⁷ Daniels (1966), s 72.
- ²⁸ Harris (1967), s 333.
- ²⁹ Bornstein (1966), s 77.
- ³⁰ Två typiska titlar här är Feiwel (1967) och Keizer (1971). Framför allt vid sextiotalets mitt var debatten livlig i tidskrifter som *Soviet Studies* och *Slavic Review*.
- ³¹ Bornstein (1966), s 78.
- ³² Keizer (1971), s 34.
- ³³ Laird (1967), s 512, 515.
- ³⁴ Bell (1965), s 597.
- ³⁵ Hahn(1982), driver hårt tesen att det även under Stalins hårdaste repression fanns visst utrymme för intresseartikulation och politisk diskussion, om än förtäckt.

Referenser

- Bell, Daniel (1965), "Ideology and Soviet Politics", *Slavic Review*, Vol 24, No 4.
- Berliner, Joseph (1966), "Marxism and the Soviet Economy", i Bornstein, Morris & Fufeld, Daniel, red, *The Soviet Economy*. Homewood, Il.
- Bornstein, Morris (1966), "Ideology and Economy", *Soviet Studies*, Vol 18, No 1.
- Comey, David Dinsmore (1962), "Marxist-Leninist Ideology and Soviet Policy", *Studies in Soviet Thought*, Vol 2, No 4.
- Daniels, Robert (1966), "The Ideological Vector", *Soviet Studies*, Vol 18, No 1.
- Feiwel, George (1967), *The Soviet Quest for Economic Efficiency*. New York.
- Gerner, Kristian (1985), *The Soviet Union and Central Europe in the Post-War Era*. Aldershot.
- Hahn, Werner G (1982), *Post War Soviet Politics. The Fall of Zhdanov and the Defeat of Moderation, 1946–53*. Ithaca, NY och London.
- Harris, Nigel (1967), "Owl of Minverva", *Soviet Studies*, Vol 18, No 3.
- Hedlund, Stefan (1985), "Ekonomiska reformer utan teori", *Bulletin för Öststatsstudier i Norden*, Vol 10, No 2.
- Hirschman, Albert (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Ma och London.
- Joravsky, David (1966), "Soviet Ideology", *Soviet Studies*, Vol 18, No 1.
- Keizer, Willem (1971), *The Soviet Quest for Economic Rationality*. Rotterdam.
- Laird, Roy D (1967), "The New Soviet Myth: Marx is Dead, Long Live Communism", *Soviet Studies*, Vol 18, No 3.
- Lewin, Leif (1984), *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Stockholm.
- Mannheim, Karl (1930), *Ideologie und Utopie*. Bonn.
- Meyer, Alfred (1966), "The Functions of Ideology in the Soviet Political System: A Speculative Essay Designed to Provoke Discussion", *Soviet Studies*, Vol 117, No 3.
- North, Douglass (1981), *Structure and Change in Economic History*. New York och London.
- Sutela, Pekka (1984), *Socialism, Planning and Optimality. A Study in Soviet Economic Thought*. Helsinki.
- Verba, Sidney (1965), "Conclusion: Comparative Political Culture", i Pye, Lucian W & Verba, Sidney, red, *Political Culture and Political Development*. Princeton, NJ.
- Wesson, Robert (1969), "Soviet Ideology: The Necessity of Marxism", *Soviet Studies*, Vol 21, No 1.

Översikter och meddelanden

Ideerne bag public choice teorien eksemplificeret ved alderdomssikringsystemet*

Indledning

Den traditionelle finansvidenskab vedrører beskatning og offentlige udgifter, hvis størrelse og struktur *ikke* bestemmes af individerne som privatpersoner. Herved adskiller den sig fra de fleste andre økonomiske discipliner, der netop koncentrerer om privatpersoners adfærd, når de handler som forbrugere, producenter, virksomhedsledere, opsparende, investorer, arbejdsudbydere etc.

Et andet karakteristisk træk ved finansvidenskabens er dens væsentlige islet af normativ analyse. Den økonomiske teori om den offentlige sektor tager i vidt omfang udgangspunkt i forekomsten af *markedsimperfektioner* som nødvendig og tilstrækkelig betingelse for offentlig indgriben. F.eks. fastslår Musgrave i sin nu klassiske finansvidenskab fra 1959 (p.6), at prismekanismen under visse betingelser sikrer en optimal allokering, men hvis disse betingelser ikke er opfyldt, står man overfor problemet om gennem offentlig indgriben at sikre en mere effektiv ressourceallokering. Opfattes begrebet "markedsimperfektion" bredt, dækker dette udsagn både det allokative-, det fordelingsmæssige – og det stabiliseringspolitiske problem. Musgrave taler da også direkte om en normativ teori, som omhandler bestemmelse af en optimal budgetplan på grundlag af et sæt af definerede betingelser og bedømmelse af, hvordan den kan realiseres.

En anden analytisk infaldsvinkel ville være at undersøge, hvad der bestemmer den faktiske politik. Dette kalder Musgrave "a sociology of fiscal politics." Et tilsvarende udsagn finder man hos Samuelson (1954): "To explore further the problem raised by public expenditure would take us into the mathematical domain of "sociology" or "welfare politics" which Arrow, Duncan Black and others have just begun to investigate." Disse

* Artiklen er manuskript til en gæsteforelæsning afholdt på institutterne for statsvetenskap og sosialøkonomi, Oslo Universitet, d. 4. september 1985.

henvisninger til "sociologien" forklarer, hvorfor økonomer – med enkelte skandinaviske og kontinentaleuropæiske undtagelser – kun i ringe grad har interesseret sig for denne anden infaldsvinkel. Man har i den angelsaksiske litteratur været mere optaget f.eks. af spørgsmålet om, hvordan skatterne *burde* pålægges end af spørgsmålet om, hvordan skatterne *bliver* pålagt i et demokrati; men teorier om optimal beskatning er især af betydning, når man ved, hvordan politiske beslutninger faktisk fremkommer.

Traditionen finder også udtryk i Musgrave's udsagn: "Since these problems cannot be solved by the mechanism of the *market*, we *must* turn to a process of political decision-making." (1959, p.116). Denne begrundelse er imidlertid kun acceptabel, hvis man har sammenholdt "the process of political decision-making" med den samme ideelle referencestandard som markedssystemet, og hvis sammenligningen har vist, at politisk regulering kan realisere den effektivitet, markedet er ude af stand til; men netop disse to præmisser har finansvidenskabens henvist til "the sociology of fiscal politics."

En konsistent teori forudsætter, at der knyttes en relation mellem individers adfærd i markedet og i politiske processer. Den grundlæggende ide i *public choice teorien* er den simple, at det er de samme individer, der handler i begge beslutningssystemer motiveret i samme forhold. Derfor må analysen af individets markedsadfærd udvides med en analyse af samme individs adfærd som vælger, interessegruppedlem, politiker, bureaukrat etc. Ellers tvinges man, som traditionel finansvidenskab implicit gør, til at operere med en heroisk antagelse om eksistens af en benevolent, Paretiansk diktator. For at komme ud over denne metodisk uacceptable antagelse inddrager *public choice teorien* den politiske beslutningstagen i analysen, men anvender de samme redskaber og den samme metode som økonomien iøvrigt.

Konsekvensen af dette er en udvidelse af genstandsområdet for den *positive* finansvidenskab. Det vil i det følgende blive illustreret ved eksempler vedrørende al-

derspensioneringen. Fremstillingen falder i tre afsnit, som hver omfatter et bestemt problemfelt. Som afslutning drøftes den *normative* analyses placering i public choice teorien.

1. Fiskale institutioners virkninger på personer og gruppers adfærd i den private økonomi, dvs i private valg

I den traditionelle finansvidenskab behandles kollektive valg som eksterne i forhold til det enkelte individs eget valgsystem. Den enkelte vælger kun i det private marked. Skatterater, indkomstoverførsler, offentlige udgifter mv opfattes som *udefra givet*. Det er forhold, som den enkelte reagerer på eller tilpasser sin adfærd til. Valgadfærd er kun central i analysen af det individuelt, private valg blandt markedets alternativer. De fiskale institutioner er derimod exogene i forhold til den enkelte valgsystem og indgår kun som *restriktioner* på de foreliggende markedsalternativer.

Et eksempel på dette finder man i den omfattende forskning vedrørende spørgsmålene om, hvorvidt alderdomssikringen i almindelighed og dens konkrete udformning i særdeleshed har påvirket opsparingen hhv arbejdsudbudet. Problemet er, om en i analytisk forstand *udefra pålagt fiskal institution* med en bestemt finansiering, en given bestemmelse af ydelserne, et bestemt sæt af tildelingsbetingelser, et givet finansielt system etc påvirker individernes adfærd i kapital- og arbejdsmarkedet, dvs deres *private valg i private markeder*.

Uden at gå i detaljer kan det om opsparringsvirkningen siges, at i et pay-as-you-go system, hvor årets udgifter finansieres af årets indtægter, og hvor betalerne *ikke* opfatter deres bidrag eller skat som opsparing, vil effekten afhænge af de marginale opsparringskvoter hos de erhvervsaktive og hos pensionisterne.

Hvid betalerne derimod opfatter deres *bidrag som betaling* for en fremtidig pension, vil deres opsparringsmotiv svækkes. En sådan situation vil være mere sandsynlig, hvis der anvendes øremærket, end hvis der anvendes generel beskatning. De reducerer da deres private opsparing og opfatter det som en substitution fra privat til offentlig opsparing. Da pay-as-you-go systemet (i modsætning til et fondsfinansieret system) betinger, at årets indbetalinger finansierer årets pensioner, er der imidlertid ingen offentlig opsparing, som kompenserer faldet i den private. Derfor reduceres den samfundsmæssige kapitaldannelse. Denne effekt kan dog tænkes modvirket, hvis alderdomssikringssystemet stimulerer til tidligere tilbagetrækning. Den enkelte har da en kortere erhvervsaktiv periode til at tilvejebringe forudsætninger for sit underhold i en længere pensionisttilværelse, hvilket vil stimulere opsparingen. Der er derfor to

modgående effekter virksomme, hvis nettovirkning kun kan afklares gennem empirisk analyse.

Også virkningerne på arbejdsudbudet har været analyseret. Hvis finansieringen af alderspensionerne f.eks hviler på en lønafgift, vil denne drive den velkendte kile ind imellem brutto- og nettoindkomsten, og hvis bidragsbetalerne *ikke* ser en sammenhæng med de fremtidige ydelser, vil den have samme virkning på arbejdsudbudet som enhver ændring af samme størrelse i nettolønnen. Hvis omvendt bidragsbetalerne *knytter betalingen sammen* med en forventning om fremtidige ydelser, vil denne virkning blive afsvækket. Opfattes værdien af de fremtidige ydelser således ækvivalent med skatten, har denne karakter af *en pris*, der ikke i sig selv forvrider arbejdsudbudet. Hertil kommer virkningerne af mulige ændringer i de fremtidige ydelser. En vurdering af disse forudsætter, at der til den faktiske udbetaling knyttes en sandsynlighed, og at der foretages en tilbagediskontering med en tidspræferencerate, som bl.a bestemmes af de kreditrestriktioner, den enkelte står overfor. For individer tæt på pensionsalderen kommer til disse forhold desuden de mulige virkninger af en eventuel pensionsreduktion, hvis vedkommende har en arbejdsindtægt, og virkningerne af en eventuel forøget pension, hvis tilbagetrækningen og dermed pensionsudbetalingen udsættes. Igen står man overfor modgående effekter, hvis nettovirkning kun kan bestemmes empirisk.

Både opsparings- og arbejdsudbudsanalysen kompliceres yderligere af uklarhed om, hvor lang individernes planlægningshorisont er og hvor megen information, de inddrager i deres økonomiske beslutninger. Hyppigt anvendes en livscyklusmodel, mens andre antager, at individernes planlægningshorisont er meget kort, og atter andre forudsætter en udbygget livscyklusmodel med "overlappende generationer." Endelig er det uklart, hvorvidt en enkelt teori på tilfredsstillende måde kan beskrive adfærden hos individer på forskellige trin af livsløbet, med forskellige økonomiske forudsætninger og forskellig uddannelsesmæssig og kulturel baggrund.

Det kan derfor ikke undre, at selv en kursorisk gennemgang af den teoretiske og empiriske litteratur vil vise, at man kan finde respektable argumenter for næsten enhver hvilken som helst opfattelse af, hvordan en alderspensionering vil virke på opsparing og arbejdsudbud.

Det er imidlertid ikke min pointe i denne sammenhæng. Jeg har kun villet illustrere den traditionelle finansvidenskabelige analyses vægt på den individuelle adfærdsændring som følge af en *udefra pålagt fiskal institution*, her et alderdomssikringssystem. Public choice teorien har ikke i denne henseende noget nyt at bidrage med. Dens interesse er her sammenfaldende med den traditionelle analyses. Derimod har den understreget, at den kun er en blandt flere relevante problemkredse. Det

vil fremgå, når vi vender os til det andet problemfelt vedrørende

2. Fiskale institutioners virkninger på personer og grupperes adfærd i den offentlige økonomi, dvs i kollektive valg

I et demokratisk beslutningssystem deltager den enkelte også i valg vedrørende mængden af kollektive goder, omfanget af fordelingen af beskatningen samt overførselsindkomsternes størrelse. Valgene er derfor ikke indskrænket til dem, der foretages i det private marked. Det nye er, at man ikke blot analyserer den fiskale institutions adfærdspåvirkning som restriktion i private markeder, men også dens adfærdspåvirkning i "de kollektive". De heraf følgende spørgsmål kan alle føres tilbage til godernes og overførslernes kollektive karakter. Der betales ikke en pris for "den enkelte enhed" men en skat som tvangsmæssigt pålægges gennem den politiske proces begrundet i den "free-rider-tilskyndelse", der er knyttet til kollektive handlinger. Spørgsmålet er, hvad det betyder for det omfang af goder og overførsler, individerne vil efterspørge og tilsvarende hvilken finansiering, de vil søge gennemført, når de handler i kollektive beslutningsprocesser som vælgere, interessegruppemedlemmer, offentligt ansatte, politikere, o s v. Svaret herpå afhænger i høj grad af relationen mellem beslutningernes benefit- og beskatningskomponent, som er forskellig under forskellige fiskale institutioner. Hertil kommer, at individernes *fiskale perceptioner* vil spille en selvstændig rolle.

Også disse betragtninger kan illustreres med eksempler vedrørende alderdomssikringen, idet vi i første omgang koncentrerer opmærksomheden om vælgeradfærd, dvs problemets efterspørgselsside. Som fiskale institutioner betragtes dels et rent fondsfinansieret og dels et rent pay-as-you-go finansieret alderdomssikrings-system uden nærmere beskrivelse af deres konkrete udformning.

I et rent *fondsfinansieret system* med *individuel aktuarisk ækvivalens* bestemmes den enkeltes årlige bidrag således, at vedkommende godskrives en dækningskapital, som aktuarisk er tilstrækkelig til at indfri den i året oparbejdede pensionsfordring. Ordningen er i princippet uafhængig af de offentlige budgetter, er aktuarisk selv bærende, finansieres ved øremærkede bidrag, som henlægges til en fond, der senere afholder pensionsudgifterne. Den enkeltes indbetaling begrundes en pensionsret svarende til kapitalværdien af de foretagne indbetalinger. Forsikrede med samme livsindkomstprofil og samme tilbagetrækningsalder vil derfor være berettigede til identiske pensioner.

Af denne systembeskrivelse følger, at en højere fremtidig pensionsydelse er betinget af en forudgående forø-

gelse af præmier eller bidrag, og kun individer, som har betalt den forøgede præmie i hele deres erhvervsaktive periode, vil være berettigede til den højere pension i fuld udstrækning.

Det er således karakteristisk for det rene fondsfinansierede system, at

1. Den tid, der hengår fra ordningen påbegyndes til den er i ligevægt, er meget lang.

2. De, der allerede er gamle på gennemførelsestidspunktet, får ikke pension, og de noget ældre kan kun oparbejde ret til mindre pensioner.

3. Den fulde pension opnås først efter en periode svarende til forskellen mellem pensions- og tilgangsalder.

4. Ordningens indtægter falder i tid før dens udgifter, så der oparbejdes en fond, som er voksende indtil det tidspunkt, hvor ordningen kommer i ligevægt.

5. Hvis befolkningen og indtægterne er stationære, vil de årligt udbetalte pensioner i ligevægt modsvare årets bidrag fra de erhvervsaktive (svarende til forholdene i et pay-as-you-go system).

6. Afkastraten er lig med realrenten.

Hvad betyder nu det for vælgeradfærd i et samfund, hvor en sådan alderdomssikringsordning er medlemmerne *udefra pålagt*? For det første er vælgerne ikke i stand til gennem den politiske proces at påvirke afkastraten på deres pensionsopsparing, fordi denne entydigt bestemmes af realrenten. De kan gennem politiske beslutninger kun påvirke opsparingsraten i opad- eller nedadgående retning. Heraf følger for det andet, at omfordeling mellem generationerne ikke er mulig, fordi en forøgelse af de fremtidige ydelser fordrer en forudgående stigning i bidragsraten. Ydelserne kan således ikke forøges ved at overvælte en bidragsbyrde på fremtidige generationer. (Det udelukker dog ikke, at ydelserne – under antagelse af faldende fertilitet – kan vokse relativt til de disponible faktorindkomster.) For det tredje har den enkelte en rimelig sikker information om både ydelsers og bidrags størrelse samt deres indbyrdes sammenhæng, dvs den *fiskale illusion* er begrænset. For det fjerde vil omfordeling indenfor den enkelte generation kun være mulig, hvis kravet om individuel, aktuarisk ækvivalens opgives og erstattes af et krav om gennemsnitlig aktuarisk ækvivalens.

Ser man bort fra den sidste mulighed, følger det, at der ikke vil være mekanismer, som i sig selv betinger et politisk pres for højere ydelser, når individerne handler som vælgere. Kravene om individuel ækvivalens og fuld fondsfinansiering lægger derfor grænser på systemets ekspansion, og en fiskal institution af denne karakter kan således opfattes som en i overført betydning *konstitutionel begrænsning* på de mulige udfald af den kollektive beslutningsproces.

I den anden fiskale institution, *pay-as-you-go systemet*, finansieres den enkelte periodes pensioner umiddelbart gennem den samme periodes beskatning uden fondsdannelse. Der er derfor ikke en nødvendig sammenhæng mellem den enkeltes pension og vedkommendes tidligere finansielle bidrag. Ydelsesbestemmelsen og finansieringen kan i princippet fastlægges ud fra selvstændige kriterier. På den anden side er der intet til hinder for, at man vælger at indrette ordningen, så der faktisk er en sammenhæng mellem f.eks. en tidligere betalt øremærket skat og den senere ydelses størrelse.

Selv om *pay-as-you-go* finansieringen i princippet er udtryk for en ren *tværsnitbetragtning*, hvor interessen knyttes til den enkelte periode, kan den dog sammenknyttes med tidsdimensionen til en dynamisk socialsikringsmodel gennem ideen om *den implicitte sociale kontrakt* mellem generationerne. Ideen i denne er, at de erhvervsaktive generationer i en given periode overfører forbrugsmuligheder til periodens børne- og ungdomsgeneration og til den generation, som har trukket sig tilbage fra erhvervsaktivitet. Gennem overførslen til børne- og ungdomsgenerationen oparbejder de erhvervsaktive en fordring på denne til indfrielse i en senere periode. Samtidig er overførslen fra de aktive til pensionisterne udtryk for, at de erhvervsaktive tilbagebetaler "en gæld" til de samtidige ældre, fordi disse i den forudgående periode oparbejdede en fordring på de nu erhvervsaktive. De erhvervsaktive finansierer således de nu

ældres pensioner i forventning om, at fremtidige perioders erhvervsaktive på tilsvarende måde vil tilsikre de nu erhvervsaktive deres pensioner. Derfor taler man om en implicit kontrakt mellem generationerne med staten som den organiserende faktor.

Tilsvarende kan man tale om en *implicit afkastrate*. Hvis den enkelte erhvervsaktive opfatter sine bidrag eller sin skatteandel som en pris for det implicitte tilsagn om en fremtidig pensionsydelse, kan sammenhængen mellem indbetalingerne og den udbetalte pension beskrives som en investeringskalkule. Den implicitte afkastrate er dennes interne rentefod. Det belyses af det simple taleksempel, der er gengivet i tabel 1. Eksemplet bygger på, at der i periode 0 indføres et *pay-as-you-go* finansieret pensionssystem, som indrettes, så der opkræves enskat på 10 pct af al faktorindkomst. Pensionen bestemmes residualt, idet den i hver periode er lig med "pensionsskatteprovenuet" divideret med antallet af pensionister. Befolkningen har forud for periode 0 udviklet sig stationært med konstant størrelse og konstant aldersfordeling. Fra periode 0 antages det, at både indkomsten og ungdomsgenerationen fordobles fra periode til periode. Det betyder, at mens der i periode 0 var 2 aktive til at forsørge en pensionist, vil der i periode 1 være 3 og fra og med periode 2 vil der være 6. Da vi kender de enkelte individers skat i perioderne og deres pension, er der enkelt at bestemme de implicitte afkastrater.

Tabel 1. Et taleksempel

Periode:			0	1	2	
Faktorindkomst pr. aktiv			20000	40000	80000	
	Gen.	Antal	Totalindk.	Gen.	Antal	Totalindk.
	G_{-2}	20	-	G_{-1}	20	-
	M_{-1}	20	400000	M_0	20	800000
	U_0	20	400000	U_{+1}	40	1600000
	G_0	20	-	M_{+1}	40	3200000
				U_{+2}	80	6400000
Skatteprovenu:			80000	240000	960000	
Pension:			4000	12000	48000	
Individuel skat i perioden:			2000	4000	8000	

Medlemmer af generationen -2 opnår i periode 0 en pension på 4 000 kr uden overhovedet at have ydet pensionsbidrag. Deres afkastrate går mod uendelig. Man taler om en *initialgeneration*. Også generationen -1 er initialgeneration, fordi den kun har bidraget til finansieringen i en del af sin aktive livsfase. Dens implicitte afkastrate r bestemmes ved $2\,000(1+r) = 12\,000$, dvs $r = 500$ pct.

Derimod er generation 0 en *ligevægtsgeneration*, fordi den har bidraget til ordningen gennem hele sit liv, og fordi den har levet i en periode med stabil vækst i indkomster og befolkning. For denne generation bestemmes r ved $2\,000(1+r)^2 + 4\,000(1+r) = 48\,000$, dvs $r = 300$ pct. Det er ingen tilfældighed. For et pay-as-you-go system gælder det generelt, at den implicitte afkastrate $r = h+g+hg$, hvor h er indkomstens og g befolkningens vækstrate. For små værdier af h og g er afkastraten således omtrentlig lig med summen af befolkningens og indkomsternes vækstrate, fordi denne sum modsvarer af skattegrundlagets vækstrate.

Taleksemplet viser, at initialgenerationer opnår en højere afkastrate end ligevægtsgenerationernes. Det er vigtigt, fordi det samtidig er let at indse, at der indenfor systemets rammer kan opstå nye initialgenerationer. Dette kan ske enten ved at skatteraten forøges, hvilket vil give de allerede gamle og de midaldrende en fordel, eller det kan, hvis ordningen fra begyndelsen var forbeholdt en del af befolkningen, ske gennem inddragelse af ikke dækkede befolkningsgrupper, hvorved antallet af bidragydere umiddelbart forøges.

Heraf følger umiddelbart, at den enkeltes præferencer for skatteratens (pensionens) størrelse er en funktion af vedkommendes alder. Tænker man sig skatteraten øget i periode 1, vil det for de helt unge betyde en reduceret disponibel indkomst i periode 1 og 2 og en højere pension i periode 3, men afkastraten vil være uændret. Antages det, at skatteraten i periode nul svarede til den opsparingsrate, de unge frivilligt ville have valgt givet fuld forudseenhed, sikkerhed og rationalitet, vil en stigning i skatteraten medføre en forvridding i forhold til en optimal fordeling af indkomsten over livsløbet. Samme effekter vil gøre sig gældende for de øvrige aktive, men med den væsentlige forskel at afkastraten øges i forhold til ligevægtsværdien, idet forøgelsen er en voksende funktion af alderen. For dem, der er over pensionsalderen i periode 1, vil en stigende skatterate medføre rene "windfall-gains". De allerede gamle vil derfor være interesseret i en så høj skatterate (pension) som mulig kun modificeret af hensynet til de afledede virkninger på faktorindkomsterne og mulige interdependenshensyn.

Tilsvarende virkninger følger ved en udvidelse af personkredsen, fordi det muliggør stigende pensioner uden skatteratetigning. Herved forøges afkastraten. Det er

den mekanisme, man i stor udstrækning har gjort brug af, f.eks. i USA, men det er klart, at det er en mekanisme, hvis potentiel gradvis udtømmes. Det er det, der ligger bag den i amerikansk litteratur hyppigt anvendte frase "no more easy money for social security."

Indenfor en ren efterspørgselsmodel indtager det såkaldte *medianvælgerteorem* en central placering. Det siger, at hvis præferencerne er entoppe, vil udfaldet af en majoritetsafstemning være identisk med præferencerne hos den person, hvis præferencer indtager medianplaceringen i hele gruppen. Aldersfordelingen vil derfor spille en stor rolle, idet en stigende gennemsnitsalder vil tendere at øge medianvælgerens alder, som er væsentlig for hans præferencer med hensyn til pensionsstørrelsen.

Det kan konkluderes, at de fiskale institutioners udformning spiller en rolle for den politiske adfærd, og at der i pay-as-you-go systemet (i modsætning til et fondssystem) er indbygget mekanismer af ekspansiv karakter. Dette må også have konsekvenser for valget af den fiskale institution, jf. afsnit 4.

De hidtidige ræsonnementer har vedrørt efterspørgselsadfærd under rationel beslutningstagen og fuld sikkerhed. Det er imidlertid sjældent, at beslutninger af kollektiv karakter træffes indenfor en sådan beslutningsmodel. Det leder opmærksomheden hen på det tredje problemfelt, som interesserer public choice teorien, nemlig analysen af

3. Politiske beslutningsinstitutioners virkninger på individer og grupper adfærd i den offentlige økonomi, dvs i kollektive valg

Dette problemområde er knyttet til, men dog forskelligt fra det ovenfor drøftede problemfelt. Det indtager i en vis forstand en nok så central placering i public choice teorien, idet man her interesserer sig for egenskaberne ved beslutningsinstitutionerne selv og de deraf afledede konsekvenser for beskatning og udgifter. Det drejer sig om positiv analyse af de politiske institutioner, der sætter rammerne for vælgernes, skatteydernes, ydelsesmodtagernes, regeringens, oppositionens og interessegruppernes adfærd. I sagens natur kan det følgende kun blive en præsentation i grove træk af en række af de forhold, som indgår i analyser af denne karakter.

Det er en central hypotese bag public choice teorien, at en regerings adfærd i et repræsentativt demokrati, hvor der afholdes parlamentsvalg med større eller mindre hyppighed og ofte på tidspunkter, som regeringen fastlægger, i det mindste over den enkelte valgperiode kan opfattes analogt til en monopolists adfærd. Sammenlignet med oppositionen har ikke mindst en flertalsregering mulighed for *forud for et valg* at påvirke det økonomiske forløb, at omfordele indkomst til specielle modtagergrupper, at foretage lovændringer til fordel for

særlige interessegrupper etc. Umiddelbart *efter et valg* vil en regering have mulighed for at gennemføre større eller mindre dele af sit mere ideologisk prægede program, mens den op mod et valg vil forsøge at tilrettelægge en politik, der øger dens genvalgssandsynlighed. Argumenterne i regeringens præferencefunktion vægtes således forskelligt over valgcyklus.

Denne hypotese må ses i sammenhæng med to supplerende hypoteser. For det første antages vælgerne at have en kort hukommelse og et begrænset kendskab til det økonomiske systems funktion, og for det andet antages vælgerne at have en begrænset tilskyndelse til at opnå sikker information om virkningerne af regeringens hidtidige politik og om dens intentioner. Dette skyldes beslutningsprocessens kollektive karakter sammenholdt med omkostningerne ved at opnå information. Forud for et valg vil en regering derfor være tilskyndet til at gennemføre en "populær" politik, som øger dens genvalgssandsynlighed, mens den i perioden umiddelbart efter et valg er mere frit stillet.

Netop alderspensioneringen forekommer at være et egnet instrument for en genvalgssøgende regering, fordi en pensionsforøgelse virker attraktiv for store dele af vælgerkorpsen. Dem, der allerede er pensionister, vil opnå en øget pension, uden at blive belastet med pensionskatteratens forøgelse. De midaldrende vil opleve en stigende implicit afkastrate, fordi de opnår den højere pension mod kun at betale den forøgede pensionskat i en del af deres livsløb. De yngre vil have sympati for en bedring af forældregenerationens vilkår og vil måske undervurdere den øgede skattebyrde. Hermed tangeres den mulige forekomst af *fiskal illusion*, som kan tænkes frembragt på flere måder.

For det første slører den hyppige anvendelse af termen *socialforsikring* systemets reale funktion. Forsikringsanalogien medvirker til at skjule systemets reale benefits og omkostninger. Hvis den enkelte fejlagtigt tror, at hans skattebetaling akkumuleres til sikring af hans egne fremtidige pensionsydelse, vil han være mindre modvillig overfor en forøget skatterate.

For det andet kan det spille en rolle, at finansieringen ofte hviler på såkaldte arbejdsgiverafgifter, f.eks. ved en opdeling af en lønkat i en komponent, som udredes af arbejdsgiveren og en komponent, der udredes af den ansatte. Hvis den enkelte ikke er opmærksom på den mulige nedvæltning, eller overhovedet ikke kender til arbejdsgiverandelen, vil vedkommende undervurdere den sande skattebyrde og vil derfor tendere at have præference for højere ydelser.

For det tredje kan uklarhed om den faktiske pensionsbestemmelse forstærket af uklarhed om skatternes incidens gøre det vanskeligt for den enkelte at vurdere den faktiske afkastrate. Sker vurderingen på grundlag af

fortidens erfaringer, vil afkastraten, fordi den er præget af initialgenerationernes "overafkast", fremtræde mere gunstig end afkastraten i et system i ligevægt. Hvis omkostningerne undervurderes og ydelserne overvurderes, vil afkastraten blive opfattet som favorabel sammenlignet med afkastet på privat opsparing. Dette så meget mere, fordi individerne vil være tilbøjelige til at foretage sammenligningen med afkastet i en privat ordning efter skat.

For det fjerde vil der være asymmetriske informationsomkostninger. De allerede gamle og dem, der er tæt på pensionsalderen, har nogenlunde sikker information om de ydelser, der vil følge af en evt. ændret lovgivning, mens de yngre skal foretage en sammenligning mellem usikre fremtidige ydelser og beskatning omregnet til nutidsværdier. Informationsomkostningerne varierer derfor omvendt med alderen.

For det femte kan en kompliceret pensionsformel med indbyggede omfordelingseffekter vanskeliggøre konsekvensvurderinger af en lovændring, især hvis finansieringen hviler på generel beskatning. Til gengæld kan den generelle beskatning betyde, at den fiskale illusion kan virke begge veje, d.v.s. tendere mod såvel en oversom en undervurdering af omkostningerne.

Mange andre forhold kunne nævnes. De nævnte skulle imidlertid være tilstrækkelige til at begrunde det synspunkt, at *den fiskale perception* spiller en væsentlig rolle, og at omfanget af den mulige fiskale illusion bl.a. er en funktion af den fiskale institutions egen udformning, her fondsfinansiering *ctr pay-as-you-go* metoden.

Jo mere udpræget den fiskale illusion er, jo større manøvremlighed får en siddende regering. Regeringers faktiske brug af denne manørefrihed til at øge deres genvalgssandsynlighed er et veldokumenteret forhold, og i talrige analyser til belysning af determinanter for en regerings popularitet indgår øgede indkomstoversførsler som en significant popularitetsforøgende faktor.

På et meget generelt niveau kan det konkluderes, at regeringer har mulighed for til egen fordel at udnytte det forhold, at ydelserne er let synlige og koncentrerede i bestemte modtagergrupper, mens omkostningerne i højere grad er skjult og spredt over en heterogen befolkning. På den anden side har man i en række lande i de senere år, ikke mindst som følge af den afsvækkede økonomiske vækst, måttet konstatere en øget bevidsthed i befolkningen om den stigende skattebyrde, men da løber man af samme årsag ind i problemet om *irreversibiliteten*, idet en nedskæring af ydelser vanskeliggøres, fordi omkostningerne nu er let synlige og koncentrerede, mens fordelene er skjulte og spredte. Heraf følger igen to hypoteser, nemlig for det første at nedskæringer næppe vil ramme klart identificerbare og store modtagergrupper og for det andet, at regeringerne vil føle sig fristet til i

förste omgång at søge problemet omgået ved at frembringe en mindre koncentreret skattestruktur for derved at øge den fiskale illusion.

Mens det yderligere i et repræsentativt beslutningssystem gælder, at der er tale om "full-line supply", hvilket giver regeringen en forstærket monopolsituation, gælder det i et direkte demokrati, at enkeltforslag kan gøres til genstand for folkeafstemning. Der er i de senere år, baseret først og fremmest på schweiziske data, fremkommet et sæt af hypoteser og empiriske undersøgelser vedrørende adfærd i et referendumssystem. Sammen med studier over valg- og popularitetsfunktioner i repræsentative demokratier giver disse arbejder et bidrag til forståelsen af, hvordan de politiske beslutningssystemer i sig selv øver indflydelse på individernes adfærd og dermed på de kollektive udfald.

Mens de hidtidige overvejelser har taget udgangspunkt i eksistensen af udefra pålagte fiskale institutioner og disses virkninger på adfærd, vedrører det sidste problemfelt

4. Individuel adfærd i valget mellem alternative fiskale institutioner

Udgangspunktet for ræsonnementer af denne type er, at individerne i et demokratisk, politisk system i sidste instans også er medvirkende i valget af de fiskale institutioner, som sætter rammerne for de efterfølgende konkrete valg.

Som eksempel på dette kan det konstateres, at et fondsfinansieret alderdomssikringssystem ikke forekommer attraktivt hverken fra efterspørgsels- eller udbudssiden. Da systemets afkastrate er udefra givet og lig med realrenten, da ikke-enhvervsaktive i princippet ikke kan dækkes, da de allerede gamle ikke kan blive omfattet, og da de på et evt gennemførelsestidspunkt noget ældre kun kan dækkes til meget høje præmier eller opnå relativt lave pensioner, kan det næppe ventes, at der fra efterspørgersiden vil udgå et stærkt krav om en sådan ordning. Da systemet yderligere forudsætter, at omkostningerne i tid falder før afkastet, og at mulighederne for omfordeling mellem generationerne og i den enkelte generation, dvs forhold som kunne give en politisk manøvfrihed, er små, vil der næppe heller fra udbydersiden (politikere) i et repræsentativt system være stærke ønsker om en pensionsordning efter denne model. Og selv om et pensionssystem af denne type måtte være blevet etableret, må det forventes, at der hurtigt vil opstå et pres for højere ydelser og bredere dækning, idet både vælgere og politikere vil påberåbe sig de finansielle muligheder, som foreligger på grund af fondsdannelsen i opbygningsfasen. I et repræsentativt system vil et sådant pres blive imødekommet, og et fondssystem vil helt eller delvis blive tilpasset i retning af

et pay-as-you-go system. Dette er da også, hvad der i stor udstrækning er sket. Samtidig sker der en ændring bort fra den aktuariske ækvivalens mod mere eller mindre diskretionære tilpasninger i pensionsbestemmelsesreglerne. Men netop i den sammenhæng kan der opstå en inkonsistens mellem de kort- og de langsigtede virkninger.

Det kan her være illustrerende at erindre diskussionerne forud for vedtagelsen af den nye tyske "renteforformel" i 1957. LDet var et væsentligt ønske, at pensionsbestemmelsen blev løsrevet fra den løbende politiske beslutningstagen. Derfor skulle pensionsformlen udtrykke en på langt sigt gældende fordelingspolitisk norm for forholdet mellem pensionisterne og de aktive. Omend der ikke gennemførtes en fuldt ud automatisk ordning var der dog tilløb til en sådan. Forenklet betød renteforformlen, at pensionisterne skulle have del i samfundets produktivitetstigninger. Herved opfangedes imidlertid kun en del af det fordelingspolitiske problem, fordi fordelingen mellem generationerne i et pay-as-you-go system i høj grad også er bestemt af den demografiske udvikling.

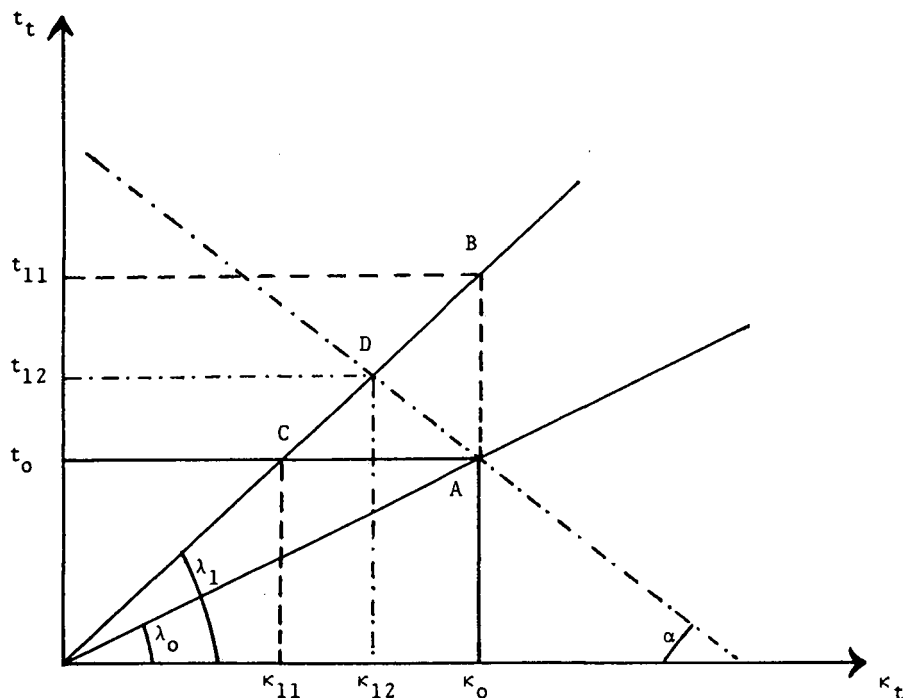
Dette kan illustreres med udgangspunkt i den velkendte pay-as-you-go identitet:

$$t_t Y_t A_t = \pi_t P_t,$$

hvor t er skatteraten, Y den gennemsnitlige indkomst blandt de erhvervsaktive, A antallet af aktive, π den gennemsnitlige pension og P antallet af pensionister, idet alle størrelser vedrører periode t . En let omformning af denne identitet viser, at

$$t_t = \frac{\pi_t}{Y_t} \cdot \frac{P_t}{A_t} = \kappa_t \cdot \lambda_t$$

som siger, at pensionskatteraten er lig med produktet af kompensationsfaktoren κ_t og pensionistkvoten λ_t . I periode 0 vil samfundet have en bestemt pensionistkvote λ_0 . Denne kan i et diagram med pensionskatteraten afsat på den lodrette akse og kompensationsfaktoren på den vandrette illustreres ved en stråle gennem nulpunktet med hældningen λ_0 . (Se figur 1.) Hvis enten skatteraten t_0 eller kompensationsfaktoren κ_0 er fastlagt, har man entydigt defineret punktet A på strålen. Hvis kompensationsfaktoren er fastlagt, så pensionen følger indkomstutviklingen, vil også skatteraten forblive uændret givet λ_0 .

Figur 1. Sammenhængen mellem pensionistkvoten (λ), skatteraten (t) og kompensationsfaktoren (κ).

Nu ved vi imidlertid, at den demografiske udvikling vil medføre en stærk stigning i antallet af ældre efter årtusindskiftet i praktisk talt alle "rige" lande. Pensionistkvoten i periode 1 vil derfor være større og vil være så meget større, hvis der udover den demografiske effekt tillige gennemføres en reduceret pensionsalder fremkaldt af aktuelle arbejdsmarkedspolitiske overvejelser.

Denne nye pensionistkvote afbildes ved strålen gennem nulpunktet med hældning λ_1 . Herved illustreres et fordelingsproblem mellem generationerne, hvor mange løsninger i princippet er mulige.

Tænker man sig kompensationsfaktoren fastholdt på κ_0 , vil samfundets nye situation være B, hvortil svarer en pensionsskatterate t_{11} . Denne løsning betyder, at omkostningerne ved den demografiske udvikling ensidigt bæres af de erhvervsaktive. Den anden yderløsning er C, som er udtryk for en fastholdt skatterate, mens kompensationsfaktoren tilpasses nedad til κ_{11} . Denne løsning indebærer, at omkostningerne ved den demografiske udvikling ensidigt bæres af pensionisterne. Mellem punkterne B og C ligger mange andre løsningsmuligheder. En af dem er antydnet ved punktet D, som implicerer en skatterate t_{12} og en kompensationsfaktor κ_{12} . D er bestemt ved skæringen mellem strålen fra nulpunktet gennem B og C og en ret linje gennem A med hældning-

gen α , α 's størrelse er udtryk for en fordelingspolitisk norm, der evt kan indbygges i en pensionsformel til fastlæggelse af fordelingen mellem aktive og pensionister, når pensionistkvoten ændres.

Knyttes denne problematik sammen med den tidligere drøftelse af beslutningsprocesserne i et repræsentativt demokrati, som bl a karakteriseredes ved deres kortsigtede tidshorisont, ligger det nær at antage, at der fra udbudssiden vil udgå tendenser til en sløring af belastningsvirkningerne af fordelingspolitiske beslutninger, som på det kortere sigt måske ikke har så indgribende virkninger, men som på længere sigt kan skabe problemer i forholdet mellem generationerne. I perioden efter årtusindskiftet vil antallet af pensionister og personer tæt på pensionsalderen stige relativt til den øvrige befolkning. Med de tilskyndelser til en bestemt politisk adfærd, der tidligere er berørt, er der hermed lagt op til konfliktfyldte løbende beslutninger, hvor de ældre vil have deres interesser og de yngre deres. Det er derfor et spørgsmål, om det ikke kunne være hensigtsmæssigt at indrette pensionsformlen, så den automatisk fordelte de omkostninger, den vigende fertilitet vil påføre samfundet. Da dette ville være en ændring af pensionssystemet som fiskal institution, er man med denne problemstilling

inde på den fjerde for public choice teorien centrale problemstilling: valget mellem alternative fiskale institutioner. I relation til figur 1 drejer problemet sig om, hvorvidt fastlæggelsen af løsningen mellem punkterne B og C i periode 1 skal være diskretionær eller, om man vil give en beslutning om α en konstitutionel eller quasi-konstitutionel forankring, så den kun kan ændres gennem en kvalificeret majoritetsbeslutning. Mens et offentligt pensionssystem i sig selv er udtryk for, at den offentlige sektor eller staten udøver en paternalisme i forholdet til borgerne, vedrører problemstillingen her spørgsmålet, om man også burde gennemføre en sådan fiskal institution, der kunne udøve en vis paternalisme i forhold til politikerne, fordi den vil frigøre en fundamental fordelingspolitisk beslutning fra den løbende politik.

Denne tankegang udspringer af, at der til beslutninger i sig selv er knyttet omkostninger. Hvis der i en kompleks og konfliktyldt situation løbende skal tilvejebringes enighed om et kollektivt slutresultat, kan disse omkostninger være meget høje. Netop i sådanne situationer kunne det tænkes at være rationelt for individerne at anskue valget mellem mulige fiskale institutioner uafhængigt af de valg, som skal udøves indenfor disse institutioners rammer. Heri ligger en begrebsmæssig adskillelse mellem "konstitutionelle" beslutninger og "operationelle" beslutninger. For at reducere de løbende forhandlingsomkostninger og de omkostninger i bred forstand, der knytter sig til det mulige udfald af forhandlingene, kan man kollektivt enes om en beslutning, som på det konstitutionelle plan fastlægger et regelsæt, hvorved komplicerede og konfliktskabende forhandlingsprocesser fjernes fra den løbende politiske dagsorden. Det i denne sammenhæng afgørende er, at den enkelte ikke på det tidspunkt, hvor beslutningen om den fiskale institutions udformning træffes ved hvilket specifikt regelsæt, der vil være mest fordelagtigt for vedkommende på et fremtidigt tidspunkt.

Denne usikkerhed i det institutionelle valg kan gøre opnåelse af enighed i kollektivet mere sandsynlig, fordi den enkelte vil være motiveret til at vælge en institution, som vil blive opfattet som "fair", uanset den enkeltes senere specifikke situation. Den enkeltes nyttemaximerende adfærd vil således under disse antagelser stimulere til kollektiv enighed om institutioner, der vil være effektive for kollektivet som helhed. Heri ligger, at det vil være rationelt for det enkelte individ at vælge en fiskal institution, der vil give acceptable resultater under alle tænkelige omstændigheder. Den ud fra en nyttemaximeringsantagelse "effektive" institution vil samtidig være "fair", "acceptabel" og "retfærdig", fordi den enkelte ikke med sikkerhed kender sin egen fremtidige position. Derfor vil der være tilskyndelse til at vælge en institutionel udformning, der er "fair" og "retfærdig" uanset den fremtidige placering.

Den fundamentale betydning heraf følger, hvis man med Nell-Breuning (1980, p 369–70) om aldersforsørgelsen konstaterer:

"Umso nachdrücklicher sei hier betont, dass für die Versorgung des nichtproduktiven Teiles der Bevölkerung, hier also für Massnahmen der Altersversorgung in Gestalt der sozialen Rentenversicherung, die nicht ein einmaliger Akt, sondern eine auf Jahrzehnte, ja auf eine nicht endende Abfolge von Generationen abzielende Einrichtung sein will, nicht die *derseitige*, sondern die *jeweilige* Altersstruktur des Volkkörpers massgeblich ist. Ein Einrichtung, die sich ein solches Ziel setzt, muss so angelegt sein, dass sie bei jeder Altersstruktur des Volkkörpers, die eintreten kann *funktionsfähig* ist und auch auf die Dauer *funktionsfähig* bleibt."

Det ligger udenfor rammerne af denne forelæsning at analysere de mulige konkrete udformninger af en sådan fiskal institution, som både inddrager en hensyntagen til fordelingen af frembragte produktivitetsevinster og en hensyntagen til en fordeling af de omkostninger, der vil være en følge af en for pay-as-you-go systemets funktion ugunstig demografisk udvikling. Sigtet har her været det mere begrænsede at eksemplificere også et normativt præget analytisk problemfelt som en integreret bestanddel af den udvidelse af den traditionelle finansvidenskabs genstandsområde, der er en følge af public choice teorien.

Jørn Henrik Petersen

Anvendt litteratur

- Buchanan, J M, (1967), *Public Finance in Democratic Process*, Chapel Hill.
- Buchanan, J M (1979), *Public Choice and Public Finance*, i J M Buchanan, *What Should Economists Do?*, Indianapolis, p 183–200.
- Musgrave, R A, 1959, *The Theory of Public Finance*, New York.
- Pedersen, K M og J H Petersen, (1979), Den offentlige sektor og velfærdsøkonomien, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, p 61–80.
- Pedersen, K M og J H Petersen, (1980), *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?*, København.
- Pedersen, K M og J H Petersen, (1980), Økonomiens Politik Politikens økonomi, *Økonomi og Politik*, p 231–51.
- Petersen, J H, (1979), Financing Social Security by Means of Taxation, i *Methods of Financing Social Security*, International Social Security Association, Studies and Research, no 15, p 25–60.
- Petersen, J H, (1980), *Alderspensionering og økonomisk Teori*, Rapporter og Dokumentation, no 7, Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet.

- Petersen, JH (1981), Paternalisme for hvem? Om et offentlig pensionssystems prinsipielle egenskaber, *Økonomi og Politik*, p 345–63.
- Petersen, JH, (1982), Økonomisk Teori og offentlig sektor, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, p 1–16.
- Petersen, JH, (1982), *The Problem of Financing Social Security*, European Institute for Social Security, Yearbook 1980–81, Part II, Deventer, Boston, p 55–78.
- Petersen, JH, (1983), *A Theoretical and Institutional Analysis of the Issues of Indexing Social Security Benefits*, Occasional Papers from the Department of Public Finance and Politics, Odense University, no 4/1983.
- Petersen, JH (1984), The Political Economy of Financing Old-Age Pensions, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, p 430–47.
- Petersen, JH (1985), Alderspensionering, befolkningsudvikling og omfordeling mellem generationerne, under publicering i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*.
- Samuelson, P A, 1954, The Pure Theory of Public Expenditures, *Review of Economics and Statistics*, 36, p 387–89.

Organisasjonsteori og handlingsrasjonalitet*

1. Innledning

Begrepet *formell organisasjon* står sentralt i sosiologisk og statsvitenskapelig forskning. Siden Max Weber formulerte idealtypen om byråkratiet har dette begrepet vært fokusert i empirisk forskning og som grunnlag for teoridannelse. Ja, så sentralt er dette begrepet at mange har sett det som kjennetegnet på moderne samfunn overhodet, til forskjell fra før-industrielle og tradisjonelle samfunn.

På bakgrunn av den store interesse og forskningsaktivitet det har vært på dette fenomenet, kan det synes litt bemerkelsesverdig at det er oppnådd så liten enighet om hva som skal menes med formell organisasjon, og hvilke begreper som skal anvendes i beskrivelse av organisasjonsatferd.

I analyse av formell organisasjon er det vanlig å skille mellom to hovedposisjoner: Den ene retningen ser organisasjon som et *system* av formalisert gruppeaktivitet (feks Parsons, 1960). Den andre retningen ser organisasjon som et resultat av enkeltaktørens *individuelle handlinger* (feks Silverman, 1978). Debatten har altså stått mellom hvor mye vekt en skal legge på selve organisasjonsstrukturen i forklaring av organisasjonsatferd, eller hva de sosiale prosessene i organisasjonen og aktørens egne motiver og holdninger betyr (jfr Hall, 1974).

En av de organisasjonsteoretiske retningene som har fått mest gjennomslagskraft, er den såkalte Carnegieskolen med Herbert Simon som grunnlegger. Denne

retninga har søkt å overkomme motsetningen mellom organisasjon forstått som et strukturelt system og organisasjon forstått som handlingsaggregat. Det analytiske fokuset for retninga har vært valg – eller *beslutningsenheten* i vedtaksprosessen i organisasjonen. Hvilke strukturelle forhold og sosiale prosesser påvirker beslutningsutfall?

Det er lansert et sett av antakelser ("propositions") om organisasjonsatferd under varierende betingelser, og hvilke *rasjonalitetsbegrensninger* som vil være involvert m h t å fatte rasjonelle beslutninger.

Spørsmålet i denne artikkelen er todelt:

- På hvilke områder representerer dette knippet av teorielementer og begreper et framskritt i forhold til tradisjonell beslutningsteori?
- Er det utviklet kvalitativt nye rasjonalitetsoppfatninger i analysen av organisasjonsatferd?

Artikkelen vil først ta opp de mest sentrale teoretiske nyvinningene innenfor denne skoleretninga, for deretter å stille spørsmål om hvor adekvat dette perspektivet er. Er de klassiske problemene med begrepet formell organisasjon løst? Jeg vil til slutt peke på en alternativ begrepsstrategi for analyse av organisasjon og rasjonalitet, som er inspirert av Jürgen Habermas' (1981, I og II) analyseramme.

2. Kritikken av economic-man

Utgangspunktet for Carnegieskolan¹ er kritikken av den *lukket organisasjonsmodellen* slik den kommer til uttrykk i Max Webers idealtipe om byråkratiet. Carnegieskolen forstår seg selv som en post-weberiansk retning, og sentralt i modifiseringa av Webers idealtipe-modell, står kritikken av de klassiske forutsetningene om aktørers rasjonalitet.

2.1 Rasjonalitetsforutsetningene

Grunlaget for kritikken er den såkalte *economic-man*-tankegangen i administrativ teori. Ved å bygge på Parsons (1968:37) gjendrivelse av utilitarismen, oppsummerer H. Simon (1976:45) denne beslutningstankegangen som følger:

1. Alle valgalternativene er klarlagt på forhånd
2. Konsekvensene av hvert alternativ er kjent
3. Beslutningstakeren har ordnet preferansene sine slik at han kan rangere valgalternativene etter nyttefunksjoner på dimensjonen mest/minst attraktiv
4. Det alternativ av alle som gir best resultat velges.

Det blir antatt at beslutningstakeren har kunnskap om alle de relevante aspektene ved omgivelsene, eller *full-*

stendig informasjon som er det økonomiske uttrykket. Han har i tillegg et stabilt og *velorganisert preferansesystem*. Disse forutsetningene om mål-middel-kunnskap setter aktøren i stand til å kalkulere hvilket valgalternativ av alle mulige som gir best resultat.

Dette synet på individuell handling ble så direkte overført til organisasjonsatferd. Scientific Management og Taylor-systemet i industrien fikk sitt tilsvar i Scientific Administration. Organisasjon ble forstått som et formelt hierarki av klare under-/overordna posisjoner, klar arbeidsdeling, nøye spesifiserte regler og rutiner som ethvert saksforhold kan subsummeres under. Denne organisasjonsmodellen, som tilsvarer Webers idealtypemodell av byråkratiet, er strukturelt og funksjonelt innrettet på effektivitet og nøytral likebehandling. Både den interne organisasjonsstrukturen og de eksterne omgivelsene for organisasjonen ble holdt for å være stabile og predikerbare rammebetingelser for handling.

Et slikt instrumentelt og ideelt perspektiv var bla Simon ute etter å endre mot en mer empirisk adekvat beskrivelse av vedtaksprosessen i organisasjoner.

2.2 Mål-middel rasjonalitet

Kritikken mot denne absolutte mål-middel rasjonalitet kan summeres under tre hovedpunkter (Simon, 1976:65):

a) Rasjonell beslutningstaking krever sammenligning av alternative midler respektive til målene som de vil lede til. Målene blir imidlertid på denne måten ufullstendig gitt, fordi en ikke makter å ta i betraktning alle de alternative målene som kunne bli nådd ved å velge en annen handling. Et strengt mål-middel skjema tilslører altså det *komparative* elementet ved rasjonell handling.

b) I virkelige situasjoner er den fullstendige atskillelse av midler og mål ikke-eksisterende. Dette fordi midlene ikke er *verdimessig nøytrale*. Det er ikke slik at målene alltid rettferdiggjør valg av midler.

c) Og til slutt kan en si at denne mål-middel rasjonaliteten tilslører *tidselementet* ved beslutningstaking. Det som er rasjonelt på kort sikt kan vise seg å være svært så irrasjonelt på lang sikt. I tillegg kan beslutninger være irreversible og skape nye og uoversiktelige konsekvenser og situasjoner som ikke ble tatt i betraktning i det opprinnelige valget.

Som Herbert Simon også presiserer, er ikke dette et argument mot mål-middel analyse i og for seg, men modellen må raffineres og sofistiseres.

I dette arbeidet mot en mer *elaborert beslutningsmodell* var to forhold sentrale.

2.3 Informasjonsproblemet

Det første forholdet gjaldt problemet med å skaffe seg *adekvat informasjon* slik at det optimale valget blir mu-

lig. Et poeng her er at det er praktisk ugjennomførlig å skulle innhente all informasjon om alle mulige konsekvenser av ulike handlingsalternativ. Dette forutsetter i tillegg til at aktørene må ha *computerlignende intellektuell kapasitet*, at omgivelsene er der som faste og entydige størrelser. Hvor umulig dette er blir klart om en tenker seg at fullt ut rasjonelle valg virkelig var mulig, dvs at framtiden kunne forutsies. Dette ville bli en slags *omvendt kausalitet* der framtidige konsekvenser av handlingsvalg fullstendig ville determinere nåtidens handlinger (Simon, 1976:68). Rasjonalitetsevaluering av beslutninger og handlinger ville da gi seg selv ut fra framtiden som målestokk, og *valgelement* ved handling ville forsvinne.

Et annet poeng er at den klassiske modellen ikke tar i betraktning at det *koster* noe å innhente all relevant informasjon for å kunne gjøre det optimale valget. Slik sett kan søking etter det helt optimale valget vise seg å være suboptimalt.

For at rasjonalitetskriteriet skulle la seg oppfylle, er man følgelig avhengig av en *spesifisert tidsdimensjon*. Dette ville muliggjøre såvel et begrep om den potensielle motsetningen mellom kortsiktig og langsiktig rasjonalitet, som et begrep om kostnadssiden ved informasjonsinnhenting ved stadig søking etter nye og mer optimale løsninger.

2.4 Preferanseproblemet

Det andre problemet gjelder preferansebegrepet og er nært knyttet til det foregående. Det er problematisk å vite fullstendig hva en vil når en ikke vet konsekvensene av ulike handlingsvalg. Målene og verdiene kan derfor bare uttrykkes *ufullstendig*. Men også selve distinksjonen mål-middel er problematisk fordi målene ikke lar seg entydig skille fra midlene. Mål på et nivå kan også være midler (submål) for å oppnå et 'høyere' mål, og vice versa. Mål-middel distinksjonen må derfor heller sees som et *hierarki* der mål på et nivå blir middel på et annet. I tillegg kommer at verdier og målsetninger forandrer seg med tid og erfaring: ved f eks reklame kan det skapes nye behov og nye verdier og standarder for hva som er ettertraktelsesverdig. På dette viset er det altså ikke bare et spørsmål om hva som teknisk sett er adekvat informasjon, men at mål og verdier er et spørsmål om sosialpsykologiske (emosjonelle) og individuelle personlighetskennetegn som bare i liten grad kan predikeres. Med Braybrooke og Lindblom kan en oppsummere dette sakskomplekset med at såvel som "that goal values themselves are multiple, costs or input values are also multiple." (1970:24).

3. Administrative man

Det alternativet som Simon m fl kom fram til, og som er blitt stående som felløs tankegods for de fleste beslutningsteoretiske retninger, er antakelsen om at aktørene nok er *tilsiktet rasjonelle* i sine handlinger; deres evner er imidlertid begrenset.

3.1 Begrenset rasjonalitet

Aktørene har begrensete intellektuelle evner til å skaffe seg overblikk over alle relevante handlingsbetingelser. De er heller ikke i stand til å sette opp klare og *konsistente preferansefunksjoner* som motiv for handling og som evalueringstandard for handlingsutfall. Economic man er derfor erstattet av administrative man som

1. ikke er i stand til å fange inn hele verden som grunnlag for sine valg, og som
2. således ikke er i stand til å gjøre det optimale valget.

Tradisjon og vane i vedtaksprosessen og *standard-prosedyrer* for valg, er heller regelen, enn stadig kalkulasjon over hva som er den *optimale strategien* til enhver tid. Organisasjonsstrukturen og organisasjonskulturen som beslutningsprosessen foregår innenfor, representerer således et virksomt modifierende element på de tradisjonelle rasjonalitetspretensjonene. På samme tid representerer imidlertid disse *strukturelle beingelsene* vilkår for i det hele å fatte beslutninger. Rammene for handlinger må være predikerbare; en må f eks kunne forutsette at andre aktører følger gitte regler og instruksjoner om i det minste en viss grad av rasjonalitet skal kunne oppnås.

Begrepet om begrenset rasjonalitet kan sies å være en beskrivelse av problemløsende aktivitet der en søker å innbefatte de intellektuelle grensene for rasjonell handling. For organisasjonsanalysen førte dette, i tillegg til problemene med ustabile omgivelser, til sterkere vektlegging av *organisasjonsstruktur*, og da også på sanksjoner og incentiver, for å forstå organisasjonsatferd (March og Simon 1958).

3.2 Justerbart aspirasjonsnivå

Det skjer altså ikke en kontinuerlig søking etter nye valgalternativ. En velger heller kjente, tradisjonelle måter å gjøre tingene på. Antakelsen er videre at bare om tradisjonelle løsninger ikke er tilfredsstillende blir det satt igang søking etter nye. Man velger således den *inkrementalistiske strategien*: En starter med få og kjente alternativer og gjør små, skrittvis endringsforsøk slik at en kan reversere endringsprosessen om det skulle gå galt (Dahl og Lindblom, 1975:82). En stopper heller ved det som er akseptabelt uten å lete etter den helt optimale løsningen.

Men selv disse normene for hva som er akseptable løsninger er en del av beslutningsdeltakerne sin situasjonsdefinisjon. *Aspirasjonsnivået* er ikke gitt engang for alle, men er utsatt for forhandling og fortolkning. Generelt sier imidlertid Simon at det blir hevet når løsningene er lette å finne og når måloppfyllingen går greit, og omvendt blir senket når løsningene er vanskeligere å finne (Simon, 1955:111).

Hele *situasjonsdefinisjonen* som sådan, og således også bestemmelsen aspirasjonsnivået er organisasjonens oppgave, og den må defineres og reforhandles i forhold til eksisterende ressurser og krav.

3.3 Satisfiering

Optimalisering er altså erstattet med *satisfiering*. Den rasjonelle aktør baserer problemløsningen på å søke aktiviteter for å møte visse aspirasjonsnivå. Denne modifisering av de klassiske antakelsene om rasjonalitet og beslutninger legger stor vekt på de høye kostnadene som er forbundet med endring og fornying. Stabile rutiner og *tommelfingerregler* er billigere enn innovasjon og nytenkning i ett sett. Det kan godt være like så rasjonelt å lete etter en tilstrekkelig kvass nål i høystakken som å lete etter den kvasseste, for å bruke March og Simon sin egen billedgjøring (1958:141).

4. Koalisjon og forhandling

De litt *senere* bidragene fra Carnegie-skolen er spesielt interessante om en mer presist skal kunne utsi noe om de rasjonalitetsbegrensningene som er postulert. Her blir det lansert mer spesifiserte hypoteser om empiriske sammenhenger, og resultatet er en beslutningsmodell som blir kalt koalisjons- eller *forhandlingsmodellen*.

4.1 'Multiple' mål

I den klassiske teorien om valg var målene lite problematisert. Organisasjonens mål er som regel lederen, entreprenøren sitt. Beslutningene blir tatt på grunnlag av klare og konsistente preferansefunksjoner, etter modell av den enkle *profitmaksimerings*-tankegangen.

Cyert og March (1963) legger stor vekt på diskusjonen av organisasjonens sitt mål. I samsvar med Simon sier de at organisasjonen er en samling individ. Og da det er umulig å snakke om en slags 'organizational mind', så er organisasjonens sitt mål et uttrykk for aktørene sine. Følgelig har da organisasjonen flere mål, og også mål som kan være delvis konvergerende og delvis motstridende. Som regel blir *målpluralisme* dekket over med vage og runde formuleringer om vekst og velferd i organisasjonens sitt offisielle vokabular (Hall, 1973:83). Slike runde formuleringer må imidlertid når det kommer til stykket *operasjonaliseres* om effektiv målrealisering skal

være mulig. Dvs. en må klargjøre hva organisasjonen virkelig skal gjøre og hvordan dette skal gjøres. Men å fastsette slike spesifikke målprogram kan da gjøre latente uenigheter manifeste.

4.2 Konflikt og forhandling

Organisasjonen blir sett som en koalisjon av individ og grupper med ulike interesser. Målene oppstår i en forhandlingsprosess mellom deltakerne. Fortolkning av den situasjonelle konteksten og læring er elementer i fastlegging av målene. I tillegg er styrkeforholdet mellom interessegruppene viktig. Konflikt oppstår da følgelig fordi det kan være mer eller mindre uavhengige mål i organisasjonen.

Disse forholdene gjør at det er vanskelig å skulle kunne operere med klare nyttefunksjoner som mål og evalueringsstandard for handlinger. De fleste beslutninger må da, i tråd med Simon, sees som *tilfredsstillelse* av visse aspirasjonsnivå heller enn optimalisering. En rekke teknikker setter imidlertid organisasjonen i stand til å avhjelpe dette tildels lite rasjonelle bildet av organisasjonen.

4.3 Kvasiløsning av konflikt

Konflikt m h p tvetydighet i mål blir sjelden løst. Organisasjonen kan imidlertid ved *ulike 'tricks'* turnere problemene slik at rasjonelle vedtak kan fattes om enn i en annen betydning enn det tradisjonell teori postulerer. Dette gjelder for det første det Cyert og March kaller *sekvensiell målutfylling*. Organisasjonen søker å oppfylle ulike mål på ulike tidspunkt. Organisasjonen trenger ikke å forfølge alle sine målsetninger samtidig, men kan maksimere ett mål i en periode og ett annet i neste. Endring av oppmerksomhetsfokus (attention) er således en av grunnene til at organisasjonen kan overleve med flere mål og uten at klare nyttefunksjoner er etablert (ibid, 35).

4.4 Lokal rasjonalitet

En annen måte å dempe konflikter og å takle målkompleksitet kan være å *desentralisere delmål* til forskjellige underavdelinger i organisasjonen. Hver underenhet blir da opptatt av et begrenset sett av problemer og løsninger. Dette muliggjør handling ut fra klarere nyttefunksjoner enn det som kommer til uttrykk gjennom organisasjonen sin offisielle målsetning. Slik kan en realisere ulike og kanskje også motstridende sider ved hele målsetningskomplekset (ibid, 117). Dette forholdet henger sammen med den almene målrasjonaliseringsprosessen hvor en etablerer *målhierarkier* der mål på ulike nivå står i forhold til organisasjonens mer generelle målsetningsformulering. Målutfyllingsprosessen rasjonaliseres

ved å gi lokale underenheter klarere målsetninger og nyttefunksjoner.

Ved hjelp av slike mekanismer kan organisasjonen skape klarhet der det er uklare og mer konsistens der det er inkonsistens og tvetydighet. Jo mer fullkommen disse teknikkene er, jo nærmere kommer en *de tradisjonelle kriteriene* for *rasjonell handling* når det gjelder målsetningselementet.

5. Variabel rasjonalitet

Rasjonelle valg m h t klart uttrykte preferanseordninger er altså noe som i varierende grad lar seg oppfylle. Den andre forutsetningen i den klassiske modellen om *perfekt informasjon er på lignende måte empirisk sett uholdbar, men en rekke organisatoriske forhold søker å avhjelpe også dette problemet*.

5.1 Prosessperspektivet

De tidligere Simon-arbeidene kritiserte de tradisjonelle antakelsene om beslutningsrasjonalitet fordi handlingsvalgene ble sett som refleks av omgivelsenes påtrykk på organisasjonen, og der valgene bare gjelder å maksimere organisasjonens tilpassing til disse. En må korrigere for såvel ufullstendig kunnskap p g a manglende kognitiv kapasitet, som at selve søkingen etter ny informasjon er skjev (biased) og kriseinitiert. Det er umulig å skulle behandle all relevant informasjon til enhver tid som er forutsetningen for optimalitet.

Denne skjevheten er for det første innebygd i at selve persiperingen og forståelsen av verden er farget av tidligere erfaring og hvilke forventninger en har om framtiden. For det andre setter konfliktforhold internt i organisasjonen *begrensninger* på *søking* etter stadig mer adekvat informasjon. Tilsammen førte disse og andre forhold til større oppmerksomhet på det *prosessuelle elementet* ved organisasjonens handling i fortolkningen av beslutningsutfall. Organisasjonen sett som en sosial koalisjon gjorde det vanskelig å lokalisere ett klart mål eller intensjon, og dermed må også rasjonaliteten ved beslutningene ikke bare vurderes i forhold til beslutningsutfallet, men også i forhold til hele den sosiale prosessen som gikk forut for beslutningsfatningen.

Denne nedtoningen av det intensjonale/rasjonelle aspektet ved beslutningsfatning, ble videreført i en hypotese om at enhver organisasjon ikke bare er på leting etter ny informasjon og nye valgalternativer, men at organisasjoner også stadig er *eksponert* for nye alternativer, nye løsninger – jfr begrepet 'mating theory' (Cyert og March, 1963:80).

Både *informasjonssøking*, presset fra omgivelsene og prosesseringen av informasjonen internt i organisasjonen representerer *subjektivt skjønn* og derfor potensiell

skjevhet i bestrebelsen på å oppnå et fullstendig korrekt og adekvat bilde av organisasjonsomgivelsene.

5.2 Usikkerhetsabsorbering

Sentralt i spørsmålet om hvordan å fatte vedtak på grunnlag av mest mulig sikkerhet er problemet med hvordan miljøet, omgivelsene vil reagere på organisasjonens eller organisasjonsenhets ulike beslutninger. En måte å redusere eller unngå usikkerhet på er å arrangere et såkalt 'forhandlet miljø' ('negotiated environment') for organisasjonen, slik at en vet hvordan omgivelsene vil reagere (ibid, 119). En forsøker å kontrollere eller i det minste *predikere omgivelsenes* handlinger og reaksjoner.² Avtaler av ulike slag mellom bedrifter er eksempel på dette.

Spesielt har imidlertid nye teknikker for problemløsning gjennom moderne computersystem og datasimuleringer flyttet grensene for hvor langt det er mulig å rekke i forhold til optimalitet i handlingsvalg.

"The modern digital computer has changed the situation radically. It provides us with a tool of research – for formulating and testing theories – whose power is commensurate with the phenomena we seek to understand." (Simon, 1959:282)

Slike metoder gjør det altså mulig å *nærme seg et optimalt* forhold i beslutningssituasjoner. På bakgrunn v de enorme datamengdene som det blir mulig å prosessuere, settes beslutningsenheter i stand til såvel mer adekvat å kunne predikere andres atferd, som generelt å gjøre det mulig å bygge 'positive' modeller av prosesser som tidligere var for komplisert til å kunne studeres (Cyert og March, 1963:310). Empiriske observasjoner av organisasjonsatferd viser også at organisasjonen kan leve med problemer. Det kan leve med mangelfullt oppfylte rasjonalitetsforutsetninger uten at dermed evnen til effektiv måloppfylting forsvinner.

Ved å forhandle miljøet og ved teknikker som lokal rasjonalitet og sekvensiell måloppfylting sammen med bedre computersystem for simulering og prognostisering, er den organisatoriske evnen i problemløsning nådd et langt steg videre i forhold til optimalitet. Det kritiske forholdet er bare hvor perfekt målsetningene er operasjonaliserte og hvor adekvat informasjonsinnhenting er. Følgelig er forskjellen mellom det klassiske økonomiske paradigmet om valg og teorien om begrenset rasjonalitet bare en *forskjell i grad* og ikke uttrykk for to ulike typer rasjonalitet.

5.3 Maksimering som satisfiering

Aksiomet om den allvitende profittmaksimerende aktøren er modifisert ut fra empiriske kjennsgjæringer. Ak-

siomet som sådan blir ikke rokket i nevneverdig forstand; det er stadig den formålsrasjonelle handlingen som gjelder. *Maksimering som optimalisering* er erstattet av *maksimering som satisfiering*: Aktøren maksimerer, men er *ikke allvitende*. Dette viser heller til vanskelighetene med å oppfylle de strenge kravene til rasjonalitet (optimalitet) i det klassiske paradigmet, enn til kvalitativt *andre forutsetninger* om hva handling er motivert av.

Om en kan si at koalisjonsperspektivet på organisasjonen legger mindre vekt på de rasjonelle aspektene ved atferden, og modifierer og nyanserer aktøroppfatningen, så er det stadig vekk en teori med *prediksjonspretensjoner*. Og når forklaring og prediksjon av organisasjoner er utgangspunktet, så er det vanskelig å komme unna de tradisjonelle forutsetningene om den maksimerende aktøren (Cyert og March, kap 1), derfor:

"The basic behavioral assumption of the model is the same as the basic assumption in all of economics: people seek their own interest." (ibid, 252)

Stadig er det optimalisering og *tilpassing* av organisasjonen til sine omgivelser som er handlingsdrivet, og som en nå etter hvert har fått mer adekvate og elaborerte begrep for å analysere (jfr Simon, 1969:8).

5.4 Organisert anarki

Mens denne organisasjonsteorien tidligere hadde det økonomiske foretaket i fokus, så skiftet dette senere til et studium av interesseorganisasjoner og *offentlig politikk* generelt (jfr spesielt March og Olsen, 1976). Her ble det enda vanskeligere å identifisere klare mål og å etablere utvetydige situasjonsdefinisjoner. Tesene var heller at:

- 1) enhver deltaker er deltidsdeltaker og
- 2) enhver beslutningsmulighet er et tvetydig stimulus (ibid)

Disse forholdene førte til mer vektlegging på de organisasjonsstrukturelle og *artifaktiske* elementene i organisasjonen for i det hele å få begrep om beslutninger som et forståelig produkt (Majak og Robinson, 1967). Og kanskje bidrar det som er unndratt direkte beslutningsfatning mer til å kaste lys over organisasjonsatferd, makt og interesser enn hva som faktisk er oppe på dagsorden til enhver tid.³ 'By product-theory' kan si mer om handlingsforløpet og forklare beslutningsutfallet, enn rasjonell kalkulasjon over mål og middel.

Disse teorielementene som oppsto i kritikken av de tradisjonelle antakelsene, og også kritikken av modifikasjonene av disse igjen, ble formalisert til den såkalte

'garbage-can'-modellen av March, Cohen og Olsen, (March og Olsen, 1976). Dette er en ren form-modell med få forhåpninger om å forstå beslutningsutfallet ut fra målsetninger og intensjoner, men som et tilfeldig og 'irrasjonelt' utfall av koblinger mellom strømmer av deltakere, problemer, løsninger og beslutningssituasjoner – og da bare med organisasjonsstrukturen og organisasjonskonteksten som de regulerende mekanismene.

Forholdet mellom intensjoner og konsekvenser var vanskelig å etablere på en teoretisk systematisk måte. og disse såkalte 'hvite flekkene' mht rasjonalitet, som JP Olsen benevnte problemet i 1972, er flekker som stadig vekk ikke er fargelagt.

6. Beslutningsrasjonalitet

Denne empiriske omskrivningen av den rasjonelle aktør og av beslutningsteoriens optimalitetspretensjoner, har fortsatt i mange retninger alt etter empirisk kontekst og analysefokus. Det har ikke utviklet seg noen enhetlig teori, men "... several clusters of ideas about organizations and decisions." (March, 1981:207).

6.1 Rasjonalitetsmangelen

Vi står etter denne diskusjonen igjen med to 'hovedfunn':

For det første at begrenset rasjonalitet kan sies å være et uttrykk for den mer empiriske og analytiske tilnærmingen til beslutningsproblematikken, uten at dermed synet på hva rasjonell handling er, er blitt endret. Denne analysen av rasjonalitetspretensjonene i tradisjonell og mer moderne beslutningsteori kan summeres som følger:

"The intelligence of organizational action is seen as lying not in the capability to know everything in advance but in the ability to make marginal improvements by monitoring problems and searching for solutions." (ibid, 212)

For det andre at i den grad en ikke kan postulere forholdet mellom intensjon og konsekvens på den tradisjonelle 'formålsrasjonelle' måten, så må en operere med en type 'by-product-theory' der de studerte beslutningene blir forståelige bare som bivirkninger av andre rasjonelle prosedyrer, og der 'tilfeldige' strukturelle og konteks-

tuelle forhold spiller inn. Dette er forsåvidt plausibelt som en empirisk iakttakelse. Det er imidlertid lite tilfredsstillende i et organisasjonsteoretisk perspektiv fordi fenomenene ikke er forklart handlings- eller systemteoretisk. En teori som opererer med residualkategorier i form av 'hvite flekker', forklarer ikke foreteelsene ut fra aktørens meningsfulle, sosiale handlinger, men ut fra faktorer som ligger utenfor aktørens rasjonelle kapasitet; og systemteori som eksplisitt analyse ramme som var framtredd hos Simon i 'Administrative Behavior', er siden helt forlatt.

Tilnærmingen avslører det stadig sterke sambandet mellom tradisjonell mikro-økonomisk teori og beslutningsteori. Når en ikke får atferden inn på formelen: maksimering av forholdet mellom mål og midler, så fortøner den seg irrasjonell og patologisk i et strengt vitenskapelig perspektiv. En manglende rasjonalisering av målformuleringsprosessen og av informasjonsbehandlingen er sett som årsak til denne 'irrasjonaliteten', og det er håp om at dette skal bli bedre i framtiden.

Det er gjort mange forsøk på å etablere en bedre og mer konsistent teori om valg ved å trekke på ulike disipliner som psykologi, lingvistik, logikk og spesielt på den nå matematiserte mikro-økonomien og spillteorien. Resultatene har imidlertid latt vente på seg. Kanskje er det noe ved selve utgangspunktet som er utilstrekkelig? Eller kanskje foregår den teoretiske 'søkeprosessen' i feil retning?

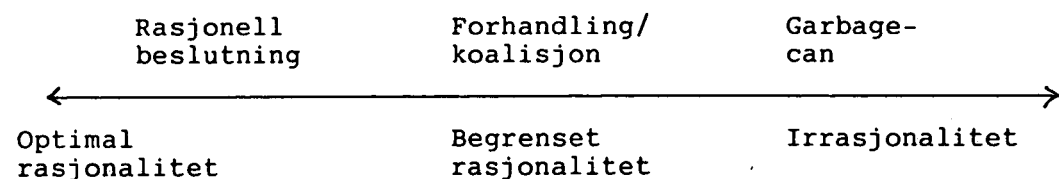
6.2 Teorikonstruksjonen

Før vi går videre og undersøker problemets prinsipielle side, skal vi kommentere de 'funn' vi står igjen med så langt i teorien om beslutningsatferd.

Resultatet er som antydnet at en ikke har maktet å generalisere disse innsiktene i et alment alternativt teoretisk begrepsapparat. I stedet har en lansert tre ulike beslutningsmodeller for å fange opp beslutningsatferd på et kontinuum av rasjonalitet.

På det ene ytterpunktet den tradisjonelle rasjonelle beslutningsmodellen, på et mellomnivå koalisjons/forhandlingsmodellen som er begrunnet i antakelsen om begrenset rasjonalitet, og på det andre ytterpunktet garbage-can med non-decision og artifaktiske trekk som sentrale elementer.

Fig. 1



Denne beslutningsmodell-typologien som *basisteori* i organisasjonsstudier, summerte seg opp til en *organisasjonstypologi* med ulike grader av organisasjonsstrukturering eller *segmentering* som styrende prinsipp.

Den rasjonelle, *hierarkiske* organisasjonen på det ene ytterpunktet med klarhet og entydighet i problem- og løsningsoppfattinger er den tradisjonelle og konstitusjonelle byråkrativarianten, dvs hvor Webers idealtypemodell for den byråkratiske organisasjonsformen tenderer mot virkeliggjørelse. Når disse forutsetningene ikke lengre er til stede i sin strenge form og det bare er *relativ* klarhet og entydighet m h p mål og midler, kan vi snakke om *forhandlingsorganisasjonen*. Og for det tredje, når disse forutsetningene i enda mindre grad er til stede, snakker vi om *organisert anarki* (March og Olsen, 1976, Egeberg, 1981, kap 1).

De ulike gradene av klarhet og fasthet i organisasjonsstruktur som disse organisasjonstypene representerer, er et uttrykk for mer eller mindre spesialiserte utvelgelse av problemer, løsninger og deltakere i en beslutningssituasjon. Denne variansen i hvor strukturert strømmene er i garbage-can modellen uttrykkes da som et spørsmål om hvor segmentert organisasjonsstrukturen er. Segmenteringsgraden avgjør følgelig hvor stor åpenhet det er i organisasjonen for at nye problemer og løsninger skal introduseres, og hvor stor muligheten er for uventete beslutningsutfall.

Organisasjonstypologien representerer således visse muligheter for prediksjon av beslutningsutfall (eller kanskje er den best til å forutsi hvor lite predikerbart beslutningsutfall er).

6.3 De symbolske aspektene

Den senere teoretiske utviklingen innenfor beslutningsteorien trenger i denne sammenheng en ytterligere kommentar.

Det gjelder ansatsen til å analysere beslutningssituasjoner som *sosiale interaksjonsprosesser* ved å forsøke å inkorporere de *symbolske aspektene* ved beslutningsatferd. I første kapittel i "Ambiguity and choice" heter det at valgprosessen ikke bare er viet til det å gjøre mest rasjonelle beslutninger eller det nest beste, å iverksette standardprosedyrer. Beslutningssituasjoner må også forstås som situasjoner hvor beslutningstakerne *signaliserer mening*. Det er en anledning til å oppfylle rolleforventninger og normforpliktelser, fortolke verden, bekræfte vennskap, fordele ros og ris osv (March og Olsen, 1976:12).

En beslutningsmulighet er et *tvetydig stimuli*. Ved ensidig å fokusere på de strengt rasjonelle/økonomiske trekkene ved situasjonen går en lett glipp av at "Decision processes are sacred rituals" og at

"... many of the phenomena within a decision process are better understood as part of a symbolic process than as a way to produce substantive decision results." (March, 1981:228 og 232)

Nå er ikke disse symbolske aspektene ved beslutningsfatning systematisert til teori, men er lansert som en *serie hypoteser* om årsakene til *patologien* i organisasjonsstudier; som forklaringer på at faktisk beslutningsatferd fortøner seg 'irrasjonell' (March, 1980 og 81).

Etter mitt syn trengs det å bli utviklet et begrepsapparat som kan fange opp de *symbolske aspektene* ved beslutningsfatning. Det trengs et perspektiv som ikke opererer med disse som 'tilleggshypoteser', men som setter de symbolske-normative aspektene i sentrum for analysen. Dvs et begrep om sosial handling som kan fange opp de normative og sosialintegrative trekkene ved samhandlingssituasjoner, og som forstår også denne typen handling som rasjonell, men i en annen betydning enn økonomisk-rasjonell. Det trengs således et *utvidet rasjonalitetsbegrep*.

March selv åpner for en slik tilnærming gjennom f eks følgende:

"The stories, myths and rituals of management are not merely a way some people fool other people or a waste of time. They are fundamental to our lives. We embrace the mythologies and symbols of life and could not otherwise easily endure." (1980:25)

Problemet er imidlertid at det lanserte begrepet om begrenset rasjonalitet eller *variabel rasjonalitet* ikke fanger opp disse aspektene ved sosialt liv, men behandler dem som forklaring på avviket fra den rasjonelle beslutningsmodellen. Dermed oppnår en i beste fall et *språk i analysen* mellom symbolikk og normativitet på ene siden og rasjonalitet i økonomisk forstand på andre siden; eller i verste fall står en overfor et kronisk *sykdomsbilde* av beslutningstakernes rasjonalitet, fordi patologiene og avvikene fra den rasjonelle beslutningsmodellen ikke har noen annen og kontrasterende rasjonalitetsstandard å holdes opp mot.

7. System og livsverden

Som et forsøk på å overkomme dette rasjonalitetssprøket som oppstår når en vil syntetisere handlings- og systemteori i analysen av organisasjon, vil jeg i knappe vendinger foreslå en annen begrepsstrategi. Dette er en analysemåte som skiller mellom *systemintegrasjon* og *sosialintegrasjon*, og som i stedet for syntese foreslår 'brobygging' mellom handlings- og systemteori (Mouzelis, 1974, Habermas, 1981, II).

7.1 Kommunikativ handling

Ifølge denne begrepsstrategien må vi i moderne, statlig organiserte samfunn skille mellom de delene av samfunnet som kan studeres som *system* (økonomi og forvaltning) og de øvrige delene av samfunnet som må studeres som *livsverden*. Sistnevnte er handlingssammenhenger som er sosialt, normativt integrert og som reproduseres spesifikt gjennom symbolsk interaksjon, eller kommunikasjon (Habermas, 1981).⁴

Til grunn for dette teoretiske perspektivet ligger en teori om et universelt og generelt handlingsbegrep. Begrepet kommunikativ handling fanger opp de almene vilkårene i sosiale samhandlingsformer som må være til stede for at forståelse og enighet skal kunne etableres. Språk er den sosiale grunnkategori som muliggjør samfunn og sosial integrasjon alment. Sosialt liv som en felles, meningsfull tilværelse baseres på en felles *symbolsk representasjon* av virkeligheten. Dette er selve mulighetsvilkåret for dannelse av en sosial orden som et samfunn er, dvs en normativt integrert enhet og som eksisterer som sådan gjennom aktørenes kooperative innfrielse av moralsk-praktiske gyldighetskrav. Og som G H Mead sier så er ikke utviklingen av kommunikasjon "... simply a matter of abstract ideas, but it is a process of putting one's self in the place of the other person's attitude, communicating through significant symbols." *Universell diskusjon* er det formale idealet for kommunikasjon og basiskjennetegnet ved demokrati (Mead, 1962:327). Det er bare gjennom en fri og åpen diskusjon at politisk legitimering som gyldig legitimering, kan oppnås.

I systemene forvaltning og økonomi derimot, lar ikke handlingene seg adekvat forklares som orientert mot oppnåelse av enighet og forståelse. Her gjelder heller det vi forstår som funksjonell integrasjon gjennom *interaksjonsmediene penger og makt*. Det er handlingssammenhenger som er formålsrasjonelt orientert, og disse samfunnsområdene er strukturert slik for effektivt å reproducere samfunnet materielt. Interaksjonsmediene reduserer transaksjonsomkostningene og maksimerer effektivitet i teknisk-økonomisk forstand. Det er systembegrepet som gir den analytiske rammen for analyse av økonomisk- og politisk-strategisk atferd, og det er tilordnet de to utdifferensierte og livsverdenfrakoblede subsystemene av formålsrasjonell handling: økonomi og forvaltning.

Dette får implikasjoner for organisasjonsanalysen.

7.2 Organisasjon som et åpent system

I den organisasjonsteoretiske tradisjonen er det prinsipielt to hovedperspektiv på organisasjon.

Det finnes et handlingsteoretisk perspektiv på organisasjon som i stor grad ser den som direkte resultat av

individuelle intensjoner og handlinger (feks Silverman, 1978). Problemet med å skulle rekonstruere organisasjon rent handlingsteoretisk er at en ikke kan anvende det generelle begrepet om sosial handling, men derimot det spesielle og avgrensede begrepet om strategisk handling. På det viset instrumentaliserer en handlingsbegrepet og får et inadekvat begrep om aktørers motiv og interesser for organisasjonsdeltakelse. Det er systembegrepet som gir inntak til analyse av instrumentell og strategisk atferd også som sosial og normkonformativ atferd (Parsons, 1979).

Den andre hovedmåten er følgelig å se organisasjon som en funksjonell del av et større hele, som "... a system in equilibrium" av organisert gruppeaktivitet (Simon, 1976:110). Det er en analysemodell som ser organisasjonsaktivitet primært innrettet mot å balansere sine omgivelser ved å oppfylle sine mål mest mulig effektivt; og hvor utvekslingsrelasjonene til omverden forstås som at den "receives contributions in the form of money or effort, and offers inducements in return for these contributions" (ibid, 122).⁵

Vi må således også skille mellom de personlige motiv og interessene som påvirker en person til å bli organisasjonsdeltaker, og den atferden aktøren utfører som organisasjonsdeltaker (ibid, 203). Sistnevnte er det *rollebegrepet* som gir inntak til analyse av som "... the goals and constraints that enter into their decision making when they are enacting those organizational roles" (Simon, 1964:19). Det er således ikke aktørenes intensjonale og 'meningsfulle' handlinger som sådan, som styrer deres atferd i organisasjonen, men heller at det sosiale systemet som en organisasjon utgjør, pålegger og autoriserer aktørenes formålsrasjonelle innstilling i forhold til organisasjonens mål. Rollebegrepet gir inntak til å se hvordan individet som et personlighetssystem, i Parsons termer, er integrert i det sosiale systemet og hvordan dets atferd er oppfyllelse av rolleforventninger (jfr også March og Simon, 1958: kap 4).

Det er det som foregår *utenfor* systemene som sier oss noe om de almene betingelsene for organisasjon, og systembegrepet er bare gyldig i den grad vi forstår organisasjonen som et prinsipielt *åpent system*. Det er derfor også det almene forståelsesorienterte handlingsbegrepet som kan gi inntak til studiet av omgivelsene til organisasjonen og motivasjonen som underligger aktørenes deltagelse.

8. Funksjonalisme versus verstehen

I organisasjonsteorien har tradisjonelt systemteorien vært den analytiske referenserammen, mens den beslutningsorienterte retningen etterhvert mer har utviklet organisasjonsteorien i handlingsteoretisk/atferdsteoretisk retning.

8.1 Den hermeneutiske trenden

Den rådende utviklingstendensen mot et mer atferdsorientert syn på organisasjon og rasjonalitet har Charles Lindblom karakterisert som bl a en overgang fra *kausal-analyse* til *hermeneutikk*.

"The theories are interpretive rather than causal, moving in the direction – though March does not use the word – of hermeneutics and away from the cause-and-effect propositions of conventional science." (Lindblom, 1982)

Med garbage-can modellen ble den hermeneutiske dimensjonen eksplisitt forsøkt innført ved å operere med en *definieringsprosess* for presentasjon av problemoppfatninger og løsningsalternativer i tillegg til den faktiske deltakelsesaktiviseringen basert på klare interessekonstellasjoner. Hva som oppfattes som organisasjonens problemer og eventuelle løsninger, er avhengig av aktørenes *situasjonsdefinisjon*. Dvs hva som er problemer og løsninger er basert på aktørenes oppmerksomhetsfokus og deres totale livssituasjon (jfr spesielt March og Olsen, 1976). Olsen har også bidratt til å nærme seg et 'mer adekvat' handlingsbegrep ved å peke å at konsultasjon og sonderinger ("where the participants try to talk themselves into consensus") er et viktig aspekt ved beslutningsprosesser (1972b:268 og jfr 1983:114).

Dette representerer en utvikling fra en oppfattelse av organisasjon som et lukket system og hvor en nærmest deduserte organisasjoners handlinger ut fra målsetningsformuleringer og fokuserte den funksjonelle måloppfylingsprosessen ensidig, og til et begrep om organisasjoner som åpne og fleksible *systemer* og hvor metoden for studier mer tenderer mot sosial *fortolkning* av organisasjonsmedlemmenes handlinger i lys av en bredere sosial kontekst. Følgelig et mer hermeneutisk og forståelsesorientert perspektiv.

Dette forsøket på å *integre* en mer verstehende metodologi med det tradisjonelle funksjonalistiske og rasjonelle organisasjonsperspektivet, hvor organisasjonen står under måloppfyllingstvingen og hvor aktiviteten

kan analyseres i kausale og funksjonelle termer, er i analytisk henseende fruktbart. Teoriene mangler imidlertid etterhvert helt noen sentrale og *universelle antakelser om organisasjoners funksjonslogikk* som sådan (Lindblom, 1982, March, 1980 og 81 a).

8.2 Dualteori

Et slikt generelt begrep om organisasjon kan vi imidlertid få ved å operere med en *dualteori* for analyse av organisasjoner. Dvs organisasjonsrasjonalitet er en type samhandlingslogikk som nærmest står i motsetning til de begrepene som anvendes for å betegne de sosialt integrerte områdene i samfunnslivet. Sistnevnte områder kan ikke beskrives med formelle og tekniske strukturkennetegn. Disse områdene av sosialt liv som har en uformell sosial struktur og hvor handlingene er koordinert gjennom *innforståelse*, gir det vi med en samlebevegnelse kan kalle *verstehende sosiologi*,⁶ inntak til analyse av.

Mot dette står så de funksjonelt integrerte samhandlingsområdene som formelle organisasjonsdannelser, som i sin rene form er strukturert etter vitenskapelige kriterier for forutsigbarhet og kontroll, m a o etter kriterier for *styrbarhet*. Dette kan illustreres slik:

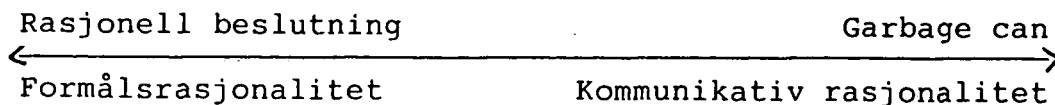
Denne administrative funksjonslogikken må imidlertid forstås innenfor rammen av kommunikativt strukturerte livsområder, og hvor det også vil være et empirisk spørsmål i hvilken grad, og på hvilken måte omverden slår inn og direkte påvirker og 'perverterer' de byråkratiske funksjonsprinsipper.

Organisasjoner kan således studeres på en effektivitetsdimensjon hvor de tekniske, instrumentelle og hierarkisk strukturerte systemene optimaliserer omgivelsestilpassingen (adaption) og forsøker å balansere input og output i et *ekvilibrum* i tråd med den lukkede systemmodellen. Jo mer organisasjonen åpnes og gjøres mindre hierarkisk strukturert og dermed mindre forutsigbar, kan dette forstås som et *innslag av kommunikativ rasjonalitet* og hvor de tekniske, instrumentelle mål-funksjonene underordnes eller sideordnes andre sosiale

Fig. 2

Reproduksjonsfære	Formålsrasjonalitet	Kommunikativ rasjonalitet
System	Funksjonalisme	
Livsverden		Verstehen

Fig. 3



hensyn.⁷ Dette setter oss i stand til å omformulere rasjonalitetsdimensjonen i garbage-can modellen mellom rasjonalitet og irrasjonalitet:

Rasjonalitetsdimensjonen kan beskrives som et forhold mellom formålsrasjonalitet, altså instrumentell-/strategisk rasjonalitet, og kommunikativ rasjonalitet, og ikke irrasjonalitet som vi kom fram til tidligere (jfr 6.2 foran). Kommunikativ rasjonalitet er irrasjonell bare i den grad den økonomiske effektivitetsdimensjonen er eneste rasjonalitetsstandard, altså fra et systemperspektiv.

Det må imidlertid skilles mellom at organisasjonsformer er hierarkisk strukturert og sikter mot funksjonalitet, og at dette faktisk ivaretar effektivitetskravene best. Ofte er det heller slik at andre organisasjonsformer er utviklet fordi den hierarkiske ikke er effektiv nok, og at mer 'sosiale' organisasjonsformer således fungerer mest effektivt også til å ivareta de funksjonelle hensynene.⁸

8.3 Organisasjon som system

I organisasjonsanalysen er det nødvendig å opprettholde en dobbel begrepsstrategi. Det trengs på ene siden et funksjonelt begrepsapparat som system- og rollebegrepet gir grunnbegrepene for,⁹ men som nok trenges å raffineres videre for å bli analytisk anvendbare og operasjonaliserbare. På andre siden trengs det et generelt begrep om sosial handling og et begrep om *omverden* til organisasjon som system. Sistnevnte analyseramme gir inntak til å analysere de betingelsene organisasjonen er underlagt i form av legitimitet og hvilke normative grenser som dermed ikke må overskrides. Fra dette perspektivet kan en nøyere angi relasjonene mellom formell organisasjon og livsverden, og med detta hva som representerer *byråkratisering* som et negativt og uheldig trekk ved organisasjonsdannelser og deres ekspansjon utover i samfunnet på nye livsverdenområder.

Et helhetlig sosiologisk begrep om organisasjon forsvinner imidlertid i den grad organisasjonsteorien bare orienterer seg mot disse nye oppsplittede, atferdsorienterte og psykologiske delteoriene om sosial handling.¹⁰ Disse kan nok være et fortrinn i konkret prediksjonsøyemed, men med sikte på å utarbeide et generelt begrep om organisasjon og organisasjonsatferd med noen universelle antakelser om funksjonslogikk, struktur og rasjonalitet sier dette oss lite. Med et generelt begrep om organisasjon menes at begrepet må gjelde for alle

typer formell organisasjon, ikke bare for politiske styringsorganer og industri-entrepriser. Til en slik analyse er det nødvendig å se organisasjonen i sin samfunnsmessige kontekst. Spesielt må en knytte organisasjonsbegrepet til stat-/samfunnrelasjonen; dvs hvilke koblinger som gjelder mellom stat og samfunn.

Max Webers begrepsstrategi er forbilledlig for denne analysen. Når Webers klassiske byråkratimodell stadig har aktualitet er det fordi han begrep denne som en *spesifikk organisasjonsform*. Det var en organisasjonsform som hadde noen universelt gjenkjennbare aspekter som gjorde det mulig å danne en riktignok livsfjern, men høyst vitenskapelig begrepskonstruksjon. Et slikt generelt begrep om organisasjon som systemer av organisert handling med de ekstreme kjennetegn på formålsrasjonalitet, rigid regelorientering og generell vitenskapelig, teknisk innstilling o.l., sier noe vesentlig om strukturrekk ved moderne samfunn. Det sier noe om hvilke prinsipper sentrale samfunnsmessige institusjoner fungerer etter, og hvilke fortrinn dette representerer for den materielle reproduksjonen av samfunnet, men samtidig også hvilke sosialt betenkelige sider en slik utvikling medfører.

Et slikt begrep om organisasjon som formålsrasjonelle systemer, kunne bare Weber få fram ved å stille dette opp i kontrast til *et annet bilde* av samfunnet. Samfunnet som meningsfulle sosiale sammenhenger er noe annet, som byråkratimodellen dannes i motsetning til, og som får Weber til å stille sitt sosiologiske kjernespoørsmål:

"Given this overwhelming tendency toward bureaucratization, how is it still possible at all to preserve any sense of 'individualistic' freedom of movement ..."¹¹

9. Avslutning

Ved hjelp av teorien om *kommunikativ handling*, er det mulig å nærme seg organisasjonsanalysen på en ny måte. Den almene rasjonalitetsstandard som er operativ i sosialt liv er ikke ensidig knyttet til suksess i handlingsvalg i teknisk økonomisk forstand, men til normative, moralske overveielser. Formaliserte handlingssammenhenger i økonomi og forvaltning er derimot mer ensidig innrettet mot effektiv måloppnåelse, men må likevel analyseres innenfor en ramme av sosialt integrerte livssammenhenger. Det som foregår utenfor systemene trenger til en annen begrepsstrategi, enn det som foregår i systeme-

ne, men relasjonene mellom disse mhp grenser og legitimitet kan bare angis fra et livsverdenperspektiv.

Problemet med å skulle syntetisere handlings- og systemteori i organisasjonsanalysen henger følgelig sammen med visse empiriske realiteter. Moderne samfunn er nærmest splittet i to. Systemene, stat og økonomi, er utdifferensiert som to selvregulerende systemer for effektiv reproduksjon av samfunnet. Disse handlingssammenhengene er delvis frikoblet fra samfunnets etiske normering. Prinsippene for hvordan system og samfunn er knyttet sammen har imidlertid endret seg over tid. Mens Webers begrep om formell organisasjon var knyttet til et begrep om stat og statlig organisering av visse samfunnsfunksjoner i den prøysiske rettsstat, må organisasjonsbegrepet nå knyttes til en analyse av den *moderne velferdsstaten*. Både økonomien og byråkratiet er demokratisert på en måte som bryter med en enkel rettsstatsmodell. Forvaltningsapparatets oppgaver har endret seg, og byråkratiets funksjonsmodus par excellence; legalitetsprinsippet, har ikke lengre den faste og entydige karakteren som ble forutsatt i idealtipebeskrivelsene.

Som et bidrag til denne teoretiske rekonstruksjonen har Carnegieskolan utvilsomt bidratt med vesentlige innsikter, men jeg har i denne artikkelen søkt å påpeke visse svakheter. Disse teorivakhetene kan bare løses i den grad en tar opp rasjonalitetsbegrepet til en kritisk gjennomdrøftning. Til dette arbeidet trengs det et alternativt teoretisk paradigme til det tradisjonelle, økonomiske. Jeg har her antydnet en løsningsmulighet som er knyttet til Jürgen Habermas sin formalpragmatiske teori om kommunikativ handling. Dette for analyse av samfunnsmessig rasjonalitet og sosial handling alment. Derimot er det *systemreferanserammen* som gir inntak til analyse av organisasjon som ett spesifikt sosialt system til forskjell fra andre.

Erik-Oddvar Eriksen

* Artikkelen er basert på et tema fra min hovedfagsoppgave høsten 1983. Johan P. Olsen og Knut H. Mikalsen har bidratt med nyttige kommentarer til det endelige artikkelutkastet.

Fotnoter

¹ Med Simon-skolen eller Carnegieskolen forstås en beslutningsteoretisk tilnærming i organisasjonsteorien. Retningen ble innledet med "*Administrative Behavior*" av Herbert Simon, og sentrale senere bidrag er March og Simon, 1958, Cyert og March, 1963, March og Olsen, 1976. En sentral forløper for denne skoleretningen er Chester Barnard og spesielt hans bok "*The functions of the executive*" fra 1938.

² Se Thompson (1973) for mer spesifiserte hypoteser om organisatorisk takling av omgivelseskomplesitet.

³ Jfr også non-decision-modellen til Bachrach og Baratz, 1970 og March, 1980.

⁴ Livsverden består av to strukturelt differensierte samfunnsfærer; privatsfæren og offentlighetssfæren som henholdsvis står i et utvekslingsforhold med det økonomiske subsystemet og forvaltningssystemet gjennom interaksjonsmediene penger og makt. Disse subsystemene er institusjonelt forankret i livsverden gjennom bedriftsinstitusjonen og moderne statsforvaltning. For en mer utførlig diskusjon se Eriksen (1985).

⁵ Jfr "An organization is most effective when it 'maximizes its bargaining position and optimizes its resource procurement'" (Hall, 1974:99). De organisasjonsteorier som sterkt vektlegger måloppfyllingene kalles for lukkede systemmodeller i tråd med Gouldners distinksjon mellom organisasjoner som 'rasjonelle' og som 'naturlige system' (Thompson, 1973). For en instruktiv diskusjon av ulike organisasjonsmodeller se Scott (1981).

⁶ Men som så ulike retninger som fenomenologi, hermeneutikk og symbolsk interaksjonisme har bidratt til.

⁷ Empirisk gjenfinnes også denne tendensen i det norske forvaltningsapparatet hvor skjønn, sunn fornuft og mer menneskelighet alment over tid har øket sin betydning i byråkratisk beslutningsfattning (jfr feks Olsen, 1983, Lægred og Olsen, 1978).

⁸ Jfr her feks Human-relations og socio-tekniske grupper (Volvo-prosjektet) i den industrisosiologiske organisasjonsteorien.

⁹ Disse påpekninger av behovet for en generell organisasjonsteori og påvisningen av noen tentative analyseprinsipper som gir seg ut fra dette perspektivet på sosial- og systemintegrasjon, må ikke forveksles med en faktisk generell organisasjonsteori. Heller ikke synes Parsons bidrag som han har presentert kimer og ansatser til på ulike steder, og som forstår organisasjon som et sosialt system bestående av flere subsystemer med forskjellige funksjoner (i tråd med hans generelle systemanalyse) å være gitt som en endegyldig og adekvat analyseramme for organisasjon, selv om dette kanskje er det beste forsøket (se Mouzelis, 1967:149 ff).

¹⁰ Det er i denne forbindelse interessant i et teoriehistorisk perspektiv å merke seg at Simon (1964) skiller mellom motivasjoner som kan analyseres i økonomiske, psykologiske termer – behov, "inducements and contributions" – og organisasjon som et system og organisasjonsatferd som rolleatferd. Mens førstnevnte retning i organisasjonsteorien spesielt er videreført av Cyert og March (1963), så ser Simon sistnevnte begrepsstrategi som er adekvat for analysen av målproblematikk i en organisasjon (1964, s 2 og 20). Det må imidlertid bemerkes at Simon (senere) angriper den generelle handlingsteorien til Par-

sons for å være lite fruktbar i organisasjonsanalysen, og han foreslår selv som et alternativ *beslutning*, eller enda bedre beslutningspremiss som den minste og beste analytiske enhet for prediksjon av beslutningsutfall (1976:xxxvii). Uten å kunne ta dette problemet opp i detalj, kan det innvendes mot Simon at det han gjør i dette tilfelle bare er å spesifisere og nyansere det generelle handlingsbegrepet (rolle), ved å forsøke å gjøre det operasjonelt i en organisasjonskontekst. Dvs det er en nøyere spesifisering av de situasjonelle betingelser som er involvert i handling i en organisasjon og som system- og rollebegrepet er mer generaliserte utsagn for (for et lignende poeng se Mouzelis, 1967:213).

¹¹ Fra "Gesammelte Politische Schriften", sitert fra Seidman og Gruber, 1977.

Litteraturliste

- Bachrach, P & Baratz, MS, 1970, *Power and Poverty – Theory and Practice*, New York: Oxford University Press.
- Barnard, C, 1938, *The Functions of the Executive*, Cambridge: Harvard University Press.
- Braybrooke, D & Lindblom, CE, (1960) 1970, "A strategy of Decision", New York: The Free press.
- Cyert, R M & March, J G, 1963, *A behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc.
- Dahl, R L & Lindblom, CE, (1953) 1975, *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper & Row.
- Egeberg, M & Olsen, J P & Sætren, H, 1978, "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat," i J P Olsen, red, *Politisk organisering*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M, 1980, *Stat og organisasjoner*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, E O, 1983, *Grenser for styring?* Hovedfagsoppgave, Universitetet i Tromsø.
- Eriksen, E O, "Begrepsstrategier i organisasjonsanalysen: Mot et utvidet begrep om rasjonell handling," *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr 6, 1985.
- Habermas, J, 1981, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bind I og II, Frankfurt: Suhrkamp.
- Hall, R H, 1974, *Organizations – Structure and Process*, London: Prentice/Hall International editions.
- Hernes, G (red) 1978, *Forhandlingsøkonomi og blandingadministrasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Lindblom, CE, 1981, "Comments on Decisions in Organizations," i A H Van de Ven & W F Joyce, eds, *Perspectives on Organization Design and Behaviour*. New York: John Wiley & Sons.
- Lægred P & Olsen, J P, 1978, *Byråkrati og beslutninger* Bergen: Universitetsforlaget.
- Robinson, J A & Majak, R R, 1967, "The Theory of Decision-Making," i J C Charlesworth, ed, *Contemporary Political Analysis*. New York: The Free Press.
- March, J G, 1978, "Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice," *Bell Journal of Economics*, Vol 9: 587–608.
- March, J G, 1980, "How We Talk and How We Act: Administrative Theory and Administrative Life," *Seventh David D Henry Lecture*, University of Illinois.
- March, J G, 1981, "Footnotes to Organizational Change." *Administrative Science Quarterly*, Vol 17: 563–577.
- March, J G & Olsen, J P, 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J G & Simon, H A, 1958, *Organizations*, New York: John Wiley & Sons.
- Mead, G H, (1934) 1962, *Mind, Self & Society from the Standpoint of a Social Behaviorist*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Mouzelis, N P, 1967, *Organisation and Bureaucracy*, London: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Mouzelis, N P, 1974, *Social and System Integration*. London: British Journal of Sociology, Vol. 25.
- Olsen, J P, 1972a, "Public Policy-making and Theories of Organizational Choice," *Scandinavian Politica Studies*, Vol 7: 45–62.
- Olsen, J P, 1972b, "'Voting', 'Sounding Out', and the Governance of Modern Organizations," *Acta Sociologica*, 15: 267–283.
- Olsen, J P, (red) 1978, *Politisk organisering*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J P, 1983, *Organized Democracy*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Parsons, T, (1937) 1968, *The Structure of Social Action* bind I og II. New York: The Free Press.
- Parsons, T, (1951) 1979, *The Social System*, London: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Parsons, T, 1960, "A Sociological Approach to the Theory of Organizations," i *Structure and Process in Modern Society*, New York: Free Press.
- Scott, R W, 1981, *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Seidman, S, & Gruber, M, 1977, "Capitalism and Individuation in the Sociology of Max Weber," *British Journal of Sociology*, Vol 23, No 4, 498–520.
- Silverman, D, (1970) 1978, *The Theory of Organizations*. London: Heinemann.
- Simon, H A, (1945) 1976, *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Simon, H A, 1955, "A Behavioral Model of Rational Choice," *Quarterly Journal of Economics*, Vol 69.
- Simon, H A, 1959, "Theories of Decision-making in Economics and Behavioral Science," *American Economic Review* Vol 49.
- Simon, H A, 1964, "On the Concept of Organizational Goal," *Administrative Science Quarterly*, Juni 9.
- Simon, H A, 1969, *The Science of the Artificial*, Cambridge Mass: MIT Press.
- Simon, H A, 1973, "Organization Man: Rational or Self-factualizing," *Public Administration Review*, July/Aug.
- Thompson, J D, (1967) 1973, *Hur organisasjoner fungerer*, Stockholm: Bokförlaget Prisma.
- Weber, M, 1971, *Makt og byråkrati*, Oslo: Gyldendal.
- Weber, M, (1922) 1972, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: JCB Mohr.

Att förutsäga valutgången

De flesta har väl någon gång försökt gissa utgången av ett riksdagsval: "Sossarna behåller regeringsmakten"; "med hjälp av kds-rösterna kommer de borgerliga tillbaka". Dagar, veckor, månader ja t o m år i förväg diskuteras utgången av det kommande valet.

Förutsägelser om hur det skall gå i kommande val kan vara mer eller mindre välgrundade. Det kan röra sig om rena spådomar, ogenomtänkta gissningar, politiskt initerade bedömningar och vetenskapliga förutsägelser med varierande grad av teoretisk förankring. Spådomar och gissningar är närmast per definition lotteribetonade. Problemet med politiska bedömningar är att de ofta tenderar att överskatta det egna partiets röststöd. Vetenskapliga förutsägelser är däremot systematiska och befriade från önsketänkande.

Bland amerikanska statsvetare har valförutsägelser utvecklats till något av en sport. De enklaste amerikanska prediktionsmodellerna bygger enbart på den samlade informationen från tidigare valårs opinionsmätningar, men det finns också mer komplicerade modeller som inkluderar ekonomiska faktorer (Hibbs, 1982; Brody and Sigelman, 1983; Lewis-Beck and Rice, 1984). 1980 års presidentval gick att förutsäga relativt väl med hjälp av enbart opinionsmätningar genomförda fem månader före valet (Lewis-Beck, 1982). Däremot var Ronald Regans stora segermarginer i 1984 års val svårare att förutsäga: Regans segersiffror underskattades kraftigt av samtliga prediktionsmodeller (Lewis-Beck, 1985).

I Sverige har ännu ingen *generell* vetenskaplig valprediktionsmodell presenterats. Sifo och de andra opinionsinstituten gör visserligen prognoser ett par dagar före valdagen. Men dessa förutsägelser grundar sig på intervjuer genomförda strax före det aktuella valet och är därför endast intressanta under en mycket kort tidsperiod.

En prognos blir givetvis mer värdefull ju tidigare den görs. De väljarbarometrar som de olika opinionsinstituten regelbundet publicerar under valåret har därför ett mer långvarigt intresse än sista-minutenprognoserna, men de är i gengäld oftast betydligt sämre prediktionsinstrument. En generell valprediktionsmodell som utnyttjar tvärsnittsdata från flera tidigare valår kan emellertid göra framgångsrika prediktioner kanske redan ett halvår i förväg.

I den här uppsatsen skall en enkel bivariat prediktionsmodell för svenska riksdagsval konstrueras. De prediktionsvariabler som kommer att prövas bygger på Sifo:s väljarbarometrar. Sifo är det opinionsinstitut som har den längsta kontinuerliga tidsserien av partisympatiundersökningar och som därför kan erbjuda det utan konkurrens bästa alternativet till oberoende variabel.

Den viktigaste frågan i ett svenskt riksdagsval av idag

är vilket av de båda politiska blocken som skall få majoritet. Prediktionsmodellens beroende variabel har därför bestämts till att vara socialdemokraternas och vänsterpartiet kommunisternas andel av riksdagspartiernas röster; icke riksdagspartier ingår med andra ord inte i procentbasen. Det som skall förutsägas är det socialistiska och det borgerliga blockets styrka, *inte* hur det kommer att gå för de enskilda partierna. Kds-rösterna ingår endast i siffrorna för 1985, eftersom kds då hade träffat avtal med centerpartiet om valteknisk samverkan. Startpunkt för prediktionsmodellen är 1970, då det för första gången hölls val till den nya enkammarriksdagen.

Valet av oberoende variabel är med de enkla prediktionsmodeller som här prövas liktydigt med att bestämma vilken månads Sifo-mätningar som skall förutsäga valutgången. Analysen genomförs sedan genom att i en regressionsmodell använda andelen s+vpk-sympatisörer i en viss månads Sifo-mätningar som oberoende variabel, och andelen s+vpk-röster i riksdagsvalet som beroende variabel. Regressionsanalysen omfattar sex datapunkter: valåren 1970, 1973, 1976, 1979, 1982 och 1985.

En god prediktionsmodell skall förutsäga så exakt som möjligt så långt i förväg som möjligt. Dessa båda krav är emellertid i många fall motstridiga, eftersom förutsägelser i allmänhet blir mer exakta ju närmare in på den aktuella händelsen de görs. Vi har här valt att pröva valårens *samliga* Sifo-mätningar, för att på så sätt komma fram till vilken månadsmodell som bäst förutsäger valutgången.

De olika månadsmodellerna har utvärderats med hjälp av två kriterier: genomsnittlig felprediktion för de sex undersökta valet och andel förklarad varians (R^2). Genomsnittlig felprediktion anger skillnaden i procentenheter mellan det faktiska valresultatet och den prediktion som har räknats fram utifrån varje månads partisympatiundersökningar. Andel förklarad varians är också det ett mått på spridningen kring regressionslinjen, men eftersom måttet bygger på *kvadrerade* avvikelser leder enstaka stora felprediktioner till ett lågt R^2 . I tabell 1 redovisas genomsnittlig felprediktion och andel förklarad varians för samtliga sju månadsmodeller (januari-juni och augusti).

Resultaten av de sju regressionsanalyserna är överraskande. Tvärtemot vad som kunde förväntas är det inte augustimätningarna som bäst förutsäger valutgångarna i september. Det är istället *aprilmodellen* som enligt både genomsnittlig felprediktion och andel förklarad varians är mest framgångsrik. Den genomsnittliga felprediktionen med aprilmodellen är så låg som 0.53 procentenheter, och andelen förklarad varians är hela 85 procent. Augusti är inte heller den näst bästa prediktionsmåna-

Tabell 1. Sju månadsmodeller för valprediktion (genomsnittlig felprediktion och andel förklarad varians).

Månadsmodell	genomsnittlig felprediktion (procentenheter)	andel förklarad varians (R ²)
januari	1.12	0.14
februari	1.10	0.32
mars	0.90	0.53
april	0.53	0.85
maj	0.60	0.78
juni	0.67	0.74
augusti	0.75	0.71

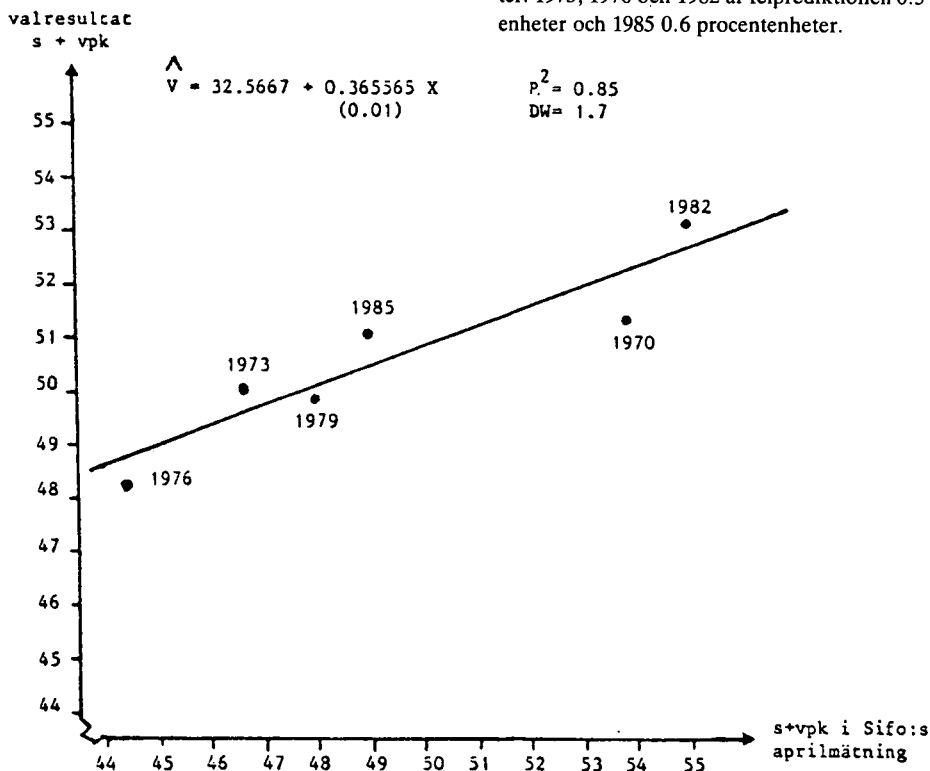
Kommentar: Under 1985 års valrörelse publicerade Sifo helt oväntat två augustibarometrar. Om den ordinarie augustimätningen byts ut mot den icke-ordinarie försämrades den genomsnittliga felprediktionen från 0.75 till 0.85 och R² sjunker från 0.71 till 0.67.

den: rangordningen efter april är enligt båda utvärderingskriterierna maj, juni, augusti, mars, februari, januari. Att aprilmodellen är det bästa prediktionsinstrumentet betyder emellertid inte att valutgångarna är mest lika Sifo:s aprilmätningar. Resultaten i tabell 1 skall istället tolkas så, att *förändringarna* mellan april och valdagen är de som i störst utsträckning tenderar att upprepas under varje valår.

Aprilmodellens prediktionsförmåga åskådliggörs också i figur 1. I figuren har samtliga valår sedan 1970 markerats. Den horisontella axeln utgörs av andelen s+vpk-sympatisörer av samtliga riksdagspartiers sympatisörer i Sifo:s aprilmätningar; på den vertikala axeln kan dessa båda partiernas sammanlagda valresultat utläsas. Regressionslinjen är den linje som "passar bäst" till samtliga sex datapunkter, och som därför utgör den bästa prediktionen för kommande val när resultaten från Sifo:s aprilmätning väl är kända.¹

Av figuren framgår också att aprilmodellens största felprediktion är 1970, då andelen s+vpk-röster överskattas med 0.9 procentenheter. Den bästa förutsägelsen gör modellen beträffande 1979 års val, då andelen s+vpk-röster överskattas med endast 0.2 procentenheter. 1973, 1976 och 1982 är felprediktionen 0.5 procentenheter och 1985 0.6 procentenheter.

Figur 1. Aprilmodellen för valprediktion



Kommentar: Siffrorna högst upp i figuren är aprilmodellens regressionslikvation med regressionskoefficientens signifikansnivå, andelen förklarad varians (R²) och Durbin-Watson test för auto-korrelation.

Aprilmodellen måste betraktas som ett mycket effektivt prediktionsinstrument. Den är inte bara bättre än övriga månadsmodeller.² Den visar sig också slå ut andra tänkbara förutsägelser – to m Sifo:s valprognos dagarna före valet! I tabell 2 jämförs aprilmodellen med ett antal andra tänkbara prediktionsinstrument. Utvärderingskriterierna är liksom tidigare genomsnittlig felprediktion och andel förklarad varians.

Tabell 2. Aprilmodellen och ett antal andra valprediktionsinstrument (genomsnittlig felprediktion och andel förklarad varians).

prediktionsinstrument	genomsnittlig felprediktion (procentenheter)	andel förklarad varians (R ²)
aprilmodellen	0.53	0.85
Sifo:s april-mätning (omodellerad)	2.62	–
Sifo:s valprognos (omodellerad)	0.60	–
Sifo:s valprognos (modellerad)	0.55	0.75
Föregående-valmodellen	1.02	0.05

Kommentar: Andel förklarad varians (R²) saknas naturligtvis för de två prediktionsinstrument som inte har konstruerats med hjälp av regressionsanalys.

Vår aprilmodell är ett betydligt bättre valprediktionsinstrument än Sifo:s aprilmätningar tagna var och en för sig (genomsnittlig felprediktion 0.53 jämfört med 2.62). Aprilmodellen gör också i genomsnitt något exaktare förutsägelser än Sifo:s enskilda valprognoser några dagar före valet (0.53 mot 0.60). Och inte ens om Sifo:s sista-minutenprognoser används som oberoende variabel i en regressionsanalys, blir den genomsnittliga felprediktionen den samma som för aprilmodellen (0.53 mot 0.55); aprilmodellen uppvisar också en högre andel förklarad varians än sista-minutenmodellen (0.85 mot 0.75), vilket beror på att den senare kraftigt överskattar andelen s+vpk-röster i 1976 års val.

Att förutsäga valutgången med hjälp av närmast föregående val ger en genomsnittlig felprediktion på 1.02 procentenheter – sämre än aprilmodellen, men kanske bättre än väntat. Föregående-valmodellens andel förklarad varians är emellertid mycket låg, vilket förklaras av kraftiga avvikelser 1976 och 1982 (2.2 respektive 2.8 procentenheter).

Ett ytterligare utvärderingskriterium för de olika prediktionsinstrumenten är antalet rätt förutsagda segrar i riksdagsvalen. Eftersom 1970-talets val har varit mycket jämna, kan slumpen här sägas ha spelat aprilmodellen ett spratt: endast fyra gånger av sex förutsägs rätt segrare (fel segrare förutsägs 1973 och 1979, vilka är undersökningsperiodens två jämnaste val). Sifo:s sista-minutenprognoser har däremot predicerat rätt segrare fem gånger av sex (fel segrare förutsägs 1976). Om aprilmodellen fortsätter att uppvisa bättre procentuella förutsägelser än Sifo:s valprognoser, torde den emellertid i det långa loppet även i detta avseende ta hem segern.

En invändning mot den här typen av prediktionsmodeller är att det inte är fråga om förutsägelser i egentlig mening: det som skall prediceras – i det här fallet utgången av de olika riksdagsvalen – är ju redan byggstenar i modellen. En mer adekvat term skulle därför kunna vara "postdiktionsmodell" (jfr Särilvik and Crewe, 1983:264). Det går emellertid att pröva aprilmodellens verkliga prediktionsvärde, genom att försöka förutsäga 1985 års valresultat med hjälp av material från enbart valåren 1970–1982. Och även då visar sig aprilmodellen mycket framgångsrik: modellen förutsäger rätt segrare, felprediktionen är så liten som 0.19 procentenheter, och andelen förklarad varians är hela 88 procent.

Det yttersta syftet med en prediktionsmodell är naturligtvis att predicera in i framtiden. Det avgörande testet på aprilmodellens kapacitet kommer därför först i och med 1988 års val: När Sifo:s aprilmätning publiceras, skall andelen s+vpk-sympatisörer av samtliga riksdagspartiers sympatisörer bytas ut mot X:et i aprilmodellens regressionskvation ($V=32.5667 + 0.365565X$). Den förväntade valutgången kan därefter räknas fram. Redan nu går det emellertid att säga att s+vpk i april 1988 behöver 47.7 procent av riksdagspartiernas sympatisörer för att socialdemokraterna skall kunna behålla regeringsmakten.³

Peter Esaiasson och Mikael Gilljam

Noter

¹ Regressionslinjens ekvation redovisas i figur 1. Regressionskvationerna för övriga månadsmodeller har följande utseende: januari: $V=40.3189 + 0.206759X$; februari: $V=34.7889 + 0.314288X$; mars: $V=34.7483 + 0.317611X$; maj: $V=30.5996 + 0.403698X$; juni: $V=27.0272 + 0.476106X$; augusti: $V=15.6885 + 0.695060X$; septemberprognosen: $V=-26.8028 + 1.528172X$.

² Aprilmodellen är också effektivare än en medeltalsmodell byggd på de genomsnittliga Sifo-resultaten för månaderna april, maj och juni (genomsnittlig felprediktion 0.57, andel förklarad varians 81 pro-

cent). För framtida bruk har emellertid en medeltalsmodell fördelen att jämna ut eventuella slumpmässiga avvikelser för enskilda månaders Sifo-mätningar.

- ³ Motsvarande siffra för de därefter följande Sifo-mätningarna är 48.1 procent i maj, 48.3 procent i juni, 49.4 procent i augusti och 50.3 procent i sista-minutenprognosen.

Referenser

- Brody, R and Sigelman, L (1983). "Presidential Popularity and Presidential Elections: An Update and Extension". *Public Opinion Quarterly* 47:325:8.
- Hibbs, Jr, D A (1982). "President Reagan's Mandate from the 1980 Elections: A Shift to the Right?". *American Politics Quarterly* 10:387-420.
- Lewis-Beck, MS (1985). "Election Forecasts in 1984: How Accurate Were They?". *PS* 18:53-62.
- Lewis-Beck, MS and Rice, T W (1982). "Presidential Popularity and Presidential Vote". *Public Opinion Quarterly* 47:534-7.
- (1984). "Forecasting Presidential Elections: A Comparison of Naive Models". *Political Behavior* 6:39-51.
- Särilvik, B and Crewe, I. (1983). *Decade of Dealignment. The Conservative Victory of 1979 and Electoral Trends in the 1970s*. Cambridge: Cambridge University Press.

En granskning av den svenska vallagen i ljuset av riksdagsvalen 1970-1985

1. Inledning

De svenska riksdagsvalen har nu i femton år reglerats av vallagar som skiljer sig från dem som tidigare gällt bl a genom en inbyggd strävan att, ehuru med vissa reservationer, åstadkomma en god proportionalitet mellan det antal mandat som ett parti tilldelas och det antal röster som avgivits för partiet. Hjälpmedlet att uppnå denna proportionalitet är de sk utjämningsmandaten.

Avsikten med det arbete som redovisas i föreliggande översikt var ursprungligen att se efter hur väl dessa vallagar, vid de sex valtillfällen då de varit i funktion, lyckats i uppsåtet att åstadkomma rättvisa mellan partierna. En redogörelse för våra resultat i detta avseende ges i avsnitt 2; de kan enkelt sammanfattas så: syftet har uppnåtts. Där diskuteras även vilka effekter följande moment i vallagen har haft: utjämningsmandaten, jämkningen, uddatalsmetoden.

Under arbetets gång har vi emellertid även kommit att intressera oss för en annan, mera sällan diskuterad as-

pekt av valproceduren, nämligen frågan om mandatens fördelning på valkretsar. Våra resultat härvidlag redovisas i avsnitt 3; kort sagt innebär de att små valkretsar systematiskt missgynnas.

De vallagar vi studerar har i de för oss väsentliga punkterna varit praktiskt taget identiska; det enda undantaget är totalantalet mandat som från och med 1976 års val varit 349 mot tidigare 350. För dessa vallagar tillåter vi oss därför att använda det sammanfattande namnet "enkammarriksdagens valsystem".

2. Mandatens fördelning på partier

Som redan nämnts var huvudavsikten med föreliggande arbete att se i vilken utsträckning enkammarriksdagens valsystem åstadkommer en godtagbar fördelning av mandat på partier. Därvid kommer vi utan diskussion att utgå från att det är önskvärt att mandatfördelningen i riksdagen återspeglar röstfördelningen i valmanskåren; vi kommer alltså inte att ta hänsyn till att ett partis makt i riksdagen inte självklart är proportionell mot dess mandatantal. Vi kommer också att begränsa oss till att diskutera fördelningen på de partier som är representerade i riksdagen; vi förbigår alltså med tystnad den i valsyste- met inbyggda spärren mot småpartier.

I avsnitt 2.1 studeras de i valen uppkomna mandatfördelningarna i förhållande till avgivna röster.

I enkammarriksdagens valsystem finns tre väsentliga ingredienser: utjämningsmandaten, jämkningen, uddatalsmetoden. I avsnitten 2.2-2.4 undersöker vi vad var och en av dessa företeelser haft för inverkan på valutgången.

Slutligen studeras i avsnitt 2.5 en fråga som ligger något vid sidan om uppsatsens huvudtema: vad hade konsekvenserna blivit om man redan från början hade bestämt totalantalet mandat till 349?

I samband med alla räkningar på 1970 och 1973 års valresultat under hypotetiska antaganden om vallagen måste vi göra en reservation: för dessa val har vi trots ansträngningar inte kunnat få tillgång till de data om antalet röstberättigade som behövs då man skall fördela fasta mandat på valkretsar; i brist härpå har vi använt antalet röstberättigade vid resp valtillfälle.

2.1 Uppnådd rättvisa mellan partier

I tabell 2.1.1 anges för vart och ett av de sex valen den erhållna mandatfördelningen.

Ett sätt, bland många tänkbara, att illustrera uppnådd rättvisa mellan partier är att för varje parti räkna ut kvoten mellan antalet på partiet avgivna röster och antalet mandat partiet erhållit; vid varje val bör dessa "pris" vara någorlunda lika stora för de fem partierna.

Tabell 2.1.1: Mandatfördelning vid användning av jämkad uddatalsmetod med utjämningsmandat ("enkammarriksdagens valsystem").

	(m)	(c)	(fp)	(s)	(vpk)	(bor)	(soc)
1970	41	71	58	163	17	170	180
1973	51	90	34	156	19	175	175
1976	55	86	39	152	17	180	169
1979	73	64	38	154	20	175	174
1982	86	56	21	166	20	163	186
1985	76	44	51	159	19	171	178

Som synes av tabell 2.1.2 varierar priserna något, men inte mycket; det väsentliga är att de ej varierar på något systematiskt sätt. Man kan sålunda observera att i de sex valen har (s) och (fp) två gånger vardera fått sina mandat billigast, medan (m) och (vpk) en gång vardera fått denna favör. På samma sätt är det (fp) och (c) som två gånger vardera fått betala sina mandat dyrast, medan (m) och (vpk) en gång vardera råkat ut för detta. Eftersom partiernas relativa storlek har växlat är kanske följande sätt att beskriva situationen mera upplysningsrika: det parti som har fått sina mandat billigast har två gånger varit det största partiet, en gång det näst största, en gång det mellersta, en gång det näst minsta och en gång det minsta; det parti som fått betala sina mandat dyrast har en gång varit det mellersta i storlek, fyra gånger det näst minsta och en gång det minsta. Dessa förhållanden är inget förvånande, eftersom uddatalsmetoden är känd för att varken systematiskt gynna eller systematiskt missgynna partier av viss storlek.

I själva verket finns det ingen annan fördelning som vid något av de sex valen skulle ha givit en lägre kvot

mellan maximipris och minimipris. (Observera att vi inte påstår att uddatalsmetoden vid alla tänkbara valutfall minimerar denna kvot – det är nämligen inte sant; vi påstår bara att så har skett vid de sex speciella val som vi betraktar.)

2.2 Hur hade det gått utan utjämningsmandat?

För att se efter vilken effekt utjämningsmandaten har haft jämför vi de resultat man skulle ha fått utan utjämningsmandat (men fortfarande jämkad uddatalsmetod; alltså i princip 1952 års valsystem) med dem som verkligen erhöles med enkammarriksdagens valsystem.

Av tabell 2.2.1 framgår att utjämningsmandaten har haft en betydande effekt. I alla sex valen har, som man kan vänta, det minsta eller de två minsta partierna gynnats av utjämningsmandaten. Om vi betraktar de politiska konsekvenser som skulle ha uppstått om utjämningsmandaten ej funnits så ser vi för både 1970 och 1985 års val det synnerligen anmärkningsvärda att de klara socialistiska majoriteter som uppstod vid användning av

Tabell 2.1.2: Pris (enhet: tiotal röster per mandat) med enkammarriksdagens valsystem.

	(m)	(c)	(fp)	(s)	(vpk)	max/min
1970	1400	1396	1391	1384	1392	1.011
1973	1446	1439	1429	1441	1447	1.012
1976	1541	1523	1542	1529	1520	1.015
1979	1518	1538	1519	1530	1527	1.013
1982	1527	1535	1561	1526	1544	1.023
1985	1562	1571	1553	1567	1571	1.011

Tabell 2.2.1: Mandatfördelning vid användning av jämkad uddatalsmetod utan utjämningsmandat ("1952 års valsystem"). (För enskilda partier anges avvikelser från det verkliga resultatet med enkammarriksdagens valsystem.)

	(m)	(c)	(fp)	(s)	(vpk)	(bor)	(soc)
1970	+2	+4	+1	0	-7	177	173
1973	0	+2	-3	+7	-6	174	176
1976	+1	+2	-1	+5	-7	182	167
1979	+2	+4	-3	+5	-8	178	171
1982	+1	+6	-3	+5	-9	167	182
1985	0	+1	+3	+4	-8	175	174

enkammarriksdagens valsysteem skulle ha ersatts av borgerliga. Vidare framgår att den lotteririksdag som 1973 års val resulterade i hade varit en riksdag med svag socialistisk majoritet om ej utjämningsmandaten funnits. Vid de tre övriga valen skulle avsaknad av utjämningsmandat inte ha medfört några omkastningar av majoritetsförhållandena.

För de i tabell 2.2.1 angivna mandatfördelningarna har vi i tabell 2.2.2 räknat ut priserna.

Här är bilden helt annorlunda än i motsvarande tabell för enkammarriksdagens valsysteem: inom varje val varierar priserna mycket mer än i tabell 2.1.2 och för varje val är alltså kvoten mellan maximipris och minimipris mycket större än förut. Vidare föreligger systematik såtillvida att det varje gång är (vpk) som skulle fått sina mandat dyrast. De lägsta priserna skulle tre gånger betalats av (c), två gånger av (s) och en gång av (fp).

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att utjämningsmandaten med framgång har utfört det arbete som förväntades av dem.

2.3 Vilken inverkan har jämkningen haft?

Låt oss nu se efter vilken effekt som orsakats av jämkningen, dvs av att divisorn för ett parti som ännu ej erhållit mandat är 1.4 (i stället för 1.0, som vid vanlig uddatalsmetod).

Resultatet är här så enkelt att det inte behövs någon tabell för att beskriva det: för riket som helhet hade man vid alla sex valen fått exakt samma mandatfördelning med vanlig uddatalsmetod som man fick med jämkad.

Man leds då till frågan om detta är en tillfällighet eller ej; annorlunda uttryckt: även om faktorn 1.4 inte har haft någon betydelse vid något av de sex valen, vilken betydelse kunde faktorn ha haft? Vid en analys härav är det lämpligt att erinra sig att faktorn 1.4 förekommer på tre olika ställen i enkammarriksdagens valsysteem: (i) vid fördelningen av fasta mandat på partier inom valkretsar; (ii) vid fördelningen av utjämningsmandat på partier i riket; (iii) vid fördelningen av ett partis utjämningsmandat på valkretsar.

Här är det klart att punkt (iii) inte påverkar fördelningen av mandat på partier, så vi kan just nu bortse från den. (Däremot kommer vi i avsnitt 3 att studera dess effekt på fördelningen av mandat på valkretsar.)

Vid punkt (i) har jämkningen förvisso en effekt: ett parti som vid användning av vanlig uddatalsmetod skulle få precis ett mandat i valkretsen kan eventuellt gå miste om detta då faktorn 1.4 används.

För att kunna penetrera vad som händer vid punkt (ii) är det lämpligt att först påpeka följande intuitivt rimliga (och matematiskt bevisbara) förhållande: om man betraktar en enda valkrets och om röstsiffrorna och antalet mandat som skall fördelas är sådana att varje parti får minst ett mandat vid användning av jämkad uddatalsmetod så får man precis samma mandatfördelning med vanlig uddatalsmetod som med jämkad. Betydelsen av detta framgår av att, för det första, hela riket betraktas som en enda valkrets då utjämningsmandaten fördelas på partier och, för det andra, ett parti får vara med i konkurrensen om utjämningsmandat endast om det har minst 4 % av rösterna i riket vilket medför att det förvisso får minst ett (i allmänhet minst 14) mandat.

Härav följer två saker. För det första kan faktorn 1.4 aldrig under några som helst omständigheter ha någon som helst inverkan på fördelningen av utjämningsmandat på partier; vallagens föreskrift att jämkad uddatalsmetod skall användas vid fördelningen under punkt (ii) förefaller alltså helt poänglös. För det andra gäller, med två nedan angivna reservationer, att den inverkan som jämkningen haft på fördelningen av de fasta mandaten på partier kommer att upphävas vid fördelningen av utjämningsmandaten på partier. (Observera att vi endast diskuterar mandatfördelningen i riket som helhet och alltså just nu inte intresserar oss för vilka valkretsar som mandaten hamnar i.)

Som antytts måste två reservationer göras till vårt sista påstående ovan. Den första innebär att om utjämningsmandaten inte räcker till så kan jämkningens inverkan under punkt (i) eventuellt stå kvar även efter fördelningen av utjämningsmandaten. Att utjämningsmandaten inte räcker innebär att något parti redan vid fördelningen av fasta mandat på partier fått fler mandat än det skulle ha efter utdelning av utjämningsmandaten; partiet i fråga får nämligen i sådant fall behålla samtliga fasta mandat som det tilldelats, vilket uppenbarligen innebär att något annat parti får färre mandat än det eljest skulle fått. Denna situation är givetvis ej önskvärd och risken att den inträffar är mindre ju fler mandat som

Tabell 2.2.2: Pris (enhet: totala röster per mandat) med 1952 års valsysteem.

	(m)	(c)	(fp)	(s)	(vpk)	max/min
1970	1334	1322	1367	1384	2367	1.79
1973	1446	1408	1568	1379	2115	1.53
1976	1514	1488	1483	1481	2584	1.74
1979	1478	1448	1649	1482	2545	1.76
1982	1510	1386	1821	1481	2808	2.03
1985	1562	1536	1467	1529	2713	1.85

utdelas som utjämningsmandat. I sina kommentarer till grundlagarna med tillhörande författningar anger Holmberg & Stjernquist (1980, sid 152) att antalet utjämningsmandat (föret 40; numera 39) torde ligga i överkant; vi är inte helt övertygade om riktigheten av detta och avser att i annat sammanhang (Lanke & Bjurulf, 1986) återkomma härtill.

Den andra reservationen gäller lokala partier; härmed menar vi parti som inte fått 4 % av rösterna i riket men väl 12 % av rösterna i minst en valkrets. Ett sådant parti deltar ju inte i fördelningen av utjämningsmandaten, och den nackdel som ett sådant parti eventuellt vederfärs av faktorn 1.4 under punkt (i) kvarstår alltså i den slutliga mandatfördelningen. När utsätts då ett lokalt parti för sådan nackdel? Den enda möjligheten härför är att röstsiffrorna och totala antalet fasta mandat i valkretsen är sådana att partiet med vanlig uddatalsmetod skulle fått ett mandat men vid jämkad uddatalsmetod ej får något. Detta kan aldrig inträffa i en stor valkrets ty har ett parti 12 % av rösterna i en valkrets där många mandat skall delas ut, så får partiet minst ett mandat även vid användning av jämkad uddatalsmetod. Det torde sällan inträffa i en liten valkrets ty i en sådan behövs en stor andel av rösterna för att mandat skall erhållas även om icke-jämkad uddatalsmetod användes. Den enda kvarstående effekten av jämkningen är alltså ett undertryckande av lokala partier i mellanstora valkretsar.

I olika sammanhang (tex SOU 1967:26, sid 278, vänstra spalten) har framförts tanken att det förhållandet att jämkning förekommer i steg (i) har det goda med sig att antalet erforderliga utjämningsmandat blir lägre än det eljest skulle varit. En preliminär undersökning av utfallen vid de sex valen 1970–1985 stödjer inte denna tanke – i själva verket snarare dess motsats; vi återkommer härtill i Lanke & Bjurulf (1986).

2.4 Vilken inverkan har uddatalsmetoden haft?

Vi skall nu undersöka vilken inverkan det haft att man som huvudprincip för fördelningen har valt uddatalsmetoden. Detta gör vi genom att se efter vad mandatfördelningarna hade blivit om man hade använt någon av de

två andra metoder som förekommit i svenska vallagar: d'Hondts metod och valkvotsmetoden. Vi antar därvid hela tiden att vi har utjämningsmandat, och som tidigare framgått är det då likgiltigt om vi jämför de två alternativa metoderna med den jämkade uddatalsmetoden eller med den icke-jämkade.

Först visar vi vad som skulle inträffat om d'Hondts metod använts som fördelningsprincip.

I tabell 2.4.1 kan först och främst konstateras att förändringarna är små, till och med mycket små med tanke på att d'Hondts metod har ett grundmurat rykte för att gynna stora partier på bekostnad av de små. Därefter kan man lägga märke till att även om förändringarna är små så hade de varit politiskt synnerligen betydelsefulla vid två av de tre valtillfällen då de skulle ha inträffat: socialistisk majoritet såväl 1973 som 1979.

I vissa kretsar uppfattas fördelningar producerade med hjälp av valkvotsmetoden som en högsta sanning som övriga metoder gör klokt i att söka efterlikna. Därför har vi undersökt vilka mandatfördelningar som skulle ha uppstått vid den hypotetiska valmetoden som man får genom att utnyttja valkvotsmetoden med utjämningsmandat. Någon tabell behövs ej; resultatet är nämligen att i samtliga sex fall överensstämmer de sålunda erhållna fördelningarna med de enligt enkammarriksdagens valsysteem erhållna.

2.5 Vad hade hänt om man 1970 och 1973 hade haft 349 mandat?

Trots att det egentligen ligger utanför ramen för denna uppsats kan vi inte avhålla oss från att kommentera vad som hade hänt om man redan i den ursprungliga versionen av enkammarriksdagens valsysteem hade bestämt sig för att ha 349 mandat.

Som framgår vid jämförelse mellan tabell 2.1.1 och tabell 2.5.1 var det vid båda dessa val (s) som fick det sista av de 350 mandaten. Mer intressant är kanske att konstatera att 349 mandat vid 1970 års val inte hade inneburit någon politiskt väsentlig förändring gentemot vad som verkligen inträffade, men att konsekvensen vid 1973 års val däremot hade blivit betydande: jämviktsläget hade ersatts av en borgerlig majoritet.

Tabell 2.4.1: Mandatfördelning vid användning av d'Hondts metod med utjämningsmandat. (För enskilda partier anges avvikelser från resultatet med enkammarriksdagens valsysteem.)

	(m)	(c)	(fp)	(s)	(vpk)	(bor)	(soc)
1970	0	0	0	0	0	170	180
1973	0	0	-1	+1	0	174	176
1976	0	0	0	0	0	180	169
1979	-1	0	0	+1	0	174	175
1982	0	0	0	0	0	163	186
1985	0	0	-1	+1	0	170	179

Tabell 2.5.1: Mandatfördelning vid användning av enkammarriksdagens valsystem, dock 349 mandat totalt.

	(m)	(c)	(fp)	(s)	(vpk)	(bor)	(soc)
1970	41	71	58	162	17	170	179
1973	51	90	34	155	19	175	174

3. Mandatens fördelning på valkretsar

Fördelningen av mandat på valkretsar är i enkammarriksdagens valsystem en komplicerad procedur. Först fördelas de fasta mandaten på valkretsar genom att valkvotsmetoden tillämpas på antalen röstberättigade (tydligare: antalen i mantalslängderna för året uppförda personer som blir röstberättigade före valårets utgång) i valkretsarna. Sedan dessa fasta mandat efter valet fördelas på partier sker fördelning av utjämningsmandat i första hand på partier, därefter på valkretsar.

Vid denna sist nämnda fördelning konkurrerar alltså ett visst parti i en viss valkrets med samma parti i andra valkretsar; här används samma fördelningsmetod som vid den valkretsvisa fördelningen av fasta mandat på partier, dvs jämkad uddatalsmetod. Vid denna fördelning av utjämningsmandat på valkretsar är alltså i själva verket det jämförelsetal som ett parti startar med i en viss valkrets precis detsamma som det jämförelsetal partiet slutade med efter utdelningen på partier av det sista fasta mandatet i valkretsen i fråga.

Låt oss jämföra de verkliga erhållna fördelningarna av mandat på valkretsar med dem som skulle erhållits om den jämkade uddatalsmetoden bytts mot icke-jämkad. I tabell 3.1 visar vi resultaten av dessa jämförelser; valkretsarna har därvid ej angivits i den konventionella ordningen (A, B, ..., BD) utan i fallande storleksordning (storlek = medelantal röstberättigade vid de sex valtillfällena).

Som framgår av tabell 3.1 föreligger ett antal avvikelser mellan resultaten erhållna med de två fördelningsmetoderna. Uppenbart är att plustecknen förekommer företrädesvis i den övre delen av tabellen, minustecknen i den nedre; detta innebär att det i stort sett är stora valkretsar som favoriserats av jämkningen. För tydlighets skull skall påpekas att tabellen jämför enkammarriksdagens valsystem med ett system som i alla tre stegen (jfr avsnitt 2.3) har icke-jämkad uddatalsmetod. Vi har även jämfört enkammarriksdagens valsystem med den mellanform man får om man endast i steg (iii) byter den jämkade metoden mot icke-jämkad; resultaten är mycket snarlika dem i tabell 3.1.

Varför är det i stort sett de stora valkretsarna som favoriseras av jämkningen? För att inse det bör man erinra sig vad som i avsnitt 2.3 anfördes om jämkningens effekt. För de partier som har fått minst ett fast mandat i varje valkrets kan inte utjämningsmandatens fördelning

Tabell 3.1: Fördelning av mandat på valkretsar. Avvikelse mellan enkammarriksdagens valsystem och dito med icke-jämkad uddatalsmetod.

	70	73	76	79	82	85
A	+	++	+	+	+	+
B		++	++		-	+
Fyr				+		
Gbg						
E						
X						
F		+				
S			-			
W					+	
Y						
T	-		-			
L				-		
M						
R	+					
O		-			-	-
BD		-	+	+		
H	+	-				
U	-		-			
D						
AC						
P:n						
C		-				
N						
P:s		-				
G			-	-		
K						
Z	-			-		-
I						

++: två mandat mer med jämkning
 +: ett mandat mer med jämkning
 -: ett mandat mindre med jämkning

påverkas av om jämkad eller icke-jämkad uddatalsmetod används då utjämningsmandaten fördelas på valkretsar. För de övriga partierna däremot kan jämkningen inverka: en valkrets där partiet ej fått något fast mandat är vid konkurrensen om partiets utjämningsmandat i ett sämre läge om jämkad uddatalsmetod används än om man använder icke-jämkad. Vidare är det uppenbart att det företrädesvis är i små valkretsar som

partier blir utan fasta mandat, och alltså är det företrädesvis små valkretsar som missgynnas av jämkningen då utjämningsmandaten fördelas på valkretsar. Man kan följaktligen förmoda att jämkningen medför en tendens att de små partiernas mandat styrs mot de stora valkretsarna.

Vi har nu visat att stora valkretsar får bättre utdelning vid användning av jämkad uddatalsmetod än vid användning av icke-jämkad, och även förklarat varför det är så. Än så länge har vi dock ej givit något argument för att resultaten av den jämkade metoden skulle vara i någon mening orättfärdiga; kanske är det så att det är den icke-jämkade som orättmätigt favoriserar små valkretsar.

För att undersöka hur det förhåller sig härmed har vi, i analogi med vad som skedde i avsnitt 2.1, för vart och ett av de sex valen beräknat de olika valkretsarnas priser, dvs antal röster per mandat. Därvid bör observeras att vi endast räknar med rösterna på de fem partier som deltagit i fördelningen av utjämningsmandaten; detta har vi gjort för att inte resultaten skulle påverkas av att orepresenterade partier möjligen har olika röstandelar i olika valkretsar. För att öka överskådligheten har vi grupperat valkretsarna efter storlek i fyra grupper sålunda:

- grupp 1: A, B, Fyr, Gbg, E
 grupp 2: X, F, S, W, Y, T, L, M, R, O, BD
 grupp 3: H, U, D, AC, P:n, C, N
 grupp 4: P:s, G, K, Z, I.

I tabell 3.2 anges vilka priser som erlagts vid användning av enkammarriksdagens valsystem; varje pris har därvid

uttryckts i procent av genomsnittspriset i hela riket vid ifrågavarande val.

Av tabell 3.2 framgår att det föreligger skillnader som är stora och, vad värre är, systematiska: gruppen av de fem minsta valkretsarna får per mandat i medeltal betala ett pris som är drygt 10 % högre än vad gruppen av de fem största valkretsarna behöver betala.

Det är nu naturligt att fråga sig vilka partiets väljare det är som blir utsatta för den ovan beskrivna orättvisan mellan valkretsar. Svaret ges av tabell 3.3, som redovisar medelvärdena över alla sex valen av de priser som i respektive grupp av valkretsar erlagts av de olika partierna.

Här framgår att fördelningen av mandaten för (c) och (s) inte bidrar till obalansen. För (m) finns en påtaglig underrepresentation i de små valkretsarna; en närmare analys visar att denna huvudsakligen beror på det för (m) extrema utfallet vid 1970 års val. Både för (fp) och (vpk) är medelpriset oändligt i de små valkretsarna: (fp) har i ett av de sex valen (nämligen år 1982) blivit utan mandat i alla dessa, medan (vpk) i alla sex valen råkat ut för samma sak.

Hur hade då priserna varit om man i stället hade använt icke-jämkad uddatalsmetod? Svaret finns i tabell 3.4

Också då icke-jämkad uddatalsmetod användes, uppstår viss ojämnhet och viss systematik; för fem av de sex valen är bådadera dock klart mindre än då jämkad uddatalsmetod används.

Sammanfattningsvis kan sägas att enkammarriksdagens valsystem systematiskt gynnar de stora valkretsarna och lika systematiskt missgynnar de små; detta gör

Tabell 3.2: Priser (enhet: procent av riksgenomsnittet) vid användning av enkammarriksdagens valsystem.

	grupp 1	grupp 2	grupp 3	grupp 4
1970	97.4 %	99.3 %	101.6 %	110.9 %
1973	97.0 %	98.9 %	104.7 %	107.0 %
1976	97.1 %	99.3 %	105.4 %	102.6 %
1979	96.2 %	101.7 %	100.8 %	106.4 %
1982	97.7 %	100.1 %	99.9 %	109.8 %
1985	97.8 %	99.9 %	100.1 %	110.0 %
medeltal	97.2 %	99.9 %	102.1 %	107.7 %

Tabell 3.3: Priser (medeltal över sex val; enhet: hundratal röster per mandat) vid användning av enkammarriksdagens valsystem.

	grupp 1	grupp 2	grupp 3	grupp 4
(m)	150	145	152	176
(c)	152	150	153	142
(fp)	142	151	149	∞
(s)	149	150	149	151
(vpk)	115	156	390	∞

Tabell 3.4: Priser (enhet: procent av riksgenomsnittet) vid användning av icke-jämkad uddatalsmetod med utjämningsmandat.

	grupp 1	grupp 2	grupp 3	grupp 4
1970	98.2 %	99.3 %	101.6 %	107.0 %
1973	100.2 %	98.2 %	101.7 %	103.3 %
1976	99.6 %	98.6 %	103.8 %	99.2 %
1979	97.8 %	101.7 %	100.8 %	99.3 %
1982	97.7 %	100.1 %	99.9 %	109.8 %
1985	99.5 %	99.1 %	100.1 %	106.1 %
medeltal	98.8 %	99.5 %	101.3 %	104.1 %

det helt enkelt genom att föreskriva jämkad uddatalsmetod i stället för tex icke-jämkad. Vilka valkretsar som vunnit på jämkningen framgår av tabell 3.1. Anmärkningsvärt är att av de 19 fall där mandatens fördelning på valkretsar beror på om jämkad eller icke-jämkad uddatalsmetod används, så är det i 12 fall som Stockholms stad eller Stockholms län favoriseras av jämkningen.

För undvikande av missförstånd vill vi poängtera att de ojämnheter som diskuterats i detta avsnitt inte innebär några som helst orättvisor mot det ena eller andra partiet. Vad det gäller kan konkret exemplifieras med 1985 års val där två mandat enligt vår uppfattning är felplacerade: en folkpartist i Stockholms stad har kommit in i riksdagen i stället för en folkpartist från Jämtland, och en kommunist från Stockholms län har kommit in i stället för en kommunist från Bohuslän.

4. Slutord

I våra äldre vallagar skedde mandatfördelningen först på valkretsar (före valet; fördelningsgrund: invånarantal; fördelningsmetod: valkvotsmetoden), därefter på partier inom valkretsar. Därmed skipades god rättvisa mellan valkretsar, medan ingen speciell ansträngning gjordes för att fördelningen på partier skulle uppvisa god proportionalitet efter summering över valkretsar, dvs då man betraktar hela riket.

Med viss förenkling och tillspetsning kan man säga att enkammarriksdagens valsysteem gör tvärtom: vid den slutjustering som fördelningen av utjämningsmandaten utgör så fördelas mandaten först på partier, därefter på valkretsar. Proportionaliteten mellan partier har därmed ställts i centrum; rättvisan mellan valkretsar betraktas som sekundär. Detta byte av prioritering är förvisso ett medvetet beslut (jfr Kungl Maj:ts prop nr 27 år 1968, sid 197) och vi tror också att lagstiftarens avsikt överensstämmer med folkviljan: god proportionalitet mellan partier torde av de flesta uppfattas som viktigare än god proportionalitet mellan valkretsar.

Härifrån är steget dock långt till att aktivt verka för att vissa typer av valkretsar skall missgynnas; ändå är det

just detta som nu gällande vallag gör genom att föreskriva jämkad uddatalsmetod vid fördelningen av utjämningsmandat på valkretsar.

När jämkningen år 1952 gjorde sin entré i den svenska vallagen medförde den en svag underrepresentation för det minsta partiet, och detta var utan tvivel avsikten; jfr Särilvik (1983, sid 127). I och med enkammarriksdagens valsysteem har man övergivit idén att små partier skall underrepresenteras. (Vi bortser nu från fyraprocentsspärren, ty det är ett helt annat problem.) Det är då svårt att förstå varför jämkningen överhuvud taget finns kvar i vallagen, och vi anser att den bör försvinna från alla de tre steg (jfr avsnitt 2.3) av fördelningsproceduren där den förekommer.

Jan Lanke och Bo Bjurulf

Referenser

- Holmberg, E & Stjernquist, N, "Grundlagarna med tillhörande författningar". Norstedts. Stockholm 1980.
- Kungl Maj:ts proposition nr 27 år 1968.
- Lanke, J & Bjurulf, B, "Hur många utjämningsmandat behövs?". Manuskript under arbete. 1986.
- Partiell författningsreform. Betänkande av grundlagberedningen. SOU 1967:26.
- Särilvik, B, "Scandinavia". I Bogdanor, V & Butler, D (utg), "Democracy and elections. Electoral systems and their political consequences". Cambridge University Press. Cambridge 1983.

Svenska folket 1979–1985 – sex enkäter från Stiftelsen för Opinionsanalyser

Stiftelsen för opinionsanalyser har sedan 1979 årligen, med undantag för 1984, genomfört en riksomfattande opinionsundersökning med ca 2 000 deltagare. Syftet har varit att till skillnad från de gängse mätningarna på detta område samla in förhållandevis utförliga data om opinionsläget. Enkäterna har varit mycket omfattande och vanligtvis har variabelantalet uppgått till 500 eller fler. Ett annat värdefullt inslag har varit att man försökt bibehålla en jämförelsevis stor kärna av frågor från omgång till omgång. Vissa möjligheter till att studera åsiktsförändringar från år till år finns därmed.

Undersökningarna har genomförts under ledning av Sten Hultgren med professor Gunnar Boalt som medarbetare vid valet av teoretiska utgångspunkter och kompletteringar av frågesystem. Finansieringen har ordnats genom stöd från politiska partier – över åren samtliga med undantag för vpk – centrala organisationer som SAF, LO och TCO men också från företag och intresseföreningar. Den årliga budgeten på ca 300 000 har täckt fältarbete, registrering och bearbetning med dator samt publicering av primärrapporter. Ledningsgruppen har därvid arbetat helt utan personliga ersättningar.

Vetenskapligt har materialet utnyttjats av en forskargrupp vid Stockholms universitet under ledning av Gunnar Boalt. Gruppen har tidvis erhållit stöd från Riksbankens Jubileumsfond och ett flertal skrifter har publicerats.

De första fyra åren svarade Svenska utredningsinstitutet (SUI) för fältarbete och administration av postenkäterna. Från och med 1983 har Stiftelsen anlitat Statistiska Centralbyrån. Från början utarbetades och distribuerades ett enda och tämligen omfattande frågeformulär men i de två senaste omgångarna har man arbetat med mer än ett enkätformulär. 1983 förekom tre varianter delvis övertäckande varandra. 1985 använde man två formulär jämte ett tredje avkortat formulär som sändes ut i ett sluskskede i syfte att uppnå en bättre svarsfrekvens.

1984 överlämnades de första fem årens datamängder till Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst. Med ekonomiskt stöd från Riksbankens Jubileumsfond har datatjänsten dokumenterat dessa årgångar, till vilka nyligen också kunnat läggas undersökningen från senkvintern 1985. Samtliga sex årgångar är således från och med hösten 1985 via SSD tillgängliga för forskning och utbildning.

Tillrättalagningen av materialet vid SSD har huvudsakligen följt gängse rutiner. För varje årsomgång har en osiriskodbok upprättats med hjälp av dokumentationssystemet GIDO, vilket sedan ett par år tillbaka ställts till SSDs förfogande av ICPSSR vid Michiganuniversitetet.

Därjämte har lexikon- och datafiler i osirisformatet skapats. Möjligheterna att lätt överföra materialen till valfri datoranläggning har därmed ökat.

En avvikelse från gängse rutiner är att en kumulerad datamängd skapats på den del av enkäterna som i viss omfattning återkommit över åren. Alla frågor som ställts vid minst tre tillfällen har dragits fram från varje material och ingår nu i en särskild fil. Sammanlagt omfattar denna 319 variabler. En särskild dokumentation planeras. Avsikten är att bygga upp denna på så sätt att man för varje variabel kan studera fördelningarna årsvis. Härvid kommer kodbokens text rörande frågeformulering och annan variabelbeskrivning att flätas samman med utskriften från SPSSx-producerade tabeller.

Externt bortfall i 1985 års material

Enkäten som metod har diskuterats en hel del. En omfattande litteratur finns på området, både internationell och inhemsk. Helt otvetydigt är att postenkäten leder till ett större bortfall än personliga intervjuer, vare sig de sker per telefon eller genom personliga besök. Normalt är att 30 à 35 % av de tillskrivna personerna aldrig svarar vid enkätundersökningar medan motsvarande andel vid intervjuer brukar ligga vid 15 till 25 %.

Genom systematiska studier har man emellertid kunnat göra troligt att enkäten i andra avseenden uppvisar positiva egenskaper som motvikt. Sålunda har man kunnat notera större uppriktighet då det gäller vissa slags attityder. Även frågor som rör folks beteenden och vanor, kanske i särskild grad sådana som är en aning diskrediterande, förefaller ge mera rättvisande resultat.

Bortfallet beträffande Svenska Opinioner 1979–1985 torde ligga nära det normala för undersökningar av denna typ. För de första fyra undersökningarna saknas precisa uppgifter men de torde av allt att döma vara fullt jämförbara med de två senaste, då andelen av SCBs bruttourval uppgår till ungefär 35 %.

Till det externa bortfallet skall läggas också det interna som varierar från fråga till fråga. I vissa fall kan detta ligga vid blott några fåtal procentenheter, i andra fall så pass högt som vid 15 %. Även i detta avseende föreligger inga avvikelser från andra undersökningar av samma typ.

Det sammanlagda bortfallet kan emellertid ge anledning till funderingar över var gränsen går för att materialet fortfarande skall kunna betraktas som ett sannolikhetsurval, eller var gränsen går för att man skall kunna använda det utan efterstratifiering och vägning. Jag har inte för avsikt att lämna svar på frågeställningar av denna karaktär men väl att redovisa några sifferserier som underlag för läsarens bedömning. Beträffande 1985 års material skall här först göras en jämförelse med det externa bortfallet på några punkter som har att göra med

geografisk spridning, kön och ålder.

Bruttourvalet, av SCB draget ur totalbefolkningen födda från och med 1911 till och med 1968 uppgår till drygt 3 080 personer. Av dessa har 1 974 eller 64 % sänt in svar, medan 1 107 ej hört av sig. Av de svarande har 63 personer före insändandet utplånat urvalsregistrets identifieringsmöjligheter, vilket gör att alla bakgrundsvariabler från urvalsregistret saknas. Jämförelser kan uteslutande göras mellan 1 913 personer i materialet och 1 107 personer i bortfallet.

Den första jämförelsen gäller vad SCB kallar riksområden (tabell 1). Här finner man vissa mindre skillnader mellan de två grupperna. Stockholms- och Göteborgsområdena är något underrepresenterade och de norra och mellersta landsdelarna något överrepresenterade. Chikvadratvärdet uppgår till 10.84 som med sju frihetsgrader dock inte når upp till normal signifikansgräns.

En annan regional indelning benämnes H-region. Denna skiljer mellan tätort och landsbygd i olika landsdelar (tabell 2). Tabellen utvisar smärre skillnader mellan å ena sidan storstäderna och å andra sidan övriga kategorier. De förra har en eller två procentenheters större andel i bortfallet och motsatsen gäller de senare. Ej heller dessa avvikelser ger signifikans.

Något större skillnader mellan grupperna uppträder beträffande kvinnor och män. Männen uppgår till 51.6 % i materialet mot 47.9 % i bortfallet (tabell 3). Chikvadratvärdet, 3.72, ligger om än med knapp marginal på rätt sida gränsen för signifikans.

Slutligen återstår för denna form av redovisning variabeln ålder. I materialet finns uppgift om födelseår. Denna har klassindelats så att den äldsta gruppen omfattar personer födda till och med 1920, den näst äldsta

Tabell 1. Det externa bortfallet i 1985 års enkät jämfört med svarsgruppen över ett antal så kallade riksområden. Procenttal.

	Stockholm	Östra mellan-sverige	Småland med öarna	Syd-sverige	Väst-sverige	Norra mellan-sverige	Mell. sverige	Övre norrland	Totalt %	N
Svarsgruppen	18.5	17.0	9.5	14.1	18.6	10.7	4.8	6.8	100.0	1 913
Externt bortfall	20.4	16.6	8.4	14.3	21.4	9.2	4.7	5.0	100.0	1 107
Totalt	19.2	16.9	9.1	14.1	19.6	10.2	4.7	6.2	100.0	
N	579	510	275	427	593	307	143	186		3 020

$$\chi^2 = 10.84; df = 7; P(\chi^2) = 0.854$$

Tabell 2. Det externa bortfallet i 1985 års enkät jämfört med svarsgruppen över ett antal så kallade huvudregioner. Procenttal.

	Stockholm	Större städer	Södra mellan-bygden	Norra tät-bygden	Norra gles-bygden	Göteborg	Malmö	Totalt %	N
Svarsgruppen	18.0	31.2	22.3	8.3	6.8	8.2	5.3	100.0	1 913
Externt bortfall	19.9	31.1	20.1	7.0	5.8	10.2	6.0	100.0	1 107
Totalt	18.7	31.1	21.5	7.8	6.4	8.9	5.5	100.0	
N	564	940	650	235	194	270	167		3 020

$$\chi^2 = 9.27; df = 6; P(\chi^2) = 0.841$$

Tabell 3. Det externa bortfallet i 1985 års enkät jämfört med svarsgruppen över variabeln kön. Procenttal.

	Män	Kvinnor	Totalt %	N
Svarsgruppen	51.6	48.4	100.0	1 913
Externt bortfall	47.9	52.1	100.0	1 107
Totalt	50.2	49.8	100.0	
N	1 517	1 503		3 020

$$\chi^2 = 3.73; df = 1; P(\chi^2) = 0.946$$

personer födda 1921 till 1930 osv till den yngsta gruppen födda 1961 till 1968 (tabell 4).

Här uppträder något mera uttalade skillnader. Två kategorier, den yngsta och i än högre grad den äldsta, är överrepresenterade bland de svarande. De mest aktiva åldrarna, i synnerhet gruppen 36 till 45 år, är underrepresenterade. Här uppnås ett klart signifikant chikvadravärde, 20.23, vilket vid antalet fem frihetsgrader medför att sannolikheten är mycket hög för att de båda grupperna inte skall kunna betraktas som likvärdiga urvalsgrupper eller anses dragna ur samma population.

Resultatet så långt är anmärkningsvärt genom att det visar på mycket måttliga skevheter. Man får närmast intrycket av att något slags hyvel skurit jämna och nästan liktjocka skivor från norr till söder, från öster till väster. Det ligger onekligen nära tillhands att se de funna mönstren som ett uttryck för att det huvudsakligen är den extra, individuella arbetsinsatsen som ger enkäten ett större bortfall än intervjuer. Det är trots allt enklare och bjuder på mindre motstånd att låta sig intervjuas än att sätta sig ner och fylla i frågor. Tid går det åt i båda fallen, sannolikt i helt jämförbar omfattning.

Men vi vet också att postreturerna är förhållandevis många. Bostadsbyten, en allmänt hög mobilitet bidrar på sitt sätt till ökat bortfall bl a genom att möjligheterna till lokala uppföljningar av brister i centrala adressregister i allmänhet helt saknas när man förlitar sig på Postverkets allmänna service.

Uppenbart är emellertid att några mera betydande regionala skevheter inte har uppstått. Inte heller finns det fog för att förvänta sig att det externa bortfallet skulle vara knutet till vissa mera centrala faktorer i en undersökning av denna karaktär dvs till egenskaper som har att göra med politiska grupperingar och politiska åsikter. Hur det förhåller sig på dessa punkter skall jag försöka belysa något i det följande.

Rapporterat röstningsbeteende 1980–1985

I stiftelsens undersökningar har man bett enkätpersonerna att tala om hur man röstat vid tidigare val tillfällen, nämligen 1979 och 1982. Avsikten har närmast varit att utnyttja resultatet för en vägning och justering då det

gäller att skatta aktuell partisympati. Förfarandet är vanligt förekommande bland opinionsinstituterna och bygger på antagandet att korrekta uppgifter lämnas av de svarande.

Frågor av denna karaktär leder inte sällan till att en hel del personer avstår från att lämna uppgift om faktiskt partival. Man väljer ovanligt ofta att just på denna punkt lämna blankt svar eller man väljer ett alternativ av typen "vill ej svara", "vet ej". På så sätt uppstår ett sk internt bortfall.

Dessa frågor rörande tidigare röstningsbeteende i stiftelsens enkäter brukar föra med sig ett internt bortfall på 5 till 10 %. Läger man därtill också de personer ur den allmänna svarsgruppen som ej deltog i föregående val eller ej hade rösträtt när man upp till ca 15 % av det ursprungliga urvalet och kvar finns, externt och internt bortfall exkluderat, ca hälften av det ursprungliga urvalet. Detta är den grupp som återstår för procentuell fördelning.

Det är således inte bara ett bortfallsproblem utan flera sådana att ta hänsyn till, bortfall som skulle kunna vara uttryck för motiv och agerande av mer eller mindre skevhetsskapande natur. Och som om detta inte skulle vara nog: skevheter kan naturligtvis också uppstå helt oberoende av bortfallsgrupperna och vara orsakade inom svarsgruppen tex som en följd av bristande upptriktighet.

Ett fenomen som ägnats viss uppmärksamhet på detta område gäller respondenters benägenhet att reagera positivt på det socialt önskvärda och negativt på det som anses socialt opassande. Man tenderar att överrapportera positiva sidor av sin personlighet och sina vanor och underrapportera de negativa. Överfört till området partipolitiskt röstningsbeteende skulle man kanske kunna förvänta sig att ytterlighetspartier blir underrepresenterade medan centrumpartier och i synnerhet större centrumpartier blir överrapporterade.

Att bedöma ett urval med utgångspunkt från en jämförelse med en känd fördelning i populationen är en klassisk metod. Ju mindre avvikelser urvalets fördelning uppvisar i förhållande till den sanna fördelningen i populationen desto bättre. Sannolikhetslagarna säger emel-

Tabell 4. Det externa bortfallet i 1985 års enkät jämfört med svarsgruppen över ett antal åldersklasser. Procenttal.

	65 år el mer	55– –64	45– –54	35– –44	25– –34	24 år el under	Totalt %	N
Svarsgruppen	15.4	15.6	14.6	20.6	18.2	15.6	100.0	1 913
Externt bortfall	10.5	14.2	15.7	24.3	20.4	14.8	100.0	1 112
Totalt N	13.6 412	15.1 456	15.0 454	22.0 664	19.0 576	15.3 463	100.0	3 025

$$\chi^2 = 20.33; df = 5; P(\chi^2) = 0.9989$$

lertid att ett med slumpmässig metod draget urval aldrig kan förväntas bli helt perfekt men att avvikelserna med viss lagbundenhet avtar med ökad urvalsstorlek. Det är med andra ord möjligt att bedöma sannolikheten för att ett visst urval med hänsyn till en viss utvald egenskap, t ex fördelningen av partiröster, skall uppkomma genom slumpmässigt förfarande.

I tabell 5 presenteras dels det officiella valresultatet 1979, dels de fem enkäternas 1980–1985 avvikelser i förhållande till detta officiella valresultat. Dessa avvikelser har beräknats på procentfördelningen över de individer som uppgett sitt partival i respektive undersökning. Detta innebär att vi nu har att göra med nettoresultatet av tre slags skevhetseffekter, externt bortfall, internt bortfall samt effekter av eventuella brister i lämnade svar.

Beträffande 1980 års undersökning kan konstateras en tämligen grov underskattning av socialdemokraternas andel. Moderata samlingspartiet överskattas något liksom centerpartiet. Särskilt betänksam blir man inför det förhållandet att borgerliga partier systematiskt överskattas medan socialistiska partier jämte gruppen övriga underskattas. Fördelningen saknar balans mellan blocken.

Från och med 1981 blir den maximala avvikelsen för något enskilt parti väsentligt lägre. Två maximisiffror gäller socialdemokraterna, 1.4 1981 samt 1.7 1985. 1982 avviker vpk samt moderaterna med -1.1 som maximum och 1983 noterar centerpartiet högsta värdet 2.4.

En intressant iakttagelse är att många partier synes drabbas av ömsom positiva ömsom negativa avvikelser. Moderaterna företer två positiva, två negativa värden och ett nollvärde. Samma gäller folkpartiet. Centerpartiet har tre positiva avvikelser, en negativ och ett nollvärde medan socialdemokraterna överskattas fyra gånger och underskattas en gång. Endast VPK uppvisar en systematisk serie av avvikelser i samma negativa riktning.

Detta kommer tydligast till uttryck i den sammanlagda fördelning som återfinnes i sista kolumnen. Man kan här lägga märke till utomordentligt små avvikelser eller inga avvikelser alls beträffande alla kategorier utom vänsterpartiet kommunisterna.

Återigen finner vi ett antal resultat som förefaller tillfredsställande. Inga upprörande stora avvikelser utan det mesta ter sig okontroversiellt. En statistisk test, det klassiska Goodness of fit, ger som framgår av tabellerna emellertid genomgående höga sannolikhetsvärden. En-

Tabell 5. Rapporterad röstning beträffande 1979 års val. Avvikelser från det officiella valresultatet.

Parti Partigrupp	Officiellt valresultat 1979	1980	1981	1982	1983	1985	1980–85
M	20.3	2.9	1.2	-1.1	-1.3	0.0	0.0
F	10.6	0.4	0.0	0.2	-0.4	-1.6	-0.1
C	18.1	1.3	-0.4	0.3	2.4	0.0	0.6
S	43.2	-4.0	1.4	0.8	0.8	1.7	0.3
Vpk	5.6	-0.3	-1.5	-1.1	-1.5	-1.1	-1.1
Kds, Övr	2.2	-0.3	-0.7	0.8	0.0	0.0	0.0
N		1 286	1 448	1 665	1 835	1 417	7 651
Goodness of fit		12.34	11.59	9.33	15.17	4.13	19.54
P(X ²)		0.969	0.959	0.904	0.990	0.469	0.998

Tabell 6. Rapporterad röstning beträffande 1982 års val. Avvikelser från det officiella valresultatet.

Parti Partigrupp	Officiellt valresultat 1982	1983	1985	1983–85
M	23.6	0.7	2.0	1.3
F	5.9	0.4	0.8	0.6
C	15.5	-1.2	-1.6	-1.4
Kds	1.9	-0.5	-0.5	-0.5
S	45.6	1.4	0.2	0.8
Vpk	5.6	-1.1	-0.9	-1.0
Mp, Övr	1.9	0.3	0.0	0.2
N		1 965	1 499	3 464
Goodness of fit		11.77	11.66	21.96
P(X ²)		0.933	0.930	0.998

dast en fördelning kan anses ligga på en helt tillfredsställande nivå, nämligen den för 1985 med p-värdet .469. Av de övriga ligger alla över .90 och tre över .95. Beträffande sista kolumnen är att märka att urvalsstorleken kraftigt skärper kraven på passning. Förhållandevis små procentuella avvikelser ger ändå ett starkt signifikant resultat. Dock bör observeras att av chikvadratvärdet 19.54 svarar enbart vpk-avvikelsen för ca 17 enheter.

Också när det gäller avvikelserna i förhållande till 1982 års valresultat (tabell 6) noteras förhållandevis höga p-värden, i båda fallen mellan .90 och .95. Med signifikansnivån 95 % skulle emellertid fördelningarna kunna betraktas som acceptabla.

Dessa jämförelser skulle kunna sammanfattas på följande sätt: alla material lider av vissa skevheter med hänsyn till antingen valet 1979 eller valet 1982, i vissa fall med hänsyn till båda. Endast beträffande 1985 års material skulle man kunna säga att skevheterna är förhållandevis obetydliga. Av övriga enkäter är de från 1982 och 1983 de bästa genom att avvikelserna i åtminstone en jämförelse ligger på rätt sida om signifikansgränsen. Största skevheter gäller för materialet från 1980. Slutsatsen måste bli att alla dessa material, möjligen med undantag för det från 1985, ligger på gränsen för att kunna analyseras utan att någon form av kompenserande vägning utförs.

Ytterligare ett resultat bör kommenteras. Det gäller de med ett undantag förhållandevis små avvikelser som tenderar att framkomma då man lägger samman de fem materialen. Detta skulle kunna tyda på att enkäten leder till en mycket hög grad av uppriktighet i svaren på denna typ av frågor. Det talar därmed också för att eventuella skevheter i en enskild årgång huvudsakligen uppstår av orsaker som mycket litet har att göra med någon politiskt färgad mekanism. Underrapporteringen av VPK är dock av allt att döma av ett sådant slag men det bör påpekas att detta är ett generellt fenomen som ofta också uppträder i intervjuundersökningar.

När det slutligen gäller 1985 års material har det ovan kunnat konstateras att det externa bortfallet medförde vissa skevheter i synnerhet beträffande variabeln ålder. Vi har nu kunnat lägga märke till att detta bortfall tillsammans med det interna bortfallet knappast medför några mer betydande skevheter vad beträffar rapporterad röstning i de två närmast föregående valen 1979 respektive 1982. Detta kan inte gärna tolkas på annat sätt än att en måttlig, om än signifikant, skevhet med hänsyn till någon enstaka bakgrundsvariabel i det närmaste är negligerbar då det gäller de politiska partiernas väljargrupper.

Finns det skevheter i det interna bortfallet?

I varje surveyundersökning förekommer, inte minst vid frågor av politisk karaktär, svar av typen "vill ej svara" eller helt enkelt utelämnade svar. Det otrevliga är att man sällan vet varför detta bortfall uppstår. Man kan jämförelsevis enkelt iakta att det varierar med frågornas karaktär, att det ofta systematiskt och på likartat sätt varierar med kön, ålder, social ställning och liknande egenskaper, men några entydiga förklaringar till bakomliggande orsaker är betydligt svårare att finna. Orsaken till detta i sin tur hänger förmodligen samman med att förklaringarna är många på en och samma gång, att den information som krävs för en mera grundläggande analys är svår att ta fram osv.

Nu är det emellertid inte det allmänna problemet som är ämnet för min diskussion utan ett mera begränsat nämligen frågan huruvida det finns anledning förmoda att den antydda typen av bortfall leder till en mera besvärande partipolitisk obalans. Att bortfallet varierar i dessa enkätundersökningar på ungefär samma sätt som i andra undersökningar tar jag för givet. Men behöver det för den skull innebära att exempelvis den ena eller den andra politiska grupperingen systematiskt blir lidande? Frågan kommer ingalunda att belysas generellt utan begränsas till förhållandet mellan de ovan presenterade variablerna rapporterad röstning 1979 respektive 1982 och ett antal politiska attityder eller krav. Skälet till detta är – förutom det mera allmänna som har med bristande tid att göra – att resultatet i första hand syftar till vägledning inför valet av metod för eventuell efterstratifiering.

Resultaten från senare års valundersökningar tyder på att politiska opinioner eller åsikter är nära relaterade till valhandlingen. Sören Holmberg har presenterat modeller som särskilt betonar ett i dubbel mening nära samband mellan höger/vänsterståndpunkter och val av politiskt block. Dels är sambandet starkt, dels antas höger/vänsterståndpunkten ofta ligga i omedelbar anslutning till valhandlingen, dvs i orsakskedjan närmast föregående valet av partiblock eller parti.

Om man nu utnyttjar det förhållandet att respondenter i allmänhet tenderar att hellre ange sina åsikter än att avslöja sin politiska hemvist, – mindre bortfallsgrupper på åsiktsfrågorna än på frågorna om tidigare partival – skulle man i en undersökning av denna karaktär kunna klassificera respondenterna efter huruvida åsikterna tenderar att gå i borgerlig eller socialistisk riktning. En övervikt av borgerliga uppfattningar hos en respondent antyder borgerligt partival, en övervikt av mera socialdemokratiska värderingar antyder val av motsatt partiblock. En sådan klassificering kan emellertid inte göras på enskilda opinionsfrågor utan på grupper av frågor, som sammanställs till en kontinuerlig skala eller dimen-

Tabell 7 A. Klassificeringsresultat av diskriminantanalys över blockröstning i 1982 års riksdagsval. Jämförelse av hela materialet i 1985 års enkät.

Faktiskt val av partiblock	Predicerat partiblock		
	Grupp 1	Grupp 2	Alla
Grupp 1: borgerliga partier: (m), (f), (c), (kds)	639 89.5 %	75 10.5 %	714 100 %
Grupp 2: Socialistiska partier: (s), (vpk)	184 24.3 %	572 75.7 %	756 100 %
Grupp 1 + Grupp 2	823 56.0 %	647 44.0 %	1 470 100 %
Övriga	294 58.3 %	210 41.7 %	504 100 %

$$x^2 = 0.84; df = 1; P(x^2) = 0.640$$

Tabell 7 B. Jämförelse mellan gruppen internt bortfall och gruppen med känt val av partiblock. 1985 års enkät.

Faktiskt val av partiblock	Predicerat partiblock		
	Grupp 1	Grupp 2	Alla
Grupp 1 + Grupp 2 enligt ovan	823 56.0 %	647 44.0 %	1 470 100 %
Internt bortfall	136 62.4 %	82 37.6 %	218 100 %

$$x^2 = 3.16; df = 1; P(x^2) = 0.925$$

centandelar för en opinionsutveckling över tid torde man allvarligt behöva överväga efterstratifiering och konstruktion av en viktvariabel. Då det gäller val av metod för dylika åtgärder vill jag hänvisa till en del nya rön framkomna inom projektet *Den statistiska metoden i politiska opinionsundersökningar*. Projektet pågår vid avdelningen för matematisk statistik, Göteborgs universitet och Chalmers. Forskningsgruppen som under ledning av professor Peter Jagers uteslutande behandlat skattningar av aktuell partisympati menar att en efterstratifiering huvudsakligen kan bygga på faktisk fördelning av rösterna i valmanskåren relaterad till rapporterad röstning. Att gå längre än så, exempelvis då det gäller en mera generell användning, torde endast vara motiverat om stratifieringsvariabeln förväntas vara förhållandevis kraftigt relaterad till den företeelse som man avser skatta.

Med hänsyn till att en hel del talar för att mätningen av tidigare röstningsbeteende är reliabel i föreliggande serie av enkätmaterial bör en viktig förutsättning vara uppfylld för dess användning.

Eftersom de respondenter, för vilka uppgift om tidigare partival saknas knappast förefaller vara skevt fördelade i förhållande till gruppen med känt partival bör dessa kunna inkluderas i analyserna oviktiga.

Lennart Brantgärde

En tidigare version av denna uppsats har presenterats vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte, Riksdagshuset, Stockholm den 28–29 oktober 1985, arbetsgruppen partier, organisationer och väljare.

Referenser

- Bergman L R, Wärneryd B: *Om datainsamling i surveyundersökningar*. Liber förlag, Stockholm 1982.
 Björkman N M: *Social önskvärdhet hos felkälla i frågeundersökningar*. Akad avh Sociologiska institutitionen, Stockholms universitet, Stockholm 1979.
 Boalt G, Bergryd U: *Political Value Patterns and Parties in Sweden*. Almqvist och Wiksell Int, Uppsala 1981.

- Boalt Gunnar: *Competing Belief Systems*. Almqvist och Wiksell Int, Uppsala 1984.
- Boalt Gunnar: *The Political Process*. Almqvist och Wiksell Int. Göteborg 1984.
- Boalt Gunnar: *Vad vill väljarna*. Almqvist och Wiksell Int. Västerås 1985.
- Boalt G, Hultgren S: *I svenskarnas ögon*. LTs förlag, Falköping 1980.
- Edstrand Karl-Ingemar: "Vet-inte-gruppen, några sammanställningar och synpunkter", i Håstad E (red): *Gallup och den svenska väljarkåren*. Uppsala 1950.
- Holmberg Sören: *Svenska väljare*. Liber, Uddevalla 1981.
- Hultgren S, Nordfeldt S: *Det politiska spelet om envar*. Askild och Kärnekull, Borås 1982.
- Jagers Peter m fl: *Slumpfel i politiska opinionsundersökningar – en inledande simuleringsstudie*. Institutionsrapport avd för matematisk statistik, Chalmers-GU, 1982.
- Jagers Peter: "How far should one post-stratify?" i Lanke J, Lindgren G (ed): *Contributions to Probability and Statistics in Honour of Gunnar Blom*, Lund 1985.
- Svensk opinion 1979* (maskinläsbar datafil), Stiftelsen för opinionsanalyser (producent) 1979, Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst (distributör), 1985.
- Svensk opinion 1980* (maskinläsbar datafil), Stiftelsen för opinionsanalyser (producent) 1980, Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst (distributör) 1985.
- Svensk opinion 1981* (maskinläsbar datafil), Stiftelsen för opinionsanalyser (producent) 1981, Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst (distributör) 1985.
- Svensk opinion 1982* (maskinläsbar datafil), Stiftelsen för opinionsanalyser (producent) 1982, Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst (distributör) 1985.
- Svensk opinion 1983* (maskinläsbar datafil), Stiftelsen för opinionsanalyser (producent) 1983, Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst (distributör) 1985.
- Svensk opinion 1985* (maskinläsbar datafil), Stiftelsen för opinionsanalyser (producent) 1985, Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst (distributör) 1985.

Svensk-kinesiskt seminarium om offentlig förvaltning

Inom ramen för samarbetet mellan Stockholms universitet och Kinas akademi för samhällsvetenskaper ägde ett bilateralt seminarium över ämnet offentlig förvaltning rum den 10–14 december 1984 och den 5–9 november 1985. Den första delen av seminariet hölls i Stockholm och den senare delen i Beijing.

I Stockholms-seminariet deltog fjorton svenska och sex kinesiska vetenskapsidkare och praktiker. I Beijing var proportionerna av naturliga skäl andra: åtta svenskar och elva kineser. Eftersom flertalet av de kinesiska deltagarna inte behärskade vare sig engelska eller sven-

ska och de svenska deltagarna inte behärskade kinesiska genomfördes förhandlingarna med hjälp av tolkar: i Stockholm två svenskar och en kines, i Beijing två kineser och en svensk. Vid seminariets öppnande i Stockholm talade dåvarande vice statsministern Ingvar Carlsson. Ledare för överläggningarna var i Stockholm Gunnar Heckscher och i Beijing Zhou Shulian.

Med några få undantag hade både de svenska och de kinesiska deltagarna i förväg skrivit kortare eller längre uppsatser, vilka hade distribuerats till deltagarna i god tid före seminariets början och därför inte behövde läsas upp i sin helhet. De kinesiska uppsatserna var översatta till engelska och de svenska (från engelska) till kinesiska. Förteckning över de uppsatser som var föremål för diskussion följer.

Det framgick att intresseinriktningen inte var alldeles densamma på svensk och kinesisk sida. Flertalet av svenskarna lade tonvikten på offentlig förvaltning i hos oss traditionell mening och ville även ibland diskutera förvaltningsproblemlösnings samband med det politiska styrelseskicket över huvud. Kineserna intresserade sig däremot främst för ekonomiska, huvudsakligen företagsekonomiska och företagsorganisatoriska frågor.

Diskussionerna hindrades dock knappast av denna olikhet i intresset. Bland svenskarna fanns åtminstone en (Sune Carlson) som hade sitt huvudintresse på det företagsekonomiska området, och även många av de andra satte värde på att få diskutera problem av det slag som särskilt aktualiserades från kinesisk sida. Några av kineserna visade sig å andra sidan vara väl förtrogna med förvaltningsvetenskapliga frågor av annat slag. Det visade bland annat den skicklighet grundad på beläsenhet i västerländsk facklitteratur som ådagalades av ett par kinesiska seminariedeltagare under diskussionen i Stockholm om Jan-Erik Lanes förvaltningsteoretiska uppsats.

Möjligen låg förklaringen till skillnaderna delvis på det språkliga planet. Enligt vad som sades oss i Beijing motsvaras det kinesiska ord som fick översätta "förvaltning" av det engelska "management" snarare än "administration" och inte alls av "public administration". När man skulle precisera det sistnämnda begreppet började man till slut använda ord som enligt uppgift betydde "political management".

Troligen ligger orsakerna dock något djupare. Man är i Kina fortfarande mycket försiktig när det gäller diskussioner med politiska övertoner. Detta återspeglas även i universitetens arbete.

Fram till 1950-talet undervisades vid kinesiska universitetet i statskunskap (political science). Huvudvikten låg därvid traditionellt på statsteori och politisk idéhistoria (political theory). Denna del av ämnet gavs efter hand en alltmera deciderat marxistisk-leninistisk prägel.

Andra ämnesområden uteslöts mer eller mindre fullständigt redan i slutet av 1950-talet och början av 1960-talet.

I samband med kulturrevolutionen blev ämnet statskunskap helt förbjudet, och professorerna blev åtminstone i en del fall personligen förföljda. En av dem har berättat för mig att han under tre år "levde i ett svart hål".

Om orsaken till kulturrevolutionärernas hållning är det av begripliga skäl nu svårt att få bestämda och tillförlitliga besked, men den hypotes som förefaller mig mest sannolik är att ingen annan teori än Marx', Lenins och Maos läror ansågs tillbörlig och att man ansåg dessa böra uttolkas av partikadrerna och det kinesiska folket, inte av specialinriktade vetenskapsmän, vilka kunde betraktas som "mandariner". Kanske befarade man vidare att det vetenskapliga studiet av statskunskap kunde uppmuntra till opposition mot regimen.

Också efter 1976 har man varit försiktig med att åter ta upp det statsvetenskapliga studiet. I både Beijing och Shanghai har akademierna för samhällsvetenskap institut för internationell politik (international politics, inte bara international relations), och detsamma gäller universiteten i Beijing och Shanghai (kallade Beidan och Fudan). Kolleger i Hongkong har sagt mig att akademien i Beijing har ett institut just för statskunskap, men detta har jag inte lyckats få bekräftat på platsen.

I Beijing-universitetets katalog för avdelningen (departement) internationell politik upptas vid sidan av kurser i marxism-leninism, vetenskaplig socialism, kommunismens historia m m även sådana i internationell politik (international relations), kapitalistländernas politiska system, de nationella befrielseströrelsernas teori och historia samt det nutida Kinas politiska system. Till avdelningen hör en professor i sextioårsåldern som var professor i statskunskap (political science) före kulturrevolutionen. (Han berättade med stolthet för mig att hans studier för Master-graden innefattat en uppsats om Machiavelli.) I början av 1980-talet blev han återinsatt i en professur och utsedd till föreståndare för institutet för afro-asiatiska studier. Han har även fått besöka universitetet i Förenta staterna. Avdelningen innefattar utöver honom, som synes vara den ende ordinarie professorn, 6 biträdande professorer, 27 lektorer (lecturers) samt 17 assistenter och andra lärare. Där finns studerande både för högre examina och för grundexamen.

I Shanghai synes läget vara likartat, ehuru avdelningen är något mindre än i Beijing. Samtalsvis säger man där att "egentligen borde det heta statskunskap (political science), ty det är vad det egentligen är".

Vid olika samtal har jag sökt orientera kineserna om intresseinriktningen i Sverige och om att huvudintresset hos oss, som under min egen studietid gällde författ-

ningshistoria, politisk idéhistoria och politisk-parlamentarisk historia, numera i växande grad inriktas på politisk sociologi, internationell politik och förvaltningskunskap (public administration). Det var mot den bakgrunden som vi enades om att organisera 1984–1985 års seminarium. Det återstår att se om samarbetet på detta område kan komma att utvecklas ytterligare.

I övrigt kan noteras, att det kinesiska intresset under seminariets första del alltså i viss mån var knutet till mer eller mindre teoretiska frågor inom den marxistiska doktrinen. Särskild uppmärksamhet ägnades därvid åt "värdelagen", ett begrepp som ofta återropades men aldrig klart definierades. Under diskussionerna i Beijing var "värdelagen" däremot aldrig på tal, och det föreföll som om det kinesiska tänkandet hade blivit helt pragmatiskt och inriktat på de offentliga företagens praktiska uppgifter och därmed sammanhängande problem.

Gunnar Heckscher

Uppsatser framlagda i Stockholm (1984)

- Beijing municipality's management of state-owned enterprises (Han Guang)
- Centralization and decentralization in local government in Sweden (Sten-Sture Landström)
- China's budgeting (Du Mengkun)
- Education for public administrators – professional skills and capacity for change (Reidar Larsson)
- Experiences of a state-owned enterprise to arouse the enthusiasm of staff and workers (Du Peirong)
- Forms and levels of decision making in the public administration in Sweden (Harriet Lundblad)
- Functions and role of Shanghai city as an economic center (He Guosheng)
- The growth of Swedish government (Daniel Tarschys)
- Management of China's industrial enterprises owned by the whole people (Yang Mu)
- Management of computerization in public administration (Ingar Palmlund)
- Management of publicly owned enterprises – some Swedish experiences (Sune Carlson)
- The new Swedish communes (Lars Strömberg)
- Planned economy and planning management in China (Zhou Shulian)
- Problems that exist within the Swedish public health service today (Walter Slunge)
- Programme budgeting ideas and their application in government administration (Rune Berggren)
- Public administration and economic development in the labor market field (Allan Larsson)
- Relevance of the traditional concept of public administration (Jan-Erik Lane)
- Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power (Gunnel Gustafsson)

Uppsatser framlagda i Beijing (1985)

Achievements and problems of public health services in China (Zhu Qingfang)
Competitive pricing in publicly owned enterprises (Jan-Erik Lane)
Conception of Shanghai municipal economic development strategy (Hu Guosheng)
Economic development and macro-control (Zhou Shulian)
Efficiency of public administration in China's economic development (You Chunmei)
From practical men to professional managers – the recruitment and training of Swedish industrial top managers in historical perspective (Sune Carlson)
Growth and distribution – some Swedish experiences (Allan Larsson)
A new ideology for public administration? Trends in the current Swedish discussion (Reidar Larsson)

Operation and management of supply and marketing of the cooperatives in China (Bai Zhingyao)
Present price reform in China (Du Mengkun)
Present situation and prospects of employment in China (Zhao Lukuan & Lu Guotai)
Public administration and economic development (Gunnar Heckscher)
Put the computer in its place – reflections on the management of computerization in the public sector (Ingar Palmund)
Reform of the labor-wage system in China (Zou Jingyun)
Research on autonomous rights in state-owned enterprises (Yang Mu)
Responsibility system of factory directors and managers and the democratic rights of workers (Yin Chonghua)
Social security and welfare in Sweden (Gunnel Gustafsson)

Litteraturgranskningar

STEPHEN F COHEN: *Rethinking the Soviet Experience. Politics and History Since 1917*. New York & Oxford 1985: Oxford University Press.

Striden mellan olika skolbildningar inom sovjetforskningen – totalitarismen och revisionismen – står het som vanligt (och visade sig bland annat på den tredje internationella kongressen för sovjetstudier som hölls i Washington DC i november. Dagens Nyheters Disa Håstad rapporterade därifrån och refererade ordväxlingen mellan Stephen F Cohen och Sheila Fitzpatrick). Cohens kritik mot Fitzpatrick återfinns i hans senaste bok *Rethinking the Soviet Experience. Politics and History Since 1917*. Den riktar sig till ett generalangrepp – inte mot Fitzpatrick, som trots allt är en allierad till Cohen – utan mot totalitarismen. Cohen fullföljer därmed den utmaning han visade totalitarismen redan 1973.

1973 publicerade Cohens studie av Bucharin. Boken väckte internationell uppmärksamhet. Den var briljant skriven och utan att vara polemisk var den en uppgörelse med den dominerande skolbildningen inom sovjetforskningen. Cohen visade att Stalins industrialiserings- och kollektiveringspolitik efter 1928 var ett brott mot bolsjevikernas tidigare idéer och att den i sin radikalism gick långt utöver de mest radikala bolsjevikiska förslag. Därmed ifrågasatte han den inom sovjetforskningen dominerande uppfattningen att det finns en klar utvecklingslinje från Oktoberrevolutionen till Stalins politik 1928 och att NEP (Den Nya Ekonomiska Politiken) 1921–1928 var att betrakta endast som en taktisk reträtt från bolsjevikernas sida inom ramarna för en i förväg utformad strategi.

Cohens senaste bok är en samling artiklar vilka behandlar stalinismen, neostalinismen och uppgörelsen med de samma. Han återkommer således till frågan om Bucharin och NEP och han betraktar NEP som ett fortfarande aktuellt alternativ till den ekonomiska modell Stalin lade grunden till. Han återger hur bedömningen av Stalin växlat över tid och mellan olika falanger i sovjetisk politik sedan 1953 och hävdar med kraft att varje reformprogram måste föregås av en uppgörelse

med stalinismen. Frågan om Stalin är intimt förbunden med striden mellan konservativa och reformister i sovjetisk politik.

Först och främst är dock boken en revisionismens programförklaring och ett slag mot totalitarismen. Cohen menar att sovjetforskningen trädde in i en intellektuell kris på 1960-talet. Totalitarismen dominerade, consensus rådde bland sovjetforskarna i alla väsentliga frågor och inga nya forskningsproblem restes. Totalitarismen såg en obruten kontinuitet i den sovjetiska utvecklingen alltifrån den ursprungliga bolsjevismen. Detta hindrade dess företrädare att se förändringsprocesser. De koncentrerade sig på maktspelet inom den högsta ledningen och ignorerade samspelet mellan partiet/staten och samhället. De såg partiets kontroll och manipulering av massorna och ignorerade rörelser på massnivå. De såg partidisciplinen, tvångsinstrumenten och betonade partiets monolitiska enhet och bortsåg helt från politiska skillnader och politisk kamp. Sovjetforskningen befann sig i en återvändsgränd.

När revisionismen växte fram på 1960-talet var det statsvetarna som var först. De studerade den sovjetiska politiken som ett resultat av konkurrerande fraktioner, intressegrupper och byråkratiska eliter. Angreppssättet visade sig vara fruktbart. Det fanns dock enstaka forskare, vilka i sin iver att göra upp med totalitarismen kastade ut barnet med badvattnet och beskrev sovjetsamhället som ett pluralistiskt samhälle. Dessa senare nämner dock inte Cohen.

Först under 1970-talet kom de revisionistiska historikerna. En rad studier publicerades rörande revolutionen, NEP och stalinismen under 1930-talet. I början av 1980-talet har flera omfattande studier av sovjetiska arkiv (det gamla Smolensk-arkivet) men framförallt av sovjetisk press givit nya aspekter på både 1930- och 40-talen. Det nya och det viktiga med de revisionistiska historikerna är att de tar upp sociala faktorer i en utsträckning som tidigare inte förekommit. Det utmärkande för totalitarismen, menar Cohen, är just att den ignorerar sociala faktorer. Den nya revisionistiska trenden inom historieforskningen var märkbar på sovjetkonfe-

rensen i Washington. Speciella sessioner ägnades 1930-talet och just massrörelser som t ex stachanovismen, dvs rörelser som var initierade och styrda uppifrån men gav upphov till både stöd och motstånd på gräsrotsnivå.

I detta sammanhang kritiserar Cohen Fitzpatrick. Fitzpatrick är en av de främsta historikerna inom denna nya riktning. Hon beskriver t ex den sociala mobilitet som blev följden av Stalins omvälvande industrialiserings- och kollektiviseringsprogram. Hans politik öppnade möjligheter för många att avancera socialt, menar hon. Detta gav ett masstöd för hans politik. Cohen ifrågasätter inte Fitzpatricks tes men kritiserar henne för att överdriva rörelser underifrån och för att inte tillräckligt betona den sociala betydelsen av det systematiska mordandet, deportationen och fängslandet av miljoner sovjetiska medborgare. Cohen vänder sig mot de "yngre . . . historiker", vilka "tonar ner de fulaste aspekterna av det sovjetiska experimentet". Det är således i det större perspektivet av uppgörelsen mellan totalitarism och revisionism man måste se Cohens uppgörelse med Fitzpatrick.

Cohen menar att sovjetforskningen fortfarande befinner sig i kris. Han förespråkar ett tillstånd av "hundra blommor blommor" där totalitarismen utgör en av dessa blommor och inte är den enda. Cohen beskriver en debatt som pågått i många år. Men med sitt sätt att blottlägga denna debatt och nagla fast brister i existerande skolbildningar och hans anklagelser mot totalitarismen för att vara en kallakrigsprodukt kommer han säkert att få debatten att åter flamma upp.

Lena Jonson

DENIS MCQUAIL: *Masskommunikationsteori. En introduktion*. Malmö: Liber Förlag 1984 / *Mass Communication Theory. An Introduction*. London: Sage 1983

Vad har ledarsidan i en ansedd rikstidning gemensamt med en pornografisk videoshow? Frågor av den kalibern är inte alldeles lätta att besvara. Detta är i alla fall vad Denis McQuail försöker göra när han i en behändig lärobok – mellan pärnarna finns dryga 200 sidor – sammanfattar det ofantliga studieområde som masskommunikationsforskningen numera utgör. Boken är förvisso inte den första i sitt slag (se t ex Nordenstreng 1977, De Fleur – Ball-Rokeach 1977, McCombs – Becker 1979) men, såvitt jag kan bedöma, det mest lyckade försöket hittills. Det är måhända inte så förvån-

nande eftersom McQuail även i andra sammanhang visat sig vara en god forskningskompilator (McQuail 1976, 1977). Framställningen får ett "lyft" av att författaren, på ett ovanligt sätt, lyckats kombinera det renodlat masskommunikations *teoretiska* med empiriska referenspunkter i medieforskningen. Böcker med betoning av den förra aspekten blir annars gärna abstrakta intill obegriplighet, medan böcker med slagsida åt redovisning av empiriska studier sällan lyckas skapa något klart sammanhang i stoffet.

Boken *Masskommunikationsteori* är som författaren påpekar i förordet, en exponent för den utveckling massmedieforskningen genomgått under den senaste femtonårsperioden. Han jämför därvid med ett av sina tidigare arbeten från 1969, *Towards a Sociology of Mass Communication*, och konstaterar att "boken utgick, åtminstone underförstått, från att massmediestudierna var ett forskningsområde som många ämnen bidrog till men inte hade någon 'status' som disciplin och följaktligen ingen egen teori". I dag är det, enligt McQuail, i stället så "att mediestudierna kommit att bero av och i viss grad bidra till en sammanhängande teori som gör dem till något mer än en samling löst relaterade forskningsproblem". Tesen om ett självständigt teorikomplex för medieforskningen är emellertid inte oomstridd, och framställningen i boken lyckades inte heller fullständigt övertyga mig om saken. Innehållet präglas på sina ställen väl så mycket av *sociologen* Denis McQuail, som av professorn i masskommunikation vid Amsterdams universitet.

Originalitet i uppläggning brukar inte vara något adelsmärke för läroböcker, så ej heller här. Det beror naturligtvis på att det inte finns någon enda enhetlig masskommunikationsteori, och att mycket av det som gäller för teori är föga mer än en uppsättning lösa generaliseringar om massmediernas roll i samhället, med begränsad giltighet. McQuail tvingas således för dispositionen luta sig mot Harold Lasswells klassiska kommunikationsparadigm: *Who Says What in Which Channel. To Whom, With What Effect*. I den här, lätt modifierade, varianten lyder sekvensen: samhälle – avsändare – budskap – mottagare – effekt.

Boken inleds följaktligen med en diskussion om massmediernas roll i samhället, där McQuail redovisar allt från renodlat idealistiska synsätt, som tillskriver medierna rollen av primus motor i samhällsförändringar, till mer nyanserade föreställningar om ett ömsesidigt beroende mellan medier och samhälle, där man bla menar att masskommunikationen inte kan tänkas utan våra moderna samhällsformer och vice versa.

Man kan inte begära att en läroboksförfattare ska lyckas med allt. När man tvingas spanna över ett vitt forskningsfält blir det ömsom vin och ömsom vatten. Låt mig börja med några kritiska synpunkter. Vad gäller

avsnitten om medieorganisationer och nyhetsförmedling är de alldeles utmärkta, om man enbart ser till det givna innehållet. Perspektivet är emellertid i allt väsentligt individ-sociologiskt, det handlar tex mycket om journalisters rolluppfattning och gate-keeping. Vad jag saknar är en högre analysnivå, en ordentlig genomlysning av organisationsstrukturens betydelse för nyhetsförmedlingen, allt ifrån enskilda tidningsredaktioners uppbyggnad till de stora internationella nyhetsbyråerna.

Innehållsbeskrivningar och frågor om varför mediernas innehåll ser ut på ett visst sätt, och hur medieinnehållet förhåller sig till en föregiven verklighet, är naturligtvis fullt legitima i en bok som behandlar masskommunikationsteori. Författarens försök att på några få sidor även redovisa alla de skilda metoder och tekniker för text- och innehållsanalys som finns, är emellertid på förhand dömt att misslyckas. Det förefaller bättre att inte säga någonting alls än att komprimera för mycket, särskilt som det sagda snarare är samhällsvetenskapligt allmångods än specifikt masskommunikationsteoretiskt. Särskilt svårsmält är avsnittet om strukturalistiskt orienterade analystekniker, där författaren på sedvanligt anglo-saxiskt manér förenklar intill ytlighet.

Enligt min uppfattning är det kapitel som bär rubriken "Processer för medieeffekter" det mest framstående i boken – och för övrigt också det längsta. Här är det snarare fråga om en genuin forskningsinsats än traditionellt läroboksförfattande. Med stor analytisk skärpa bringar McQuail reda i den förvirrande mångfald som effektforskningens domän utgör. Det kanske allra väsentligaste är att observera skillnader i nivå mellan olika fenomen, från individnivå, som det mesta av forskningen gällt, till samhället i stort och att "endera eller flera kan påverkas av masskommunikationen och effekter på en nivå implicerar alltid effekter även på andra". Man brukar också allmänt skilja på effekter som har att göra med kunskaper och åsikter, sådana som har samband med känslor och attityder, och effekter på beteendet.

En annan viktig distinktion gäller effekternas typ och riktning. Medieeffekt behöver tex inte nödvändigtvis betyda förändring, utan kan lika gärna innebära att något redan existerande förhållande förstärks eller rent av att en förändring hindras. Det är också viktigt komma ihåg att medieeffekter inte alltid är avsiktliga, dvs planerade av sändaren, och att man måste föra in ett tidsperspektiv i analysen.

Utifrån de två sistnämnda dimensionerna, avsiktlighet kontra oavsiktlighet respektive långsiktighet kontra kortsiktighet, konstruerar McQuail en typologi över processer för mediepåverkan, inom vilken ett stort antal olika effekttyper diskuteras. Det är således inte bara effekterna i sig som analyseras, utan i än högre grad de bakomliggande kommunikationsprocesserna. Bland de

kortsiktiga effekterna finns, för en statsvetare, välkända ting som den politiska valkampanjen, implicerande en hög grad av avsiktlighet. Men även långsiktiga och oavsiktliga effekter är statsvetenskapligt intressanta, tex massmediernas verklighetsdefinition. Hit hör Noelle Neumanns (1980) teori om tystnadsspiralens betydelse för opinionsbildningen. Den utgår från grundantagandena att flertalet människor har en naturlig rädsla för åsiktmässig isolering och att den viktigaste källan till information om majoritetsåsikten är massmedierna. Ju starkare medierna sprider en viss dominerande version av åsiktmässig konsensus, desto mer tystas divergerande enskilda röster ned – därav namnet tystnadsspiralen.

Kapitlet om massmedieffekter borde vara obligatorisk läsning för alla debattörer i mediefrågor, inte minst de som intresserar sig för videovåldets och skräpkulturens fördärliga inverkan. Då skulle det bli mycket behagligare att läsa dagstidningarnas kultur- och debattsidor.

Sist, men inte minst, en eloge till författaren eftersom han, till skillnad från många andra läroboksförfattare, inte anslutit sig till ofoget att rensa ut alla referenser till vetenskaplig forskning från framställningen. Tvärtom omfattar den digra litteraturförteckningen cirka 350 titlar, vilka torde täcka allt väsentligt inom forskningsområdet. Möjligen kan man spåra en viss slagsida mot engelsk och amerikansk forskning. I den engelska upplagan av boken räknade jag till en, säger en, referens på annat språk (franska) än engelska – låt vara att en del titlar utgörs av översättningar från annat originalspråk.

Mats Sjölin

Litteratur

- Melvin De Fleur – Sandra Ball-Rokeach: *Theories of Mass Communication*. New York: Longman 1977.
 Maxwell E McCombs – Lee B Becker: *Using Mass Communication Theory*. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall 1979.
 Denis McQuail: *Towards a Sociology of Mass Communication*. London: Collier-Macmillan 1969.
 Denis McQuail: *Review of Sociological Writing on the Press*. Royal Commission on the Press. London: HMSO 1976.
 Denis McQuail: *The Influence and Effects of Mass Media* in James Curran et al (eds): *Mass Communication and Society*. London: Edward Arnold 1977.
 Elisabeth Noelle-Neumann: *Die Schweigensspirale: Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut*. München: R Piper 1980.
 Kaarle Nordenstreng: *Kommunikationsteori*. Stockholm: AWE/GEBERS 1977.

NØRGAARD, OLE, *Politik og reformer i Sovjetunionen*, Esbjerg, 1985: Sydjysk Universitetsforlag.

Utgångspunkten för Nørgaards bok är det stora gap som finns mellan de två så olika sovjetiska verkligheterna; mellan ideologin och den officiella propagandans bild av hur det *borde* vara, å ena sidan, och verklighetens dystra erinran om hur det *faktiskt* är, å den andra. Bokens undersökningsobjekt är att utreda orsakerna till detta gap. Kan det här röra sig om resursmässiga, ekologiska eller demografiska restriktioner på den ekonomiska utvecklingen? Har det begåtts strategiska fel i den ekonomiska politiken? Eller rör det sig, som författaren uttrycker det, "om svagheter i det ekonomiska planerings- och styrsystemet, vilka gör att tillgängliga resurser inte utnyttjas optimalt?" Och om det senare är fallet, "varför ändras då inte det ekonomiska systemet, så att en optimal resursanvändning kan uppnås?"

Nørgaards centrala frågeställning är knappast ny. Många tidigare försök har gjorts att utreda den, och i vissa avsnitt får därför detta senare tillskott – av naturliga skäl – en tämligen eklektisk natur. Framställningen innehåller dock en del originella grepp som för debatten framåt och som gör boken läsvärd även för den inom området väl bevandrade. Det senare gäller kanske framför allt kontrasten mellan Chrusjtjevs och Brezjnevs respektive reformstrategier.

Boken inleds med en diskussion av den politiska makt- och intressestrukturens betydelse för ekonomins prestationsförmåga, och författaren koncentrerar här sitt intresse till två mycket centrala ryska begrepp: *vedomstvennost* och *mesnitjestvo*. Det förra är härlett ur ordet *vedomstvo*, som betyder "förvaltning", och dess konnotationer är de problem som uppstår då olika förvaltningar sätter sina egna intressen framför de gemensamma. Det senare kommer av *mesto*, som betyder "plats", och dess innebörd är att olika lokala organ sätter de gemensamma lokala intressena framför de globala.

Skillnaden är således en fråga om horisontell eller vertikal lojalitet, men även om jag är helt ense med författarens tolkning av begreppen, vill jag anmäla en något avvikande uppfattning beträffande deras vidare implikationer. På sid 38 får vi veta att Brezjnevepoken – till skillnad från Chrusjtjevs turbulenta maktinnehav – kännetecknades av "ett kontinuerligt försök att finna en balans mellan den sektorella och den regionala principen i planeringen". Förvisso gjordes sådana försök men de misslyckades, och detta skulle jag vilja tolka som ett resultat av sovjetssystemets mycket egenartade "antingen-eller sjuka". Som kulor på en gungbräda graviterar systemet mellan sina extrempunkter och kan bara under

ett kort motsättningsfyllt ögonblick förmås att stanna i mitten. Hur systemet pendlade under Chrusjtjevs tid framgår väl i boken, men författarens tolkning av den letargiska Brezjnevtiden kommer något i skymundan. Berodde misslyckandet på misstag, eller på att man *inte kunde* lyckas?

I samband med diskussionen av sambandet mellan struktur och politik slås även ett annat mycket grundläggande sovjetiskt karaktärsdrag fast: den påtagliga fasförskjutning som över tiden har skett mellan ekonomisk struktur och ekonomisk politik. De ekonomiska institutioner som skapades under Stalin var rationella och väl anpassade till den politik som då fördes, men över tiden har politiken ändras – i takt med att dess uppgifter har förändrats – utan att man förmått anpassa strukturen. Det myckna talet om övergång från "extensiv" (mera resurser), till "intensiv" (bättre utnyttjande) tillväxt har stupat på denna fasförskjutning mellan politik och struktur.

När en gräns dras mellan makt- och intressestruktur vill jag emellertid sätta ett litet frågetecken i kanten. Det är förvisso så, att den ändrade verkligheten har kommit ur fas med maktstrukturen, vilket också dokumenteras väl i boken, men jag undrar om man verkligen (som på sid 42) kan säga att intressestrukturen avspeglar "form och innehåll i den dynamiska utvecklingsprocessen fram emot ett modernt industrisamhälle", där olika särintressen formas som skär igenom byråkratin? Är det inte tvärtom så, att intressestrukturen är mycket intimt sammanflätad med maktstrukturen?

Bokens tredje avsnitt är dess svagaste. Nørgaard tar sig här an att diskutera de funktionella, sociala och ideologiska intressen som bär upp sovjetssystemet, och min huvudsakliga invändning är att han i valet mellan fullständighet och precision i framställningen har en något irriterande tendens att prioritera det förra.

I slutet av kapitlet diskuteras tecken på olika reformstrategier utifrån om de är autonoma eller beroende av samhällsintressen respektive statsapparat. "Pluralism" ses här som en beroende statsapparat i kombination med autonomt verkande samhällsintressen, och "korporativism" som ett ömsesidigt beroende mellan statsapparat och samhällsintressen. I detta 2x2-perspektiv är det lockande att rita ett fyrfältsdiagram, och gör man det måste alla fyra rutorna fyllas med innehåll. Således tas vi med på en exkurs om även "totalitarism" (autonom statsapparat – beroende samhällsintressen) och "syndikalism" (autonom – autonom), trots att ingendera av dessa har någon relevans för den fortsatta framställningen.

Författaren är dock ingalunda ensam om denna tendens. Albert Hirschmans klassiska "exit-voice" modell har tecken på att blivit kritiserad just p.g.a. bristande fullständig-

het. Förutom "exit" (sorti + tystnad) och "voice" (stanna + protest), finns det ju två ytterligare strategier: sorti + protest, och stanna + tystnad. Att sträva efter fullständighet är givetvis inte fel, men om det sker på bekostnad av precision kan det, som sagt, bli en smula irriterande.

Även övriga delar av detta kapitel präglas av samma strävan. I stället för att driva en egen tes kring olika intressens roll, lutar framställningen åt att redogöra för vad ett antal välkända auktoriteter på området har för uppfattning. Givetvis är en sådan anknytning till tidigare forskning bra, men författaren tappar något av det grepp över argumentationen som ger styrka åt senare avsnitt.

Kapitlet innehåller dock ett mycket viktigt moment då Nørgaard, med utgångspunkt i bl a ett antal stora attitydundersökningar som genomförts bland sovjetiska emigranter, slår fast att de allra flesta var nöjda med huvudragen i sovjetsystemet (med undantag av kolchozjordbruket). Man ville inte återinföra kapitalism, man ansåg att staten borde ta ansvar för individernas såväl materiella som andliga välbefinnade, osv. Det var maktutövningen som störde, snarare än själva systemet. Skillnaden är således milsvid mellan tex sovjetiska och polska undersåtar, och Nørgaard drar den helt korrekta slutsatsen att sovjetsystemet är socialt sett väl förankrat.

Bokens följande två avsnitt utgör dess egentliga kärna. Här genomgås först sambandet mellan ideologi och reformer, för att belysa problemuppfattningar hos olika politiska ledare, och därefter de praktiska uttryck olika reformförsök har fått, för att belysa i vilken utsträckning något faktiskt har resulterat.

En "ideologisk reformstrategi" definieras som bestående av två komponenter: för det första ledarens uppfattning av vilka drag i det existerande systemet som utgör de huvudsakliga hindren för att nå uppställda mål (problemkonception) och, för det andra, en utopisk aspekt som definierar det system inom vilket ledaren föreställer sig att de givna problemen skall kunna lösas. Två begrepp är centrala i denna analys, *styrproblem* och *motivationsproblem*.

Chrusjtjavs strategi byggde på uppfattningen, att den verkliga hämskon på systemet var dess otympliga byråkrati, och odugliga byråkrater. Problemet att styra ekonomin låg således huvudsakligen på implementeringsplanet (försök att styra och påverka körde fast), men även individernas motivation hämmades av byråkratisk tröghet. Receptet blev att omdefiniera såväl statsapparatusens som befolkningens respektive roller, och – framför allt – att byta utopi (från ideologisk till materiell motivation). Resultatet av denna process blev vad författaren kallar "styrd pluralism" dvs ett ökat utrymme för politiskt deltagande från befolkningen, kombinerat med ett

stort manöverutrymme i centrum (statsapparaten blev den stora förloraren).

Brezjnevs strategi, å andra sidan, utgjorde en reaktion mot de föregående årens oreda, och utgick följaktligen från att roten till det onda måste sökas någon annanstans än i byråkratin. Fredlig samexistens och "tillit till kadernerna" stod högt i kurs. Visserligen växte hans irritation över implementeringsproblemen gradvis över tiden, men genomgående var attityden, att statsapparaten inte behövde förändras, endast fulländas (*soversjensvovat*). Författaren kallar denna strategi för "styrd korporativism", och dess kärna var att såväl styr- som motivationsproblemet skulle lösas genom ideologisk påverkan snarare än genom ändringar i apparaten.

Detta angreppssätt gör det möjligt för Nørgaard att elegant komma fram till den verkliga skillnaden mellan dessa två så viktiga sovjetiska ledare, och det avgörande steget är hopkopplingen av problemkonception och utformning av strategi med implementering av vald politik.

Analysen koncentreras här till två variabler: strategiernas *transformativa* respektive *problemlösande* förmåga. Med det förra avses om några faktiska förändringar kom till stånd, med det senare om sådana förändringar förmådde lösa några problem. Frågeställningen är dels i vilken grad det skedde förändringar, dels i vilken grad eventuella misslyckanden berodde på felaktigheter i strategin eller på att den aldrig kom att implementeras.

I dessa avseenden finns en mycket klar skillnad mellan Chrusjtjev och Brezjnev. Chrusjtjev nöjde sig inte med att ett upprepat antal gånger möblera om i byråkratin, han hotade även de enskilda byråkraterna med rotation och maximerade mandatperioder, samtidigt som han uppmuntrade ett starkt ökat politiskt deltagande från befolkningen. I det transformativa perspektivet var således hans "styrda pluralism" framgångsrik.

Brezjnev å andra sidan framstår som en förlamad ledare. Han var framgångsrik i ett stärke, och i visst avseende demokratisera, den bestående strukturen, men hans försök att förbättra dess funktionssätt producerade föga mer än ett antal pappersdokument. Hans strategi fastnade redan på implementeringsstadiet.

De slutsatser författaren drar av sin analys säger mycket om utrymmet för reformer i den sovjetiska ekonomin. En logisk konsekvens av Chrusjtjavs problemkonception var att han måste angripa byråkratin, men hans strategi saknade problemlösande förmåga. Systemet var starkare och lyckades slå tillbaka. Brezjnev hade sina framgångar i den politiskt-taktiska dimensionen. Han gjorde mycket för den politiska stabiliteten och lyckades själv överleva alla politiska sjukdomar. Priset var emellertid att hans reformförsök gick i ett stabilt baklås redan på papperet. Dessa två avsnitt av boken

utgör en väl sammanhållen och dokumenterad analys av de sovjetiska ekonomiska reformernas klassiska Moment 22.

I det sista avsnittet tar sig Nørgaard så an att bedöma vilka förändringar som eventuellt kan vara möjliga, alternativt sannolika, och vi återföres här till den tidigare uppdelningen i maktstruktur och intressestruktur. Beträffande maktstrukturen noterar författaren de mycket stora skillnader som finns mellan Öst och Väst i frågor som rör ideologi och värdesystem, och han slår fast en mycket viktig poäng då han talar om Sovjet som en "starkt paternalistisk kultur", som i mycket påminner om Japan. Något folkligt behov av liberaliseringar finns knappast, och försök till demokratisering eller pluralisering skulle medföra en stor risk för hela samhället att slitas sönder, då den "demokratiska centralismen" torde utgöra den enda verkligt sammanhållande kraften. I detta perspektiv menar Nørgaard att det är rationellt att behålla den existerande maktstrukturen, och så långt är jag helt överens.

Det är när vi går över till intressestrukturen som jag vill ställa mig mera kritisk. Författaren söker här identifiera ett "politiskt-ekonomiskt optimum", ett originellt angreppssätt som dock tyvärr inte når ända fram. Grundtanken är att det finns ett motsatsförhållande mellan "ekonomisk rationalitet" (definierat som ett effektivt resursutnyttjande) och "politisk rationalitet" (definierat som "de värden som anses bärande i ett givet samhälle, och som den politiske ledaren måste ta hänsyn till om han vill bevara sin position och möjlighet att fatta beslut" (s 244)). Denna motsättning illustreras som ett icke-linjärt negativt samband, konkavt mot origo, sådant att om man vill öka den ekonomiska rationaliteten måste man ge avkall på de politiska preferenserna och vice versa.

På en hög abstraktionsnivå är jag ense med författaren, men när modellen tillämpas uppstår en rad svårigheter. För det första är definitionen av politisk rationalitet (och intressestruktur) oklar. För det andra går det inte att tala om optimum utan en begränsning; var på kurvan finns bästa punkten? För det tredje kan väl inte kurvan vara *konkav* mot origo, då ju detta innebär att det finns en maximal nivå (där kurvan skär respektive axel) för såväl politisk som ekonomisk rationalitet, utöver vilken man inte kan (vill?) gå? För det fjärde är tolkningen underlig, då författaren talar om optimum som den "punkt där maximal ekonomisk rationalitet uppnås utan att den politiska stabiliteten hotas" (s 245). Om man – som Nørgaard – betonar politikens primat över ekonomin borde väl tolkningen vara maximala politiska fördelar utan att ekonomin går under en viss smärtgräns?

Min allvarligaste kritik riktas dock mot det statiska

perspektivet. Även om det skulle gå att finna Nørgaards optimum i en period, kommer det ju i nästa period att ha flyttat sig. Enligt min tolkning av Sovjetunionens dynamik, har man varit mycket framgångsrik i att bevara den politiska rationaliteten (icke närmare definierad), men endast på bekostnad av en fortlöpande ekonomisk stagnation (se t ex på tillväxttalen från Stalin och framåt). Den verkliga utmaningen för herrarna i Kreml torde således inte vara att hitta optimumpunkten som sådan, utan att fortlöpande ackomodera det stigande priset för att upprätthålla den politiska rationaliteten (dvs fallande tillväxt).

Sedd ur detta perspektiv blir även den avslutande diskussionen av Gorbatsjovs reformstrategi något ofullständig. Författaren visar klart skillnaderna mellan Brezjnes-Tjernenko, å ena sidan, och Andropov-Gorbatsjev å den andra, och han har här stor hjälp av sin tidigare uppdelning i problemkonception respektive implementering av vald politik. Gorbatsjovs linje har klara drag av såväl Stalins hårda linje som Chrusjtjovs "styrda pluralism", och Nørgaard gör en mycket intressant observation då han talar om den "politiserande planekonomins livscykel", dvs en återgång till den politik som beledsagade den ursprungliga strukturen.

Det finns emellertid även en ekonomisk dimension av t ex Gorbatsjovs disciplinkampanj, vilken tillför en dynamisk dimension till Nørgaards modell. Om vi antar att oförmågan att införa *redan känd* teknik i produktionen (*vnedrenije*) är den verkliga hämskon på sovjetekonomins dynamiska utveckling, så kan ett hårt administrativt tryck på företagsledarna leda till att passivitet plötsligt förknippas med kraftigt ökade risker, och ekonomin kan föras upp på en högre tillväxtbana. Detta innebär ett steg ut ur den enkla dikotomin mellan ekonomisk och politisk rationalitet, så tillvida att man kan få en förbättring i bägge dimensionerna (dvs kurvan förflyttas utåt). Genom att placera denna typ av dynamisk respons i centrum skulle Nørgaards teori troligen kunna kasta nytt ljus över gamla problem. Kanske något för fortsatt forskning?

Stefan Hedlund

JIRI POLAK: *Dependence Patterns in the Soviet Bloc. The Case of Romania and East Germany*. Lund 1986.

Jiri Polaks avhandling har som syfte att studera några aspekter av beroendemönster inom sovjetblocket. Det teoretiska syftet med avhandlingen är att söka avgöra vilken modell som mest trovärdigt återger dessa relationer: en realistisk eller en interdependens-modell.

Som objekt för undersökningen har Polak valt Rumänien och DDR och dessa staters förhållande till Sovjetunionen. Motiveringen för valet av just dessa två länder är faktorerna olja resp. grad av utrikespolitiskt oberoende. Rumänien är det enda land i blocket vid sidan av Sovjetunionen som har betydande egna oljetillgångar, och det är samtidigt det land som nått den högsta graden av utrikespolitiskt oberoende från Sovjetunionen utan att lämna blocket. DDR är den extrema motsatsen. Landet är helt beroende av Sovjetunionen för sin oljetillförsel och har tills helt nyligen framstått som Sovjetunionens mest trogna bundsförvant. Polak gör följande antagande, vilket alltså bildar utgångspunkt för hans studie:

"It may be supposed that abundance, resp absence of petroleum deposits, played a crucial role where these different degrees of dependence are concerned" (s 19).

Polak menar att det är viktigt att undersöka just relationen olja-politik, eftersom:

"the causal link between the energy situation and political behaviour seems, as yet, not to have been established in a systematic way" (s 19).

Polak gör här ingen distinktion mellan nödvändiga och tillräckliga villkor, men eftersom han anger ytterligare sex kompletterande orsaksfaktorer, synes oljan tillmätas rollen av nödvändig men inte tillräcklig betingelse för en orsaksförklaring av Rumäniens oberoende resp DDR:s beroende. De övriga sex faktorerna är:

- geografiskt läge (centralt eller perifert)
- graden av partiets kontroll över befolkningen
- ledarnas maktbas, allmänna politiska inställning, manövreringskicklighet och historiska erfarenhet
- socioekonomisk utvecklingsnivå
- ekonomisk dynamism, dvs krav på intensiv tillväxt
- den internationella miljön (kallt krig, avspänning, politiskt och ekonomiskt samarbete med andra länder inom och utom blocket).

Avhandlingen består av sju avsnitt: en introduktion där en realistisk förklaringsmodell och en i termer av interdependens presenteras och diskuteras, och där uppläggningsen av undersökningen motiveras; ett bakgrundskapitel som behandlar den globala och den sovjetiska

oljeproduktionen och -distributionen; ett kapitel vardera om Rumäniens resp DDR:s politiska och ekonomiska utveckling efter 1945; ett kapitel om attitydindikatorer, dvs Rumäniens och DDR:s röstningsbeteende i FN, den rumänska och den östtyska partipressens kommentarer till strejkerna och demonstrationerna i Berlin 1953, Ungern-upproret 1956, Kuba-krisen 1962, händelserna i Tjeckoslovakien 1968, oljekrisen 1973-74, och till händelserna i Polen 1980-81, samt Rumäniens och DDR:s relationer med Kina; ett kapitel om ekonomiska och militärpolitiska faktorerers effekter på blockets sammanhållning; och ett kort avslutande kapitel med sammanfattning och slutsatser.

Realism and interdependens

Avhandlingen inleds med en kritik av vad författaren kallar "the realist school of thought" i USA. Enligt författaren dominerade denna forskningen om internationell politik till början av 1960-talet, medan "a crude political realism" säges ha förblivit ledande princip för den amerikanska utrikespolitiken.

Författaren talar vidare om den realistiska modellen, vilkens grundantagande är att det i världen råder ett potentiellt krigstillstånd. Detta leder till koncentration på staten som aktör i forskningen och på militär säkerhet i politiken.

Författaren skiljer inte i sin framställning klart mellan de forskningsstrategiska och de politiska implikationerna av dessa grundantaganden. Han ger en förenklad framställning av en "skola" som rymmer olika uppfattningar, tex vid sidan av den "råa" variant som Polak hänvisar till, att maktbalans är ett centralt begrepp i internationell politik eller att den internationella anarkin inte är total utan regleras av vissa normer och regler, vilka bl a gör diplomatin möjlig och meningsfull. Man kan alltså inte säga att det finns en enda "realistisk" modell för internationell politik. (Se tex Rosecrance 1981).

Författaren förespråkar som alternativ till den realistiska inriktningen "the interdependence approach" och ansluter sig uttryckligen till Keohane & Nyes distinktion mellan sensitivitets- och sårbarhetsinterdependens och deras definition av begreppen, där sensitivitet anses gälla de omedelbara effekterna av en åtgärd, medan sårbarhetsberoende kan mätas bara i termer av kostnaden för att över en viss tidsperiod anpassa sig till en förändrad omgivning. Författaren nämner men tar inte upp Baldwins kritik av Keohane & Nyes begrepp till närmare behandling. Baldwin gör emellertid det viktiga påpekan- det, att "sensitivitet" bara anger att en förändring i A återspeglas i en förändring i B men inte säger något om beroendets natur eller betydelse, medan "sårbarhet" däremot anger att en anpassning av B till förändringar

orsakade av A bara kan ske till priset av uppoffringar/kostnader. (Baldwin 1980, s 475, 490 ff).

Man kan alltså säga, att det i en analys av internationella beroendeförhållanden är viktigt att skilja mellan triviala och betydelsefulla aspekter, och man måste konstatera, att författaren underlåter att diskutera denna distinktion. Detta gör att det förblir oklart hur han avgränsar giltighetsområdet och den internationalpolitiska relevansen av de i avhandlingens titel utpekade "dependence patterns".

Man saknar således hos Polak en begreppsutredning av "interdependens" och ett klargörande av huruvida man i avhandlingen skall uppfatta termen som beteckning på ett begrepp, på en modell, på en teori, eller på en idealtyp.

Det är det senare som Keohane & Nye anger som sin uppfattning (Keohane & Nye 1977, s 23), och det synes också vara detta som Polak refererar till fortlöpande i avhandlingen. Polak påpekar inte heller, att Keohane & Nyes komplexa interdependens avser förhållandet mellan en nation och hela det internationella systemet, och inte bilaterala relationer:

"This view of interdependence is multicausal and calls for a more sophisticated approach to measurement and analysis than bilateral techniques". (Tetreault 1980, s 443).

Det är således synnerligen svårt att mäta grader av interdependens och sedan koppla detta till politiskt beteende. Denna bedömning gör även Baldwin i sin begreppsanalys av "interdependens" och "makt", vilka han påpekar hör till samma begreppsfamilj. Interdependens- och maktrelationer går inte att mäta i någon ekvivalent till pengar utan förutsätter för att kunna användas i empiriska tester kontrafaktiska påståenden, och sådana är notoriskt svåra att operationalisera:

"This is an awkward situation; but then, no one has ever seriously suggested that power analysis or dependency analysis is easy". (Baldwin 1980, s 504 f).

"Interdependens" måste således i Polaks undersökning ses som ett idealtypiskt begrepp, som saknar självständigt förklaringsvärde och istället kan tjäna som en norm för jämförelser ex post facto. Polak kan visa att det synes finnas ett samband mellan ökad diversifiering av ekonomiska relationer för en stat inom sovjetblocket, å ena sidan, och graden av utrikespolitisk självständighet, å andra sidan. Men han kan inte diskutera detta i termer av nödvändiga och tillräckliga betingelser eller säga något närmare om arten av det konstaterade sambandet. Han kan inte avgöra, om diversifieringen av de ekonomiska relationerna är en nödvändig eller tillräcklig betingelse för utrikespolitisk självständighet eller hur denna faktor är relaterad till eventuella andra faktorer som ledaregenskaper, ekonomisk utvecklingsnivå, globala

politiska konjunkturer och geografiskt läge. På denna punkt måste Polak sägas drabbas av Tetreaults omdöme i en debatt om interdependensbegreppet, vilken Polak själv har en referens till:

"The choice of a methodology that is itself indecisive about the nature of the relationship being examined may very well reflect the 'softness' of interdependence as a concept in international relations. But using a soft measure of a soft concept rather begs the question than answers it". (Tetreault 1981, s 559).

Tidigare forskning

Författaren hävdar att "the problem of interdependence inside the Soviet bloc and between the East and the West has aroused practically no interest in theoretically oriented political works" (s 14). Utsagens giltighet beror delvis på hur man definierar "theoretically oriented political works". Eftersom interdependensapproachen, vilket Polak själv framhåller, betonar de ekonomiska relationernas betydelse, kan analyser av politisk-ekonomisk karaktär knappast anses irrelevanta. Författarens problematik finns således behandlad, om än inte alltid med någon explicit teoretisk ram i termer av interdependens, i verk som Holzman 1976, Marer & Montias, ed, 1980, Meiklejohn Terry, ed, 1984 och Bornstein, Gitelman och Zimmerman, ed, 1981. Särskilt den senare volymen är relevant i vårt sammanhang: de tretton ingående uppsatserna är indelade i fyra huvudavdelningar som tar upp resp öst-västrelationer, regionala relationer mellan Sovjetunionen och Östeuropa, politik och samhälle i Östeuropa, och östeuropeiska politiska responser (på den internationella ekonomiska utvecklingen). Det avslutande kapitlet av Zimmerman diskuterar på ett övergripande sätt frågan om sambandet mellan utvecklingen av de ekonomiska relationerna mellan öst och väst och inom sovjetblocket, å ena sidan, och de politiska relationerna, å andra sidan. Zimmerman sammanfattar resultatet av de skilda analyserna i boken på följande sätt:

"There are persisting structures, power relations, and problems identified by all who have assessed the ties between East-West relations and the future of Eastern Europe, including Eastern Europe's relations with the Soviet Union. There is the important awareness that the future of East-West relations hinges not just on the strategic relation of the Soviet Union and the United States or on the vicissitudes of Soviet-American relations. Rather, economic considerations, East and West, provide much of the impetus for the dynamic of East-West relations and will set limits to the growth of East-West interdependence in the 1980s regardless of political circumstances. The chapters in this volume moreover have emphasized the importance of leadership preferen-

ces, values and strategies – conditioned in turn by mass-regime relations in the particular East European state – as mediating factors influencing the links between the external world, Soviet-East European relations, and the future evolution of Eastern Europe. This is scarcely to suggest that East European states are sufficient to themselves in any meaningful ways or that the East European elites control their own destiny. Rather, it is to suggest that the strategies East European elites elect to foster mass-regime ties and relate to the general international system will bear considerably on the evolution of both these relationships throughout the decade of the 1980s". (Zimmerman 1981b, s 295 f).

Zimmerman har dessutom i en rad uppsatser tagit upp interdependensproblematiken och Östeuropa i ett teoretiskt perspektiv. Inriktningen på analyserna kommer väl fram i titlarna: "Hierarchical Regional Systems and the Politics of System Boundaries" (Zimmerman 1972), "Dependency Theory and the Soviet-East European Hierarchical Regional System: Initial Tests" (Zimmerman 1978), "Soviet – East European Relations in the 1980s and the Changing International System" (Zimmerman 1981a) och "Soviet Relations with Yugoslavia and Romania" (Zimmerman 1984).

Zimmermans konceptualisering borde ha diskuterats av Polak, eftersom den både hänför sig till interdependensproblematiken och förefaller fruktbar: Zimmerman beskriver Sovjetblocket som ett hierarkiskt regionalt internationellt system, vars relationer påverkas av att den regionalt dominerande makten, Sovjetunionen, också är en global supermakt och följaktligen har flera olika målsättningar att ta hänsyn till i sin politik. Inom det regionala systemet strävar Sovjetunionen till kontroll genom att ekonomiskt, politiskt och ideologiskt penetrera de mindre staterna, medan dessa i sin tur strävar att göra sig mindre beroende av Sovjetunionen genom att åstadkomma att systemets gränser blir mer genomträngliga utifrån, dvs genom att med egna aktiviteter påverka och förändra den politiska omgivningen. (Zimmerman 1972, s 21 ff, 25, 29 ff). Zimmerman framhåller att Rumänien varit särskilt framgångsrik i denna politik. (Zimmerman 1972, s 29; 1978, s 615, 622; 1981b, s 289; 1984, passim).

Zimmerman är således teoretiskt artikulera i termer av interdependens, behandlar tämligen ingående Rumänien, och kommer till slutsatser som ligger nära Polaks. Ingenting tyder på att Polak lånat något från Zimmerman, men man efterlyser istället ett ställningstagande till dennes resultat: på vilket sätt anser Polak att hans analys går utöver Zimmermans?

Ytterligare ett verk, vilket ej återfinns i Polaks litteraturförteckning, måste sägas ha relevans för både den teoretiska delen av avhandlingen och för den empiriska analysen av Rumänien: Linden 1979. Lindens undersök-

ning är visserligen begränsad till perioden 1965–1969, men just denna period framstår som viktig även i Polaks analys. Linden anger som sin undersöknings syfte "to learn something both about the integration of an international region and at the same time about the historical genesis of the anomalous foreign policy of one of its members." (Linden 1979, s v). Den "anomali" i utrikespolitiken som åsyftas är Rumäniens.

Linden analyserar med kvantitativ metod öststaternas internationella interaktioner och attityder, konsensus och konsistens inom sovjetblocket, samt exemplet Rumänien. Han använder "interdependence vulnerability" som orsaksväriabel i förklaringen av graden av utrikespolitisk självständighet i förhållande till Sovjetunionen: icke avvikande beteende är positivt korrelerat till ekonomisk utvecklingsnivå och till graden av ekonomiskt beroende av (handel med) Sovjetunionen. (Linden 1979, s 11, 179, 196). Lindens kvantitativa innehållsanalys av de östeuropeiska staternas attityder till internationella händelser, som dessa attityder framkommer i massmedia, är klart relevant för motsvarande avsnitt i kapitlet "Indicators" hos Polak. Lindens resultat är att Rumänien under den granskade perioden, som bl a inbegrep sexdagarskriget i Mellanöstern 1967 och händelserna i Tjeckoslovakien 1968, avvek starkast från både Sovjetunionen och blockgenomsnittet i sina attityder, medan DDR representerade motsatt ytterlighet, "consistently overfulfilling the norm". (Linden 1979, s 152, 156 (cit)). Detta stämmer med Polaks resultat för motsvarande tidsavsnitt. (Polak s 124).

Lindens slutsatser sammanfaller delvis med Polaks (s 61, 184), och är delvis annorlunda. Hos Polak efterlyser man således ett ställningstagande till vad tillfällig svaghet hos den sovjetiska regimen kan ha betytt för utvecklingen omkring 1964 (och för motsvarande utvecklingstendenser i DDR 1984).

Källor, litteratur, metod

Som författaren själv anger, är det potentiella källmaterialet till en avhandling med denna breda uppläggning ohanterligt stort. Den korta källkritiska kommentaren visar att författaren är klart medveten om begränsningarna i det officiella kommunistiska materialet. Det man kan efterlysa är icke-officiella artiklar och böcker av samhällsvetare i de berörda tre länderna: den av Polak utnyttjade analysen av DDR av Biermann vittnar om att detta kan vara fruktbart, inte minst för det för interdependensinriktningen viktiga antagandet att det finns olika ekonomiska intressen i ett land och att det inom makteliten finns olika fraktioner som företräder dessa. Meningskiljaktigheterna kan återspeglas i den vetenskapliga debatten. (Biermann 1978).

Då det gäller sekundärkällorna, den västliga samhälls-

forskningen om sovjetblocket, är även här tillgången på material närmast oöverskådligt stor. Här saknar man dock hos Polak de för hans frågeställning direkt relevanta ovan nämnda arbetena av Linden och Zimmerman. Man efterlyser också ett ställningstagande till litteratur som presenterar alternativ till Polaks slutsatser, och som författaren skulle kunnat testa dessa mot. Ett verk som genast anmäler sig är Carrère d'Encausse 1983. Hennes resultat är att beroendet av Sovjetunionen ökar för de andra staterna inom blocket och att Sovjetunionens ledning avser att utnyttja sin maktställning för maktutvidgning utanför blocket. Carrère d'Encausse allmänna utgångspunkter, historiska analysmetod och materialval är annorlunda än Polaks – hon koncentrerar sig på partirelationer, ideologi och kultur – men hennes resultat är likafullt relevanta för Polaks slutsatser och rekommendationer, och borde därför diskuterats i avhandlingen.

Då det gäller metoden, är Polak mycket kortfattad. Värt att notera att han uppger som primär ambition att kritisera den sk realistiska teorin och därför aktivt letat efter material, som är ägnat att ifrågasätta dess påståenden. Däremot har Polak inte haft samma kritiska ambition vis-à-vis den sk interdependensteorin. Denna illustreras därför snarast i avhandlingen, en omständighet som understryker att det i Polaks fall är en fråga om att använda en idealtyp och inte om att testa en teori.

Olja och interdependens

Kapitlet om oljetillgångarna i världen i allmänhet och i Sovjetunionen i synnerhet motiveras av författarens grundantagande i inledningen till avhandlingen att "abundance resp absence of petroleum deposits, played a crucial role where these different degrees of dependence /Rumäniens och Östtyskland/ are concerned", och av ambitionen att fastställa "the causal link between the energy situation and political behaviour . . ." (s 19). Eftersom författaren inte kan fastställa något entydigt, unilinjärt orsakssamband mellan tillgång resp brist på olja och utrikespolitisk linje, och eftersom han inte analyserar huruvida sovjetledarna faktiskt har använt något "oljevapen" för att öka sin makt över de övriga blockmedlemmarna, är det föga motiverat att ägna ett särskilt kapitel åt en genomgång av oljetillgångarna och den prognosticerade tillgången på olja i världen som helhet och i Sovjetunionen. Då det gäller prognoser om tillgång och priser rör man sig dessutom här på ytterst osäker mark, vilket författaren också framhåller (s 29, 33).

Det är således svårt att se att det särskilda kapitlet om oljeutvinning, oljehandel och prognoser är av avgörande betydelse för avhandlingen som helhet.

Rumänien

Författaren inleder det särskilda kapitlet om Rumänien med att räkna upp tre faktorer, vilka icke namngivna experter pekar på som avgörande för Rumäniens framgångar i strävan efter oberoende, nämligen partiets grepp om befolkningen, landets mindre betydelsefulla strategiska läge (för Sovjetunionen), och Kinas stöd, inte minst under krisen i det sovjetisk-rumänska förhållandet 1971. De två första faktorerna ser Polak som nödvändiga betingelser. Dessutom, menar han, var ytterligare två faktorer av vikt, nämligen den historiska bakgrunden – en antirysk befolkning och extremt skickliga kommunistledare, vilka kunde utnyttja situationens möjligheter – och Rumäniens oljetillgångar. Beträffande oljans betydelse säger författaren att man inte skall vänta sig att i rumänska källor finns klara påståenden av typen "vi kan göra oss oberoende av Sovjetunionen eftersom vi, till skillnad från de övriga folkdemokratierna, inte behöver dess "olja", men att "circumstantial evidence" kan vara tillräckligt för att man skall kunna dra slutsatsen, att de rumänska ledarna resonerat på det sättet (s 48 f).

De första tre faktorerna är inte omstridda i tidigare forskning. Polaks fjärde punkt förtjänar däremot att granskas närmre: enligt Lindens genomgång råder det oenighet bland forskarna i väst om dels tidpunkten för valet av oberoendelinjen – 1945, 1958, 1962 eller 1964 – dels beträffande huruvida det var fråga om långsiktig planering från partiledaren Gheorghiu-Dejs sida eller om det rumänska kommunistpartiet bara gick "from brilliant improvisation to brilliant improvisation". (Linden 1979, s 260 ff). Polak hävdar:

"With another leadership and with a different historical experience, the potentialities of the situation would have not even be noticed." (s 48).

Detta är ett konstaterande ex post facto och inte giltigt som led i en orsaksförklaring, eftersom det var just valet av politisk linje som gör att man kan säga att den rumänska partiledningen var beskaffad just på det sätt som den var beskaffad. Polak gör här ett kontrafaktiskt påstående, som det är svårt att se hur man skulle kunna pröva.

Då det gäller den rumänska oljans betydelse för den oberoende politiska linjen är Polaks argumentation mer övertygande. Han visar – med stöd i tidigare forskning – att Rumänien i början av 1960-talet förändrade sin raffineringspolitik till förmån för starkt ökad produktandel dieselolja, dvs möjliggjorde att den militära fordonsparken kunde försörjas helt med inhemskt bränsle. Författarens slutsats är att det är skäl att antag att litandet till egen oljeproduktion troligen var den avgörande faktorn bakom "the Romanian leaders' decision to embark upon a collision course with the Soviets". (s56). Denna slutsats bör dock jämföras med Lindens att det var Ru-

mäniens låga ekonomiska utvecklingsnivå, vilken både gjorde landet relativt osårbart för ekonomiska påtryckningar och tanken på status som råvaruleverantör inom SEV motbjudande för dess ledare, som drev in landet på den oberoende linjen. (Linden 1979, s179f). Förklaringarna utesluter inte varandra, men i den mån man tillmäter den senare stor betydelse, förlorar förklaringen i termer av oljeberoende i vikt. Eftersom Polak själv tar upp den allmänna ekonomiska politikens betydelse för Rumäniens relationer till Sovjetunionen, borde han kunnat gå närmare in på denna förklaringsproblematik.

Polak visar, att Rumänien förde en självständig ekonomisk politik och (i ett senare avsnitt i avhandlingen) att utrikespolitiken också kännetecknats av självständiga ställningstaganden under de senaste tjugo åren. Dessa konstateranden överensstämmer med resultatet av tidigare forskning. Dessa resultat ger emellertid i sig inte någon grund för de slutsatser som Polak drar, nämligen att utvecklingen 1965–1973 innebar att "the Romanians were able to do considerable damage to the unity and strength of the bloc" med resultatet att "The Soviet bloc has proved to be much more vulnerable and fragile than realist assumptions would admit". (s 61).

Polaks slutsatser måste betraktas som tentativa, då de inte följer direkt ur hans forskningsresultat. Det finns i sammanhanget skäl att uppmärksamma, att "diversity is not independence; tolerance is not liberty", vilket Gati påpekar i en relativt färsk analys av det sovjetiska imperiet. (Gati 1985, s86) Braun hävdar, i en 1982 publicerad analys, att man måste fråga sig hur autonom Rumäniens utrikespolitik egentligen är och understryker dessutom, att en autonom politik inte är detsamma som en oberoende ("independent"). (Braun 1982, s54). Det är också skäl att fråga sig i vilken utsträckning Rumäniens utrikespolitik verkligen skadat vitala sovjetiska intressen. Summerscale konstaterar tex:

"Romania has stopped short of adopting positions which have seriously threatened basic Soviet security concerns in Europe". (Summerscale 1981, s 33).

Holzman understryker den kvalitativa skillnaden mellan Rumäniens utmaning mot Sovjetunionen, å ena sidan, och Ungerns 1956 och Tjeckoslovakiens 1968, å den andra: det var aldrig någon risk för ett rumänskt "avfall" från blocket. (Holzman 1976, s 99).

Det just anförda hindrar inte att det finns forskare som ligger närmare Polaks linje. Zimmerman menar tex att Rumänien framgångsrikt har lyckats begränsa Warszawapaktens åtagande till att gälla blott Europa och inte blockledaren Sovjetunionens engagemang i andra världsdelar. (Zimmerman 1984, s 138). Emellertid gäller att alla dessa slutsatser i mycket hög grad är beroende av forskarnas tolkning av komplicerade händelseförlopp med många omätbara komponenter. Polaks slutsatser kan därför inte sägas vara ovedersägliga.

DDR

Författarens tes är att DDR:s relativt höga ekonomiska utvecklingsnivå ställde dess ledare inför kravet på intensiv i stället för extensiv tillväxt, med allt vad det innebär av lokala initiativ och utrikesekonomiska förbindelser, och att detta var en omständighet som borde leda till en från Sovjetunionen avvikande ekonomisk politik. DDR:s internationella legitimitet var emellertid länge svag, liksom också regimens inåt, och detta i kombination med landets för Sovjetunionen synnerligen viktiga strategiska läge, gjorde utrymmet för en självständig utrikespolitik ytterst begränsat.

Författaren lägger stor vikt vid meningsmotsättningar inom den politiska eliten i DDR, och kan med stöd i Biermanns avhandling och en artikel av Ludz visa att sådana verkligen förekommit. Enligt mitt förmenande är det dock en alltför långtgående slutsats att säga att "a dissident theory was developed in the 1960s" (s80), eftersom det trots allt var fråga om en akademisk debatt om motsättningarnas karaktär i ett socialistiskt samhälle, och inte om explicit formulering av någon alternativ politisk linje.

Med rätta beskriver författaren utvecklingen under 1984 som särskilt relevant och intressant för frågan om en eventuellt mera oberoende östtysk linje i förhållande till väst. Polak refererar den debatt om den socialistiska internationalismens innebörd, som på nyåret 1984 drogs igång av den ungerske centralkommittémedlemmen Szurös. Denne pläderade för större nationellt oberoende, och fick ett försiktigt stöd i östtysk partipress. Linjen kritiserades i en sovjetisk historisk tidskrift, i en artikel som troligen var skriven av centralkommittéledamoten Rachmanin. Polak citerar denne (men underlåter att påpeka, att artikeln publicerades under namnet Borisov), men frågan är om han inte gör en övertolkning och överdriver graden av sovjetisk kritik av de andra blockmedlemmarna. Det relevanta stället hos Borisov såges av Polak vara riktat mot Szurös' "kätterska uppfattning", men läser man i originalet, så framgår det att den sovjetiske skribenten hävdar att den kritiserade tesen om de nationella intressenas betydelse är förkastlig, därför att den syftar till "att skilja kommunistpartierna i den kapitalistiska världen från dem i de socialistiska länderna". (Borisov 1984, s45).

Belägget Rachmanin/Borisov är således tveksamt, dels därför att artikelns placering och osäkerheten om författarens identitet gör dess representativitet begränsad, dels därför att den inte kan sägas uttrycka någon större oro för att partierna inom blocket skall slå in på en farligt avvikande linje. I varje fall ger den refererade polemiken och de av författaren anförda korrekta uppgifterna om förekomsten av viss pacifistisk opposition och ökande tysk nationalism, riktad mot ryssarna, inom

DDR inte grund för författarens kategoriska slutsats:

"We witness the beginning of a new stage in the process of a successive disintegration of the Soviet empire". (s 96).

Indikatorer, ekonomisk och militär sammanhållning

Kapitlet om indikatorer är enligt författaren avsett att testa trovärdigheten i den realistiska resp interdependensmodellen. Den förra är riktig om de två mindre staterna slaviskt följer Sovjetunionen i aktioner och ställningstaganden, och om det är rimligt att antaga att följsamheten beror på Sovjetunionens överlägsna militära styrka, medan den senare bekräftas om mönstret blir mer nyanserat, samtidigt som orsakerna bakom avvikelserna synes vara ekonomiska. De valda undersökningsvariablerna – röstningsbeteende i FN, attityder till utvalda internationella kriser, samt relationerna till Kina – är rimliga. Metoden som valts för att undersöka attityder, kvalitativ innehållsanalys, är adekvat och resultaten redovisas på ett koncist sätt. Författarens slutsats, att resultatet ger stöd för tesen att interdependensmodellen stämmer bättre än den realistiska, har täckning i själva undersökningen, eftersom den klart visar att Rumänien intog en i förhållande till Sovjetunionen klart avvikande hållning inte bara i samband med händelserna i Tjeckoslovakien 1968 och i bevakningen av Kina utan även i kommentarerna till oljekrisen 1973–74.

Detta är det enda kapitel som i huvudsak bygger på författarens egen analys av primärt källmaterial – Neues Deutschland och Scinteia – och det bör framhållas, att författaren visar god förmåga att destillera fram intressanta skiftningar i attityd i de resp källorna vid olika tidpunkter.

Kapitlet om ekonomisk integration är en vederhäftig sammanställning av västforskningens resultat. Det bör understrykas att även framstående specialister, vilka Polak inte har konsulterat, t ex Bornstein 1981 och Marer 1984, kommer till samma slutsats som Polak och de av honom refererade forskarna: graden av integrering inom SEV är låg och bilaterala relationer av byteshandelskaraktär dominerar. Denna struktur på utrikeshandeln har för vissa enskilda länder – särskilt Rumänien och Ungern, men även DDR – lämnat utrymme för betydande handel med länder utanför blocket, i DDR:s fall i första hand med Västtyskland. Författarens slutsats har således gott stöd i den samtida forskningen i frågan:

"The Soviet leadership's resistance to economic reform and a genuine integration inside the bloc has thus proved counterproductive from their point of view, since it has promoted interdependence between the bloc and the West". (s 162).

Kapitlet om militär integration och sammanhållning inom Warszawapakten bygger liksom det tidigare på aktuell västlig forskning. Författaren diskuterar tyvärr inte de olika uppfattningar både av paktens militära förmåga och av Sovjetunionens målsättningar som finns i forskningen (se t ex Caldwell 1982, s 218f). Slutsatserna förefaller därför inte så väl underbyggda, som man kan begära. Särskilt anmärkningsvärt är att författaren inte närmare går in på det faktum, att Sovjetunionen har ett nät av bilaterala pakter med de mindre blockstaterna, vilket gör Warszawapakten som sådan mindre betydelsefull (se t ex Carrère d'Encausse 1983, s 307 ff, Hutchings 1983, s 221). Författaren går dessutom för långt i sin framställning av paktens brist på sammanhållning, då han säger att Rumänien är "oberoende" ("independent") (s 167). Rumänien gick trots allt utan märkbara protester med på att förlänga Warszawapaktsavtalet våren 1985. Den senaste tidens utveckling gör fö att författarens slutsats att den sovjetiska ledningen ändrat åsikt om den historiska bakgrunden och numera, till skillnad från tidigare, erkänner att Rumäniens befrielse 1944 huvudsakligen var det rumänska kommunistpartiets förtjänst, framstår som förhastad. I samband med 40-årsjubileet av segern i andra världskriget skrev man nämligen i det sovjetiska kommunistpartiets "teoretiska och politiska tidskrift", dvs "Kommunist", bl a:

"Naturligtvis kan exempelvis ingen förneka, att det var just Röda Armén som spelade huvudrollen (osnovnuju rol) när Rumänien befriades och dess folk lösgjordes från det fascistiska oket." (Orlik 1984, s 74).

Det sovjetiska kommunistpartiet markerar således i våra dagar ånyo sitt anspråk på att det är Sovjetunionen och inte rumänerna själva som befriat Rumänien. Man kan på goda grunder förmoda, att tesen implicerar fortsatt sovjetisk överhöghet.

Eftersom Polak fäster stor vikt vid Rumäniens förmåga att framgångsrikt bekämpa en tänkt sovjetisk invasion, och av denna hypostaserade förmåga drar slutsatsen att varje sovjetiskt försök att ockupera Västeuropa vore dömt att misslyckas, efterlyser man en källkritisk granskning av de rumänska påståendena – vilken försvarsledning påstår inte i sin utåtriktade information att den är ytterst kapabel? Polak går även här för långt i sina slutsatser.

Polaks påstående, att "most Western experts" inte räknar med att en del av den sovjetiska militära förmågan i kris- eller krigsfall måste avdelas för att hålla ordning på Östeuropa, är missvisande. Caldwell framhåller t ex att det finns huvudsakligen tre skolor i väst, och att dessa inte nödvändigtvis måste uppfattas som direkt motstridiga: att Warszawapakten är ett kontrollinstrument för Sovjetunionen, att de mindre staterna är en skyddsbarriär för Sovjetunionen, och att åtminstone

de östtyska, de polska och de tjeckoslovakiska styrkorna är en tillgång för Sovjetunionen i ett konventionellt eller kärnvapentaktiskt krig med väst. (Caldwell 1982, s318f). Polaks slutsats att, givet den interna kontrollfunktionen, "the magnitude of the Soviet threat to Western Europe shrinks even more" (s173), är således inte väl underbyggd.

Då det gäller DDR, hävdar Polak att den ökade militariseringen av samhällslivet "clearly is a response to the revival of the cold war in the nineteen eighties" (s 174). Denna slutsats rimmar illa med författarens i det särskilda avsnittet om DDR framförda åsikt, att DDR försökte distansera sig något från den sovjetiska västpolitiken och närma sig Västtyskland under samma tid. Det förefaller mycket rimligare att antaga, att den tilltagande militariseringen av DDR är en effekt av regimen strävan att öka sin legitimitet. Militariseringen är intimt knuten till en officiell uppvärdering av Preussens martialiska förlutna i DDR och tjänar integrerande funktioner inom både skolan och samhällslivet i stort (se Krisch 1984, s 172 ff).

Polaks slutsats att den inofficiella östtyska fredsrörelsen och den evangeliska kyrkans stöd åt denna avslöjar "serious cracks in the military cohesion of the GDR" förefaller överdrivet dramatisk och är inte belagd i undersökningsmaterialet: "a subculture alienated from the regime" (s 176) är inte automatiskt något allvarligt hot mot den östtyska militära förmågan. Krisch framhåller att betydelsen av pacifistiska strömningar torde bero på den konkreta situationen. Om den östtyska armén av makthavarna säges och av befolkningen uppfattas försvara landets integritet, eller om det är fråga om invasion av en annan blockmedlem, torde det inte vara några större problem, medan ett anfallskrig, särskilt mot Västtyskland, "might be harder to 'sell' to the population". (Krisch 1984, s 177).

Slutsatser och sammanfattning

Författarens slutsats är att den realistiska modellen är ett lämpligt analytiskt instrument för att beskriva relationerna inom sovjetblocket fram till början av 1960-talet. Därefter gjorde splittringen Sovjetunionen – Kina och nödvändigheten av övergång från extensiv till intensiv ekonomisk tillväxt inom blocket interdependensmodellen mera lämpad för analysen. Särskilt utvecklingen efter 1968 är enligt författaren en vederläggning av den realistiska modellen:

"All the time and to an increasing extent, it has been economic, not military factors which have determined behaviour. The Soviet Union has lost its former undisputed dominance in the bloc. — — — The leading role of the

Soviet Union begins to be increasingly questioned, even by representatives of formerly staunch allies — the GDR and Bulgaria. In spite of Soviet troops being stationed in several bloc countries, the Soviet leadership is losing its political grip. All these phenomena fit perfectly into the model of complex interdependence". (s 183).

Emellertid har författaren inte vare sig vederlagt eller bekräftat någon "modell", eftersom det inte är fråga om någon systematisk testning av till en förklarings teori kopplade hypoteser. Vad han har gjort är att visa, i termer av vilken *idealtyp* som förhållandena inom sovjetblocket vid olika tidpunkter låter sig bäst beskrivas. Slutsatsen att Sovjetunionens ledning håller på att förlora sitt politiska grepp om de övriga blockmedlemmarna följer inte ur konstaterandet av interdependens, eftersom denna säger något om varje enskild stats förhållande till de regionala och globala ekonomiska systemen men inte täcker de bilaterala politiska relationerna. Men om man ser till dessa, får man en annan bild av maktförhållandena inom sovjetblocket än den som Polak presenterar.

Carrère d'Encausse har gjort en ingående analys av just de politiska relationerna inom sovjetblocket under perioden 1945–1980. Hon menar, att ESK-överenskommelsen 1975 var mycket viktig som en bekräftelse på Sovjetunionens hegemoni i Östeuropa: blockets gränser erkändes av Väst som okränkbara. De utmaningar som den sk tredje korgen om mänskliga rättigheter etc innebar parerades framgångsrikt genom ändringar i Sovjetunionens konstitution 1977, där det särskilt framhölls att relationerna mellan de socialistiska staterna är av en speciellt intim karaktär. Till bilden hör, att kommunistpartiets ledande roll inskrevs i författningen. Det var principen proletär internationalism som på detta sätt gavs en dubbel rättslig förankring. Motsvarande ändringar infördes tidigare i Bulgariens, DDR:s och Polens konstitutioner. Konstitutionsbestämmelserna kompletterades av en rad bilaterala pakter mellan Sovjetunionen och de andra staterna.

Även Rumänien ingår i detta system av pakter, men landets konstitution innehåller ej någon paragraf om socialistisk samhörighet. Rumäniens av Polak betonade självständiga linje framstår alltså här klart. Carrère d'Encausse gör dock en helt annan tolkning av dess betydelse än Polak, en tolkning grundad på politisk, och inte ekonomisk analys. Hon menar att östra medelhavsområdet är en lockande expensionsriktning för sovjetledarna, och att Rumänien skulle kunna tjäna som lockbete:

"La Roumanie est, pour l'instant, un modèle pour les Etats de la Méditerranée orientale que le neutralisme pourrait tenter".

Carrère d'Encausse understryker vidare betydelsen

av alla bilaterala partikontakter mellan Moskva och de östeuropeiska staterna för sovjetledarnas kontroll av de andra ledarna. (Carrère d'Encausse 1983, kap "L'Empire des Janissaires". Citatet fr s 297).

Hutchings' politiskt inriktade analys av Sovjetunionens förhållande till de östeuropeiska staterna betonar också betydelsen av de olika sovjetfokuserade institutionerna inom Warszawapaktens ram:

"Soviet-led integrationist efforts have aimed at closer alliance unity through the formation of a system of consultation so pervasive and an interdependence so thorough that independent action on the part of the East Europeans would be severely circumscribed". (Hutchings 1983, s 7; se även s 233).

Det förtjänar att framhållas att en forskare som Zimmerman, vilken anlägger ett ekonomiskt interdependensperspektiv, kommer till slutsatser som är mycket lika Polaks. Medan Carrère d'Encausse och Hutchings båda utgår från de formella strukturerna och sovjetledningens uppenbara intentioner och ambitioner, har Zimmerman i sina uppsatser analyserat den faktiska, mätbara influensen av penetrationsförsöken i de berörda staterna. Han kommer fram till att de sovjetiska ledarna har misslyckats i sina ambitioner och gör följande prognos:

"Internal behavioral differentiation is almost certain to spill over into the foreign policy domain, or into what is likely to be perceived by other, most notably, Soviet elites as the foreign policy domain". (Zimmerman 1981a, s 100).

Zimmerman hävdar att utvecklingen under 1970-talet pekar på att den ekonomiska integrationen mellan Sovjetunionen och Östeuropa kommer att öka samtidigt som Östeuropa kommer att integreras mera i västvärldens ekonomi. Sovjetblockets gränssignifikans kommer att minska i ekonomiskt hänseende (ibid, s 100 ff).

Zimmermans analys av den ekonomiska och ideologiska/kulturella utvecklingen är väl underbyggd empiriskt, medan han knappast kan sägas ha undersökt den politiska och diplomatiska dimensionen. Bilden är i varje fall i den nutida forskningen i sin helhet således betydligt mer nyanserad än vad Polak visar och innehåller fler dimensioner, än dem han analyserar. Hållbarheten i hans slutsatser skulle varit bättre, om han explicit diskuterat alternativa tolkningar och frågan, huruvida valet av analysinriktning påverkar slutsatserna genom en inbyggd bias i valet av empiriskt material. Särskilt Polaks påstående om sovjetblockets "progressing disintegration . . . on its military strength" (s 186) är alltför bundet vid en ensidig tolkning av Warszawapaktens exklusiva betydelse och ignorering av de bilaterala pakterna och partikontakterna för att kunna sägas vara trovärdigt.

Polaks på många punkter övertygande analys av me-

ningsskiljaktigheter, skilda politiska ställningstaganden och ökande ekonomisk interdependens inom sovjetblocket ger inte något stöd för slutsatsen att det rör sig om "a crumbling patchwork of states". För att underbygga en dylik konklusion skulle det vara nödvändigt dels att mera utförligt ta upp de politiska och ideologiska dimensionerna av sovjetblocket, dels att analysera även de övriga ingående staternas politik och relationer med Sovjetunionen.

Polaks slutsats att, beroende på Sovjetunionens problem med de andra staterna, "the Soviet bloc is not a real threat to the West", är, sett i ett större perspektiv, irrelevant. Sovjetunionens militära förmåga förblir enorm, och att landets ledare är kapabla till anfällsrig utan hjälp av blockmedlemmarna har vi sedan 1979 sett exempel på i Afghanistan. Den sovjetiska militära uppladdningen i Murmansk- och Östersjöområdena är också något som försiggår utanför blockets ram.

Jiri Polaks avhandling är en djärv och intressant plädering för tesen, att ekonomiska utvecklingsfaktorer har gjort att både Rumänien och DDR, på olika sätt och vid olika tidpunkter, kommit att slå in på en av sovjetledarna mer (Rumänien) eller mindre (DDR) oberoende politik. Författaren har givit en probleminriktad, relevant beskrivning av den inre utvecklingen i de två länderna. Han har gjort en klar empirisk analys av de två staternas beteende och attityder i frågor av grundläggande internationell politisk betydelse och belagt hur och när skillnader i den politiska linjen framträtt.

Författarens presentation och användning av termerna "realism" och "interdependens" är vag, och man kan inte säga att avhandlingen prövar någon egentlig teori. Termerna har dock fyllt funktionen att strukturera framställningen och att tillåta ett fortlöpande komparativt resonemang om de två mindre staternas beroende eller oberoende av Sovjetunionen. Termerna har därför varit av positiv betydelse för avhandlingens analys, om man tar dem för vad de använts som, dvs idealtyper.

Författarens slutsatser är tankeväckande men ofta alltför djärva. De framstår mindre som resultat av avhandlingen än som hypoteser att undersöka i kommande forskning. Därmed är också sagt att avhandlingen måste betraktas som fruktbringande. Den är inte ett avrundat, definitivt verk, men ett stimulerande inlägg i forskningsdebatten om Sovjetunionens förhållande till Östeuropa. Att författarens prognoser måste bedömas som osäkra minskar inte själva analysens värde men anger var gränserna för vår kunskap går, och måste gå. Den ovan på några punkter anförda Zimmerman, vilkens forskning i betydelsefulla avseenden är parallella med Polaks, skall här få sista ordet:

"The point should thus be clear: one prediction that

can be made with great certainty is that many of our predictions about Soviet – East European relations in the 1980s will be wrong". (Zimmerman 1981a, s 87f).

Kristian Gerner

Referenser

- Baldwin, D A, "Interdependence and Power: a Conceptual Analysis". *International Organization*, Autumn 1980.
- Biermann, W, *Demokratisierung in der DDR?* Verlag Wissenschaft und Politik, Köln 1978.
- Borisov, O B, "Sojuz novogo tipa". *Voprosy Istorii KPSS* 1984:4.
- Bornstein, M, Gitelman, Z & Zimmerman, W, ed, *East-West Relations and the Future of Eastern Europe*, George Allen & Unwin, London 1981.
- Bornstein, M, "Soviet – East European Economic Relations", Bornstein et al, ed, 1981.
- Braun, A, "Romania's Travails". *Problems of Communism* 1982:3.
- Caldwell, L T, "The Warsaw Pact – Continuity and Change", Keefe, E K, ed, *Czechoslovakia. A Country Study*, Dept of the Army, Washington, D C 1982.
- Carrère d'Encausse, H, *Le grand frère. L'Union soviétique et L'Europe soviétisée*, Flammarion, Paris 1983.
- Gati, C, "The Soviet Empire: Alive but not Well". *Problems of Communism* 1985:2.
- Holzman, F D, *International Trade under Communism*, Basic Books, New York 1976.
- Hutchings, R L, *Soviet – East European Relations: Consolidation and Conflict, 1968–1980*, University of Wisconsin Press, Madison 1983.
- Krisch, H, "German Democratic Republic", Nelson D N, ed, *Soviet Allies. The Warsaw Pact and the Issue of Reliability*, Westview Press, Boulder & London 1984.
- Linden, R, Bear and Foxes. *The International Relations of the East European States, 1965–1969*, *East European Quarterly* /Columbia University Press, Boulder 1979.
- Ludz, P C, "Widerspruchstheorie und entwickelte sozialistische Gesellschaft". *Deutschland Archiv* 1973:5.
- Marer, P & Montias, J M, ed, *East European Integration and East – West Trade*, Indiana University Press, Bloomington 1980.
- Marer, P, "The Political Economy of Soviet Relations with Eastern Europe", Meiklejohn Terry, S, ed, *Soviet Policy in Eastern Europe*, Yale University Press, New Haven & London 1984.
- Meiklejohn Terry, S, "Soviet Policy in Eastern Europe: The Challenge of the 1980s", Meiklejohn Terry ed, 1984.
- Orlik, I, "Ot osvobodzenija k sotsialistitjeskomu vozrozdzeniju", *Kommunist* 1984:18.
- Rosecrance, R, "International Theory Revisited". *International Organization*, Autumn 1981.
- Summerscale, P, "The Continuing Validity of the Brezhnev Doctrine", Dawisha, K & Hanson, P, ed, *Soviet – East European Dilemmas*, Heinemann, London 1981.
- Tetreault, M A, "Measuring Interdependence". *International Organization*, Summer 1980.
- Tetreault, M A, "Measuring Interdependence; a Response". *International Organization*, Summer 1981.
- Zimmerman, W, "Hierarchical Regional Systems and the Politics of System Boundaries". *International Organization*, Winter 1972.
- Zimmermann, W, "Dependency and the Soviet – East European Hierarchical Regional System: Initial Tests". *Slavic Review*, vol 37:4, 1978.
- Zimmerman, W, "Soviet – East European Relations in the 1980s and the Changing International System", Bornstein et al, ed 1981 (1981 a).
- Zimmerman, W, "Conclusion: East – West Relations and the Future of Eastern Europe", Bornstein et al, ed, 1981 (1981 b).
- Zimmerman, W, "Soviet Relations with Yugoslavia and Romania", Meiklejohn Terry, ed, 1984.

Litteraturnotis

I en rapport till folkstyrelsekommittén, betitlad *Valsystemet i 20 länder. En översikt* (Ds Ju 1986:1) redogör Magnus Isberg för valsystemen i Australien, Belgien, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Västtyskland, USA och Österrike. Redovisningen är tänkt att utgöra ett underlag för kommitténs bedömning av huruvida det svenska valsystemet bör revideras ifråga om mandatperiod, gemensam valdag, upplösninginstitut, småpartispärr, personvalsinslag m.m. Men Isbergs rapport fungerar också som en liten uppslagsskrift för den specialintresserade. Av rapportens dryga 70 sidor utgörs hälften av en tablåbilaga där uppgifter redovisas om valsystem vad gäller parlament, statschef, delstater och kom-

muner, jämte vissa basdata om antal röstberättigade, valdeltagande, folkomröstningar m.m. Totalt redovisas här för varje land värden på drygt 50 variabler.

Urvalet av länder kan naturligtvis diskuteras. Syftet har enligt författaren varit att ta med länder som är så lika Sverige som möjligt. Ändå saknar man data, i första hand om de unga europeiska demokratierna Grekland, Portugal och Spanien, men också om tex Indien.

Tyvärr saknas uppgifter om det nya franska valsyste-
met. Folkomröstningsinstitutet är inte fullständigt redovisade, och här är uppgifterna dessutom väl gamla: folkomröstningar efter 1978 beaktas ej. En bra redovisning hade alltså kunnat vara ännu lite bättre.

Anders Sannerstedt

Abstracts

Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) normally contains four sections: Uppsatser (Main articles), Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments), Litteraturgranskningar (Book Reviews), and Litteraturnotiser (Shorter Notices).

Carola Löf, Stefan Sjöblom, Krister Ståhlberg: *Den som har skall varda given. Om medborgarinitiativ i Åbo åren 1977–79* (To Whom That Has Shall Be Given. Citizens' Initiatives To Petition Local Government of Åbo 1977–79) The Finnish Local Government Act of 1977 gives members of communes a right to take initiatives, to petition their local government. This attempt to strengthen local democracy can be looked upon from different angles; in our presentation we have chosen three theoretical orientations (1) pluralism, (2) agenda-building and (3) non-decision making. An empirical study of almost 400 initiatives, based on both documentary data and a survey of initiators, found that all three of the theories in some way helps to account for the findings. Our summarizing analysis shows, however, that the strongest explanations are related to the non-decision making framework. Somewhat surprisingly we found that the politics of agenda-building seems to have some importance, but this effect is exactly the opposite of what we would predict within the framework.

Sven Berg *Kollegialt beslutsfattande och röstmakt* (Decision making and voting among colleagues) This essay is concerned with a voting procedure called "kollegial omröstning" (roughly: "a vote among colleagues") in Swedish, and well known from administrative and judicial praxis in Sweden, applied by university faculties, by courts and government agencies.

We are dealing with voting in a committee, in which members are required to vote according to a fix voting order. More specifically, members are to cast their votes according to seniority. The youngest member of the committee is to start the voting, then comes the next youngest, and so forth, until the process of voting is terminated by the most senior member of the voting body.

We are interested in the distribution of power among members of a committee applying this voting rule. Voting power is defined as the probability of casting the decisive vote, when simple majority is used and a series of independent yes-or-no votes is put before the committee. This interpretation is in accordance with the definition of classical power indices in the literature.

Over the series of proposals, members' voting pattern is described by a simple probability model. Two special cases of this model have been used to derive and motivate two classical power indices, the Banzhaf and the Shapley-Shubik indices. In a paper by Straffin, these two probability models are referred to as the independent case and the homogeneous case, respectively. When applying these two models to our committee using the Swedish voting rule, we find striking differences in the distribution of power we obtain for members of the committee.

Stefan Hedlund, *Ideologi, liturgi och sovjetisk politik* (Ideology, liturgy and Soviet Politics). The author is assistant professor of Economics at the University of Lund. Soviet communist ideology is a matter of no small controversy, seen by some as an enigmatic challenge to understand and by others as an empty and repetitious facade. It is the endeavor of this article to point out two important functions that are filled by this ideology, both of which condition its "liturgical" appearance. In the sphere of *power politics*, it is a vital instrument in the pursuit of stability. It serves to atomize and depoliticize the common man, and it promotes and outward coherence and homogeneity amongst the ruling stratum. In the *economic* sphere, its function is a derivative of that in politics. The unwieldy process of shaping political coherence and homogeneity stands in the way of many poten-

tially beneficial changes in the so called economic mechanism. Ideology contains no "sacred cows", but the process of realigning the official ideology to suit a changing reality is a slow one which, if disrupted, may trigger

off a cumulative process of destabilization. The many seeming irrationalities of the economic system should thus be seen as a price that is paid in order to retain the much more desirable stability in the political sphere.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Carola Löf och *Stefan Sjöblom* är verksamma vid statsvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi
Krister Ståhlberg är professor i förvaltning i Åbo
Sven Berg är docent i statistik i Lund
Stefan Hedlund är forskarassistent i nationalekonomi i Lund
Jørn Henrik Petersen är forskarassistent i nationalekonomi i Lund
Erik-Oddvar Eriksen är verksam vid Institutt for Samfunnsvitenskap i Tromsø
Peter Esaiasson och *Mikael Gilljam* är verksamma vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg
Jan Lanke är docent i statistik i Lund
Bo Bjurulf är docent i statskunskap i Lund
Fil dr *Lennart Brantgård* är föreståndare för Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst
Gunnar Heckscher är professor emeritus i statskunskap
Fil dr *Lena Jonson* är verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg och gästforskare vid George Washington University i USA
Fil dr *Mats Sjölin* är verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Lund
Kristian Gerner är forskarassistent i historia i Lund

Till redaktionen insända skrifter

Abrahamsson, Bengt, *Varför finns organisationer? Kollektiv handling, yttre krafter och inre logik*. Stockholm 1986: Norstedts
Monica Braw, *The Atomic Bomb Suppressed. American Censorship in Japan 1945–1949*. Lund 1986: Liber International
Lars Owe Dahlgren och Roger Säljö, red, *Didaktik i Högskolan. Exempel från biologi, historia och omvårdnad*. UHÅ FoU Skriftserie 1985:8. Stockholm 1985:UHÅ
Gunnar Eliasson, *The Firm and Financial Markets in the Swedish Micro – to – Macro – Model. Theory and Verification*. Stockholm 1985: Industriens Utredningsinstitut. Almqvist & Wiksell International
Anders Forsse, *Efterklokhet: Utvecklingsbistånd och biståndsutveckling. Forum for utvecklingsstudier Nr 1 1986*.
Erik Fribergh, *Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter*. Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law Volume 1. Lund 1985: Studentlitteratur
Hans de Geer, Eskil Ekstedt, Nils Elvander, Roger Henning, Lorenz Lyttkens, Lennart Norgren, Maivor Sjölund, Solveig Wikström, *I Framtidens Kölvatten. Samhällskonflikter 25 år framåt*. Stockholm 1986: Liber
Leif Grahm, Emin Tengström, Per Nyström, *Utveckling då och nu*. ERU-rapport 48. Stockholm 1986
Helling, Stig, *Narkotika – drog utan gräns. Världspolitikens dagsfrågor Nr 2 1986*
Hofsten, Erland, *Svensk Befolkningshistoria. Några grunddrag i utvecklingen från 1750*. Stockholm 1986: Rabén & Sjögren
B Johannisson, L O Persson, U Wiberg, *Litet av varje*. ERU-rapport 47. Stockholm 1986
Per Jönsson, Reagan, USA och världen. *Världspolitikens dagsfrågor 1986 Nr 4*
Lundqvist, Lennart J, *Housing Policy & Equality. A Comparative Study of Tenure Conversions and their Effects*. London 1986: Croom Helm
Melander, Göran, red, *Nordisk Flyktingrätt. Raoul Wallenberg Institut of Human Rights and Humanitarian Law*. Lund 1985: Studentlitteratur
Melander, Göran & Strömberg, Håkan, *Traktatsamling i folkrätt*. 4 uppl. Lund 1984: Studentlitteratur
SOU 1986:27. *Folkets främsta företrädare. Tre undersökningar av riksdagsledamöternas arbete i och utanför riksdagen*
Utrikesfrågor. Offentliga dokument m m rörande viktigare svenska utrikesfrågor 1985. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny Serie I:C:35. Stockholm 1986: UD
Martin Wittrock. *Föreskriftsmakten*. Uppsala 1986: Stifter från Juridiska fakulteten i Uppsala Nr 10. Iustus förlag.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1986!

Ordinarie abonnenter – sätt in 100 kr på postgiro nr 27 95 65–6

**Studentabbonenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutio-
nerna.**

**Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring
(numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).**

Obs. ny adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund