

Litteraturgranskningar

GARRY BREWER & PETER DELEON: *The Foundations of Policy Analysis*, Illinois: Dorsey Press, 1983.

Garry Brewer och Peter deLeon har nyligen publicerat en handbok titulerad "The Foundations of Policy Analysis". Boken är en utmärkt kunskapskälla och sammanfattar på ett föredömligt sätt viktiga strömningar inom genren.

I inledningen försöker författarna närmare fastställa vad "Policy Sciences" är. De hävdar att det är något nytt och väsensskilt i jämförelse med de etablerade disciplinerna vid universiteten. Policy Sciences sägs innehålla två väsentliga komponenter. Dels kunskap om policyprocessen, dels kunskap i processen, dvs kunskap för att kunna fungera väl som analytiker och betjäna beslutsfattare med lämpliga beslutsalternativ. För att ernå denna inriktning måste Policy Sciences vara problemlösningsorienterad, multimetodinriktad, studera problemen från ett brett perspektiv samt sätta de mänskliga behoven i fokus. Dessa särdrag sägs motivera att Policy Sciences är en ny inriktning som fundamentalt skiljer sig från etablerade universitetsämnen. Innan jag diskuterar bokens övriga innehåll tycker jag att det är värt att stanna något inför dessa anspråk i inledningen.

Jag är inte övertygad av argumenten om att skapa en särskild policyvetenskap. Studiet av själva policyprocessen tycker jag mer är en statsvetenskaplig uppgift än något som skulle motivera ett nytt universitetsämne. Att infoga kunskap från olika discipliner med tillämpning på policyprocessen är knappast någon unik ambition, varje seriös forskare i branschen bör anse den vara självklar.

Den andra ambitionen, att ge kunskap till att förbättra beslutsprocessen och beslutsunderlag hör till vad vi i Sverige traditionellt och väsentligen gör inom utredningsväsendet. De metoder som har utvecklats för att göra policyanalys har i regel hämtats från olika discipliner och är naturligt förankrade i teoribildningen där. Text cost-benefitanalys inom nationalekonomin och sociala indikatorer inom sociologin. Jag har svårt att förstå varför inte denna problemlösande policyanalys kan fort-

sätta att bedrivas utifrån ett tvärvetenskapligt perspektiv där olika specialister kan arbeta tillsammans med att lösa policy-problem så att olika typer av ämneskompetens kompletterar varandra. Att utbilda särskilda "policy-vetare" som då skulle vara specialister på att göra policyanalys borde endast inspirera till att utbilda metodspecialister som är föga förankrade i ämnesmässig teoribildning.

Mitt argument kan sammanfattas på följande sätt. Policy Sciences kan knappast betraktas som något nytt. Verksamheten bedrivs rikligen inom de ämnesramar som vi har vid universiteten. Att specialisera detta som ett separat ämne föreligger det knappast tillräckliga skäl för. Policy Sciences skulle då enbart vara uppbyggt av lånegods från olika discipliner utan förmåga att själv generera teoretisk och metodologisk utveckling. Policyvetaren torde bli en ganska ytlig person trimmad med en viss metodkunskap, men i avsaknad av en genuin teoretisk grundval.

Låt oss återgå till bokens innehåll. "The Foundations of Policy Analysis" handlar främst om policyprocessen. I det avseendet behandlar den i första hand den ena aspekten av det av författarna definierade Policy Sciences. Någon policyanalytiker utbildas inte med hjälp av denna bok, då föga sägs om hur man bedriver policyanalys. Boken är uppbyggd utifrån en modell av policyprocessen som särskiljer sex faser; initiering, estimering, selektion, implementation, utvärdering och termination. Denna indelning utgör grundvalen för bokens disposition. Någon närmare argumentering för att välja detta betraktelsesätt anför inte författarna. En mängd olika alternativ torde föreligga om hur man skall beskriva policyprocessen. Men författarnas val är i högsta grad rimligt. Trots allt tal om irrationalitet och soptunnor så förefaller policyprocessen ofta vara en ganska välordnad företeelse. Den följer i regel vissa klart definierade faser som delvis är orsakade av den befintliga formella beslutsordningen i politiken. Dessutom är flera av dessa faser väletablerade subdiscipliner som fungerar som rubrik för mycket forskning. Jag tänker då närmast på implementation och utvärdering. Selektion faller delvis

inom ramen för vad vi vanligtvis kallar för beslutsteori. Termination tycks vara en växande inriktning då den statsfinansiella situationen motiverar denna typ av forskning om hur offentlig politik avvecklas.

En motsägelse tycks finnas i författarnas val av policyprocessmodell. Boken betonar ideligen alla irrationella moment och det unika med varje policyprocess. Ändock har man som utgångspunkt ett ganska välordnat rationalistiskt perspektiv. Men valet är trots allt försvarbart. För att överhuvud taget kunna förstå policyprocessen måste man ha en inledande strukturering för att kunna göra studier möjliga.

Bokens inledande del handlar alltså om *initiering*. Det är policyprocessens begynnelse. Om hur problem uppkommer och upptäckes diskuterar författarna bland annat utifrån psykologisk teoribildning. Därefter redogöres för hur man fastställer och preciserar mål samt hur politiska alternativ genereras. Avsnitten innehåller intressanta infallsvinklar utan att på något sätt behandla ämnet uttömmande. Ett statsvetenskapligt perspektiv på den mångfacetterade dynamiken vid politisk problemfokusering saknas i resonemanget. Initiering beaktas i första hand utifrån en strikt analytisk synvinkel och ej utifrån en politisk. Man får intrycket att denna fas besitter författarna minst kunskap om. Därefter följer ett avsnitt om *estimering* vilket är den undersökande, utredande fasen av policyprocessen då man analyserar olika handlingsalternativ. Boken behandlar ej närmare metodologiska frågor utan diskuterar enbart estimeringens grundläggande utgångspunkter.

Det tredje avsnittet behandlar *selektion* som är själva beslutsfasen i policyprocessen. I jämförelse med vanliga beslutsteorier ger här Brewer & deLeon en ganska nyanterad beskrivning av beslutsmomentet och gör en omfattande integrering av olika teorier och fragment från olika discipliner. Det är en fräsch behandling av ett klassiskt ämne som ger en mer realistisk bild av beslutssituationen än vad som är vanligt. Därefter följer en diskussion om *implementation* som också tycks på ett utmärkt sätt sammanfatta existerande kunskaper. På ett klargörande vis diskuterar man faktorer som påverkar implementation och de olika teoriansatser som hittills har utvecklats.

Brewer & deLeon ger därefter en intressant översikt över *utvärderings*forskningen. Man diskuterar först målbegreppets komplexitet och hur detta orsakar svårigheter vid praktisk utvärdering. Författarna ger sedan en översikt över metoder som används vid utvärderingar, olika ansatser och olika syften med vilka utvärderingar bedrivs. Dessas ringa effekt på den offentliga politiken analyseras också på ett stimulerande sätt.

Bokens sista avsnitt behandlar *termination* där man för en del intressanta diskussioner om den problematik

som är inbakad i att avsluta offentlig politik. Fasen anses vara försummad forskningsmässigt och bör mer lyftas fram för att bidra till politisk förnyelse. Inte minst ger författarna praktiska tips på hur man strategiskt skall behandla terminering i den offentliga politiken för att kunna hantera alla förhållanden som vill förhindra termination.

Sammanfattningsvis är boken en guldgruva för statsvetare som är inriktade på att studera politikens innehåll och/eller är intresserade av policyprocessen. Författarnas beläsenhet är enorm och det är sällan man stöter på sådana eleganta framställningar av det existerande kunskapsläget inom ett forskningsområde. Boken kan med fördel användas vid forskarutbildning och avsnitt av den på fortsättnings- och påbyggnadskursnivå i Statskunskap. Författarnas ambition att exemplifiera och illustrera gör den också mindre tungläst och den innehåller många pedagogiska poänger.

Det bör dock påpekas att bokens perspektiv med en sexfasig policymodell begränsar dess räckvidd. Den ger en intressant diskussion om policyprocessen men ej en heltäckande. Framförallt tycker jag att ett aktörsperspektiv saknas. Andra angreppssätt vid studiet av den offentliga politiken som grupp teori, pluralism, elitteori, korporatism m m fokuserar på ett helt annat sätt de aktörer som interagerar för att utforma den offentliga politiken. Politiska partier tycks knappast existera i Brewer & deLeons sinnevärld. Denna teknokratiska bias bör man ha i bakhuvudet när man läser "The Foundations of Policy Analysis".

Stefan Swärd

GÖRAN HYDÉN: *No Shortcuts to Progress. African Development Management in Perspective*. Heinemann, 1983.

Sedan en tid har Etiopien varit i blickpunkten med omfattande svält och en förblindad militärregering. Vid andra tillfällen har den ekonomiska stagnationen i Tanzania och Moçambique fått spaltutrymme. Etiopien och Tanzania har fått bli exempel på hur socialistiskt inspirerad politik har misslyckats att åstadkomma en ekonomisk utveckling.

I sin senaste bok – *No Shortcuts to Progress* – gör Göran Hydén en grundläggande analys av de ekonomisk-politiska betingelserna för utveckling i Afrika och visar att inte endast socialistiskt inspirerade regeringars politik misslyckats. Även de länder som följt en mera kapitalistiskt orienterad utvecklingsfilosofi och litat till

de multinationella företagens investeringar har fått se utvecklingen stagnera. Hydén hävdar att de utvecklingsmodeller som lånats från Europa inte fungerar därför att de afrikanska produktionsförhållandena är speciella.

Utgångspunkten för Hydén är "The peasant mode of production", dvs ett produktionssätt som kännetecknas av obetydlig arbetsfördelning, föga utbyte mellan olika produktionsenheter och små överskott. Varje enhet (by) är i praktiken självförsörjande och därför oberoende av andra. Varuutbytet är begränsat. Trots vissa öar av modernisering är detta produktionssätt ännu förhärskande i Afrika. En konsekvens av bristen på överskott är att det i stort sett saknas underlag för andra klasser i samhället, inklusive en härskande klass.

Den stat som har etablerats i Afrikas länder är ett arv efter den koloniala administrationen och den svävar fritt i luften, enligt Hydén, eftersom den inte är integrerad i samhällets dagliga aktiviteter. Den grundläggande ekonomin i Afrika söder om Sahara är den affektiva ekonomin (the economy of affection), dvs en ekonomi som stöder sig på ett nätverk av släktskaps- och vänskapsrelationer och som på ett informellt sätt erbjuder samarbetsmöjligheter. Rationellt beslutsfattande och konkurrens står i strid mot en sådan informell ekonomi som skapar ett skydds nät för de många fattiga och som fördelar överskott från den formella ekonomin.

Vi känner inte till någon annan form av ekonomisk utveckling, säger Hydén, än den som innebär att det uppstår en kulturell överbyggnad i samhället som genomsyras av vetenskap och teknisk rationalitet. På så sätt skapas en "nature artificielle", ett samhälle som är instrumentellt och målorienterat.

Den affektiva ekonomin har många inbyggda stabiliserande mekanismer. De koloniala administrationerna styrde i stor utsträckning på indirekt väg, varför den koloniala perioden inte medförde någon avgörande strukturförändring. De nya makthavarna i de före detta kolonierna ville bryta med den koloniala administrationens inriktning på förvaltning. De såg staten som ett instrument för att åstadkomma en social och ekonomisk utveckling, medan den förutvarande koloniala regimen endast betraktades som en mekanism för exploatering. De nya makthavarna hade inte etablerat sig som en självständig härskande klass utan utgick från starka populistiska rötter i de informella, lokala sammanslutningarna. Inte ens väletablerade partier som TANU i Tanzania lyckades frigöra sina ledare från de lokala banden ("nepotism", "stamtänkande", "vänskapskorruption").

Göran Hydén visar i boken hur den affektiva ekonomin efter frigörelsen har stärkt hållhakarna på de nya makthavarna och hur den motstått deras försök att använda den statliga apparaten som verktyg för en moder-

nisering. De skapade en byråkrati som blev ineffektiv. Den typ av entreprenörskap som kännetecknade de europeiska länderna i ett tidigare skede av industrialismen och som fortfarande är representerad i ett stort antal småföretag betraktades i de afrikanska länderna med stor misstänksamhet. Dessa länder, anser han, har ingen distinkt klass-struktur, och därför saknas en väsentlig förutsättning för en socialistisk politik.

Den kommersialisering som hittills skett i Afrika bland bönderna har varit ofullständig. Bönderna står enbart med det ena benet i den moderna ekonomin och kan dra sig ur denna när statsmakternas politik inte passar dem eller när statsmakternas apparater inte fungerar tillfredsställande, t ex de statliga uppköpsorgan för jordbruksprodukter som varje land har och som fungerar så bristfälligt. Den affektiva ekonomin fungerar som en säkerhetsventil, när de ekonomiska villkoren blir sämre. I det utvecklingsläge som nu råder i Afrika är det också svårt att övertyga människor om att de skall överge sina beprövade levnadsformer, som skänker en viss trygghet.

Vid oberoendet fanns det i de afrikanska länderna såväl byråkrati som marknad, men ingendera var institutionaliserad. De nya makthavarna föredrog att utveckla byråkratin framför marknaden som den viktigaste mekanismen för fördelning av resurser och inkomster i samhället. I länder som Kenya och Elfenbenskusten, som förblev öppna för utländska intressen, behölls marknadsmekanismen, men också i dessa länder sätter de politiska makthavarna sin främsta tillit till den statliga byråkratin och statsföretagen. Denna byråkrati är inte rationell i Webersk mening utan fångad av beroendet till den affektiva ekonomin. Den är därigenom godtycklig och ineffektiv som ett instrument för utveckling. Dess främsta uppgift är att låta en del av de kollektiva medlen fördelas till klanen eller vänskapsgruppen.

Hydén ser möjligheterna att komma ur nuvarande återvändsgränd i att återupprätta marknadens funktion och att få en institutionell diversifiering i form av småföretag och NGO. NGO står för Non Government Organization, dvs en frivillig sammanslutning av folkrörelsekaraktär för ett gemensamt ändamål. En sådan sammanslutning innebär vissa fördelar: (1) närheten till dem som drar nytta av den, (2) personalen är vanligtvis starkt motiverad och altruistisk, (3) kostnadsmedvetenhet, (4) flexibilitet och (5) oberoende av regering och statsmakter. Lokala frivilliga sammanslutningar ger en förutsättning för att mobilisera människornas energi och vilja, något som inte kan åstadkommas med en planering uppfifrån, eller en utveckling efter uppgjorda ritningar. Istället handlar det om att bygga upp en lokal-kapacitet för utveckling.

Vad som kännetecknar de industrialiserade länderna

är en rationalism som genomsyrar alla slags samhälleliga aktiviteter. Detta är något som saknas i Afrika. Hydén anser det nödvändigt för en ekonomisk utveckling att ett sådant rationaliseringstänkande uppstår.

Stora företag och institutioner har invaderat länderna i Afrika utan att människorna har kunnat anpassa sig till dem eller accepterat att underkasta sig de krav som utmärker en rationellt fungerande organisation. Konsulter och experter engageras för att överföra västerländska modeller och principer för företagsledning utan att de underliggande skillnaderna i de praktiska realiteterna får framträda. Därigenom fullbordas inte överföringen. Istället för formell utbildning är det andra typer av åtgärder som behövs för kapacitetsuppbyggnad. Ansvaret måste läggas på hushåll, lokala sammanslutningar och småföretag för att de nödvändiga attityderna till ett modernt samhälle skall bli spridda. Det är inte formell, analytisk träning som behövs utan kreativ problemlösning och förmåga att lära av erfarenheter.

En stor del av den biståndsverksamhet som bedrivs bidrar till att förhindra utveckling genom att hålla en olämplig statsapparat under armarna, en statsapparat som är fången i den affektiva ekonomin. Hydén rekommenderar istället att biståndet kanaliseras till frivilliga sammanslutningar i givarländerna som på ett informellt sätt kan föra ut det till lokala organisationer i mottagarländerna.

Hydén har efter 20 års erfarenhet kommit fram till att det finns inga genvägar till framgång i Afrika. Inga recept på grundval av en västerländsk ideologi – socialistisk planekonomi eller kapitalistisk marknadspenetration – har någon chans att åstadkomma den strukturella förvandling som är nödvändig för modernisering.

Han får stöd i en rapport från Världsbanken, där man konstaterar att den internationella marknadsekonomin har misslyckats i Afrika. Dessutom pekar den på en misslyckad ekonomisk politik som utarmat landsbygden på städernas bekostnad, alltför stora satsningar på prestigeprojekt, och en ineffektiv byråkrati. Även dåligt genomtänkta och illa genomförda biståndsprojekt har sin del i den katastrofala situationen.

Hydén använder en politisk ekonomisk metod i Frankfurtskolans anda (Habermas) för att rekonstruera villkoren för ekonomisk utveckling med hänsyn till de förutsättningar som gäller i Afrika. Han konfronterar dessa villkor med den faktiska verkligheten och visar på ett övertygande sätt att det krävs en politik som på lokal nivå förmår engagera människornas energi och vilja för att få till stånd en ekonomisk utveckling som kan rulla av egen kraft. I en tidigare bok som är en genomträngande analys av Tanzanias politik – *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry* (Heinemann, 1980) – trodde han fortfarande att ett

upplyst socialistiskt ledarskap skulle kunna åstadkomma utveckling genom statliga åtgärder. Den ståndpunkten har han nu lämnat.

Göran Hydén har haft ambitionen att genomlysa Afrikas nuvarande dilemma genom en seriös och vittgående granskning av de föreställningar som hittills har väglett utvecklingsansträngningarna, och dessutom anvisa möjliga vägar ut ur detta dilemma. Han använder härvid sin långvariga erfarenhet från flera afrikanska länder samt sina gedigna kunskaper i samhällsvetenskap och överskrider traditionella ämnesgränser. Resultatet är en imponerande politisk och ekonomisk analys som borde nog studeras och begrundas av alla som intresserar sig för u-länder. Även statsvetare och ekonomer som främst sysslar med svenska förhållanden kan ha stor nytta av hans analys av samspelet mellan statsmakten, ekonomin och de grundläggande socio-ekonomiska förhållandena.

Bengt Sandkull

MAGNUS ISBERG: *Riksdagens roll under 1970-talet*. Stockholm: Förlaget Akademilitteratur, 1984.

Magnus Isberg, der er fil dr i statskundskab og foredragende i riksdagens konstitutionsudskott, har skrevet en interessant og nyttig lille bog om den svenske rigsdags rolle i den politiske beslutningsproces. Udgangspunktet tages i den velkendte påstand om, at vestlige parlamenter har mistet indflydelse, og Isberg stiller spørgsmålet: "Gælder dette även riksdagen eller spælar den en aktivare rolle i den politiske processen?" (p. 7). Han er imidlertid selv klar over, at den foretagne undersøgelse ikke kan give et definitivt svar. Det hænger sammen med det valgte hovedperspektiv og den anvendte metode.

Perspektivet er først og fremmest forholdet mellem rigsdag og regering, idet rigsdagens relationer til andre politiske aktører kun berøres sporadisk. Metoden er i hovedsagen analyse af dokumentarisk materiale, især i form af tidsserier over udviklingen i en række henseender (antal udredninger, motioner, ændrede propositioner, interpellationer, spørgsmål, lekmannastyrelser med rigsdagsrepræsentation). På enkelte punkter er metoden suppleret med interviews, hvilket især har givet en interessant fremstilling af rigsdagsgruppernes organisation og arbejdsform.

Bogen er klart struktureret i fem kapitler. Først beskrives rammerne for rigsdagens arbejde. I komprimeret form gennemgås grundlovsreformernes betydning, de parlamentariske situationer, partiorganisationerne i

rigsdagen, motioner og udvalgssystemet. Rigsdagens rolle i lovgivningsprocessen er inddelt i tre faser, og dertil svarende kapitler vedrører henholdsvis initiativ og formulering, behandling og beslutning samt gennemførelse af beslutninger. Generelt er bogen mættet med, ofte detaljeret, information. Isberg får sagt meget på 130 små sider. Han skriver kort og klart op spilder ingen ord. Konklusionerne er draget med forsigtighed.

Hvad fortæller så bogen om rigsdagens udvikling og stilling i forhold til regeringen? Et hovedresultat er, at rigsdagens deltagelse i den politiske proces øges i løbet af det studerede årti. Rigsdagen er i højere grad end før repræsenteret i (flermands)udredninger (men énmands-udredninger, der sjældent består af parlamentarikere, anvendes til gengæld hyppigere end tidligere) og i de centrale embedsværks styrelser. Aktivitetsniveauet i selve rigsdagen er også øget i flere henseender, om end tendensen ikke er generel. Isberg finder det vel også sandsynligt, skønt undersøgelsen ikke kan levere egentligt bevis derfor, at rigsdagens indflydelse på nogle måder er øget i løbet af 70'erne, nemlig via den stigende andel af utredninger, der skyldes rigsdagsinitiativ, og – i hvert fald i visse perioder – gennem flere ændringer af regeringens propositioner.

Mange af ændringerne i 1970'erne kan føres tilbage til variationer i den parlamentariske situation, idet perioden omspænder en stærk épartiregering, en svag épartiregering og to ret svage flertalsregeringer. Andre udviklingstendenser, for eksempel antallet af interpellationer og spørgsmål, er derimod uafhængige af regeringskonstellationen. Endelig synes forskelle i partiernes traditioner og ideologi at spille en rolle. Således argumenterer Isberg for, at de borgerlige partier (der er mere aktive i rigsdagen under borgerlige regeringer end socialdemokraterne under socialdemokratiske regeringer) har et andet syn på rigsdagens rolle og betydning end socialdemokraterne, der til gengæld lægger vægt på organisationerne, især fagbevægelsens. Lignende forskelle er fundet i danske undersøgelser.

I det afsluttende kapitel udvider Isberg perspektivet ved at sammenligne rigsdagen med parlamenterne i USA, England og Vesttyskland, der er forholdsvis velbeskrevne i litteraturen. Derigennem får han sagt noget formentlig centralt om rigsdagen, som fortjener at citeres. Sammenligningen tyder på, at "riksdagen spelar en mer betydelsefull roll när det gäller initiering och formulering av politiska förslag än underhuset och förbunds-dagen (men antagligen inte i jämförelse med kongressen). Under berednings- och beslutsstadier är riksdagen mindre aktiv än kongressen och förbunds-dagen, fastän både organisation och resurser är i stort sett desamma som i den västtyska förbunds-dagen. Riksdagen är förhållandevis svagast i fråga om granskning och kontroll av

genomförandet av politiska beslut, svagare än något av de övriga parlament som behandlats" (p. 130).

Sammenligningen kan sikkert diskuteres, men som tentativ generel karakteristik virker den umiddelbart rimelig. En dansk læser vil være tilbøjelig til at spørge sig selv, hvorledes Danmarks folketing passer ind i dette komparative billede. Tidligere har regeringen i Danmark været betragtet som dominerende med hensyn til initiativ, men de seneste års erfaringer viser, at folketingets oppositionsflertal ikke sjældent fremsætter og gennemtvinger forslag mod regeringens vilje, uden at regeringen har draget parlamentariske konsekvenser heraf. Denne mindretalsparlamentarisme betyder også, at behandlingen af forslag i folketinget medfører mange ændringsforslag. Endelig er kontrollen med udførelsen af vedtagne lovforslag næppe svagere end i Sverige. På visse områder er den meget stærkere, skønt den generelt betragtet er usystematisk og partipolitisk betinget. På denne baggrund kan så konkluderes, at det danske parlament står stærkere over for regeringen end det svenske. Det udelukker imidlertid ikke, at partier i parlament og regering kan stå forholdsvis svagt over for andre kræfter i samfundet, såsom organisationer, bureaukrater og massemedier.

Men i øvrigt vil en dansk (og norsk og finsk) parlamentariker nok være en smule misunderlig over de resourcer, svenske politikere råder over i det daglige arbejde, herunder for eksempel antallet af ansatte i parti-sekretariater, udvalgssekretariater og udredningstjenesten – for slet ikke at tale om den forholdsvis generøse partistøtte, der ydes i Sverige.

Som hermed antydet kan Isbergs bog indirekte være af betydning for den komparative analyse af partier, parlamenter og regeringer, der hidtil har været forsømt i Norden. Isberg angiver (p. 9) "bristen på aktuelle studier av riksdagen" som en af grundene til, at bogen blev skrevet. Den samme grund kan findes i de øvrige nordiske lande, og forhåbentlig vil vi se flere bøger i de kommende år.

Magnus Isbergs bog er publiceret i 1984, men ret beset er den ikke helt ny. Bogen er nemlig en oversættelse (ved pol mag Lars-Göran Andersson) af en engelsksproget forskningsrapport (1982:1) udsendt af Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm under titlen, "The First Decade of the Unicameral Riksdag". Til den kan man derfor henvise interesserede kolleger, der ikke læser svensk.

Erik Damgaard

LARS JONUNG: *Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin*. Stockholm: SNS 1984.

I slutet av augusti 1970, mitt i pågående valrörelse, införde den socialdemokratiska regeringen ett prisstopp på vissa matvaror. Åtgärden hade föregåtts av flera månaders intensiv debatt om de stora prisstegringarna, särskilt på baslivsmedel, och oppositionen anklagade regeringen för att ha svikit sina vallöften. Det valtaktiska motivet var helt uppenbart. Några månader senare infördes ett allmänt prisstopp, som sedan successivt avskaffades under 1971. Men redan 1973 infördes en ny prisreglering, dock av mindre omfattning än den föregående, och 1956 års prisregleringslag – en beredskapslag som inte hade tillämpats före 1970 – skärptes så att dörren öppnades för en mer selektiv inriktad regleringspolitik. Samtidigt intensifierades den prisövervakning som statens pris- och kartellnämnd bedrivit sedan sin tillkomst 1957. Sålunda ålades SPK i instruktionen att genom överläggningar med företag och organisationer "söka påverka prissättningen i en för konsumenterna gynnsam riktning". Tillsammans taget innebar dessa åtgärder att ett sammanhängande prisregleringssystem skapades och att i praktiken en permanent prisreglering infördes. 1970-talet blev prisregleringarnas årtionde. Vad som började som ett tillfälligt ingripande i valtaktikens tecken utvecklades steg för steg, i takt med inflationens stegring, till ett permanent inslag i den ekonomiska politiken. De borgerliga regeringarna såväl som den nya socialdemokratiska regeringen 1982 kopplade prisregleringsinstrumentet till den allmänna stabiliseringspolitiken, särskilt i samband med devalveringar och avtalsförhandlingar. Och på den vägen är vi fortfarande, även om regeringen den senaste tiden visat tydliga ambitioner att satsa mindre på prisstopp och mera på prisövervakning.

Prisregleringspolitiken i Sverige 1970–1983 har behandlats i en nyligen utgiven SNS-bok av docent Lars Jonung vid nationalekonomiska institutionen i Lund. Det är första gången i Sverige som en empirisk prövning sker av en tes som sedan länge hävdats i den ekonomisk-teoretiska litteraturen, nämligen att prisregleringar inte är något effektivt medel mot inflation. Men framförallt är boken ett pionjärsarbete i den meningen, att den innehåller en detaljerad beskrivning och en ingående analys av samspelet mellan ett antal enskilda företag och den prisreglerande myndigheten SPK och vad detta betyder för såväl företagen som samhällsekonomin. Denna undersökning torde vara unik även internationellt sett. Boken har tillkommit som en följd av Jonungs arbete som sakkunnig inom prisregleringskommittén 1977–81. Jonungs uppgift var där att studera de makroekonomiska effekterna av regleringarna, men han kom under arbetets gång att intressera sig även för deras verkningar

på enskilda företag. Han och kommittéledamoten Erik Dahmén tog kontakt med Gullfiber AB, ett företag som tillverkar glasull och annat isoleringsmaterial och som varit föremål för prisreglering 1974–75. Det visade sig att Gullfiber på huvudkontoret i Billesholm hade en mycket omfattande dokumentation av kontakterna med SPK i form av minnesanteckningar och korrespondens. På basen av detta material skrev Jonung en rapport, som enligt författarens förord till SNS-boken fick ett blandat mottagande i kommittén; majoriteten uttalade sig för publicering i annan form än som bilaga till kommitténs betänkande, och så föddes idén till denna bok. Ytterligare fyra företag från olika branscher – företag som också hade en bra dokumentation av sina erfarenheter av prisregleringen, om än inte lika omfattande som Gullfiber – kom att ingå i den fortsatta undersökningen av förhandlingarna mellan SPK och företagen. Dessa fallstudier utfördes av Jan Rydenfelt.

Företagsstudierna utgör den centrala delen av boken. Här ges en detaljerad, bitvis rentav dramatisk, kronologisk redogörelse för förhandlingarna mellan SPK och företagen kring dispenser från prisstopp, överklaganden till regeringen, av SPK:s avslag på dispensansökningar, förslag från SPK till regeringen om hävande av prisstopp etc. Författaren visar på ett övertygande sätt att prisregleringen fungerar som ett förhandlingsspel, där företagen försöker driva igenom prishöjningar under hot om att annars minska sysselsättningen och nedlägga produktionen av prisreglerade varor och där SPK söker hålla nere priserna genom att förhålla dispensansökningar, avslå dem eller ibland verka för att prisstoppet hävs i utbyte mot att företagen lovar att låsa sina priser under en viss period efter prisstoppets slopande. Företagen – särskilt de större – sluter ofta allianser med eller försöker påverka det lokala facket, andra företag i branschen, länsmyndigheter etc. SPK framstår å andra sidan som en synnerligen aktiv myndighet som kan påverka regeringen till att såväl införa som avskaffa tvingande prisregleringar. Resultatet av detta ofta tidskrävande förhandlingsspel blir för de berörda företagen minskade intäkter, en osäkerhet som inverkar negativt på investeringsverksamheten och betydande (men svårberäknliga) kostnader för priskontrollens handläggning.

Företagsstudiedelen av boken har stora förtjänster. Den ger en konkret och levande bild av hur den på prisregleringslagen baserade regleringsverksamheten faktiskt går till, och effekterna på företagen får en god belysning. Lars Jonung för ett övertygande resonemang om fallstudiernas representativitet. Men det finns en lucka i undersökningen, nämligen att prisövervakningen – och den därmed sammanhängande skyldigheten för ett stort urval av företag att till SPK anmäla förändringar av priser, varukvalitet, sortiment etc – inte behandlas.

Som nämndes inledningsvis skärptes prisövervakningen 1973 genom att SPK ålades att genom överläggningar med företagen söka begränsa eller stoppa prishöjningar. Prisregleringskommittén påpekade i sitt betänkande att prisövervakningen kommit att bli en viktig del av regleringspolitiken och att den är nära förknippad med den rättsligt bindande kontrollen. Överläggningarna har i vissa fall lett till att SPK i realiteten rekommenderat regeringen att ingripa med åtgärder enligt prisregleringslagen. Det hade varit värdefullt om även detta inslag i "förhandlingsekonomin" kring prisregleringen hade kunnat belysas, särskilt med tanke på att det här till skillnad från prisstopp m m gäller en renodlad förhandlingssituation i den meningen att den ena parten, alltså SPK, inte har någon formell beslutanderätt.

Den avslutande delen av boken behandlar prisregleringens samhällsekonomiska effekter och dess relation till det politiska systemet. Här bygger författaren till stor del på sitt arbete inom prisregleringskommittén. Resultaten av den makroekonomiska undersökningen bekräftar vad man på teoretiska grunder och praktisk erfarenhet kunde förvänta sig: prisregleringen har inte kunnat dämpa inflationstakten och sänka inflationsförväntningarna. Härtill kommer att effekterna på resursallokeringen i stort sett varit negativa och att verkningarna på inkomstfördelningen är svårbedömda. Jonung har valt att inte behandla priskontrollens relation till avtalsförhandlingarna, och det är en begränsning som måste respekteras. Det får bli en uppgift för framtida forskning att analysera de fackliga organisationernas, arbetsgivar-sidans och regeringarnas verklighetsuppfattning, målförställningar och val av medel i detta sammanhang. Även om Sverige inte haft någon inkomstpolic i den meningen, att priskontrollen kombinerats med lönekontroll, så har ju regeringen vid flera tillfällen sökt "underlätta" en avtalsrörelse eller förhindra en omförhandling enligt avtalens prisgarantiklausuler genom att ingripa med tillfälliga prisstopp etc. Det är en angelägen forskningsuppgift att utreda såväl den politiska innebörden som de ekonomiska konsekvenserna av detta "in-komstpolitiska" spel mellan prisregleringar och löneförhandlingar.

Men även om Jonung har goda skäl för att inte behandla samspelet med avtalsförhandlingarna, borde han ha fört ett teoretiskt resonemang kring detta i det sista kapitlet, "Prisregleringen och det politiska systemet". Här driver han tesen att "prisregleringspolitiken är i högsta grad politiskt betingad" (s. 242). På grundval av bl a SIFO-data om allmänhetens positiva inställning till prisstopp eller pris- och lönestopp samt amerikanska erfarenheter från Nixons försök med pris- och lönekontroll 1971-74 (som redovisas i ett intressant appendix) drar han slutsatsen att "priskontrollpolitik ger omedel-

bara politiska intäkter, medan de politiska kostnaderna inte är märkbara på kort sikt" (s. 220). Men den av public choice-ekonomier omhuldade valcykelhypotesen går som vanligt inte att belägga med entydiga samband: priskontrollgraden är högre under valår än under året dessförinnan vid tre av fem val under perioden 1969-82, nämligen 1970, 1973 och 1976, och det var bara debutåret 1970 som ökningen var verkligt stor (från 0 till ca 21%). Ändå har Jonung säkert rätt i att prisregleringsinstrumentens användning dikteras mera av fördelningspolitiska än samhällsekonomiska överväganden och att SPK tenderar att styra politikerna i ett slags politiserande byråkratiskt egenintresse. Men om han hade diskuterat de politiska aspekterna av priskontrollens användning i samband med avtalsförhandlingar utförligare än han nu gör, hade han kanske kunnat stärka den teoretiska grunden för sin tes om prisregleringen som ett i första hand politiskt instrument.

De statsvetenskapligt intressanta frågeställningarna i en undersökning av sambandet mellan löneförhandlingar och prisregleringspolitik skulle enligt min mening vara av två skilda slag: dels symbolpolitik contra övertygelsebaserad politik, dels program contra handling. Om man antar att såväl politikerna som de fackliga ledarna *vet* att prisreglering inte dämpar inflationen men tror att väljarna (löntagarna) *tror* det, kan man dra slutsatsen att båda grupperna av ledare bedriver symbolpolitik i förhoppning om att inflationsförväntningar och lönekrav kanske kan dämpas och att i varje fall deras eget agerande uppfattas som någorlunda kraftfullt och trovärdigt. Men låt oss anta att de fackliga ledarna har en annan verklighetsuppfattning än de borgerliga politikerna, alltså att de är övertygade om att prisreglering är ett verkligt medel i inflationsbekämpningen! Då har vi att undersöka en intressant motsättning mellan skilda fackliga och politiska verklighetsbedömningar och därav följande skillnader i val av mål och medel. Om det nu är så, att facket av övertygelse driver kravet på mera prisreglering medan politikerna mot bättre vetande gör symbolpolitiska insatser i denna riktning, kan detta vara förklaringen till att de borgerliga regeringarna – som ju under den första mandatperioden 1976-79 var mycket angelägna att hålla sig väl med LO och TCO – med så stor iver bedrev prisregleringspolitik, tvärt emot partiprogrammens ideologiska deklamationer för marknadsekonomin och mot regleringsekonomi. Särskilt moderaterna, med ekonomiminister Bohman och handelsminister Burenstam Linder i spetsen, borde vara ett intressant studieobjekt ur synpunkten programtrohet contra realpolitik.

Prisregleringen återinfördes 1973 och lagstiftningen skärptes samma år, ett valår. Året innan, i mitten av februari 1972, nåddes alla TV-tittare av "skriet från

Skärholmen". Några hemmafruar i Skärholmen hade fått nog av alla prisstegringar på mjölk och andra baslivsmedel, och de bildade en aktionsgrupp som skickligt fick fram sitt budskap genom massmedia. Gruppen manade till bojkott av dyra livsmedel, den anordnade en massdemonstration med 6 000 personer på Sergels Torg och den uppvaktade regeringen. Det dröjde inte länge förrän oppositionen började ansätta de ansvariga statsråden med frågor i riksdagen om vad regeringen tänkte göra åt prisstegringarna. Exemplet visar hur 70-talets nya politiska stil, aktionsgruppspolitiken, och massmedias växande makt i TV-åldern påverkar politikerna. Det återstår att undersöka om det finns ett samband mellan Skärholmen och Kanslihuset. Om det kan beläggas att aktionsgruppen påverkade regeringen att återigen, liksom 1970, tillgripa prisregleringsinstrumentet under ett valår, stärks onekligen valcykelhypotesen. Men därmed är inte sagt att det också är fråga om symbolpolitik; den socialdemokratiska regeringen kan ju ha varit övertygad om att prisreglering faktiskt håller tillbaka inflationen. Hur det förhåller sig med den saken är en empirisk fråga – en bra uppgift för forskning kring politikernas motiv för ekonomisk-politiska åtgärder av typ prisreglering. Exemplet med Skärholmsaktionen visar också på behovet av forskning kring massmedias roll i politiken.

Nils Elvander

LARS STRÖMBERG & JÖRGEN WESTERSTÅHL, red: *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*, Stockholm, Liber Förlag, 1983.

Statskunskap och kommuner. Sällan har väl i modern samhällsvetenskap två begrepp kopplats så intimt samman som de nämnda i Sverige under de två senaste decennierna. För en utomstående betraktare ligger det något speciellt svenskt i det stringenta och konsekventa sätt varpå såväl indelningsreformerna som kommunprojektet genomförts.

Bland de många tänkbara sätten att handskas med de små kommunernas problem valde man ett, sammanslagningarna, och genomförde med enfas en våg av reformer. På ett lite liknande sätt lyckades man inom kommunforskningsprojektet nå enighet om gemensamma teoretiska utgångspunkter och en systemteoretisk referensram.

Samma utgångspunkter befanns ännu 1978 vara de bästa då forskarna på riksdagens uppdrag gick till att "utvärdera kommunindelningsreformernas konsekvenser för den kommunala självstyrelsen". Resultaten av

denna utvärdering har redan tidigare rapporterats i en mängd intressanta skrifter. Projektet har emellertid även utgett en sammafattande populariserad version av sina forskningsresultat, nämligen boken "De nya kommunerna".

En bedömning av det aktuella arbetets värde är svår i flera avseenden. För det första är det inte helt klart vilken karaktär man velat ge boken. Den placerar sig nämligen i gränsmarkerna mellan kommittébetänkanden, forskningsrapporter och populärframställningar, kanske to m debattskrifter om samhället. Mitt omdöme är att den tänkta målgruppen utgörs av tjänstemän och förtroendemän på olika nivåer i förvaltningen samt av det nordiska forskarsamfundet. Att balansera en framställning så att den tillfredsställer alla dessa grupper är inte lätt. Där forskaren efterlyser mera djup i analysen kan förtroendemannen finna att framställningen redan nu är tillräckligt invecklad medan tjänstemannen i sin tur gärna såg än mer åtgärdsrelevanta resonemang.

Författarna har som helhet lyckats över förväntan i sin balansgång. Man förlorar sig sällan i onödiga detaljer. Presentationen följer klara linjer som tillsammans med det lättlästa språket gör det enkelt för läsaren att tillgodogöra sig de centrala resonemangen.

Att sedan en läsare med en finlandssvensk bakgrund ställvis irriterar sig på inslag av svensk förvaltningsjargong (utskick, sittning, m m) är mindre viktigt, låt vara att *Lejontecknet* av Göran Hägg emellanåt rinner läsaren i hågen.

En annan besvärlig omständighet som författarna stått inför har att göra med uppdragets natur; att utvärdera indelningsreformernas konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Indelningsreformerna genomfördes inte i ett vacuum. Det är skäl att konstatera att reformerna skedde under en längre tidsperiod samt att det parallellt med och efter reformerna skedde en stor mängd samhälleliga reformer och förändringar som berörde kommunernas verksamhet och ställning. Det är alltså mer eller mindre omöjligt att studera utvecklingen hos kommunerna och hävda att vissa av utvecklingstendenserna utgör följder av att man genomfört indelningsändringar. Helt riktigt konstaterar författarna: "Vad som kunde utvärderas var alltså väsentligen den sammanlagda konsekvensen av dessa förändringar." Följdriktigt nog koncentrerar man sig i framställningen snarare på att beskriva situationen i dagens kommuner, med vissa tillbakablickar till 60-talet, än på att penetrera problemen *varför* och *hur* dagens situation uppkommit. Att detta är fallet minskar inte i sig bokens värde trots att bl a dess användbarhet som beslutsunderlag för samhälleliga beslut kringskärs.

Forskningsprogrammet, vars resultat boken dokumenterar, var uppdelat i tre delprogram, "Medborgarna och

kommunen", "Den kommunala organisationen" samt "Den kommunala självstyrelsen". Dessa delprogram samt bidragen inom dem härleddes ur projektets analysmodell. Till detta kan anmärkas att vissa delprojekts placering i delprogram kan diskuteras. Sålunda kan man t ex undra om inte "Medborgarnas attityder till kommunal service" har mer att göra med medborgarnas relationer till kommunen än med den kommunala självstyrelsen i sig. Projektets placering inom program har självfallet ingen större betydelse i sig. Läsaren bibringas emellertid stundvis känslan av att forskningsprojektet snarare vävts ihop till en helhet än att man ur en enhetlig analysram härlett frågeställningar som man önskat underkasta prövning. Denna känsla förstärks av att man förefaller ha fäst en överraskande stor uppmärksamhet vid politikernas och medborgares *attityder* medan t ex kommunernas ekonomiska situation och deras relationer till staten och näringslivet rönt ett i ljuset av självstyrelseperspektivet oförtjänt litet intresse. Här vill jag dock framhålla att de få bidrag som berör ekonomiska spörsmål – budgetprocesser och service – tillhör den intressantaste och mest välskrivna läsningen i boken. Möjligheterna till jämförelser med det tidigare kommunforskningsprojektets resultat har dock antagligen bundit deltagarnas händer vid valet av punkter där forskningsinsatser satts in och fördjupats.

Bidragens mängd och tematiska variation gör det omöjligt att kommentera dem alla. I stället skall jag kort karakterisera boken som helhet, varefter jag kommenterar bidrag och diskussioner som jag funnit intressväckande.

Den egenskap som måhända främst kännetecknar boken är dess synnerligen fasta förankring i empirin, i de svenska kommunerna. Teoretiska överväganden har utformat analysramen och utgångspunkterna, men i övrigt blir de teoretiskt orienterade resonemangen sparsamma. Greppet om forskningsuppgiften kan dock ej heller helt karakteriseras som induktivt. Härmed avser jag att man inte i större utsträckning begagnar intressanta iakttagelser till att bygga upp mer övergripande, om än begränsade, tankekonstruktioner. Den svenska kommunforskningens sätt att gripa sig an sin uppgift kunde kanske snarast karakteriseras som konfirmerande. Man har vissa, mer eller mindre vaga, föreställningar om vilka variabler som är centrala och vilka relationer mellan dem som är intressanta samt vidare en del förhandsuppfattningar om hur utvecklingen varit. Dessa föreställningar vill man konfirmera genom att granska kommunerna.

Det ovanstående är självfallet en alltigenom legitim och lovvärd forskningsambition. Det finns dock en omstän-

dighet som i det förhandenvarande fallet grumlat min läsglädje.

Många av forskarna förefaller på förhand ha haft alltför klara och låsta uppfattningar om vilka de centrala forskningsresultaten kan vara. Detta har medfört att synnerligen intressanta undantag från upptäckta övergripande tendenser, samt centrala iakttagelser som gjorts i huvudfrågeställningarnas marginaler lämnats utan mer ingående diskussioner. Anmärkningen är inte utan vikt eftersom vissa av dessa iakttagelser berör omständigheter som är mycket centrala för projektets övergripande tema, den kommunala självstyrelsens tillstånd efter indelningsreformerna.

Låt mig nedan kort kommentera vissa intressanta trådändor som man visat på men som man gärna kunnat nysta vidare på.

Relationerna mellan och inom grupperna fullmäktige tjänstemän och medborgare ägnas en stor uppmärksamhet. Ett synnerligen intressant resultat som man kommit fram till är att åsiktsöverensstämmelsen mellan de valda och deras väljare är mycket dålig. I matriserna (s 134) som beskriver socialistiska och borgerliga väljare samt respektive blocks fullmäktigeledamöter är åsiktsöverensstämmelsen konsekvent i alla kommuner störst *mellan de båda väljargrupperna!* Ett undantag finns: i ett fall är nämligen åsiktsöverensstämmelsen störst mellan de *borgerliga* fullmäktigeledamöterna och de *socialistiska* väljarna! Att sedan socialistiska väljare som regel representeras bättre av socialistiska än av borgerliga ledamöter, och vice versa, fråntar inte ovanstående iakttagelse dess betydelse. Det existerar tydligen i de svenska kommunerna en klar och intressant klyfta mellan medborgarnas och politikernas sätt att betrakta kommunernas verksamhet. Och denna klyfta, dessa karaktär, bakgrund och betydelse hade varit värd en långt allvarigare och längre diskussion än vad nu är fallet.

Vissa ytterligare undersökningsresultat an knyter intressant nog till resonemangen kring ovanstående klyfta. För det första har man visat att det existerar klara skillnader i åsikterna om prioriteringar av verksamheter mellan medborgare, politiker och tjänstemän. Störst var åsiktsskillnaderna mellan medborgare och tjänstemän, minst mellan medborgare och politiker. Till detta kan vi koppla iakttagelser från bla avsnittet om budgetering som visar att de kommunala beslutsprocesserna blivit så komplexa och svåröverskådliga att egentligen endast tjänstemännen har förutsättningar att förstå (och styra?) dem. Då frågar vi oss naturligtvis om inte indelningsreformen bidragit till att skapa kommuner av sådan storlek och komplexitet att avståndet mellan medborgarna och deras åsikter och de aktörer som bereder beslutsfattande – tjänstemännen – ökat drastiskt och på ett för den kommunala demokratin oroande sätt?

Anta att medborgarna upplever att deras åsikter kommer dåligt fram bland politiker och beslutsfattare. Vad kan de då göra? Enligt en delundersökning har det blivit allt vanligare att man vänder sig direkt till tjänstemän. Mot bakgrunden av ovan anförda resultat angående åsiktsöverensstämmelse förefaller detta som en relativt oframkomlig väg.

En annan möjlighet ligger i valsyste­met och dess grundläggande idé om att väljarna via val kan utkräva ansvar av och utbyta sina förtroendevalda. Undersök­ningsresultaten ger emellertid vid handen att politiker ytterst sällan utbyts. Varför? Önskar väljarna faktiskt bibehålla samma politiker år efter år? Eller finns det i systemet någon inbyggd tröghet som förhindrar eller försvårar rotation på de politiska posterna? För en utomstående betraktare förefaller det kommunala valsyste­met i Sverige att präglas av två omständigheter vilka kan vara ägnade att skapa tröghet.

För det första, vilket förtjänstfullt noga påpekas, har partipolitiserings­en stärkts i kommunerna. Av tex alla dem som kandiderar för kommunala uppdrag röner endast de som tillhör partier framgång. För det andra förvånar sig författarna sig något över den höga omvalsprocenten utan att dock alls diskutera valsättet. Detta valsätt, de sk listvalet, innebär ju att politiker så att säga kan omväljas i det oändliga så länge som de bibehåller sitt förtroende inte inför medborgarna i gemen utan inför sina partibröder, eller åtminstone den aktiva procentilen av dessa. Denna aspekt på ansvarsutkräv­ningsproblematiken hade säkerligen varit värd en längre diskussion än vad som nu blev fallet.

En ytterligare aspekt på politikernas verksamhet som man gått väl lätt förbi har att göra med fullmäktigeför­samlingarnas utveckling. Man konstaterar nämligen att dessa till sin storlek vuxit med i genomsnitt 50%. Denna iakttagelse kunde med fördel ha ägnats mer uppmärksamhet än blott ett enkelt konstaterande. Det är nämligen uppenbart att de inofficiella beslutsrutiner och nor­mer som uppkommer i ett beslutskollektiv är olika beroende bl a på församlingens storlek, tex 30 eller 60 personer. Den ökade partipolitiserings­en kan säkerligen delvis förstås mot bakgrunden av de nya fullmäktigeför­samlingarnas större geografiska underlag och större medlemsantal.

Forskarna bidrar med flera andra intressanta iakttagelser om såväl politikernas som medborgarnas beteende och attityder. För att nämna ett exempel konstaterar man att medborgarna, i all synnerhet de yngre, i större kommuner allt oftare väljer att delta i politiken inte via partier utan via aktioner av olika slag. Mot bakgrunden av den generella bild man utmålat av det politiska beslutsfattandet i de nya kommunerna ter sig denna iakttagelse nog så intressant men föga överraskande.

I sin sammanfattande uppsats säger Westerståhl och Strömberg att kommunernas utveckling kan beskrivas med hjälp av fyra nyckelord: *expansion, partipolitise­ring, professionalisering* och *organisationsinflytande*. Författarna säger även att förändringarna varit så stora att det är skäl att hävda att det skett ett systemskifte i kommunerna. Detta skifte har inneburit att den kommunala självstyrelsen allt mer kommit att likna det nationella politiska systemet. Den representativa demokratis ideal med ett öppet och direkt samspel mellan väljare och valda sägs ha fått träda undan. I stället har vi begåvats med en svärgenomskådlig förhandlingsprocess där ansvaret för slutprodukten kan vara oklart.

Min bedömning är att denna sammanfattning är både rättvisande och rimlig i ljuset av forskningsresultaten, dock med en viss reservation. Sammanfattningen gäller nog inte den kommunala självstyrelsen som helhet. Det som man talar om är, med vissa smärre undantag, snarast utformningen av kommunernas interna beslutsfattande. Kommunernas allt kraftigare integrering i samhället via bl a den markanta kommunaliseringen av den offentliga sektorn har medfört att den kommunala sektorn blivit av stor betydelse för hela landets ekonomiska utveckling. Detta pekar i sin tur på att problemen med den kommunala självstyrelsen nu och i framtiden snarare skall sökas i kommunernas relationer till sin omgivning än inom kommunerna. Välkommet vore sålunda ett nytt eller fortsatt svenskt kommunforskningsprojekt där tyngdpunkten lades vid det stora och mångförgrenade nätverk av relationer som existerar mellan kommunerna och deras omgivning.

Efter boken "De nya kommunerna" vet vi hur kommunerna använder sin relativa självständighet. Och efter nästa projekt vet vi förhoppningsvis hur pass relativ denna självständighet, och sålunda även hela den kommunala självstyrelsen, är.

Göran Djupsund

BERNDT ÖHMAN: *Solidarisk lönepolitik och löntagarfonder*, SOU 1982:47

Berndt Öhmans avhandling har flera syften. På det teoretiska planet vill författaren ge en precisering av den solidariska lönepolitikens innebörd samt göra en prövning av vilka giltiga argument för löntagarfonder, som följer av denna lönepolitik. Vidare vill han empiriskt undersöka den idédebatt som förts i Sverige om lönepolitik och löntagarfonder. Ambitionen är här dels att tolka de olika argument som framförts och dels att göra

en kritisk granskning av debatten med utgångspunkt från de kriterier för rimlig argumentering, som kommit fram i den teoretiska analysen. Öhman framhåller inledningsvis att det är denna kritiska uppgift, som utgör det centrala syftet med idéanalysen; den är, säger han, viktigare än att teckna utvecklingslinjerna i debatten (s. 17).

Senare i framställningen görs en annan precisering av syftet med den empiriska studien. Där sägs att undersökningen i hög grad skall handla om lönepolitikens utveckling. Sedan tilläggs, att han dessutom har som ambition "att ge något av en helhetsbild av fondfrågans utveckling" (s. 115).

Som framgår är författarens olika syftesangivelser inte helt konsistenta. Dessutom vill jag påpeka att den sistnämnda preciseringen, att teckna "något av en helhetsbild", är en typ av kauschukformulering, som kan ursäkta allsköns avvikelser från det först angivna ämnet.

Disposition och urval

Bokens komposition är knappast föredömlig. Efter en genomläsning frågar man sig efter vilken logik författaren har gjort sitt urval av material och frågeställningar. Vid studiet av den solidariska lönepolitiken är det bara LO som uppmärksammas. Varför tas i konsekvensens namn inte andra organisationer som t. ex. TCO med, undrar man. TCO ägnas nämligen stor uppmärksamhet i senare avsnitt, som handlar om fonddebatten. En sådan utvidgning – med möjlighet till jämförelser mellan organisationerna – hade dessutom gjort den lönepolitiska undersökningen betydligt mer intressant. Vad man nu som läsare får ta del av upplevs i hög grad som en vandring i gamla fotspår; inte minst i författarens egna.

Vid behandlingen av löntagarfondsdebatten lyser den utlovade kopplingen till lönepolitiken många gånger med sin frånvaro. I vissa avsnitt görs en mycket rapsodisk redovisning av fonddebattörer (organisationer och enskilda) utan hänsyn till om dessa intresserat sig för det lönepolitiska sammanhanget eller ej. I några fall har författaren dessutom förbigått diskussionen om solidarisk lönepolitik i de löntagarfondsskrifter som refereras. I gengäld får vi en hel del information om en rad andra frågor, inte minst om fondernas tekniska konstruktion.

Det som saknas är en klar, sammanhållen frågeställning, som följs av handlingen igenom. I den lönepolitiska analysen är urvalet påfallande snävt (i mitt tycke alltför snävt). Vid behandlingen av fondfrågan är författaren tvärtom mycket generös vid redovisningen av olika slag av fakta; framställningen tycks här i alltför hög grad ha präglats av strävan att ge "något av en helhetsbild".

Den teoretiska delen

I den inledande teoretiska analysen gör författaren en precisering av den solidariska lönepolitiken genom an-

knytning till traditionell ekonomisk teori. Han skiljer mellan lönenivå och lönestruktur, mellan individlöner och positionslöner etc. På det hela är detta mycket klargörande. Allt är förvisso inte originellt, men den systematisering som görs måste ändå ses som ett väsentligt självständigt bidrag.

Därefter behandlas sammanhanget mellan lönepolitik och fonder. Här hävdar Öhman, att solidarisk lönepolitik – i meningen lika lön för lika arbete – kan motivera vinstdelning men inte nödvändigtvis i form av fonder. Om fonder, av andra skäl, skall inrättas ställer dock den solidariska lönepolitiken vissa krav på utformningen: det skall vara (1) övervinstdelning, (2) löntagarfonder (inte medborgarfonder) samt (3) fonder med en övergripande inriktning.

Också stabiliseringspolitiska motiv kan ge argument för vinstdelning. Däremot kan inte låglönesatsningar – dvs. solidarisk lönepolitik i den mening som praktiskt kommit att tillämpas – ge rimliga skäl för sådana arrangemang, konstaterar författaren.

Dessa teser förefaller på det hela taget rimliga. Invändas kan dock att argumentationen i vissa fall är tämligen kortfattad, vilket bidrar till att innebörden av de framlagda ståndpunkterna inte alltid är helt klar.

Den solidariska lönepolitikens utveckling

Diskussionen om en solidarisk lönepolitik har förts under lång tid inom LO. Tolkningen av de ståndpunkter, som vid olika tillfällen intagits av organisationen, har dock varit omstridd. Jag själv, liksom Erik Åsard, har hävdats att de lönepolitiska program som antogs 1951 och 1971 båda innehöll väsentliga nyheter. Förvisso markerar de inte några skarpa brott i utvecklingen, ändock finns det i programmen sådana skillnader i innebörd och betoningar, att det, enligt vår uppfattning, är skäl att tala om en idémässig förnyelse vid dessa tidpunkter.

Berndt Öhman har tidigare liksom i avhandlingen snarast betonat kontinuiteten i idéutvecklingen. Det har också Rudolf Meidner gjort. Även vissa LO-rapporter har givit denna bild av den solidariska lönepolitikens historia.

Öhman hävdar i avhandlingen att det program som antogs 1951 hade klara förbindelser bakåt – till Albin Linds idéer på trettioalet, till LO-rapporten 1941, till August Lindbergs och Knut Larssons idéer på fyrtioalet och till arbetarrörelsens efterkrigsprogram som framlades 1944. Författarna menar att dessa tidigare analyser av den solidariska lönepolitiken stämmer överens med den princip för s. k. rationell lönestruktur som fastlades 1951. Det nya programmet representerar enbart en "utveckling och precisering av tidigare ståndpunkter", säger han (s. 124). Ty det som angavs var inte en ny norm för lönestrukturen. Det var bara fråga om en ny verklig-

hetsuppfattning: löneklyftorna hade de facto minskat sedan trettioalet, därför var behovet av utjämnande insatser inte lika påträngande längre.

På samma vis anser Öhman att programmet "Lönepolitik", som togs 1971, främst representerar en tillämpning av gamla värderingar på en ny verklighet (klyftorna hade inte minskat). Författaren påpekar visserligen att fördelningsfrågorna nu gavs en något starkare betoning. Men i grunden hade det inte skett någon förändring: principen om lika lön för lika arbete stod kvar. Och liksom 1951 markerade man ett ansvar för samhällsekonomin. Dessutom var man nu liksom då för en arbetsvärdering, framhåller Öhman. Han citerar också med gillande LO-rapporten 1976 som säger att löneprogrammet 1971 inte innehöll några principiella nyheter (s. 137).

Jag vill, trots den öhmanska argumenteringen, fortfarande hävda en motsatt uppfattning – inte bara för att försvara mina gamla teser utan också för att jag vid en ny genomgång av materialet tyckt mig kunna konstatera att de i allt väsentligt är riktiga. Hur skall då detta kunna visas? Det kräver att vi utarbetar ett bättre, dvs. ett betydligt skarpare, analysinstrument än det som finns i avhandlingen.

Ett sådant kan fås genom att analytiskt särskilja frågan om a) fördelningsnormen, b) den aktuella praktiska målsättningen och c) det aktuella medlet. Fördelningsnormen kan utgöras av fyra olika principer:

1. Lön efter företagets betalningsförmåga (bärkraft).
2. Lön efter prestation.
3. Lön efter behov.
4. Lika lön för alla.

Normerna 2, 3 och 4 har alla karaktären av rättvisepprinciper. Den tredje och fjärde särskiljer sig dock så tillvida att de kan kallas jämlikhetsprinciper (där den fjärde står för den mest långt drivna inriktningen). Den andra normen, lön efter prestation, kan tala *både* för utjämning och för ökade löneskillnader mellan individer och grupper, allt beroende på, å ena sidan, vilka differenser man anser att det bör finnas med hänsyn till olika arbetsinsatser och, å andra sidan, hur stora skillnaderna därvidlag faktiskt är i dagsläget.

Den tredje principen, lön efter behov, kan också tas som skäl både för utjämning och utökade skillnader. Men ofta brukar man *à priori* utgå från att behoven är lika vilket, då löneolikheter föreligger, leder till krav på utjämning. Under sistnämnda förutsättning (som ju i verkligheten alltid förelegat) ställer förstås också den fjärde principen – lika lön! – krav på utjämning.

Den andra och tredje normen är förenliga med de preciseringar av solidarisk lönepolitik som gjorts inom LO (principerna 1 och 4 har däremot alltid avvisats). Då båda kan leda till utjämning har man inte alltid behövt specificera om det är den ena eller andra man velat uppnå. Man har – liksom Öhman gör i avhandlingen – kunnat tala om "rationell lönestruktur" och om önskan om att nå utjämning utan att riktigt ange något kriterium för lönefördelningen. Rationell lönestruktur, dvs. lika lön för lika arbete, är ju vid närmare eftertanke inte ett grundkriterium. Det är enbart ett specialfall av den andra normen: då folk gör samma arbete skall de – med hänsyn till prestationsprincipen – också ha samma betaltning.

Om vi utgår från dessa fördelningspolitiska normer och dessutom särskiljer den aktuella, praktiska målsättningen och de aktuella medlen, finner vi att skillnaden mellan de lönepolitiska programmen 1951 och 1971 är påfallande – se tabell 1.

De som före 1951 pläderat för solidarisk lönepolitik hade i regel varit mycket diffusa på normplanet. Klart är att de vände sig mot den bärkraftsprincip (norm 1 ovan), som arbetsgivarna förordade och som i praktiken tillämpades; denna lönefördelning upplevdes som uppenbart orättvis, men vad den mer bestämt skulle ersättas av utreddes inte närmare. Engagemanget låg helt på det praktiska målsättningsplanet, där man efterlyste något slag av utjämning. Det är därför en överdrift att påstå, som Öhman gör, att den fördelningsnorm som fastlades 1951 – som författaren liksom programmakarna själva kallar en rationell lönestruktur – låg i linje med de idéer som Lind och Lindberg m. fl. tidigare framfört. 1951 är nämligen första gången som en klar fördelningsprincip för den solidariska lönepolitiken fastställs.

1971 finns normen om lika lön för lika arbete (som är

Tabell 1. Solidarisk lönepolitik i LO:s program 1951 och 1971.

Fördelningsnorm	Aktuell målsättning (utjämning – ökad differentiering?)	Aktuellt medel
1951 Lön efter prestation	Hålls öppet	Arbetsvärdering
1971 Lön efter behov	Allmän utjämning	Låglönesatningar Arbetsvärdering

ett specialfall av prestationsprincipen) också med i bilden. Men betoningen ligger tydligt vid en annan princip: fördelning efter behov. Denna skillnad gentemot tidigare framhålls också i programskriften (Lönepolitik s. 36–38), vilket Öhman, konstigt nog, helt förbigår.

I frågan om den praktiska målsättningen hade solidarisk lönepolitik av tradition förknippats med något slag av utjämning (mellan branscher eller inom hela arbetarkollektivet). I programskriften 1951 hålls dock frågan om utjämning eller ej helt öppen. Med hänsyn till den prestationsprincip som förordades (med hänsyn till arbetets art) kunde det – sades det uttryckligen – i vissa fall vara motiverat att *öka* löneskillnaderna ytterligare (Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen, s. 150 och 153). 1971 intar man inte längre en sådan flexibel ståndpunkt. En allmän löneutjämning – inkluderande även tjänstemännen – är nu den enda konkreta målsättning som predikats.

På medelplanet hade de "gamla" debattörerna vanligen haft en pessimistisk uppfattning. Enligt Lind och Lindberg skulle den utjämning de eftersträvade knappast gå att genomföra med rent lönepolitiska medel; företagens varierande betalningsförmåga (bärkraft) lade hinder i vägen. Linds hopp stod därför i första hand till socialpolitiska åtgärder, medan Lindberg mest talade om behovet av att utveckla (effektivisera) de eftersatta branscherna. Mot denna bakgrund utgjorde det förslag om att inrätta ett löneavvägningsinstitut, som Knut Larsson pläderade för i slutet av fyrtioalet, en verklig nyhet. Det innebar ju att man skulle kunna lösa problemen på lönepolitisk väg.

Så tillvida finns det en förbindelse mellan Knut Larsons idéer och LO-programmet 1951. Ty även där tänkte man sig att den rättvisa fördelningen (enligt den norm som nämnts) skulle kunna åstadkommas på lönepolitisk väg. Det man föreslog var ett system för systematisk arbetsvärdering.

Om arbetsvärdering talades det även 1971 (systemet hade inte kommit i gång, och det har ännu inte förverkligats). Men härjämte – och framför allt – pläderade man för fortsatta och mer långtgående låglönesatsningar i avtalen (denna metod hade redan tillämpats under ett antal år).

Enligt Öhman skulle dessa förändringar i allt väsentligt ha att göra med att verklighetssynen var en annan 1971 (p.g.a. att den faktiska lönestrukturen inte var densamma som 1951). Denna tolkning är, såvitt jag kan se, helt otillräcklig. Poängen är att man vid den senare tidpunkten hade en annan normativ inriktning. Fördelningsfrågorna stod nu helt i centrum för intresset. Solidarisk lönepolitik – i meningen fördelning efter behov och en allmän utjämning – sågs som ett mål i sig. I 1951 års program spelade lönepolitiken en mer sekundär roll:

den var främst ett medel för den sysselsättnings- och stabiliseringspolitik som lanserades – den s. k. rehnska modellen (se programskriften s. 152).

Också 1971 togs samhällsekonomiska bedömningar in i bilden, men relationen var nu den omvända: det samhällsekonomiska hänsynstagandet motiverades med att det kunde underlätta den solidariska lönepolitikens genomförande (låg inflation underlättade löneutjämningen). Författarens påpekande om att samhällsekonomiska aspekter fanns med både 1951 och 1971 är således inte särskilt upplysande. Konstaterandet är ju närmast trivialt. Det väsentliga är att kunna fixera de olika programslagens inbördes förhållande, deras rang. Gör man det finner man, som jag sökt visa, klara skillnader mellan programmen.

Min slutsats blir att Öhmans tes om en kontinuerlig, successiv idéutveckling är i huvudsak felaktig. Om han sökt formulera en egen begreppsapparat och mer energiskt studerat sitt material, hade han knappast kunnat undgå att notera de förändringar, som faktiskt skett i debatten och i programskrifterna.

Löntagarfonderna

Vilken betydelse har den solidariska lönepolitiken haft i den debatt om löntagarfonder (av något slag), som förts sedan femtiotalet? Det är den andra empiriska fråga, som Berndt Öhman söker besvara i avhandlingen. Materialet utgörs främst av de utredningar och program som utarbetats av LO och SAP. Men också flera andra förslag – från TCO, näringslivet och folkpartiet – behandlas bland annat.

Författaren gör en tolkning av de framlagda förslagens olika motiv för fonder. Samtidigt levereras då och då kritiska synpunkter på de resonemang som återges. Kritiken utgår från de kriterier som fastlagts i det teoretiska avsnittet, och den är många gånger träffande. En rad oklarheter samt logiska och empiriska brister i rapporterna uppmärksammas. Över huvud taget tycks detta vara den sida av undersökningsarbetet som engagerat författaren mest.

De tolkningar som genomförs ter sig i flertalet fall rimliga. Men på några punkter kan erinringar göras. I frågan om Rudolf Meidners rapport 1975 hävdar författaren att hänsynen till den solidariska lönepolitiken haft en väsentlig inverkan på utformningen. Detta påstående har dock knappast något stöd i utredningstexten. I de avsnitt, där de konkreta fondarrangemangen motiveras, nämns över huvud taget inte den solidariska lönepolitiken i Öhmans mening (lika lön för lika arbete). Slutsatsen tycks helt vara en egen konstruktion; den byggs enbart under med argumentet, att förslagen stämmer med den normativa modell rörande sammanhanget mellan lönepolitik och fonder, som författaren lanserat i den

teoretiska delen. Metodiskt innebär detta att han bortser från de uttalade motivutsagorna och i stället stöder sig på ett slags korrespondensprövning. Eftersom motivutsagor vanligtvis räknas som det starkaste slaget av källor – och då den korrespondensprövning han gör dessutom har en påfallande hypotetisk karaktär – hade det varit på sin plats att argumentera för den verifikationsteknik som tillämpas. Sådana metodiska resonemang lyser emellertid med sin frånvaro avhandlingen igenom. Påpekas bör att en liknande korrespondensteknik också används som belägg i andra sammanhang; jag tänker i synnerhet på analysen av folkpartiets förslag 1978. Här ter sig dock slutsatserna mer välgrundade eftersom de också stöds av motivuttalanden i texten (vilka författaren emellertid inte fäster någon vikt vid).

I ett fall framstår författarens tolkning som helt grundlös. Det gäller direktiven för den statliga löntagarfondsutredningen (där Öhman varit både sekreterare och ordförande!). Författaren säger sig ha fått "intrycket att löneglidningen är det centrala problemet och att stabiliseringsaspekten, om än outtalad, finns med i direktiven" (s. 185). Vad dessa intryck baserar sig på nämns dock inte. I den aktuella texten finns, såvitt jag kunnat se, inget stöd för denna tolkning.

Slutsatsen av fondanalysen blir att den solidariska lönepolitiken inte utgjorde något väsentligt motiv i sammanhanget före sjuttioalet. I Meidners utredning 1975 och i LO:s rapport 1976 spelade den däremot en "framträdande" roll. Därefter avtog detta motiv i betydelse. Denna beskrivning av "konjunkturkurvan" är nog i grova drag riktig, även om jag, som tidigare framgått, vill sätta ett frågetecken vid tolkningen av Meidnerrapporten.

Vidare hävdar författaren att huvudmålet i LO:s och SAP:s fondförslag har varit den ekonomiska demokratin (dvs. inflytandaspekten). Denna slutsats kan dock inte sägas vara belagd i undersökningen. På några ställen påstår författaren visserligen att det förhåller sig så (t. ex. på s. 160), men någon ordentlig argumentering för ståndpunkten genomförs aldrig. På samma vis hävdar Öhman, att de borgerliga partierna är motståndare till solidarisk lönepolitik. Förutom att påståendet saknar belägg är det förmodligen också i sak felaktigt, åtminstone för folkpartiets och centerns del.

Liksom vid skildringen av den solidariska lönepolitikens idéhistoriska innebörd förs analysen av fonddebatten så gott som helt på aktörernas egen konceptionsnivå. De motiv för fonder som prövas är de fyra mål som aktörerna själva formulerat, mer blir det inte. Kan det möjligtvis inte finnas någon djupare värdestruktur bakom dessa utsagda motiv, frågar man sig. Kanske är de centralt formulerade målen i sin tur medel för några mer övergri-

pande ambitioner – t. ex. att etablera ett nytt och vidare välfärdsbegrepp i arbetslivet; detta är ju sjuttioalets stora tanke, som tydligt bryter mot den snäva produktivets- och lönsamhetsinriktning som tidigare gällt.

Besvarandet av en sådan frågeställning hade emellertid krävt en mer systematisk analys av de olika motiven för fonder. Genom en prövning av deras inbördes relationer och en därpå följande rangordning utifrån något metodiskt kriterium hade ett mer grundläggande motivmönster kunnat fås fram. Med en sådan högre ambitionsnivå, både begreppsligt och metodiskt, hade undersökningen troligtvis kunnat ge mer spännande resultat än nu.

Alternativet – på en lägre ambitionsnivå – hade varit att renodla enbart den lönepolitiska kopplingen till fonderna. Uppgiften hade då bestått i att dels beskriva de olika organisationernas lönepolitik och dels undersöka huruvida denna politik har influerat deras fondförslag. Andra mål i sammanhanget skulle man då helt kunna bortse från. Således skulle inte heller någon rangordning göras.

Den fondanalys som genomförs i avhandlingen befinner sig någonstans emellan dessa alternativ. Det blir därför varken det ena eller det andra. Det som bjuds är en blandning av vag målanalys och en utläggning om diverse teknikaliteter. Om författaren från början haft en klarare frågeställning för sitt empiriska arbete, hade han säkert kunnat åstadkomma en mer renodlad framställning.

Akribin

De stickprov jag gjort i materialet tyder på att referat och citat är korrekta. Ett problem är dock att det påfallande ofta saknas ordentliga noter. Ibland återges t. o. m. hela rapporter (t. ex. LO:s 1976) utan en enda sidhänvisning. Detta är nu inte bara en formell brist. Det får den praktiska konsekvensen att det blir mycket arbetsamt att kontrollera författarens uppgifter.

Mest flagrant är presentationen av ett anförande i riksdagen av statsminister Fälldin. Talet handlar om solidarisk lönepolitik, och referatet är mycket kortfattat. Den som vill läsa mer om vad Fälldin sagt i ämnet får dock svårt att hitta rätt. Ty den enda upplysning som ges är att anförandet hölls på våren 1978 (s. 183).

Slutomdöme

Berndt Öhmans avhandling är ovanlig så tillvida att den till sin sammansättning befinner sig på båda sidor om ämnesgränsen mellan statskunskap och nationalekonomi. Den teoretiska delen är i huvudsak rent ekonomisk. Där är jag naturligtvis inte rätt man att bedöma det som görs. Mitt intryck är dock att analysen är riktig; det

omdömet stöds också av andra, mer sakkunniga personer, som jag för säkerhets skull rådfrågat.

Den empiriska delen har däremot en traditionell statsvetenskaplig (idéanalytisk) prägel. Som framgått anser jag inte att författaren lyckats särskilt väl i tolkningen av den solidariska lönepolitikens utveckling. Beskrivningen av de olika fondförslagens inriktning är i de enskilda fallen ofta korrekt, några slutsatser är dock svagt (eller inte alls) underbyggda. Det största problemet med den empiriska analysen är emellertid att den är för bristfälligt systematiserad. Det saknas en klar röd tråd i framställningen.

Mest till sin fördel är Berndt Öhman då han framträder som kritisk granskare. De ofta mycket träffsäkra kommentarerna, vilka utan hänsyn riktas åt både höger och vänster, visar på ett starkt engagemang för rationell argumentering. De vittnar också om en beundransvärd intellektuell integritet.

Axel Hadenius

Genmåle

Axel Hadenius har en del kritiska synpunkter på min avhandling. De kän förvisso ha en del fog för sig men i flera fall är kritiken mindre välgrundad.

Hadenius hävdar på flera ställen att avhandlingens syften och frågeställningar är oklara. Det är en smula svårt att förstå den kritiken. Det anges tydligt att avhandlingen har två huvudsyften kring temat sambandet mellan solidarisk lönepolitik och löntagarfonder. Det ena är teoretiskt och det andra är empiriskt eller idéhistoriskt: att se hur den solidariska lönepolitiken i debatten har använts som argument för löntagarfonder. Bokens disposition följer dessa båda huvudsyften. Efter en inledning kommer först det teoretiska avsnittet (kap. 2) och därefter, som grund för en bedömning av debatten, ett avsnitt (kap. 3) om utvecklingen av inkomstfördelning och lönestruktur. Sedan följer det idéhistoriska avsnittet (kap. 4), där jag tillämpar analysen från teoriavsnittet.

Den uppläggningsen är rimligen logisk men Hadenius menar att det idéhistoriska avsnittet är alltför bundet till LO och LO:s synsätt. Förklaringen till mitt urval är emellertid enkel och följer av bokens angivna huvudtema. Det är framför allt inom LO som en debatt i den frågan har förts, och därför dominerar LO. Inom TCO finns, vad jag funnit, knappast detta tema diskuterat förrän i början av 1970-talet. Efter Meidnerreportern 1975 har vi en allmän debatt av fondfrågan och då bredas följaktligen urvalet. Min ambition har inte varit att skriva hela den fackliga lönepolitikens idéhistoria.

I det idéhistoriska avsnittet påpekar jag att kapitlet i hög grad kommer att handla om utvecklingen av den solidariska lönepolitiken. Det följer av bokens huvudtema. Det är sedan ganska naturligt att presentationen av de centrala fondrapporterna från t. ex. LO och TCO inte enbart återger de delar som behandlar den solidariska lönepolitiken. De viktigare skrifterna presenteras regelbundet först i sin helhet, varför tyngdpunkten läggs vid lönepolitiken. Syftet med detta avsnitt blir därmed i praktiken också att ge något av en helhetsbild av fondfrågans utveckling. Att på detta sätt placera in frågan i sitt sammanhang kan knappast fördunkla avhandlingens båda huvudsyften och är på intet sätt "inkonsistent" med dessa.

Det teoretiska avsnittet har också en bred uppläggning och behandlar hela lönebildningen i syfte att precisera begreppet solidarisk lönepolitik. Hadenius har föga kritik att framföra mot detta avsnitt men menar att argumentationen i vissa fall är alltför kort. Han synes emellertid något missuppfatta avsnittets budskap. Den solidariska lönepolitiken har visserligen *använts* som argument för vinstdelning och löntagarfonder men jag är utifrån analysen i kap. 2 mycket kritisk till detta argument. Det är dock riktigt som Hadenius påpekar att den solidariska lönepolitiken enligt min mening ställer vissa krav på *utformningen* av löntagarfonder om de införs. Ett sådant krav är att fonderna ska vara övergripande. Företagsanknutna system skulle strida mot tanken på lika arbetsvillkor vid lika arbete oberoende av företaget. Det är för LO huvudargumentet mot sådana system – ett argument som Hadenius tycker jag borde ha utvecklat mer (än jag gjort på s. 69). Men argumentet är i all enkelhet detta. Innebörden är fullständigt klar och frågan behandlas f. ö. på många ställen i avhandlingen.

I den solidariska lönepolitikens idéhistoria intar LO-betänkandet "Fackföreningsrörelsen och den fulla samsättningen" (1951) en central plats. Tolkningen av detta betänkande är följaktligen mycket viktig. Här har jag tidigare kritiserat Hadenius (och Erik Åsard) för deras tolkningar (i avhandlingar 1976 och 1978). De hävdar att lönepolitiken underordnas stabiliseringsaspekten i 1951 års program. Men det är inte sant att den solidariska lönepolitiken bara sågs som ett medel för stabilisering. Programmet betonar också starkt att samhällsekonomisk balans är en förutsättning för lönepolitiken. Sambanden mellan stabiliseringspolitik och lönepolitik beskrivs som ömsesidiga.

Det är enligt min uppfattning en allvarig missbedömning av 1951 års program om man inte ser att det starka kravet på stabilisering bl. a. motiveras med hänsyn till den solidariska lönepolitiken. Enligt Hadenius och Åsard skulle programmet samtidigt avvisa en lönepoli-

tisk återhållsamhet. Fackföreningsrörelsen skulle "ta ut så mycket den kunde". Det tyder knappast på att stabiliseringsaspekten, som de påstår, skulle dominera programmet. De har inte bara missförstått programmet, de är också inkonsekventa i sin tolkning.

Jag ska inte utveckla innehållet i 1951 års betänkande – jag hänvisar till avhandlingen och min skrift "LO och arbetsmarknadspolitiken efter andra världskriget". En poäng i betänkandet är emellertid att det avvisar både lönestopp och ohämmade lönekrav. Det accepterar en "viss" men inte total återhållsamhet (närmare utrett i nämnda skrifter). Det är därför inte, som Hadenius och Åsard gör gällande, överraskande eller motsägelsefullt att LO också i praktiken sedan accepterade en viss återhållsamhet.

Den solidariska lönepolitiken var inte klart utformad före 1951. Men där fanns idéer om både löneutjämning och lika lön för lika arbete. Kravet var i praktiken främst en utjämning mellan olika näringar. Det är ett krav som följer av likalönsprincipen men som också medför en allmän löneutjämning. I 1951 års program står av kända skäl stabiliseringsproblemen i centrum. En betydande löneutjämning hade dessutom skett. Vad som betonades i programmet var därför framför allt likalönsprincipen, vars tillämpning ju också ansågs ge en löneutjämning. Betänkandet framhåller dessutom att företräde måste ges "åt grupper, som trots starka höjningar fortfarande ligger lågt". Man var helt på det klara med att denna löneutjämning kunde leda till inflation men i denna konflikt mellan stabilisering och fördelning fick stabiliseringsaspekten underordnas fördelningskravet.

Bedömningen var emellertid 1951 att stora låglönesatsningar knappast var aktuella. Som grundläggande kriterium för den solidariska lönepolitiken anges lika lön för lika arbete, oberoende av företagets bärkraft. Detta kriterium – tanken på en "standardiserad lön" – har utan tvekan förankring i tidigare lönepolitisk debatt. Men det sätts nu in i en mer avancerad analys av lönebildning och samhällsekonomi. Jag kan inte se det som en belastning att Meidner och Rehn delar denna syn på 1951 års program. Inte heller finner jag kritiken att jag ligger alltför nära LO:s synsätt berättigad. Jag accepterar LO:s syn på den solidariska lönepolitiken i betydelsen vad man menar med solidarisk lönepolitik liksom att jag accepterar LO:s mål för löntagarfonder i det att jag utvärderar fonderna utifrån dessa mål. Jag har ibland också använt dess beteckningar, t. ex. "en rationell lönepolitik", men då noga definierat vad som avses med detta. Men jag gör en självständig analys av den solidariska lönepolitiken och av dess effekter och samband med löntagarfonder. Kritiken förefaller mig här närmast absurd – jag behöver väl inte erinra om att LO och dess förbund konsekvent förtigit vad jag skrivit i fondfrågan.

Det har självfallet inte förhindrat mig att göra en som det kan tyckas positiv tolkning av LO-debatten om solidarisk lönepolitik.

Tjugo år senare – 1971 – hade både förutsättningarna för och kraven på en allmän löneutjämning ökat. Där är vi helt överens. Jag har också framhållit att låglönesatsningar på individnivå, från 1969, kan betraktas som något principiellt nytt. Men jag har mer än Hadenius och Åsard velat betona inte bara förändringarna utan också en kontinuitet bakåt. 1951 fick alla krav på solidaritet och utjämning böja sig under produktionens effektivitet och ekonomins stabilitet, hävdar Åsard. Nu – i 1971 års LO-rapport om lönepolitik – är det "i stället fördelningsambitionerna som ställs i centrum", skriver Hadenius. Jag menar att denna uppläggning – stabilisering 1951 contra fördelning 1971 – ger en förenklad bild av verkligheten och ett överdrivet intryck av markant omsvängning, av inte en helt ny lönepolitik men helt ny inriktning av lönepolitiken, med Åsards ord en övergång från differentieringslinjen till egalitetslinjen. Deras förenklade syn beror bl. a. på att de, som jag visat, missförstått 1951 års program. Vad beträffar 1971 års program bör betonas att det i mycket utgår från 1951 års program med en del väsentliga likheter (som jag utvecklat i avhandlingen), bl. a. kravet på arbetsvärdering som en följd av likalönsprincipen. Enligt 1971 års program underlättas vidare den solidariska lönepolitiken av låg inflation, påpekar Hadenius – men det är exakt vad som också hävdas i 1951 års program. Det är också helt klart att 1951 års program fortfarande anses som det grundläggande lönepolitiska dokumentet för LO – långt viktigare än 1971 års rapport, vilket bör noteras om man vill förstå den idéhistoriska utvecklingen – och att likalönsprincipen alltså gäller. I LO/SAP-rapporten om löntagarfonder 1981 anges solidarisk lönepolitik kort och gott som "lika lön för lika arbete, oavsett arbetsgivarens ekonomiska ställning". Jag har på intet sätt velat dölja utan tvärtom – redan i en uppsats 1969 – framhållit att det skett förändringar i lönepolitiken – till följd av ändrad verklighet, ändrad verklighetssyn och ändrade värderingar – men jag har också pekat på inslaget av kontinuitet.

Hadenius försök till skarp analysinstrument förändrar inte min bedömning. Det är alltför enkelt att skriva "1951 – lön efter prestation" och "1971 – lön efter behov". Det är inte heller självklart att likalönsprincipen följer av prestationsprincipen. SAF brukar faktiskt förespråka prestationslöner samtidigt som de (mer eller mindre) är motståndare till likalönsprincipen. Jag förbigår f. ö. inte den mångordiga diskussionen i 1971 års rapport om lön efter behov men noterar att den leder till krav på socialpolitiska insatser. Kvar står att

lönepolitiken även 1971 "bygger på principen om löne-differentiering efter arbetets art och krav".

Enligt Hadenius skulle jag inte ha undgått att notera förändringarna mellan 1951 och 1971 om jag haft en egen begreppsapparat. Men jag noterar och t. o. m. betonar faktiskt förändringarna och försöker precisera vari de består. Jag har också till skillnad från både Hadenius och Åsard ansett att en korrekt insikt i sakfrågorna kräver en särskild teoretisk studie, som intar en betydande plats i avhandlingen. Jag har därigenom en – från LO oberoende – teoretisk utgångspunkt, som anknyter till etablerad labour economics, för att bedöma de olika inläggen i fonddebatten – att jag i en del fall accepterar LO:s benämningar påverkar inte min analys. Bedömningen blir därmed rimligen både säkrare och mer enhetlig, missförstånd och konsekvenser lättare att undvika. Jag kan också visa hur både LO:s och SAF:s lönepolitik innehåller spänningar mellan olika aspekter och hur betoningen ligger ibland på den ena, ibland på den andra aspekten, men att spänningarna hela tiden finns. Felet med Hadenius analysinstrument är då främst att det inte bygger på insikter i lönebildningen i en fråga som handlar om lönepolitik; det förhindrar inte heller en misstolkning av 1951 års program.

Möjligen kunde Hadenius här ha noterat det ur metodisk synpunkt intressanta (och i idéhistoriska framställningar ovanliga) att den idéhistoriska analysen bygger på en ingående teoretisk behandling av sakfrågan. Jag får väl upphöja det till en metodregel att det är en fördel att kunna sakfrågan när man diskuterar sakfrågans idéhistoria. Bristerna i Hadenius och Åsards idéhistoriska tolknigar kan återföras just på bristande insikter i sakfrågan – Hadenius menar också att han inte är rätt man att bedöma teoriavsnittet.

En annan metodregel för idéhistoria kunde vara att det är en fördel om man klagör sakfrågans relevanta bakgrund innan den idéhistoriska analysen tar vid. I mitt fall menar jag att lönepolitiken måste bedömas mot bakgrund av den faktiska utvecklingen av inkomster och löner. Det räcker inte med att bara säga detta utan bakgrunden måste ägnas ett särskilt studium. Även kap. 3 har därför ett intresse ur metodsynpunkt.

Det är riktigt att mitt huvudintresse i kap. 4 har varit att granska fonddebattens centrala rapporter utifrån min analys av sambandet mellan solidarisk lönepolitik och löntagarfonder. Det är ju bokens angivna huvudtema. Vi synes här överens med något undantag. Enligt Hadenius skulle jag hävda att den solidariska lönepolitiken påverkat Meidnerreportens fondförslag, utan att ge stöd för mitt påstående. Kritiken måste bero på bristfällig textläsning (av s. 148 ff). En liknande kritik framförs mot min behandling av en folktopromemoria 1978. Men även där pekar jag på både anförda motiv (se s. 182, särskilt punkt 3 i promemorians fyra grundläggande

krav, samt s. 146 och 192) och faktisk konstruktion av fondsystemet. Även om kritiken i dessa fall saknar fog, kan det dock vara så att jag i en känsla av att "veta hur det faktiskt ligger till" – fp-promemorian bygger t. ex. delvis på vad jag själv skrev i fondutredningen – ibland inte tillräckligt energiskt argumenterar för mina slutsatser och inte heller funnit en mer sofistikerad bevisföring nödvändig. Hadenius framför här en del synpunkter som kan ha ett visst berättigande – och han är nog bättre rustad än jag att uppfylla de kraven. Men granskningen av de olika rapporterna utifrån analysen i kap. 2 skulle i sak inte blivit annorlunda.

Enligt Hadenius har jag en grundlös tolkning av direktiven. Dessa är förvisso svårtolkade, och man måste nog vara väl insatt i frågan för att se vad som döljer sig bakom dem. Hadenius har inte, säger han, kunnat se att stabiliseringsaspekten finns i direktiven. Men i direktiven framstår löneglidningen som ett centralt problem. Vinstdelningen motiveras inte som en metod att komplettera en framgångsrik solidarisk lönepolitik (utan löneglidning) utan som en metod att dämpa löneglidningen. Det har ett uppenbart intresse ur stabiliseringssynpunkt. Till saken hör också att Haga-uppgörelsen, som låg bakom tillsättandet av fondutredningen, gällde just stabiliseringspolitiken. Utredningens expert på sambandet löner och vinster, Nils Henrik Schager, hävdar också att stabiliseringsproblemet ingår i direktiven och konkluderar tveklöst: "Det är en stabiliseringspolitiskt orienterad person som för pennan" (SOU 1982:47, s. 246). Vad man "ser" beror naturligtvis på teoretiska insikter och läsaren får avgöra om Schager eller Hadenius är mest trovärdig.

Hadenius hävdar slutligen att jag beskriver de borgerliga partierna som motståndare till solidarisk lönepolitik. Det är inte sant. Jag säger uttryckligen, att folkpartiet och centern accepterar solidarisk lönepolitik, men att de borgerliga partierna i allmänhet inte använt den solidariska lönepolitiken som ett *motiv* för löntagarfonder. Självklart pekar jag dock på fp-promemorian 1978, där både motiv och förslag anknyter till solidarisk lönepolitik, och på ett tal av Fälldin (i RD 1978-03-02, vilket Hadenius med rätta påpekar borde ha angivits), där solidarisk lönepolitik nämns som ett motiv men där förslaget synes ganska dåligt stämma överens med detta motiv. Jag gör alltså inget svepande omdöme om de borgerliga partierna utan skiljer noga på dem och noterar förändringar över tiden. Jag gör också en distinktion mellan synen på den solidariska lönepolitiken som sådan och synen på solidarisk lönepolitik som argument för löntagarfonder och försöker dessutom klagöra huruvida man inte bara använder solidarisk lönepolitik som argument utan också framlägger förslag som väl överensstämmer med detta argument (se s. 145 f, 182 ff, 192 f och 219 f).

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)*.

Peter Esaiasson: *Partiledareffekter även i Sverige? – Partiledarpopularitetens betydelse för valresultatet i Sverige ur ett jämförande perspektiv (Do Party Leaders have an Effect on the Election Outcomes in Sweden? – On the Importance of Popularity)*

The article deals with the topic whether the popularity of the party leaders have effects on the election outcome in Sweden. The first part discusses what factors create the best possibilities for Party Leader Effects. The type of party (Rational Efficient or Party Democracy) that dominate the party system is found the most important factor out of five. The second part investigates whether the voters' evaluation of the party leaders have any impact on their choice of party, controlling for evaluation of the parties. The data base used is the Swedish National Election Studies of 1979 and 1982, including a panel between 1979 and 1982. Contrary to the established view, the conclusion drawn is that the popularity of the party leaders does effect the election outcome – in a limited way.

Mikael Gilljam and Lennart Nilsson: *Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn – två förklaringsansatser (The Swedish People and the Public Sector)*. The authors: Mikael Gilljam is research assistant at the Swedish Election Studies Programme, Department of Political Science, University of Göteborg; Lennart Nilsson is chairman of the Institute of Public Administration, University of Göteborg.

Today Sweden has the largest public sector among the OECD-countries. The growth of the public sector since World War II has been characterized as "the public revolution". During the eighties the political debate about the public sector has changed. The issue is not, as

earlier, at what rate and in which order new programmes should be carried out, but if it is possible or even desirable to maintain the size of the public sector.

The purpose of this article is to explain the opinion of the Swedish people towards the public sector. The study is based on data from the Swedish National Election Study of 1982.

In 1982 there was not a majority among the Swedish electorate for a reduction of the public sector. On the contrary, more voters were against than for a reduction. The opinion is explained in terms of the self-interest of the voter – as a consumer of public programmes, as a taxpayer, and as a public employee – and in terms of his public interest – here defined as party sympathy, left-right attitudes, and gender. The results of the study show that the public interest factors are most significant, but that the self-interest factors also are of importance, especially among those who vote for the non-socialist parties.

Gunnar Heckscher, *Politisk vetenskap och praktisk politik (Political Science and Practical Politics)*. The author: professor of political science 1948 in Stockholm, member of the Riksdag 1957–65, party leader of Högerpartiet 1961–65, ambassador in India and Japan.

The problem of the relations between politics and political science – or indeed any social sciences – will probably continue to be discussed forever. Yet it is remarkable that there used to be less consciousness of that and similar methodological problems in the past. This innocence may also be one of the explanations why there were formerly so many more social scientists in the Swedish Riksdag.

Politics have also changed. Political debate today is more or less concentrated to electronic media, who give

but little scope for the kind of argumentation which comes natural for social scientists.

It is true that open political involvement may reduce the credibility of social scientists. On the other hand, undeclared bias may be equally or even more dangerous.

In contrast to Carl Arvid Hessler, I do not believe in the method of excluding from consideration all sources except the absolutely reliable ones. It is often necessary to weigh in different statements, some or all of which may have only dubious evidential value. Moreover, the formulation and analysis of different hypotheses is an

indispensable part of research work, even where it is impossible to prove or disprove them conclusively. At this stage, it is important to be able to judge what may have happened, or perhaps especially what *could not* have happened. For these purposes, experience of practical politics can be useful.

Actually, the converse problem may be more serious. Political scientists anxious to maintain integrity may find it difficult to be effective in practical politics. This is true in proportion to the political responsibilities they have to assume.