

# Litteraturgranskningar

ANDERS BERG: *Staten som kapitalist. Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976-1994*. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 134.

## Avhandlingens syfte

”Staten som kapitalist” handlar om den successiva marknadsanpassning av affärsverken som sker under 1980- och 1990-talen. Undersökningsperioden är 1976-1994. Av de elva affärsdrivande verken som bildades huvudsakligen under första hälften av 1900-talet är det vid mitten av 1990-talet endast fyra kvar som har denna associationsform. Ett flertal av verken har omvandlats till aktiebolag. Avhandlingen berättar historien om denna omvandling.

Huvudsyftet med studien är deskriptivt, nämligen att besvara följande två frågor: ”1) Hur har riksdagens politik mot de affärsdrivande verken sett ut och förändrats under undersökningsperioden?” och ”2) Hur har riksdagspartiernas inställning till affärsverken och deras uppgifter sett ut och förändrats under undersökningsperioden?” (s 16). Därutöver finns också en förklarande ambition, dvs hur marknadsanpassningspolitiken kan förklaras. Det senare syftet är något underordnat de två första, vilket hänger samman med de avgränsningar som gjorts. Studien är koncentrerad till ”den parlamentariska arenan”, vilket bland annat betyder att vad som hänt inom partierna, inom affärsverken och andra relevanta faktorer som kan sprida ljus över varför marknadsanpassningen sker inte undersökts empiriskt. Det är uteslutande offentligt tryck som utgör källmaterialet.

Marknadsanpassningens dimensioner  
För att kunna genomföra en statsvetenskaplig deskriptiv analys av detta slag krävs dels en eller flera grundläggande problemformuleringar, dels begreppsliga instrument. En grundläggande frågeställning i avhandlingen gäller förhållandet mellan samhällsmål och (företags-)ekonomiska mål. Utgångspunkten är att det troligen varit problematiskt att i samband med marknadsanpassningen balansera politiskt orienterade mål (såsom sociala jämlikhetsmål, regionalpolitiska mål, beredskapspolitiska, tillsynsmål och miljömål) med ekonomiska krav på lönsamhet och vinst. Man kan framför allt tänka sig att riksdagspartierna intar olika ståndpunkter härvidlag, från samhällspolitiska (vänsterpartierna) till företagsekonomiska synsätt (de borgerliga partierna). Detta uttrycks som en spänning mellan ”marknadsanpassning” och ”allmännyttan”. Här har vi således två begrepp som behöver definieras och operationaliseras.

Vad är då ”marknadsanpassning”? Den beskrivs efter tre dimensioner. Den första dimensionen är autonomi som avser i vilken grad affärsverket självt får fatta beslut om olika aspekter av sin verksamhet. Ju mer autonomi, desto mer marknadsanpassning. Den andra rör renodling som betyder graden av frånvaro av myndighetsuppgifter, dvs i vilken grad affärsverken skall koncentrera sig på produktion av varor och tjänster. Ju mer renodling, desto mer marknadsanpassning. Den tredje dimensionen handlar om i vilken grad affärsverken ges friare och marknadsliknande villkor samt om konkurrenser ges möjlighet att verka på denna marknad (s 23). Ju mer konkurrens, desto mer marknadsanpassning. Med hjälp av denna modell kan författaren avgöra om affärsverken, kollektivt och individuellt, genom riksdagsbeslut fått ökad eller minskad marknadsanpassning.

Marknadsanpassning är således något mer än privatisering. Det senare handlar om att överföra

ägandet från statligt till privat, medan marknadsanpassning innefattar olika aktiviteter som kan vara ett steg i riktning mot privatisering, men kan också ses som ett sätt att överföra funktioner till en marknadsliknande situation i syfte att förhindra en privatisering. Det är i detta sammanhang som begreppet ”funktionskapitalism” hör hemma. Funktionskapitalism utgör en omvänd analogi av begreppet ”funktionssocialism”, som myntats av Gunnar Adler-Karlsson. Det senare betyder i korthet att socialdemokratin valde att socialisera (förstatliga) vissa funktioner, men valde att inte röra det formella ägandet. Det förra betyder då att ägandet av affärsverken kan behållas, men att olika funktioner ”kapitaliseras” eller ”marknadiseras”. En viktig skillnad som författaren lyfter fram är att funktionsocialismen har betraktats som en medveten strategi, medan funktionskapitalismen behöver inte ses som en långsiktigt planerad process, utan att man kanske ”tagit steg för steg utan att riktigt veta var det skall bära hän eller tänka efter varför man går i denna riktning” (s 25, jfr s 256).

#### Effektivitet och rättvisa

Nästa begrepp är ”allmännytta”. Efter diverse djupdykningar i den internationella litteraturen formulerar författaren följande definition:

”En allmännyttig verksamhet utmärks av två saker: 1) verksamheten anses av *effektivitetsskäl* inte kunna bedrivas fullt tillfredsställande på en marknad. 2) verksamhetens centrala betydelse gör att en statlig styrning anses motiverad av *rättviseskäl* för att alla medborgare ska kunna få del av nyttigheterna till en skälig kostnad” (s 39, kursiv i original).

Definitionen används dels för att karakterisera de olika affärsverken, dels för att fånga in de politiska aktörernas synsätt på affärsverkens verksamhet. I det första fallet handlar det i första hand om att finna ett lämpligt urval av affärsverk för djupare studier. Idén är att välja affärsverk där inslaget av allmännytta är stort och där det finns potentiella konflikter mellan ekonomiska och politiska mål. Valet faller på Posten, Televerket, SJ och Vattenfall.

Lite inom parentes sagt finns det en intressant iakttagelse vad gäller förhållandet mellan olika modeller över vad som kan hänföras till ”public” och ”private utilities”. Ett syfte med dessa, oftast ekonomiskt teoretiska modeller, är att kunna visa vilka verksamheter som rimligen borde vara mer statligt/politiskt kontrollerade än andra. Affärsverkens tillkomsthistoria visar emellertid att sådana ”vetenskapliga” avvägningar inte alltid varit aktuella. Det har snarare varit andra skäl till affärsverkens tillkomst. De ekonomiska modellernas förklaringsvärde i dessa avseenden är således begränsat.

#### Stegen mot ökad marknadsanpassning och bolagisering

Undersökningsperioden är således från 1976, då en borgerlig regering tillträder för första gången på många år, till 1994 då socialdemokraterna återtar regeringsmakten efter en mandatperiod i opposition. Under samtliga mandatperioder under dessa år tas steg i en marknadsanpassande riktning. Några större kliv tas dock inte av de borgerliga regeringarna under den första perioden (1976-82). Det nyliberala marknadstänkandet hade inte fått något ordentligt genomslag i den svenska debatten vid denna tidpunkt. De steg som togs var framför allt att öka vissa av affärsverkens autonomi. I ett fall togs faktiskt ett steg mot mindre marknadsanpassning i jämförelse med ett trafikpolitiskt beslut från början av 1960-talet.

Betydligt fler och längre steg togs under de socialdemokratiska ministärerna 1982-88. Affärsverkens autonomi avseende finansieringar av sin verksamhet ökade och mot slutet av perioden finns inslag av renodling och även att öppna vissa av verkens marknader för andra konkurrenter. Framför allt händer det saker inom teleområdet när Televerkets monopol på telefoner upphävs (1985), telenätet öppnas för alla och monopolet på myntapparater och kontorsväxlar upphävs (1988). Denna marknadsorientering var så pass genomgripande att översikten över telekommunikationens utveckling i Sverige framhåller att den svenska telemarknaden vid slutet av 1980-talet var en av de mest öppna telemarknaderna i världen (Karlsson 1998:128).

Under perioden 1988-91 togs fler och snabbare steg i riktning mot marknadsanpassning. Inte minst påbörjades en ganska omfattande bolagisering – något som socialdemokraterna tidigare ställt sig ytterst skeptiska till. Förenade Fabriksverken bolagiseras och det fattas beslut om bolagisering även av Vattenfall och Domänverket. Därtill öppnas vägen för ytterligare bolagiseringar. Exempelvis beslutas att Televerket 1992 bör byta associationsform och starka krafter verkade för att det skulle innebära en bolagisering. Det mesta händer vid början av 1990-talet. Framför allt 1991 års tillväxtproposition utgör ett avgörande steg. I budgetpropositionerna 1989-91 talades det varmt om den offentliga sektorn i allmänhet borde öppnas upp för intern och extern konkurrens. Det var inte längre nödvändigt att verksamheterna skulle bedrivas i offentlig regi.

Därmed kan sägas att vägen låg ganska öppen för den tillträdande borgerliga regeringen 1991. Det fanns emellertid en avgörande skillnad i synsätt och det gällde privatisering. Medan den borgerliga regeringen gjorde upp en lång lista på allt offentligt som borde bli privat var socialdemokraterna ganska konsekventa i sina protester. Exempelvis så yrkade socialdemokratiska motionärer på avslag på förslaget att bolagisera televerket, trots den tidigare socialdemokratiska regeringens planer på att byta televerkets associationsform. Argumentet för yrkande av avslag var den stora misstanken att televerket i nästa steg skulle privatiseras. Man motsatte sig också starkt en bolagisering av Posten trots att även detta diskuterats tidigare inom den socialdemokratiska regeringen. Författaren menar att i fallet Televerket tryckte den socialdemokratiska oppositionen hårdare på ett samhällspolitiskt synsätt än vad man gjorde vid egen regeringsställning och både i fallet Televerket och Posten slog man hårdare vakt om affärsverksformen än ett par år tidigare.

Den marknadsanpassning av affärsverken som utvecklats under perioden 1976-94 kan i korthet beskrivas som en stegvis förändring. Det började med att verken successivt fick ökad autonomi, framför allt när det gäller möjligheter att ta upp lån och planera investeringar. Därefter sker olika former av renodling som innebär att

myndighetsuppgifter lyfts från affärsverken. Det tredje steget är att bolagisera.

Under denna förändringsprocess har det förts diskussioner kring relationen mellan marknadsanpassning och allmännytta – även om dessa diskussioner inte varit omfattande och distinkta. Framför allt socialdemokraterna, vänsterpartiet, centerpartiet och miljöpartiet har gett uttryck för att flertalet av affärsverken har särskilda uppgifter av stor samhälls- eller betydelse. Det har dock inte hindrat socialdemokraterna från att bedriva en marknadsanpassningspolitik. Lösningarna har huvudsakligen varit två: För det första sker en renodling av affärsverkens uppgifter. Det innebär att dels lyfta bort myndighetsuppgifter och infrastrukturella uppgifter och lägga dem på andra organ, dels tar staten på sig ett ansvar för de politiska målen genom att köpa icke-lönsamma tjänster från affärsverken. För det andra handlar det om att reglera marknaden genom lagstiftning.

Ser vi till partiernas ståndpunkter är det framför allt socialdemokraterna som är av störst intresse eftersom det sker en successiv förskjutning i riktning mot en marknadsanpassningsvänlig politik. De mest konsekventa motståndarna till en sådan politik har, inte oväntat, varit vänsterpartiet, och i stor utsträckning också miljöpartiet. Mest marknadsvänliga har moderaterna varit, därefter folkpartiet. Centern har med sin regionalpolitiska profil ofta ställt sig tveksamma till marknadsanpassningen.

#### En förklaringsdiskussion

I avhandlingens frågeställningar ingår också att presentera ett ”förklarande perspektiv”. Att förklara händelseutvecklingen, dvs varför riksdagen vid olika tillfällen fattar beslut i riktning mot marknadsanpassning av affärsverken och socialdemokratiens eventuella omsvängning, är inget huvudsyfte och det uttrycks också genom att rubriken ”vad kan förklara marknadsanpassningen” har underrubriken ”en diskussion”. Det är således med vissa förbehåll som detta förklaringsperspektiv redovisas. Framför allt är inte det använda källmaterialet (offentliga trycket) tillräckligt för några djuplodande analyser av ”voffor di gör på dette viset”.

Förklaringsdiskussionen är emellertid intressant och inspirerande. Författaren laborerar med både ”rationella” och ”icke rationella” förklaringar. I de rationella förklaringarna ingår även strukturella på det sättet att aktörerna försöker på ett rationellt sätt ta hänsyn till olika omgivningsfaktorer. Icke rationella förklaringar innebär i korthet att aktörerna inte riktigt är medvetna om vad de beslutar och/eller att de inte är klara över effekterna av besluten även om de var för sig försökt vara rationella. Sju rationella förklaringshypoteser behandlas och den troliga förklaringskraften bedöms. Dessa är följande: parti-strategiska skäl (ej trolig), ideologiska förändringar (möjlig), affärsverkens agerande (trolig), förändrade parlamentariska förhållanden (ej trolig), den tekniska utvecklingen (trolig, särskilt för vissa verk), den ekonomiska krisen (trolig) samt den internationella politiska utvecklingen (trolig). Sammantaget kan sägas att det troligen finns en rad samverkande faktorer.

En intressant frågeställning gäller ju den omsvängning som sker inom socialdemokratien. Att det skett en kursändring råder det nog inga tveksamheter om, men hur skall den förklaras. Det räcker inte med att hänvisa till de redovisade rationella förklaringshypoteserna. Det finns vissa irrationella moment i processen. Bland de ”irrationella” förklaringsmodeller som i korthet tas upp till behandling är March och Olsens Garbage Can-modell, Kingdons teori om policyfönster, Douglas Norths ”path-dependancy” och Charles Lindbloms inkrementalism. Ingen av dessa modeller träffar riktigt mitt i prick. Istället framhålls en modifierad variant av inkrementalistiskt beslutsfattande. Det handlar inte om ett beslut utan en lång rad beslut av mer eller mindre betydelse gått i marknadsanpassande riktning. Beslutsfattarna kan vid varje enskilt beslut varit medvetna om olika handlingsalternativ och deras kortsiktiga konsekvenser, dvs aktörerna kan ha varit rationella. Även om aktörerna vid varje beslutstillfälle är rationella kan slutresultatet bli något annat än vad man skulle önska om man kunnat överblicka hela processen. Konkret skulle man då kunna säga att om de socialdemokratiska riksdagsledamöterna hade kunnat överblicka hela processen från de första stegen i början av 1980-talet fram till dagens bolagiseringar

kanske man inte tagit de aktuella besluten. Samtidigt pekar ändå författaren på att det över tid vuxit fram en slags strategi inom socialdemokratien som han kallas funktionskapitalism, dvs en marknadsanpassning eller ”kapitalisering” av affärsverkens verksamhet men samtidigt behålla ägandet. Författaren avslutar med att framhålla affärsverkens roll när väl snöbollen satts i rullning. När processen i riktning mot marknadsanpassning kommit igång startas krafter som driver den vidare och som inte är så lätta att hindra.

### Några kritiska reflexioner

Avhandlingen är intressant och behandlar ett stycke viktig nutidshistoria. Den är välskriven och väl avvägd. Några kritiska reflektioner vill jag ändå redovisa.

1. När det gäller de tre dimensionerna av marknadsanpassning kan man undra hur de står i förhållande till varandra. Kan man tänka sig att det sker en renodling utan att detta har med marknadsanpassning att göra? Finns det en slags determinerande logik i detta på så sätt att autonomi driver fram renodling som i sin tur driver fram konkurrensutsättning (avreglering)? Sett på detta sätt är de tre dimensionerna mer än ett klassificeringsinstrument. De är snarare början till en empirisk teori som mer utvecklad skulle kunna användas som analys av vilken förändringslogik som förekommer i statsförvaltningen.

2. Argumenten bakom besluten om olika inslag av marknadsorientering av de affärsdrivande verken kan vara ideologiska eller pragmatiska. När det gäller socialdemokraterna menar författaren att deras motiveringar oftast varit av pragmatisk karaktär: ”Man genomför marknadsanpassade förändringar för att man anser sig vara tvungen till det” (s 239). Även om en sådan motivering är mer pragmatisk än att hävda att privatisering och konkurrens i sig är bra kan man ändå hävda att denna föreställning – ”att man är tvungen” – är ideologisk. Genom att hävda att en viss förändring är nödvändig på grund av den teknologiska utvecklingen, konkurrensen eller för att åstadkomma tillväxt ges en språklig legitimering för vissa beslut (jfr Elan-

der 1978: 168-173). De pragmatiska argumenten kan sägas ingå i ett ideologiskt mönster som svävar på en högre nivå än de mer jordnära ideologiserade argumenten. Det som ibland kallas för ”nyliberalistisk förvaltningspolitik”, såsom New Public Management, Managerialism och modern managementfilosofi, är ju en slags ideologi, dvs verklighetsbeskrivningar, värderingar och handlingsnormer. Denna ideologi fick ett starkt genomslag i hela västvärlden från slutet av 1970-talet, inte minst genom OECD:s försorg. I svensk tappning har den fått en något annorlunda utformning är i t ex Storbritannien eller Nya Zeeland, för att ta de mest kända exemplen, men likväl finns det vissa gemensamma drag: renodling, autonomi och konkurrens utgör en del av kärnan i denna ideologi. Den socialdemokratiska regeringen anammade en ”NPM-light” filosofi. Därmed kan man hävda att bakom pragmatismen finns ideologiska förändringar. En internationell utblick i litteraturen kring den nya ”managerialismen” skulle varit användbar i detta sammanhang (se t ex Pollitt & Summa 1997).

3. Till listan av tänkbara förklaringar till händelseutvecklingen med affärsverken skulle jag vilja tillföra ett par. För det första gäller det de idémässiga spänningarna inom socialdemokratien i allmänhet och i regeringskansliet i synnerhet. Rune Premfors har träffande angett tre fraktioner som gjorde sig gällande under 1980-talet, nämligen ”traditionalisterna”, ”decentralisterna” och ”ekonomisterna”, varav den tredje gruppen argumenterade för olika former av marknadsorientering (Premfors 1991). Det har legat utanför avhandlingens ram att närmare granska departementens inre liv under den aktuella perioden, men eftersom denna förklaring faktiskt antyds här och var kunde den kanske ha haft en egen plats på listan.

4. En av tänkbara förklaringshypoteser som anføres i avhandlingen är affärsverkens egna agerande i riktning mot marknadsanpassning. I detta sammanhang skulle man också kunna lyfta fram andra aktörer, inte minst de kända stabsmyndigheterna RRV och Statskontoret. Det finns ju en föreställning – som väl inte är empiriskt belagd – som säger att olika marknadsanpassningsreformer i statsförvaltningen har drivits fram av en liten grupp tjänstemän på finans-

departementet, RRV och Statskontoret. Även i detta fall hamnar vi utanför ramen för avhandlingen, men det uppmanar till ingående studier av vilken politisk betydelse olika myndigheter har haft och har i förvaltningspolitiken. Här finns det mycket kvar att studera.

5. I den engelska sammanfattningen sägs följande: ”In conclusion, the Social Democrats may have applied what in this thesis is called a functional-capitalist strategy” (s 264). I avhandlingens abstract finns samma text återgiven. Om jag vore endast engelskspråkig skulle jag få intrycket av att socialdemokratien anammade en strategi. Men slutdiskussionen ger intrycket av att det inte är frågan om någon strategi utan ”ett stegvis knåpande, lappande och lagande från statsmakternas sida”, för att tala med Evert Vedung.

Samtidigt kan man ju peka på att det sker en ganska omfattande kursförändring i slutet av 1980-talet, eller början av 1990-talet. I Verksledningspropositionen från 1987 delar regeringen uppfattningen ”att affärsverksamhet under överskådlig tid kommer att drivas i verksform” (Prop. 1986/87:99: 108). Bara fyra år senare hävdas att ”Möjligheterna för staten att i sin affärsverksamhet ta hänsyn till sociala och regionalpolitiska mål är inte beroende av verksamhetens associationsform, dvs om den bedrivs som affärsverk eller som statsägt bolag” (Prop 1990/91:87: 132).

Detta väcker frågan om det handlar om stegvisa förändringar vars konsekvenser var svåra att förutse eller det faktiskt handlar om en ny strategi som tog sin ordentliga utformning i slutet av 1980-talet?

6. Det finns en aspekt på den förändrade förvaltningspolitiken som jag skulle vilja formulera som en hypotes och det är följande: när det är dags att tala om vad som kan och bör göras för att öka tillväxten kan tidigare och annars omhuldade principer och heliga kor slaktas i rask takt. Det förefaller ju vara så att den kanske tydligaste omsvängningen inom den socialdemokratiska regeringen sker i samband med den sk tillväxtpropositionen 1991. En annat uttryck för detta är när Statskontoret i rapporten ”Förvaltningspolitik för tillväxt” (1998) karakteriserar den nuvarande förvaltningspolitiken på följande sätt:

”Den rådande förvaltningspolitiken uttrycker en betydande skepsis mot att den offentliga förvaltningen bedriver någon form av kommersiell verksamhet, att verksamheten sker i bolagsform eller att stat och kommun äger bolag. Skälen är att kommersiella verksamheter kan komma i konflikt med myndighetsutövning och att aktiebolag är till för affärsverksamhet och att en sådan verksamhet skall klara sig på en marknad. Kommersiella verksamheter bör alltså skiljas organisatoriskt från myndigheten och läggs de i bolag så bör bolaget snarast privatiseras” (Statskontoret 1998: 128)

Detta är således Statskontorets tolkning av nuvarande förvaltningspolitiska hållning och är denna tolkning riktig så har ju även gränsen mot privatisering i stor skala brutits. Denna gräns har ju trots allt varit viktig för socialdemokraterna. Men, som sagt, när det handlar om tillväxt så förefaller den sk nyliberala förvaltningspolitiken få en framträdande plats.

Sammantaget kan sägas att avhandlingen är en tämligen detaljerad granskning av partiernas och framför allt socialdemokraternas ståndpunkter vad gäller marknadsanpassning av affärsverken som de framkommer i Riksdagen. Författaren leder inte oss inte till några teoretiska djup, men det är inte heller avsikten. Det författaren avsett att göra har genomförts på ett bra sätt.

Stig Montin

## Referenser

- Elander, I., 1978. *Det nödvändiga och det önskvärda. En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940-72*. Stockholm: Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia.
- Karlsson, M., 1998. *The Liberalisation of Telecommunications in Sweden. Technology and Regime Change from the 1960s to 1993*. Linköping Studies in Arts and Science No. 172. Linköping: Linköping University.
- Pollitt, C. – Summa, H., 1997. *Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries, Public Money and Management*, January-March 1997, 7-18.

Premfors, R., 1991. The ”Swedish Model” and Public Sector Reform, *West European Politics* 14, 3 (July), 83-95.

Regeringens propositioner, 1986/87:99, 1990/91:87 Statskontoret (1998), *Förvaltningspolitik för tillväxt*. Stockholm: Statskontoret. 1998:11A.

ERIK MELANDER: *Anarchy Within: The Security Dilemma Between Ethnic Groups in Emerging Anarchy*. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research 1999. (Report No. 52)

Melanders avhandling i freds- och konfliktforskning inleds efter introduktionen med en idehistorisk översikt över Säkerhetsdilemmat (SD) och relaterade begrepp. Hans definition av ett SD kräver defensivt orienterade aktörer; att ett förstaslag har fördelar; att den ena parten förlorar säkerhet när den andra försöker öka sin; samt att parterna är osäkra om varandras avsikter. Det finns då bara tre sätt på vilka defensivt orienterade och rationella aktörer kan komma i krig med varandra: SD, *information failure* (att de framgångsrikt vilseleder varandra om sina sanna preferenser) och *commitment problem*: maktbalansen är under förskjutning och den tendentiellt vinnande parten lyckas inte övertyga förloraren om att denne inte har något att frukta därav. Författaren visar hur SD behandlas av Thukydides, Macchiavelli, Hobbes, Posens och Melander. Det nya med de tre sista är att de behandlar inomstatliga konflikter med stigande precision. Han gör två avgränsningar: 1) till aktörer som definierar sina kollektiviteter *etniskt* (härunder gemensamma anfäder) och framställer krav på deras vägnar; 2) det handlar om huruvida lågnivåkonflikter eskalerar eller ej i stater *under politisk förändring*.

I kap. 3, ”Fearful, but not MAD” ställer han, inspirerad av en klassisk artikel av Jervis, först upp de villkor hans spelmodell skall uppfylla: preferensordningarna skall göra krig till en verklig möjlighet (i motsats till Mutually Assured Destruction); dessutom skall aktörerna vara lika i fråga om information och handlingskapacitet samt vilka preferenser de kan ha.

I modellen representeras varje sida av en enhetsaktör som på basis av överväganden om säkerhet beslutar om eskalation till fullt krig (*Restraint Breakdown*) eller ej. Han brukar endast våld i självförsvar (inklusive preemptivslag för att reducera ett hot) och kallas då *moderate* – eller kan vara *revisionist* och eventuellt bruka våld för att nå mål ändrade status quo. I första draget har alla aktörer valet mellan C (”samarbete”) eller D (här: att bruka våld). Väljer båda samma strategi, är spelet slut; valde de olika, får C-väljaren ett andra val tillfälle; eftersom aktörerna antas vara *resolute*, d.v.s. hellre slå tillbaka än kapitulera, väljes då D.

Sex utfall med deras nyttovärden kan uppstå, alltså 720 möjliga strikta preferensordningar för varje aktör. Antagandet om *resolute* aktörer begränsar dem till 120. Eftersom Melander undersöker villkoren för Nash-jämvikt (där jag inte kan tjäna på att byta strategi om jag tror att Alter behåller sin), fortsätter han att eliminera dominerade strategier och får till slut bara två kvar: 1) angripa om man är *revisionist*; börja med samarbete, men stå emot angrepp om man är *moderate*; 2) angripa oavsett vem man är. Hans *moderates* och *revisionists* skiljer sig endast därigenom att ömsesidigt samarbete är bäst för de förre, näst värst för de senare. Ingen aktör vet vem den andre är, båda att sannolikheten för att han är *revisionist* är  $p$ . Det ger ett 2x2 spel med ofullständig information. För detta analyserar författaren fram ett sannolikhetsvärde  $p^*$  som en funktion av aktörernas nytta av de sex olika utfallen; om sannolikheten  $p$  för att vara *revisionist* ligger över  $p^*$ , så får vi den enda jämviktspunkten genom att båda, oavsett vem de är, väljer D och vi får eskalation till krig; ligger  $p$  under  $p^*$ , så får vi en variant av Hjortjakten (som skiljer sig från Fångens Dilemma genom att ömsesidigt samarbete ger bäst resultat för båda parter i det förra spelet, men näst bäst i det senare), där båda strategierna – om valda av båda spelarna – kan ge jämvikt.

Ett nytt villkor tillägges: ovilja att ta risker. Det framkalkylerade  $p^{***}$  som blir vattendelare mellan jämviktsmöjligheter visas ligga under  $p^*$ ; Melander antar det vara ett nödvändigt villkor för att båda väljer den samarbetsorienterade strategin att  $p$  ligger under såväl  $p^*$  som  $p^{***}$ .

Med utgångspunkt härifrån deduceras att sannolikheten för *Restraint Breakdown* hos en *moderate* dels beror på sannolikheten för att den andre är *revisionist* (*perceived hostility*), dels på sex specificerade relationer mellan aktörernas nytta av de sex tänkbare utfallen. Verbalt formulerat antas att risken för ensidig eskalation är större, 1) ju lägre nytta status quo tillskrives; 2) ju högre nytta som väntas av att slå först; 3) ju mera uthärdligt krig ter sig; 4) ju sårbarare aktören är; 5) ju större nytta ömsesidigt samarbete har, och 6) ju större nytta ett preemptivslag har. För att se hur känsliga konklusionerna är ändrar Melander de ovannämnda preferensordningarna något och får en *irresolute moderate* resp. *restrained revisionist*; deras strategival skiljer sig föga eller icke från de ursprungliga.

I kap. 4, ”Quantity of Fear” studeras de 85 konfliktpar inom stater under 1990-1994 för vilka han har fullständiga data på sina variabler. Den beroende variabeln handlar om att preemptivt ge sig in på etniskt krig och rensning i full skala och korreleras med tre oberoende: 1) separatistiska ambitioner (ju starkare, desto lägre ligger nyttan av status quo och därför större eskalationsrisk); 2) etnoterritoriell koncentration (vilken antas omvänt mot förstaslagsfördelar och därmed ge mindre eskalationsrisk); 3) demokrati (vilken antas reducera osäkerhet och därmed eskalationsrisken). Dessa variabler operationaliseras på ett sorgfälligt genomtänkt sätt med hjälp av föreliggande databaser, väsentligen Gurr’s *Minorities at Risk* samt *PolityIII*d.

Redan i tabell 2 (s. 96) kan man se att de tre korrelationerna är starkt statistiskt signifikanta förutom att gå i förväntad riktning. Ännu vackrare resultat fås genom multipel logistisk regression: om alla tre oberoende variabler har ”fel” värde, är eskalationsrisken 87%; om två har det, är det 21-34%; om en enda, så 1-3%; och om ingen, så 0.1%. Resultaten visas också vara robusta: om man eliminerar två statistiska avvikare bland de 85 fallen, så gör det föga skillnad. Om sambandet med separatistiska ambitioner är föga överraskande för någon och det med demokrati för några forskare men inte andra (se nedan), så är det starka negativa sambandet med etnoterritoriell koncentration och eskalation defi-

nitivt ett nytt och intressant resultat utöver att styrka aspekter av Melanders modell.

I de följande kapitlen går författaren över till kvalitativ prövning i två fallstudier från Bosnien-Hercegovina: konflikterna mellan – förenklat uttryckt – serber och kroater resp. serber och muslimer. I kap. 5, ”Into the Bosnian quagmire”, motiverar respondenten valet av fall, går igenom de sju variabler som i kap. 3 antogs påverka ensidig eskalation hos en *moderate*, redovisar källor och presenterar sin stipulation av aktörerna: ”den serbisk-nationalistiska fraktionen”, ”den kroatisk-nationalistiska fraktionen” och ”den bosniska regeringen” (eftersom jag inte *a priori* postulerar någon vara mera legitim än någon annan, kallar jag dem i fortsättningen Serben, Kroaten och Muslimen). Han presenterar därefter militära maktbalanser och skisserar bakgrunds-situationen. I kap. 6, ”The Dilemma from Karadjordjevo” låter han Serben resp. Kroaten ta ställning till om han skall gå till angrepp på den andre eller hålla avtalet att dela Bosnien mellan sig (vilket antas ingånget vid ett möte i K. mellan Tudjman och Milosević våren 1991). Han resonerar sig systematiskt igenom vilka värden på de sju ovannämnda variablerna han vill tillskriva Serben resp. Kroaten och konkluderar att balanserna mellan i vilka riktningar dessa variabler pekade gjorde *Restraint Breakdown* sannolik för båda parter, trots att båda ses som primärt defensivt, icke revisionistiskt, orienterade, så att ett genuint SD förelåg (de andra rationella förklaringarna kommer inte i fråga mellan icke-revisionister). Kap. 7, ”When information fails”, utför samma exercis för Serben och Muslimen, med annan konklusion: eftersom Serben inte kan ha sett något allvarligt angreppshot, handlar det inte om ett SD, heller inte om *commitment problem* (även om förväntad långsiktig makt-förlust är ett rimligt antagande). Därmed återstår bara informationsbrist som rimlig förklaringsmodell: Muslimen förstod ej, trots blodig serbisk retorik, hur hotad Serben kände sig och hur fast besluten denne var att förhindra hotet med alla medel; dessutom övervärderade Muslimen det stöd han kunde vänta från tredje parter: Kroaten och Väst.

I kap. 8, ”Local Security Dilemmas and Manipulating Elites”, går författaren vidare i teori-

byggande, nu för ”lokala säkerhetsdilemman”, där manipulation från beslutsfattaren ses som en viktig faktor. Han ställer upp en spelmodell med två aktörer på vardera sidan: makteliten och gräsrotterna, de senare i valet mellan att tro deras egen elit om föreliggande hot eller att den manipulerar gräsrotterna genom överdrifter.

I slutkapitlet konstaterar Melander att alla hans sju i kap. 3 deriverade hypoteser fick empiriskt stöd, kvantitativt för de på så sätt testade och kvalitativt för samtliga; han diskuterar också tänkbara möjligheter för att detta stöd skulle kunna vara vilseledande. Den avslutande frågan gäller vad som från de uppnådda forskningsresultaten kan sägas om hur SD kan upphävas. Gentemot anarki-komponenten skulle man i inomstatliga fall kunna stärka statens handlingskraft – men å andra sidan utgör staten ofta problemet snarare än lösningen. Osäkerhet kan reduceras genom demokratisering, ansträngningar från tredje parter och tillitsskapande åtgärder. Utvecklingsbistånd kan höja nyttan av status quo och så reducera risken för ensidig eskalation; fredsbevarande styrkor kan reducera sårbarhet och därmed risken för eskalation. Genom att delvis uppfylla etnonationella ambitioner kan man undgå att undertrycka eskalera dem. Så långt handlar det om att utnyttja de kausalsamband korrelationerna antas manifesteras. På en punkt kommer Melander emellertid till en motsatt praktisk slutsats: trots att etnonationell koncentration styrker stabilitet, ses varken folkflyttningar eller gränsdragningar efter etniska kriterier som stabiliserande, eftersom de diakroniska effekterna av att genomföra dem antas ha motsatt verkan.

Melanders avhandling är betydligt mera omfattande än sidantalet (254) låter ana. Redan i de fyra första kapitlen har han dels rigoröst konstruerat en modell och undersökt dess egenskaper, dels systematiskt och kompetent prövat viktiga aspekter av den kvantitativt. I de senare kapitlen skiftar han intellektuellt spår till fallstudier och kvalitativa argument. Med så stora ambitioner kan det inte förundra att resultatet blir något ojämnt. Låt mig därför anföra några problematiska punkter.

Författaren lägger stor vikt vid att det handlar om en rationell modell och motiverar detta val,

som det i sig inte finns grund att kritisera, ej heller att avhandlingen inte gjorts *ännu* mera omfattande genom att också se på andra modeller. Frågan blir då *vilka* rationalitetsantaganden som görs (men inte motiveras i texten): nytta antas kardinalt mätbar, ett betydligt starkare antagande än normalt för tvåpersonsspel, och aktörerna antas *maximera väntevärden*. Delvis handlar detta om antaganden som behövs för att använda så starka kalkylredskap som Melander. Antagandet om maximerade väntevärden har emellertid också ett substantiellt innehåll: alternativet vore att anta att aktörerna använder ett maximinkriterium. Själv skulle jag, i linje med Morgans (1983) kritik av rationalitetsantaganden, se det senare som mera realistiskt (åtminstone bland relativt enkla rationalitetsantaganden), men må modellbyggaren ha sin frihet, särskilt som hans  $p^{***}$  bygger in något av den riskaversion i modellen som maximinlogik är ett annat uttryck för. Denna frihet (för att få en så räknebar modell som möjligt) utnyttjas också på en annan punkt: sannolikheten  $p$  för att en aktör skall vara *revisionist* antas vara densamma för båda aktörer och känd av båda aktörer. Jag vet alltså att  $p$  är sannolikheten för att Alter är *revisionist*, och att han bedömer sannolikheten för att jag är det som  $p$ ; men det förekommer epistemologiskt kuriöst att *jag* antar sannolikheten för att *jag själv* skall vara det som  $p$ ; rimligen vet jag vem jag är. Det kunde ha varit värt att undersöka om denna kuriositet får några konsekvenser för modellen eller blott innebär att informationen är litet mera ofullständig än explicit antaget.

Det ligger, om inte en motsättning, så åtminstone någon diskrepans, mellan författarens avgränsning till just *etniska* konfliktsituationer (som han definierar dem) och att han begränsar sig till ett traditionellt och väsentligen militärt begreppet *societal security* (Wæver et al. 1993; Roe 1998), där de viktiga hoten är mot t.ex. kollektiv identitet. Valet är helt legitimt – och avhandlingen redan omfattande – men kunde ha motiverats snarare än att tas för givet, och något kunde ha sagts om det betalade priset.

Dikotomin *moderate/revisionist* är helt central i modellbygget, och den hängs avgörande upp på huruvida en aktör är parat eller ej att bru-

ka våld för att ändra *status quo*. Så länge *status quo* används som odefinierat grundbegrepp i modellen skapar detta inga problem. När författaren går över till fallstudier blir det däremot stundom något oklart vilket empiriskt innehåll begreppet får; i varje fall avviker detta från traditionella konceptioner. I det serbisk-kroatiska fallet står *status quo* inte för en *existerande* territoriefördelning men för någon *tänkt framtida* fördelning, hypotetisk eller definitiv, entydig eller blott principiellt fastlagd, beroende på vad man tror om vad Tudjman och Milosević avtalade i Karadjordjevo, vilket ännu får anses vara otillräckligt utrett. Ännu mera apart blir det i det serbisk-muslimska fallet, där *status quo* *inte* är gällande konstitution och territoriefördelning, men en tänkt framtida maktförskjutning till muslimsk fördel kombinerad med en kommande självständighet och tänkt konstitution (som enhetsstat) för Bosnien-Hercegovina. Där ett traditionellt *status quo* begrepp skulle se Muslimen som *revisionist*, parat (som Melander dokumenterar) att bruka våld för att secedera och få en ny konstitution, medan Serben försöker fasthålla *status quo* med alla medel, byter Melanders begrepps användning rollerna mellan dem. Detta ger intryck av en viss godtycklighet.

Den kvantitativa analysen behandlar 85 fall, varierande betydligt i fråga om hur klart de kan ses som rena tvåpartskonflikter, resp. man kan skönja en central beslutsfattare hos parterna. Valet av två till fallstudier för kvalitativ analys är olyckligt, till synes mera dikterat av var Melander hade förhandserfarenheter än analytiska överväganden. För det första tillhör fallen i B-H de relativt få bland de 85 som måste modelleras som ett (minst) trepersonspel för att få mycket begrepp om dynamiken. I den klassiska teorin för trepersonspel (von Neumann & Morgenstern 1944) blir då lösningen (antaget att ingen kan vinna på egen hand) mängden av de tre möjliga tvåpersonskoalitionerna; lägger vi till Rikers (1962) kriterium om minimala vinnande koalitioner, så elimineras en serbisk-muslimsk koalition och de två andra återstår (båda funna i olika faser i det faktiska konfliktförloppet, medan en serbisk-muslimsk aldrig var aktuell). När Melander bryter upp detta trepersonspel i tre tvåpersonspel, varav två analyseras, blir kon-

sekvansen att Muslimen resp. Kroatien kommer att ses som tillhörande Naturen snarare än som aktörer. De två fallen ligger extremt också i andra avseenden: i få fall av de 85 är det rimligt att lokalisera en antagen central beslutsfattare *utanför* den stat där konflikten utspelas, och i de flesta av dem är det lättare än för B-H att utan betydande förlust av realism modellera en central beslutsfattare. I de valda fallen är det ofta problematiskt hur beslutsfattandet har sett ut, med tanke på att det både på serbisk och kroatisk sida förelåg kombinationer av gemensamma och motsatta intressen mellan en statsledning och ledningen för resp. etnisk grupp i B-H, och ibland synes det effektiva beslutsfattandet ha legat ännu lägre: i Centralbosnien förelåg sommaren 1993 i tre grannstäder alla de tre tänkbara kombinationerna av två mot en.

Melanders slutsats i fallet Serben-Muslimen blev att det inte rörde sig om ett SD, eftersom Serben inte kan ha sett sig militärt hotad. Här finns det anledning att sätta frågetecknen, även om påståendet upprepas många gånger (s. 51, 115, 178, 185, 198, 209 och 218). Vi kan ju föreställa oss följande bosnisk-serbiska resonemang: ”Vi ser överlägsna ut, men antag att 1) de andra allierar sig mot oss; 2) de blir erkända som legitim regering och förbundshären måste lämna B-H; 3) vår överlägsenhet i flyg elimineras genom ett flygförbud—utom för helikoptrar, där de andra ligger bättre till; 4) vår förmåga att blockera offensiver genom överlägset artilleri försvagas av krav att dra tillbaka detta från de största muslimska truppkoncentrationerna; 5) vi tvingas uttänja våra linjer genom att omringa enklaver som förklarar vara säkra zoner för offensivberedda muslimska styrkor där; 6) vi inte kan få mera material från Jugoslavien, samtidigt som man bistår våra fiender med träning och vapen; 7) NATO går in i kriget i full skala och bombar ut vår militära infrastruktur; 8) Kroatien då utnyttjar tillfället till en storinvasion. I så fall ligger vi mycket illa till.” Alltsammans sund värstafallsanalys, t.o.m. en tämligen försiktig sådan, eftersom allt detta faktiskt visade sig inträffa.

I kap. 8 om lokala säkerhetsdilemman synes Melander förutsätta att det genomgående är centrala beslutsfattare som manipulerar hotbil-

der uppåt och därigenom ökar risken för lokala eskalationer. Analyser av propaganda från Belgrad och Zagreb (Malešić 1993; Thompson 1994) kan synas stödja detta, men med en viktig invändning. Enligt min erfarenhet har ”utanförbefolkningarna”, främst Krajina-serber, bosniska serber och Hercegovina-kroater alltid varit (ännu) mera nationalistiska än deras landsmän i Serbien och Kroatien, och de har sett sig som mera hotade—vilket med tanke på 1940-talets historia är fullt begripligt.

Till sist en kommentar rörande Melanders praktiska konklusioner i slutkapitlet. I kap. 4 visades att två variabler bidrar till stabilitet mot eskalering: demokrati och etnoterritoriell koncentration. Bland recepten för att övervinna SD anför han så demokratisering men—med ovan anför argument—*inte* befolkningsomflyttningar eller gränsdragningar på etnisk basis. Man kan här göra två invändningar. Den ena har att göra med det komplexa sambandet mellan krig och demokrati. Det synes råda omfattande enighet om följande ting: 1) demokratiska stater skiljer sig inte från andra i fråga om deltagande i internationella krig; 2) demokratier kommer inte i krig *med varandra*; 3) demokratier löper mindre risk än andra för inbördeskrig. Så långt synkroniska korrelationer; men det finns också ett intressant resultat om processer (Mansfield & Snyder 1995): stater under *demokratisering* löper betydligt större risk för inbördeskrig än både stabila demokratier och stabila autokratier. Demokrati och etnonationell koncentration är således analoga: för att på lång sikt komma till ett tillstånd där krig blir mindre sannolikt måste man passera en fas där krigsrisken är *större* än tidigare. I ex-Jugoslavien kom demokratiseringen vid värst tänkbara tidpunkt, givet alla andra indikatorer på hög krigsrisks (Wiberg 1994, 1996). Melander har måhända övertygande argumentation parat varför man bör dra motsatta slutsatser vid receptskrivande; men den presenteras inte. Den andra invändningen är att Melander förefaller något dogmatisk i sin vägran att dra slutsatser från resultatet om etnoterritoriell koncentration. Min empiriska impression är att hans diakroniska argument är hållbart rörande befolkningsomflyttningar: om en situation är så tillspetsad att de ”behövs”, tenderar de att vara

omöjliga att genomföra i så avtalade och ordnade former att de inte förvärrar situationen på både kort och tämligen lång sikt. En annan sak är gränsdragningar på etnisk basis. En av de mycket få stabila gränser som skapades efter första världskriget var den tysk-danska, som just var baserad på folkmröstning, och blev nästan ”etniskt perfekt”, med c:a 15,000 dansksinnade söder om den och 25,000 tysksinnade norr om den. Här saknas en utredning av under vilka omständigheter etniska gränsdragningar kan förväntas ha vilka effekter.

Melander har egentligen nästan skrivit två avhandlingar i en. Kap. 1-4 bildar ett sammanhängande helt och är ett imponerande arbete genom sin kombination av stringent modellbyggande och rigorös empirisk prövning, och flyttar definitivt forskningsfronten framåt; mina anmärkningar till dessa avsnitt är marginella. Den andra delen är däremot mera problematisk, trots att det finns en hel del gott att säga om källredovisning, systematiska och teoretiskt styrda resonemang, m.m. Det är svårt att undgå intrycket att författarens normativa engagemang inte bara—helt legitimt—har varit en inspiration, men också har lett till en *Vorverständnis* som närmast varit snedvridande. I någon mån kommer han också att betala priset för att bryta nya metodologiska banor, där inga färdiga rutinmetoder förelåg. Mina kritiska anmärkningar bör därför inte undanskymma det samlade intrycket att Melanders avhandling som helhet betraktad ligger långt över genomsnittet.

Håkan Wiberg

## Referenser

- Malešić, Marjan, ed. 1993. *The Role of Mass Media in the Serbian-Croatian Conflict*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar (Rapport nr 164).
- Mansfield, Edward & Jack Snyder 1995. ”Democratization and the Danger of War”. *International Security* 20 (1): 5-38.
- Morgan, Patrick M. 1983. *Deterrence. A Conceptual Analysis*. Beverly Hills, London & New Delhi: Sage.
- Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven & London: Yale University Press.
- Roe, Paul 1998. The Inter-Societal Security Dilemma: Ethnic Violence in Krajina and Transsylvania. Unpublished Ph.D. thesis, Dept. of International Relations, University of Wales at Aberystwyth.
- Von Neumann, John & Oskar Morgenstern 1944. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Thompson, Mark 1994. *Forging War. The Media in Serbia, Croatia and Bosnia-Hercegovina*. London: Article 19, International Centre Against Censorship.
- Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup & Pierre Lemaitre, with David Carlton, Kristian Gerner, Torben Hansen, Martin O. Heisler, Zig Layton-Henry, B.A. Roberson & H. Wiberg 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.
- Wiberg, Håkan 1994. ”The Dissolution of Yugoslavia: A Study of Interaction”, i Frank D. Pfetsch, ed.: *International Relations and Pan-Europe*, 361-387. Münster: Lit Verlag.
- Wiberg, Håkan 1996. ”Third party intervention in Yugoslavia: problems and lessons”, i Jaap de Wilde and Håkan Wiberg, eds.: *States, IGOs and Peace in Europe: An Introduction to the Institutionalization of European Security*, 203-226. London: I.B. Tauris.

PETER ESAIASSON OCH SÖREN HOLMBERG: *Representation from Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot 1996: Dartmouth.

Den osedvanligt livliga och resultatrika val- och parlamentsforskningen i Göteborg har under årens lopp avsatt en räckta större arbeten; några har mer än andra karaktär av landmärken. Bland dem skall definitivt inräknas Peter Esaiassons och Sören Holmbergs majestätiska och i många avseenden imponerande bok *Representation from Above*, utkommen för ett par år sedan, som handlar om riksdag och riksdagsledamöter i Sverige samt om den representativa demokratin därstädes. Inlednings- och avslutningskapitlen oräknade har boken tre delar, som tar upp olika aspekter av representativitet—de välfunna benämningarna på dessa delar lyder ”Repre-

senting the People”, ”Persuading the People” och ”Deciding for the People”. Boken har 15 kapitel, och författarna delar ansvaret för samtliga kapitel. En arbetsfördelning har dock funnits – Esaiasson har utformat sju kapitel, medan Holmberg har utformat fem kapitel. De resterande tre kapitlen har författarna utarbetat tillsammans. Sex kapitel har tidigare versioner i boken *De folkvalda*, utgiven år 1988 av Esaiasson och Holmberg, men i huvudsak är ändå fråga om ett nytt arbete snarare än en översättning. Nya data har tillkommit, nya kapitel har tillfogats, gamla kapitel har reviderats, den teoretiska ramen har utbyggt och preciserats.

Arbetets titel uttrycker dess huvudkonklusion. Sverige är, fastslår författarna, en representativ demokrati, där det representativa inslagets riktning är uppifrån ned, inte nedifrån upp. Folket styrs, folket styr inte. Denna regel har undantag, men inte så många och så stora att regeln allvarligt kan ifrågasättas. Författarna förankrar sin regel i en uppsjö empiriska forskningsrön, beledsagade av övertänkta och träffande reflexioner kring rönens relevans för prövningen av centrala satsar och påståenden i demokratisk teori. Det är onekligen en styrka i framställningen att denna koppling till teorier om demokrati finns och kultiveras; måhända överdriver författarna dock själva denna styrka. De säger sig vara överraskade därav att så många empiriska studier av representation undviker att knyta an till demokratisk teori; de är också överraskade därav att så många studier av demokratisk teori försummar relevanta empiriska rön. En sådan brist vill de inte vidkännas: de skriver, litet självgratulerande, att de genom att låna teorier och begrepp från olika forskningsfält har försökt överkomma den olyckliga fragmentering som utmärker modern statskunskap. Två saker kan härtill sägas. Den ena är att de försummelser som påtalas väl ändå inte är väldigt allmänna, inte ens och kanske t.o.m. allra minst i Sverige, där t.ex. Leif Lewins fina produktion på området är genomsyrad av ambitionen att låta teori och empiri genomlysas varandra. Det andra är att den stora debatten om disciplinens fragmentering nog har gällt och gäller andra och större ting än de författarna talar om. Vad man diskuterat är, bl.a., om den internationella politiken är och bör vara en integrerad

del av statskunskapen eller om den skall betraktas som en vetenskaplig disciplin i egen rätt; frågan om studier av demokratisk teori i tillräcklig mån beflitar sig om empiriska fynd är naturligtvis i sig viktig men ändå på något sätt perifer i sammanhanget.

Boken representerar genomgående statsvetenskaplig forskning på hög nivå. Materialet är brett, metodsäkerheten är hög, de operativa frågeställningarna är klara, slutsatserna är i allmänhet väl underbyggda. Bokens innehåll är så rikt och mångförgrenat att det inte kan i detaljer här utredas, refereras och bedömas. Denna anmälan skall i stället kretsa kring ramar och design, och en första anmärkning kan vara att den teorilavett från vilken undersökningens startskott avfyras inte ter sig helt stadig. Olika utsagor av teoretisk natur ter sig sålunda smått konfunderande. Den modell som författarna genom hela boken vrider och vänder på är ”The Responsible Party Model” (i fortsättningen här RPM). Den mest berömda versionen av denna modell, skriver författarna i bokens första mening, är Westminstermodellen. Detta kan inte vara riktigt – om än uttrycket Westminstermodellen i olika sammanhang har givits litet olika betydelser, måste modellen ändå rimligtvis vara överordnad RPM som fokuserar på partiernas position och betydelse; därmed på bara en av de många komponenter som formar ett Westminsterstyre. Vidare kan man undra om Westminstermodellen och RPM egentligen skall ha så mycket med varandra att skaffa – Arend Lijphart har som bekant undervisat oss därom, att Westminstermodellen står för majoritetsdemokrati, och centrala antaganden i RPM, bl.a. därom att representationen bör ha en elitistisk och icke-responsiv karaktär, synes vara i dålig överensstämmelse med en sådan demokratiform. F.ö. synes Esaiasson och Holmberg själva mena att England, Westminstermodellens prototyp, representerar en individualistiskt färgad representationskultur; om och när så är fallet, måste avståndet mellan Westminster och RPM rimligtvis vara stort. Och slutligen kan man fråga sig om Westminstermodellen överhuvudtaget behöver ha något med partier att göra. Det finns länder på vår jord som är fullfjädrade demokratier och anses vara goda representanter för ett Westminsterstyre och som

inte alls har partier – sådana länder är Kiribati, Marshallöarna, Nauru och Tuvalu. Riksdagsmännen i dessa länder inväljs som individer och inte som partimarionetter – systemen befinner sig m.a.o. så långt från RPM som man gärna kan komma.

Även över andra komponenter i analysramen kan man undra. Författarna säger att deras analys vägleds (”is guided”) av två distinktioner. Den ena skiljer mellan kollektivistiska och individualistiska representationsmodeller – de förra betonar partiernas ställning som centrala demokratiska aktörer; de senare betonar de individuella representanternas roll. Den andra distinktionen skiljer mellan elitistiska (RPM säges höra hit) och populistiska representationsmodeller – de förra betonar partiernas policy- och preferensskapande funktioner, de senare befattar sig närmast med den utsträckning i vilken väljarnas åsikter återspeglas och förverkligas i parlamentet. Dimensionen ”from above – from below” har att göra med och sammanfaller tydligen med den senare distinktionen – ”we discuss whether the representative system can best be characterized as elitist and run-from-above or populist and run-from-below”, noterar författarna (s. 4). Den första distinktionens roll i sammanhanget blir därmed oklar, då den inte synes relatera till den frågeställning författarna besvarar i bokens titel. En fråga som nog inte blir fullt utredd är hur distinktionerna egentligen förhåller sig till varandra. Om de är av varandra oberoende borde de kunna korsas, varvid fyra modeller emanerar: vi får en kollektivistisk-elitistisk modell, en kollektivistisk-populistisk modell, en individualistisk-elitistisk modell och en individualistisk-populistisk modell. Såvitt jag kan se är faktiskt alla kombinationer logiskt möjliga – representationen kan vara kollektivistisk eller individualistisk och den kan i vardera fallet vara responsiv eller non-responsiv. Implikationen av detta är emellertid att man inte automatiskt kan ta en förekomst av individualistiska drag i Sverige som intäkt för att den svenska modellen till dels löper ”from below” – i olika sammanhang (t.ex. s. 310) syndar författarna här på nåden.

Boken handlar alltså om Sverige. Varför, kan man givetvis fråga. Författarna levererar två svar. De skriver i sitt förord, litet avväpnande, att

det är naturligt för dem att intressera sig för det land av vilket de är en del – bevekelsegrunden är ganska allmän inom disciplinen som fortfarande, den komparativa genrens frammarsch till trots, på många håll och inte minst i Sverige, har en etnocentrisk framtoning. Då bevekelsegrunden emellertid är utomvetenskaplig är den ganska ointressant, och författarnas andra motivering är klart mera relevant. Esaiasson och Holmberg menar att det är påkallat att statskunskapen intresserar sig även för andra parlament än det brittiska och det amerikanska, vilka sägs vara ”still the most carefully researched in the international literature”; att blicken, när den vänds från England och USA, med fördel kan riktas mot just Sverige beror därpå, att man här kan finna en annan politisk och parlamentarisk kultur. Bilden av hur riksdagen egentligen handlar och tänker när den representerar folket i en demokrati blir, synes författarna mena, bredare och mer fullständig när en representant för ett annorlunda system intas i analysen. Den tidigare forskningen dras helt enkelt med en skevhet, som författarna vill rätta till. Det är naturligtvis, i princip, lätt att hålla dem på denna punkt. Ändå, och precis på denna punkt, blir deras resonemang svårt att följa.

Sverige kan förväntas vara en mycket god representant för RPM, menar författarna. ”The Swedish political system supplies minimal incentive for individual representation”, skriver de (s. 64). De skriver också, på annat ställe och under hänvisning till att Sverige har ett stabilt mångpartisystem, kohesiva riksdagsgrupper och ett partifavoriserande valsystem, att ”the Responsible Party Model should flourish in Sweden, if anywhere” (s. 12). Sverige är därför, menar författarna, ett bra testfall i försök att bestämma hur långt individualistiska representationsmodeller bär i en partidominerad kontext. Uppgiften och formuleringen är väldigt konstig, men bortser vi från detta, kan vi konstatera att författarna har slagit fast att Sverige utmärks av en särskild egenskap (RPM), som gör landet till ett lämpligt studieobjekt. Bara någon mening senare pekar författarna emellertid, i och för sig med rätta, på en omständighet som pekar i en helt annan riktning – då Sverige är utpräglad egalitärt, borde förväntningen vara att

landet styrs enligt en populistisk representationsmodell (from below). Om alla är lika, är det naturligt att de många bestämmer över de få: majoritetsdemokrati blir regel; regeln anger att den preferens folkmajoriteten omfattar skall bli lag. Partisystemet i Sverige, anför författarna vidare, kännetecknas av en klar uppdelning i ett socialistiskt och ett borgerligt partiblock. Implikationen härav utsågs inte direkt, men den är, får man väl tro, att jämväl denna omständighet pekar i riktning mot en populistisk representationsmodell. Sverige är m.a.o. nu inte alls ett så lämpligt forskningsobjekt – viktiga faktorer synes underminera den särskilda egenskap som författarna är på jakt efter i sitt val av Sverige. Min uppfattning är nog att de viktiga formuleringar med vilka författarna motiverar sitt val att studera just Sverige är allt annat än transparenta – de är på en gång diffusa, svårförenliga och tillkrånglade. De är dessutom på något sätt onödiga. Varför inte helt enkelt säga att uppgiften är att ge Sverige en positionsbestämning på dimensionen from above-from below (eller vad man nu vill kalla den), och därmed ge även Sverige en plats i sådana framtida jämförande studier som vill förklara variationer i position?

Bokens slutkapitel, kallat "The Not So Responsible Party Model", är skickligt skrivet och komponerat. Här drar författarna systematiskt och koncentrerat ihop de trådar som runnit igenom de tidigare empiriska kapitlen. Resonemangets kretsar kring två frågor: önskar väljarna att politikerna skall göra vad de säger sig vilja göra?; och: är politikerna benägna att göra det väljarna önskar att de skall göra? Åtminstone en av dessa frågor, hävdar författarna, borde besvaras jakande i och för ett system som representerar "from below" snarare än "from above". Kriteriet får väl sägas vara rimligt, och det tillämpas av författarna i en sträng och självkritisk granskning av hållbarheten i "from above"-tesen. Granskningen visar att "from below"-inslagen egentligen är ganska många, och att det inte sällan, då komplexiteten är stor, är svårt att avgöra vilken modell som egentligen gäller. Att "from above"-modellen skall ha ett försteg blir dock klart – klarheten är visserligen inte större än att man kan tycka att boks titeln *Representation from Above* kanske borde ha försetts

med ett frågetecken. Det skall särskilt noteras att diskussionen om hithörande ting inte har förvisats enbart till det avslutande kapitlet. Författarna lämnar inte i tidigare kapitel sina läsare i sticket – punkt för punkt genom framställningen meddelar de hur de vill tolka det eller de empiriska rön som för stunden avhandlas. Greppet är sympatiskt och läsaren går inte vilse bland bokens 320 textsidor, 78 tabeller och 10 figurer. I sammanhanget kan noteras att förlaget har gjort väl ifrån sig. Boken är en vacker trycksak.

Framställningen bygger som sagt på en uppsjö av data. Tre stora intervjuer av de svenska riksdagsledamöterna ger ett bastant grundmaterial; att intervjuerna är från 1968, 1985 och 1988 ger materialet djup i tid och inför därmed dynamik. Materialet kompletteras av intervjudata från 1991 och av från tryckta källor insamlad biografisk information; därjämte, bland annat, av en mycket omfattande innehållsanalys av riksdagsprotokollen för mandatperioden 1985-1988 och av surveydata som belyser väljarattityder. Boken ger i själva verket en god om än naturligtvis inte fullständig sammanfattning av de enorma och enormt värdefulla informationsmängder som de olika forskningsprogrammen i Göteborg framtagit och producerat. En svaghet i sammanhanget, kan man eventuellt tycka, är att resonemangen och slutsatserna i huvudsak vilar på data från mitten och slutet av 1980-talet. De beskriver därmed ett läge som inte längre är alldeles aktuellt, och det kan väl hända att Sverige i dag är mindre toppstyrt, mindre kollektivistiskt och mer populistiskt. Författarna är i varje fall inte obenägne att själva tro så – de menar, under hänvisning inte minst till politikens internationalisering, att de möjligen har studerat en svunnen period, "the representative democratic system of Sweden at the peak of the party era" (s. 13). De har antagligen rätt – en hänvisning till att Sverige äntligen skall lämna sitt väljarföraktande och egentligen ganska odemokratiska listvals-system bakom sig och nu är på väg mot ett personvalsystem är väl även lämplig i sammanhanget. Författarna låter sig emellertid inte generas av den omständigheten att de kartlagt svunnen tid, och de gör rätt däri – om de faktiskt har ambitionen att se hur långt individualistiska modeller bär i en partidominerad kontext, är det mycket

lämpligt att det system de studerar befinner sig "at the peak of the party era". Det är naturligtvis omständigheter av denna art som är avgörande i frågor om materials lämplighet – om data är "gamla" eller "nya" är ointressant, så länge de är relevanta för undersökningens syfte.

Det finns onekligen ett drag av monoton i val- och riksdagsforskningen i Göteborg, där snart sagt varje val i Sverige uppmärksammas med en egen bok. Det är lika lätt som felaktigt att göra sig lustig häröver. Vad man skall och bör notera är att envetenheten är uttryck för en medveten strävan till vetenskaplig kumulativitet; den är därför i högsta grad prisvärd. Den förutsätter egentligen, denna notering får avsluta min recension, att *Representation from Above* får en uppföljning. Om författarna nämligen har skäl för sin tro att den svenska situationen har förändrats, blir det desto angelägnare att den undersökning de lagt fram repeteras med i stort sett identiska frågeställningar men med färsk data. Analysen kan då även tas ett steg vidare, samtidigt som just fallet Sverige får en ökad relevans i och med att den beroende variabeln, d.v.s. Sveriges hemmahörande på dimensionen from above-from below, s.a.s. vaknar till liv. Analysen skall nu inkludera uppgiften att systematiskt förklara den svenska forskjutningen och därmed demokratis vändningar längs de dimensioner författarna har nyttjat i sina här avhandlade beskrivningar och analyser. Grunden för en sådan övning är lagd i och med Esaiassons och Holmbergs både övergripande och detaljerade studie av Sveriges riksdag och dess medlemmar. Undersökningens värde ligger häri, men även i den mångsidigt belysande och man frestas nästan säga uttömmande beskrivning den framtar om fallet Sverige, låt vara att det nog blir litet oklart av vad fallet Sverige egentligen är ett fall.

Dag Anckar

JAMES M. BUCHANAN – ROGER D. CONGLETON: *Politics by Principle, Not Interest: Toward Nondiscriminatory Democracy*. Cambridge 1998: Cambridge University Press.

Hos de klassiska nationalekonomerna fanns en på erfarenhet och teori grundad insikt, att politiskt beslutsfattande ofta kunde ge upphov till beslut som inte tillfredsställde allmänintresset. Här kan nämnas Adam Smiths kritik av det merkantilistiska systemet, som begränsade för konsumenterna gynnsam frihandel, och John Stuart Mills varning: "Skuggsidan och faran med representativ, liksom all annan form av, statsmakt kan reduceras till två: för det första, allmän okunskap och oförmåga eller, för att uttrycka sig mer måttfullt, otillräckliga mentala kvalifikationer i den styrande församlingen; för det andra, risken för att den är under inflytande av intressen som inte är identiska med samhällets allmänna välfärd." (Mill 1972: 262-263) [egen övers.] Detta sekels dominerande nationalekonomer har emellertid i mångt och mycket lanserat teorier och rekommendationer som inte bara har utgått ifrån att politiker är perfekt informerade, utan att de också är perfekt motiverade att agera till förmån för hela befolkningens bästa. Så när Keynes, i strid med då etablerad visdom, rekommenderade politikerna att tillåta budgetunderskott i lågkonjunkturer, gjorde han det därför att han förväntade sig att de skulle se till att budgeten uppvisade överskott under efterföljande högkonjunkturer, så att budgetbalans upprätthölls över konjunkturcykeln. Det har dock, under efterkrigstidens tillämpning av Keynes råd, visat sig att det föreligger en tendens i det politiska systemet att skapa budgetunderskott. Detta kan primärt förklaras av det faktum att politiker, som är beroende av stöd från intressegrupper och väljare, ofta finner det svårt att höja skatter och/eller sänka utgifter, trots att detta i närvaro av stora budgetunderskott skulle vara i allmänhetens långsiktiga intresse (Buchanan – Wagner 1977).

Public choice-skolan

Som en reaktion mot denna naiva syn på hur det politiska spelet fungerar, växte public choice-

skolan fram. Den menar att det för metodologisk konsekvens krävs att ekonomer, som antar att människor agerar rationellt för att uppnå sina personliga målsättningar i sin egenskap av konsumenter och producenter, också måste anta detsamma då samma människor agerar på den politiska arenan. Med andra ord är hypotesen att politiskt beslutsfattande i betydande grad inte motiveras av en omsorg om medborgarnas långsiktiga intressen, utan att det istället kan förklaras av att politikerna har incitament att gynna vissa väljargrupper och organisationer, som i utbyte mot för dem gynnsamma beslut ger politikerna sitt stöd. Tvärtemot vad vissa statsvetare (t ex Lewin 1988 och Rothstein 1996) har hävdad, finns det en relativt omfattande empirisk forskning som ger denna hypotes sitt stöd (t ex Mueller 1989, 1997, Crain – Tollison 1990, Bergström 1998).

Om vi utgår från att public choice-skolans grundläggande synsätt på politiken är korrekt, infinner sig frågan vad man kan göra åt politikernas tendens att använda sin beslutande makt för att uppnå mål som långt ifrån alltid är förenliga med allmänintresset. Det svar som den gren av public choice-skolan som studerar denna typ av frågor (kallad *constitutional economics*) ger är att politiskt beslutsfattande kan analyseras på två olika nivåer. På ett grundläggande plan har vi *konstitutionella beslut*, som fastslår det politiska systemets spelregler. Inom ramen för dessa äger sedan det ”vanliga” politiska beslutsfattandet rum. Poängen är att det finns en koppling mellan dessa två nivåer, i så motto att de konstitutionella reglerna definierar politikernas handlingsutrymme och verksamhetsvillkor. När politiker fattar ett visst beslut försöker de därigenom förverkliga sina målsättningar *till den grad de tillåts av de konstitutionella reglerna*. Följaktligen: om man finner att politiskt beslutsfattande endast gynnar delar av befolkningen, kanske på bekostnad av andra, och om man ogillar detta, då bör man studera det regelverk, konstitutionen, som styr detta beslutsfattande närmare. Därmed inte sagt att konstitutionen är det enda som spelar roll för vilka beslut som fattas; men tesen är att den spelar en tillräckligt central roll för att stå i centrum för en analys av hur det politiska systemet kan fås att fungera bättre. Det

kan förefalla vara en paradox, att politiska utfall kan förväntas bli bättre (i meningen att allmänhetens långsiktiga intresse tillgodoses i högre grad) om politikernas handlingsutrymme begränsas. Men den synbara paradoxen upplöses med insikten, att politiker inte alltid kan och vill agera för största möjliga tillfredsställelse av befolkningens preferenser (Berggren 1997).

Om man håller med om att konstitutionen har en i alla fall potentiellt viktig funktion som gränssättare för ”vanligt” politiskt beslutsfattande (förutom att den också förser det politiska systemet med dess grundläggande ”infrastruktur”), infinner sig nästa fråga, nämligen hur konstitutionen skall utformas. Varje sådan diskussion måste genomföras i form av en trestegsanalys: (1) Vilket mål vill vi uppnå med det politiska systemet? (2) Hur ser verkligheten ut? (3) Hur når vi bäst vårt mål, givet hur verkligheten ser ut? Vad gäller de två första frågorna: låt oss tills vidare utgå från att målet är att tillfredsställa allmänhetens preferenser i högsta möjliga grad samt att verkligheten är i överensstämmelse med public choice-skolans hypotes om hur politiskt beslutsfattande går till, inklusive dess idé om att konstitutionen spelar en viktig roll. Vad kan då sägas om den tredje frågan?

I en ny bok, *Politics by Principle, Not Interest: Towards Nondiscriminatory Democracy*, lanserar nobelpristagaren James M. Buchanan och hans kollega Roger D. Congleton en spännande tes och analys. Tesen är att det representativa demokratiska systemet bättre skulle tillfredsställa allmänintresset om den enkla majoritetsregeln för dagligt politiskt beslutsfattande kompletterades med en konstitutionell *generalitetsprincip*. Med detta avses helt enkelt att olika individer och grupper inte skall kunna behandlas olika. Boken ansluter sig därmed till en tanke hos Kant om universalism, liksom till F. A. Hayeks argument för ”the rule of law” (Hayek 1960). På juridikens område är dessa idéer grunden för demokratiers sätt att bygga upp sina rättssystem; vad Buchanan och Congleton försöker göra är att argumentera för att samma tankar också skall genomsyra allt dagligt politiskt beslutsfattande.

### Argumentet för generalitet

Argumentets grundläggande logik kan illustreras med en matris (Figur 1) som i sin struktur påminner om det klassiska fångarnas dilemma i spelteorin.

Siffrorna i matrisen anger utdelningar för olika individer i olika utfall, som är resultatet av politiska beslut. Den vänstra siffran i varje par anger utdelningen för beslutsfattare A och den högra för beslutsfattare B. Dessa kan ses som perfekta representanter för en beslutande majoritet (A och B har följaktligen aldrig makten samtidigt). Den som innehar makten kan välja mellan fyra beslut (någon av boxarna I-IV). När A har makten kommer han att välja box III, och när B har makten kommer han att välja box II, då detta ger maktavaren högst utdelning. Detta illustrerar att den enkla majoritetsregeln ger upphov till ett mindre bra resultat, betraktat från hela samhällets perspektiv, eftersom det i varje period är möjligt att uppnå den totala utdelningen 2 (box I) istället för den totala utdelning på 1 som box II och box III ger upphov till. Problemet är att den majoritet som för tillfället har makten alltid väljer det politiska beslut som ger den egna gruppen störst förmåner, trots att detta beslut utgör en börda för minoriteten. Om vi antar att majoriteterna avlöser varandra över tiden på ett någorlunda symmetriskt sätt, finns det skäl att tro att samtliga inblandade inser behovet av någon typ av förändring av reglerna för det politiska spelet.

Det är här generalitetsprincipen kommer in. Den säger att medborgarna skall behandlas lika i de politiska beslut som fattas, vilket innebär att de politiska beslut som innebär att medborgare behandlas olika (box II och III) utesluts innan

	B <sub>1</sub>		B <sub>2</sub>	
A <sub>1</sub>	1, 1	I	-1, 2	II
A <sub>2</sub>	2, -1	III	0, 0	IV

Figur 1. Utdelningar vid enkel majoritetsregel.

	B <sub>1</sub>		B <sub>2</sub>	
A <sub>1</sub>	1, 1	I		II
A <sub>2</sub>		III	0, 0	IV

Figur 2. Utdelningar vid generalitetsprincip.

det dagliga politiska beslutsfattandet tillåts börja. Resultatet blir att den majoritet som fattar politiska beslut endast har två, istället för fyra, valmöjligheter: de symmetriska boxarna I och IV (Figur 2). Och eftersom både A och B gynnas privat av utdelningarna i box I, är det den som kommer att väljas — vilket är lyckligt mot bakgrund av att den representerar det optimala utfallet. Spelet förändras alltså genom införandet av en konstitutionell generalitetsprincip, som lägger restriktioner på politikernas beslutsutrymme — till glädje för alla, över tiden.

Vad är det då som gör att den samlade utdelningen blir högre om den enkla majoritetsregeln kombineras med en generalitetsprincip? Begreppet utdelning representerar inte bara materiella värden, utan kan sägas utgöra någon form av mått på den nytta, i vid mening, som en person eller grupp upplever om ett visst beslut, eller en viss uppsättning beslut, fattas. Den samlade utdelningen kan förväntas bli högre med generalitet av tre skäl. För det första svarar generalitetsprincipen mot en grundläggande intuition för rättvisa hos många, som finner det oacceptabelt att politisk makt används för att gynna den egna gruppen på andras bekostnad. För det andra reduceras incitamenten för *rent-seeking* (dvs försök från olika grupper att påverka politiken till sin egen fördel), eftersom särbehandling utesluts från början. Detta gör att resurser som annars skulle ha använts för lobbying kan frigöras för produktiva ändamål. För det tredje är det sannolikt att den ekonomiska effektiviteten ökar, eftersom fördelning av offentliga resurser på basis av hänsyn till vissa grupper försvåras eller utesluts. Förvisso finns det argument i den nationalekonomiska litteraturen som antyder att den

ekonomiska effektiviteten kan gynnas av särbehandling, t ex i form av en offensiv industripolitik som väljer ut framtida vinnarföretag. Men centralt för att förstå varför generalitet ändå kan ge bättre utfall är att politiken tycks fungera så, att industristöd primärt inte fördelas för att öka effektiviteten utan som svar på olika intressegruppers påverkan. Samtliga dessa tre effekter torde vara förenliga med ett brett allmänintresse.

En liten egenhet, som i och för sig inte påverkar de faktiska argumenten i boken, är att författarna grundar generalitetsprincipen i en kontraktbaserad politisk filosofi, som förvisso är tillräcklig men långt ifrån nödvändig för att förspråka generalitet. Jag har t ex på annat håll argumenterat för att denna princip också är förenlig med den version av utilitarismen som kallas preferensutilitarism och som har som mål att maximera tillfredsställelsen av befolkningens samlade preferenser (Berggren 1999).

#### Olika tillämpningar

Hittills har framställningen möjligen varit lite abstrakt, liksom bokens första del. Men Buchanan och Congleton diskuterar i ett flertal kapitel hur generalitetsprincipen konkret kan tillämpas. Detta är inte helt enkelt: att gå från ett teoretiskt koncept till dagspolitik låter sig inte göras på ett otvetydigt sätt. Tag t ex skatteområdet. Det mest generella borde vara att låta alla inkomsttagare betala exakt lika mycket i skatt — *i kronor*. Men detta är en mycket problematisk ordning, främst, men inte endast, av rättviseskäl. Därför föreslås proportionell beskattning, dvs att alla betalar samma procentsats av sin inkomst i skatt och att alla varor och tjänster åläggs samma procentsats i indirekt beskattning, som det rimliga sättet att uttolka generalitet på skatteområdet. Inga avdrag eller undantag tillåts. På bidragsområdet föreslås ett enhetligt system för omfördelning: demogranter. Dvs den totala summa som avsätts för inkomstomfördelning delas lika, i kronor, på alla skattebetalare. Men också här kan man hävda att den mest rättframma tolkningen av generalitet borde innebära att ingen omfördelning alls tillåts ske, eftersom varje sådan ordning skapar nettobetalare och nettoför-månstagare (alltså en asymmetri mellan indivi-

der). Vidare avvisas behovsprövning, eftersom sådana icke-generella inslag ger upphov till ineffektiv rent-seeking. Förutom dessa områden kommenteras bl a också socialförsäkringar, federalism och budgetunderskott från ett generalitetsperspektiv.

Det är förvisso lovvärt att författarna använder en så stor del av boken åt att försöka använda generalitetsprincipen för att få vägledning i konkreta frågor, men ett övergripande problem med dessa försök är att de illustrerar hur godtyckligt begreppet kan tolkas. Om man endast har en konstitutionell paragraf som påbjuder ”generalitet”, vilket Buchanan och Congleton tycks förordas, blir frågan om inte uttolkningen av begreppet kommer att bli synnerligen flexibel.

För att minska det problemet har jag, tillsammans med Fredrik Bergström (Berggren–Bergström 1999), argumenterat för två saker. För det första: att det i konstitutionen skrivs in konkreta specifikationer av generalitetsprincipen: istället för att det står att alla politiska beslut skall vara generella, står det att ”på skatteområdet gäller x”, där x har härletts från generalitetsprincipen och där x kan vara proportionell skatt. Detsamma gäller på andra områden. För det andra: att det inte är tillräckligt med enkel majoritetsregel och en generalitetsprincip. Buchanan och Congleton argumenterar primärt från amerikansk horisont, och de tycks ta för givet att det finns ett effektivt system av maktindelning i bakgrunden. Utan ett sådant system, som t ex innefattar en oberoende författningsdomstol som övervakar efterlevnaden av konstitutionen, finns det goda skäl att tro att politiska beslutsfattare kommer att tolka ”generalitet” som de vill. Det finns ingen som övervakar övervakarna — istället måste systemet vara sådant att övervakarna övervakar varandra.

Ett intressant exempel från verkligheten är den svenska skattereformen 1991. Den reformen var i allt väsentligt ett stort steg mot ett mer generellt skattesystem: begränsning av avdragsrätten, minskad progressivitet, färre skattesatser, färre undantag etc. Dock fattades besluten om den i en parlamentarisk ordning som innefattar den enkla majoritetsregelns totala dominans och skiftande majoriteter över tiden. Detta förklarar i sin tur varför reformen i långa stycken

har urholkats under detta decennium, så att skattesystemet har utvecklats i mer icke-generell riktning (t ex med olika moms-satser och värnskatt). Det finns skäl att tro att en konstitutionell förankring för generalitet, i synnerhet i ett starkt maktindelningssystem med lagprövning, skulle ha kunnat erbjuda ett långt starkare skydd för skattereformen än vad som visade sig bli fallet i en relativt obegränsad ordning av den nuvarande svenska typen.

#### Slutomdöme

Sammantaget finns det mycket i generalitetsargumentet som är tänkvärt, inte minst i den svenska kontexten, där allt fler börjar ifrågasätta ändamålsenligheten i 1974 års regeringsform, med dess långt drivna parlamentarism. Demokrati kan förverkligas på många olika sätt, och det förefaller mig mest väsentligt att diskutera hur man upprättar ett system som tillgodoser allmänintresset på sikt. Att systematiskt fundera kring de mekanismer som styr politiken verkar alltså påkallat, och det finns, enligt min mening, goda skäl att tro att generalitet, som *en av flera* konstitutionella principer, skulle kunna begränsa intressegruppsinflytandet över politiken och öka varaktigheten i goda reformer. *Politics by Principle, Not Interest* utgör ett gott, om än för svenska förhållanden ofullständigt, bidrag till denna typ av diskussion.

Niclas Berggren

#### Referenser

- Berggren, N, 1997. Preem, s 1-13, i *Essays in Constitutional Economics*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet.
- Berggren, N, 1999. A Preference-Utilitarian Foundation for the Generality Principle, *Constitutional Political Economy* 10, 327-341.
- Berggren, N – Bergström, F, 1999. A Constitutional Analysis of Selectivity in Economic Policy Making, s 155-188 i Berggren, N, Karlson, N & Nergelius, J (red) 1999, *Makt utan motvikt: om demokrati och konstitutionalism*. Stockholm: City University Press.
- Bergström, F, 1998. *Essays on the Political Economy of Industrial Policy*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet.
- Buchanan, J M – Wagner, R E, 1977. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Crain, W M – Tollison, R D, 1990. *Predicting Politics: Essays in Empirical Public Choice*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Hayek, F A, 1960. *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lewin, L, 1988. *Det gemensamma bästa: om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*. Stockholm: Carlsson.
- Mill, J S, 1972 (1861). Considerations on Representative Government, s 187-428, i Acton, H B (red) 1972, *Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government*. London: J. M. Dent & Sons.
- Mueller, D C, 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, D C, 1997. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B, 1996. Political Institutions: An Overview, s 133-166, i Goodin, R E & Klingemann, H-D (red) 1996, *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

## Till redaktionen insända skrifter

- Kerstin Abukhanfusa, red, 1999. *Mare Nostrum. Om Westfaliska freden och Östersjön som ett svenskt maktcentrum*. Stockholm: Riksarkivet.
- Åsa Bengtsson, 1999. *Retrospektivitet och ekonomisk röstning. Tre förklaringsmodeller*. Occasional Papers Series Nr 13/1999. Åbo Akademi: Department of Political Science.
- Anders Berg-Sørensen, red, 1999. *Politologi i praksis*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Nils Bredsdorff, 1999. *Embedsmandsstaten under ombrydning*. Roskilde: Roskilde Universitetsbibliotek.
- Sofia Ekfeldt Nyman, 1999. *"Ifredens tjänst". Motiven bakom Sveriges deltagande i FN:s fredsbevarande styrkor i Kongo 1960-1964*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Sten Jönsson, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz, Jörgen Westerståhl, 1999. *The Decentralized City. Democracy, Efficiency, Service*. Göteborg: BAS Publisher.

## Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

- Fil dr Torbjörn Nilsson är verksam vid SCORE och vid historiska institutionen i Stockholm.
- Hans Agné är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.
- Iver B Neumann är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Oslo.
- Fil dr Torbjörn Bergman är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå.

- Joakim Niklasson, 1999. *En olycka kommer sällan ensam. En studie av svensk krishantering under Suez- och Ungernkriserna 1956*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Sari Pikkala, ed, 1999. *Finnish Local Government Approaching the New Millennium*. Tammerfors: The Finnish Association of Local Government Studies.
- Khaled Salih, 1999. *Kurdfrågan i Turkiet. Världspolitikens Dagsfrågor* nr 9 1999.
- SOU 1999:10. *Demokratin förgörare*. Demokratiutredningen. Skrift nr 28.
- SOU 1999: 83. *Globalisering*. Demokratiutredningen. Forskarvolym IX.
- SOU 1999: 93. *Det unga folkstyret*. Demokratiutredningen. Forskarvolym VI
- SOU 1999:101. *Olydiga medborgare?* Demokratiutredningen. Skrift nr 27.
- SOU 1999:113 *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningen. Forskarvolym V.
- SOU 1999:117. *IT i demokratin tjänst*. Demokratiutredningen. Forskarvolym VII.
- Jakub Swiecicki, 1999. *Vinnare och förlorare. Tio år av reformer i öst. Världspolitikens Dagsfrågor* nr 10 1999.

- Joakim Ekman är verksam vid Institutionen för samhällsvetenskap i Örebro.
- Fil dr Stig Montin är verksam vid Institutionen för samhällsvetenskap i Örebro.
- Håkan Wiberg är professor i sociologi och verksam vid institutet för freds- och konfliktforskning i Köpenhamn.
- Dag Anckar är professor i statskunskap vid Åbo Akademi.
- Ekon dr Niclas Berggren är verksam vid Cityuniversitetet.

## Abstracts

TORBJÖRN NILSSON: *Staten och den oavsättlige ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande* (THE STATE AND THE IRREMOVABLE CIVIL SERVANT – A COMPLICATED RELATIONSHIP). This study analyses how the Swedish state in the 19<sup>th</sup> century tried to restrict the civil servants traditional irremovability. At the same time the working conditions were regulated. Political leaders from various ideological camps wanted to create a more flexible administration. In this respect moderate liberals like J A Gripenstedt, conservatives like Rudolf Kjellén and social democrats half a century later had much in common. New technical or communication organizations, especially the National Railways Board, became the model for a modern public administration.

The irremovability was one of Max Weber's criteria for a modern state bureaucracy. However, at the same time that the Swedish state became more modern in accordance with Weber's other criteria, the irremovability was attacked and also weakened. Obviously more flexible forms of employment suited the modernization in Sweden, while the irremovability was an obstacle to it.

HANS AGNÉ: *Väktarteorin. En lösning på problemet att demokratiskt rättfärdiga den europeiska centralbankens konstitutionella särställning* (THE THEORY OF GUARDIANS. A SOLUTION TO THE PROBLEM OF JUSTIFYING THE EUROPEAN CENTRAL BANK DEMOCRATICALLY).

From a democratic point of view the European Monetary Union, EMU, seems hard to justify. The monetary power is exercised in a central bank which is accountable neither to the European Parliament nor to the Council of Ministers.

The Swedish official report on EMU, SOU 1996:158, came up with a somewhat surprising solution to this democratic anomaly. According to the report it is not necessarily an institutional change that is required, but a change in democratic theory. One suggested theoretical innovation was the notion of informal accountability.

The task in this article is to construct the theoretical position of informal accountability intended in the official report, aiming at the strongest possible position according to democratic and normative theory. One of the most remarkable propositions found to underlie the argument of the report, is that a civil servant must be prepared to *not* follow the law.

IVER B. NEUMANN: *Diskursanalys av politik: Forutsetninger og metodeproblemer* Meaning is a dimension of all human interaction. However, most literature on method does not make it a concern to work this dimension into social scientific analysis. Whereas a number of theoretical articles celebrate the importance of meaning, then, the lack of a methods literature which endeavours to do the same hampers our attempts to carry out empirical studies of interaction which include the production of meaning. One possible methodological alternative is the one of discourse analysis. Addressing itself to people who are embarking on empirical research, the article presents a "how-to" approach to discourse analysis in four steps. Step one is the identification of the boundaries of discourses. Step two is the stock-taking of the different representations making up the discourse. Step three concerns how to arrange these discourse in relation to one another in terms of how stable they prove, that is, the layering of discourse. Step four concerns the materiality of the discourse. A number of examples is given *en route*.

TORBJÖRN BERGMAN: *Varför införs inte kommunal parlamentarism?* (WHY IS LOCAL DEMOCRACY NOT PARLIAMENTARY DEMOCRACY?).

In the current literature on democracy, there is a strong emphasis on how the existing institutions are affected by integration and the changing relationship between voters and politicians. This article focuses on the role of countervailing forces and shows that institutions are difficult to change because of vested interests and because they are interwoven with very strong cultural norms and traditions. Empirically, the article looks at the local level in Scandinavia (Norway and Sweden). At this level, the Scandinavian countries traditionally use a proportional allocation system for distributing the seats in the executive council. An alternative system in which the elected assemblies appoint the executive councils on the basis of a majority vote (i.e. a form of parliamentary democracy) is known to have positive effects on the possibility for accountability. It is also known to vitalise the debate in the local assembly. In spite of the positive effects of the alternative system, it has only been fully carried out in Oslo. The resistance to reform is especially compact in Sweden. The most important reason for this is that the political leaders at the national level see local governments primarily as providers of welfare rather

than as autonomous entities that ought to be free to choose their own institutional arrangements for local democracy.

JOAKIM EKMAN: *Forskningen om DDR och östra Tyskland* (RESEARCH ON GDR AND EASTERN GERMANY).

This article outlines the general development and present situation of GDR research in the USA, in the UK, in the Federal Republic of Germany, and in Sweden. The article also includes a short description of the development of East European studies, from German *Ostforschung* to American sovietology, as well as a short description of the development of modern political science in West Germany. Today, GDR studies are no longer part of East European studies. In the USA, the discipline has been absorbed into the field of German studies. In the UK, the study of the GDR is dominated by historians. In Sweden, only very few scholars have taken an interest in East Germany. The most significant amount of GDR research has always been conducted in the Federal Republic of Germany. The end of the GDR has not spelled the end of GDR research. On the contrary, the opening of various East German archives has led to a substantial increase in scholars interested in the former GDR as well as reunified Germany.