



Globalisering

Anna Brink
Martin Brothén
Ingemar Elander
Henrik Glimstedt
Ulf Hannerz
Hans Hegeland
Douglas A. Hibbs, Jr
Redaktör Erik Amnå

Lars Ingelstam
Christer Jönsson
Jan Olsson
Ola Olsson
Lars-Göran Stenelo
Urban Strandberg



Demokratiutredningens forskarvolym IX



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 1999:83

Förord

Ett av Demokratiutredningens uppdrag är att summera och värdera de senaste årens demokratiutredningar och demokratiforskning, ett annat att stimulera det offentliga samtalet om demokratin. Av de skälen har redan åtskilliga demokratiforskare medverkat på våra temaseminarier runtom i landet liksom i flera av våra debattorienterade småskrifter. Av de skälen har också den här boken kommit till.

Den här boken ingår i en serie av tretton böcker där drygt ett hundra forskare inom samhällsvetenskap och humaniora belyser olika aspekter av den svenska folkstyrelsens utveckling. Författarna är verksamma inom drygt tio vetenskapliga ämnesområden. Artiklarnas vetenskapliga kvalitet har vanligtvis säkerställts genom att författarnas kollegor granskat dem inom ramen för institutionernas forskarseminarier.

Forskarvolymerna har tillkommit efter en genomgång av den demokratirelevanta forskning som pågår på universitet och högskolor. En del forskare har ombetts att redovisa forskningsläget jämte sina egna, pågående eller nyligen avslutade studier. Andra har fått uppdraget att genomföra studier inom områden som forskningen eftersatt men som Demokratiutredningen behöver kunskap om. Tack vare att nästan alla som blivit ombedda också lämnat ett bidrag har denna breda, om än långt ifrån fullständiga exponering av vår nationella kunskap om demokratin blivit möjlig. Att forskarna ser det som en del av sin yrkesroll att leverera underlag för det offentliga samtalet är värt att notera med tillfredsställelse. Inte för att forskarna skulle sitta inne med alla svaren. Men för att deras olika teoretiska infallsvinklar och verklighetsbilder kanske kan göra det politiska samtalet mer insiktsfullt.

Förhoppningen är nu att dessa texter ska kunna läsas med behållning även utanför forskarsamhället. Det betyder inte att författarna förenklat svåra orsakssammanhang. Men jag bad dem ”skriva så att texten blir läsbar för inte bara forskare inom andra ämnesområden utan även för en allmänbildad medborgare. Detta kan kräva viss återhållsamhet med inomvetenskapliga jargonger.

Särskilt svåra och komplicerade tankegångar kan behöva en något större pedagogisk omsorg än vanligt”.

Eva Dahlström har biträtt med en språklig granskning av nära nog alla texter i den här volymen.

Globalisering

Vad betyder globaliseringen för det nationella folkstyret? Hotbilderna är klart formulerade i den aktuella debatten. Inte minst har Hans-Peter Martin och Martin Schumann i sin populära bok ”*Globaliseringsfällan*” gjort sig till talesmän för uppfattningen att demokratiskt valda och statliga institutioner är på väg att förlora sitt monopol på såväl politiskt inflytande liksom förmågan att sätta den politiska agendan. Inflytandet flyttas från de nationella arenorna till vad vi kan kalla för ”privata globala institutioner.” Själva sinnebilden för dessa privata globala institutioner är de aktörer och institutioner som reglerar de internationella finansiella flödena, liksom de i huvudsak Wall Street-baserade institutioner som bedömer enskilda länders kreditvärdighet och finansiella utsikter. Poängen är, att globaliseringen leder till att de hårda ekonomiska spelreglerna generaliseras över hela världen med följderna att det blir omöjligt att på nationell bas föra en avvikande politik.¹

Globaliseringen bygger dock på ett samspel mellan processer som utspelat sig på de nationella arenorna och processer på den globala arenan. Trots att nationalstaterna alltså förlorat en del av den exklusiva makten över sina territorier (länder) till globala aktörer framstår de nationella aktörerna som villiga medspelare i byggandet av den globaliserade ekonomin under 1980- och 1990-talen. Resultatet av denna förhandling beskrivs ofta som privatisering och avreglering av de nationella institutionerna och ett ökat mått av marknadskoordinering.

Ur dessa tankegångar reses frågan om förhållandet mellan den globala ekonomin och det nationella politiska handlingsutrymmet. Är avregleringen ett resultat av att den ökade frihandeln och utlandsinvesteringarna sätter press på de nationella aktörerna att finna de ekonomiskt mest effektiva sociala och ekonomiska organisationsformerna? I mångas ögon utgör globaliseringsprocessens två underströmmar – ökade internationella ekonomiska flöden och politisk avreglering på nationell nivå – ett påtagligt hot mot den typ av välfärdsstat som byggts i de nordiska länderna. En finsk forskare, Pauli Kettunen, har utvecklat tankegångar kring hur politikens mål-

sättningar omformuleras från att gälla skapandet av social trygghet till säkerställandet av ekonomisk konkurrenskraft. Kettunen visar t.ex. hur begrepp som medbestämmande och delaktighet (participation) i arbetslivet i allt väsentligt kommit att kopplas till behov av ekonomisk förnyelse, kompetensutveckling och industriell flexibilitet. Participation har därmed gått från att vara ett instrument för att öka fackligt inflytande till en metod för att stärka företagens internationella konkurrenskraft.

Enligt Kettunen är det alltså viktigt att förstå hur den diskursiva förändringen påverkar de nationella institutionernas målsättning. I anslutning till denna diskussion driver en amerikansk statsvetare, John Zysman vid Berkely-universitetet, tesen att den ständigt pågående konkurrensen mellan den industriella världsekonomin länder och aktörer i grund och botten vilar på en metafor där förhållandet mellan olika länders ekonomier liknas vid ett slags upprepade hästkapplöpningar. När de nationella ekonomiernas skyddande tullmurar raseras, tvingas såväl enskilda företag som hela nationella ekonomier att kopiera de organisatoriska, institutionella och teknologiska lösningar som de mest konkurrenskraftiga länderna och företagen valt. Endast de bäst organiserade medtävlarna överlever i denna konkurrens. Ett välbekant exempel är föreställningen att den europeiska industrin står och faller med vår förmåga att härma det japanska industriella systemet (lean production). Denna metafor har skapat en gigantisk marknad för industriell och ekonomisk "benchmarking".

Här spelar den brittiske samhällsforskaren Anthony Giddens tal om globaliseringens "reflexivitet" en viss roll. Han menar att de ökade internationella ekonomiska flödena medför att samhällsbygget i allt högre grad bygger på medborgarnas och politikernas ständigt pågående jämförelser mellan sitt eget och andras nationella system. Samhällsbygget går från att gälla "oss" till att gälla "vi" i förhållande till "dom". Giddens kallar detta för "reflexiv modernisering."

Frågan är emellertid om hästkapplöpningen eller den ständiga "benchmarking" är en rättvisande och tillräckligt nyanserad bild av den globala ekonomins villkor.

Globaliseringen behandlas på flera sätt i Demokratiutredningens verksamhet. En del av resultaten har redan tidigare presenterats i två skrifter, som specifikt tar upp de nationella demokratiska institutionernas läge i förhållande till den globala ekonomin. Bland författarna återfinns bl.a. den finske sociologen Erik Allardt, den amerikanske statsvetaren Robert A. Dahl, den brittiske statsvetaren David Held, den svenske ekonomen Lars Jonung, den brittiska sam-

hällsforskaren Emma Rothschild, den holländsk-amerikanska urbangeografen Saskia Sassen, den svenske ekonomisk-historikern Lennart Schön och den norske statsvetaren Øyvind Østerud. Deras bidrag finns publicerade i småskrifterna *Bör demokratin avnationaliseras?* (SOU 1999:11) och *Globaliseringen och demokratin* (SOU 1999:56). Därutöver apostroferas olika demokratiteoretiska implikationer av globaliseringen i flera andra forskarvolymmer.²

Många av forskarna pekar på flexibiliteten och förmågan till förändring som en av de liberala demokratiska traditionernas verkliga styrka. David Held menar, att eftersom världen karakteriseras av att det på fler och fler nivåer växer fram fler och fler former för global politik, utmanas de nationella demokratiska och rättsliga traditionerna högst väsentligt. Om man skall kunna säkerställa kvaliteten i de demokratiska relationerna inom och mellan samhällen, måste man skapa nya rättsliga och organisatoriska mekanismer. Utan sådana kosmopolitiska demokratiska arrangemang kommer varken demokratin eller de politiska samhällena att växa eller fördjupas. Helds grundton är allt annat än pessimistisk. Han har en mycket stark tilltro till de liberala, demokratiska institutionernas elasticitet och robusthet. Det gäller inte minst grundlagarna och de fundamentala demokratiska rättigheterna.

Sasskia Ssassens forskning förstärker bilden av ett inbördes samband mellan utvecklingen av den globala ekonomin och de nationella förhållandena. Hon visar att den globala ekonomin inte enbart är en fråga om ökade transnationella ekonomiska flöden och framväxten av globala beslutscentra utan också om hur de globala aktörernas rättigheter och juridiska status säkerställs på nationell nivå. I denna förhandlingsprocess skapar nationalstaterna institutioner för att säkerställa det globala kapitalets rättigheter på territorier som står under deras kontroll. Sassen ser att det sker en avnationalisering av specifika nationella anordningar. En del av det som sker på det nationella territoriet har förvisso blivit globalt. Men en del av det som äger rum globalt är avhängigt nationalstaternas institutionella strukturer och deras källa till legitimitet. Den globala kapitalismen behöver starka nationalstater.

Så långt förhållandet mellan den globala ekonomin och de nationella demokratiska institutionerna. Den föreliggande forskarvolymen kretsar först kring förhållandet mellan den globala ekonomin och politiken mer generellt.

I sitt inledande bidrag tar *Henrik Glimstedt* ett radikalt grepp på själva problemformuleringen. Liksom hos Sassen är den transnationella ekonomins konstruktion ett centralt tema. Glimstedt argu-

menterar för att både makroekonomiska data och empiriska fallstudier visar att de ökade utlandsinvesteringarna inte följer efterkrigstidens mönster, vilket präglades av att teknologiskt avancerade företag försökte exploatera teknologiska och organisatoriska fördelar utomlands till låga kostnader. I ökad utsträckning drivs tendenser till industriell globalisering fram genom samordning av olikartade lokala, regionala och nationella specialiseringar. De transnationella företagens utländska direktinvesteringar präglas alltså av en strategi att utveckla sin teknologi genom att lokalisera utländska dotterbolag till länder och regioner som kännetecknas av en långt driven teknologisk specialisering. Om exploateringen av givna tekniska fördelar stod i centrum för IBM:s utlandsinvesteringar under 1960-talet, så är det lika uppenbart att amerikanska datorföretag lokaliserar dotterbolag i Europa i syfte att dra lärdom av den europeiska specialiseringen inom t.ex. mobiltelefoni. I dag är den teknologiska läroprocessen alltså en starkt pådrivande kraft.

I sin framställning reserverar sig dock Glimstedt mot uppfattningen att de transnationella företagen ensamma styr den industriella globaliseringsprocessens utveckling. Till väsentlig del skapas de transnationella företagen nedifrån-och-upp genom att lokala eller regionala aktörer mer eller mindre oberoende utvecklar långsiktiga strategier för att infoga sina företag i olika transnationella organisationer. Det kan ske genom ägarskap eller samarbete inom ramen för strategiska allianser. I samarbete med myndigheter på lokal och regional nivå initierar företag strategier för att rekrytera utländska ägare. Företag försöker också bygga upp regionala strategier för att stärka sina förutsättningar för inflytande på de transnationella koncernernas nyckelteknologier. De bygger upp eller förstärker olika slag av regionala innovationsnätverk.

Detta betyder dock inte att transnationella koncerner inte försöker exploatera givna fördelar i lågkostnadsländer. Men Glimstedts undersökning visar betydelsen av att lokala och regionala aktörer formulerar offensiva strategier i syfte att stärka sina industriella miljöers position. Han tecknar en förhållandevis ljus bild som bygger på erfarenheter från så vitt skilda fall som den Sydöasiatiska dataindustrin, svensk flygmotorutveckling, regional specialisering inom dansk mejeri- och processutrustning, polsk bilindustri och norsk oljeteknologi.

Sammanfattningsvis avvisar Glimstedts bidrag föreställningen att de nationella företagen (och nationella ekonomierna) befinner sig i en strukturellt betingad "utpressningssituation" och att globaliseringen framtvingar bestämda organisatoriska eller teknologiska lös-

ningar. Tvärtom skapar den intensiva internationella konkurrensen och jakten på tekniska och organisatoriska lösningar ett kanske oväntat utrymme för kreativa strategier. Mycket beror på vad som i globaliseringsdebatten kallats för ”host policy”, alltså den politik ett land, en region eller kommun utvecklar för att långsiktigt delta i globaliseringsprocessen utan att bli dess offer. Här finns åtskilligt politiskt utrymme för en mer långt driven smartness och strategiskt handlande.

Ola Olsson, Anna Brink och Douglas A. Hibbs Jr ger sedan en översikt över den internationella forskningen om vad de politiska spelreglerna eller institutionerna betyder för samhällsekonomin. Det finns exempelvis ett tydligt, positivt samband mellan graden av demokrati och ekonomisk utvecklingsnivå. Den svenska folkstyrelsen gynnar sålunda svensk ekonomi genom att skapa en social stabilitet och kontinuitet bl.a. genom en jämlik inkomstfördelning. Samma positiva samband finner forskarna när det gäller de former genom vilka intressegrupperna tidigare har tagit ett helhetsansvar för samhällsutvecklingen. Därför inget tendenserna till ett mer inskränkt gruppintresse oro.

Framöver pekar ekonomerna ut särskilt tre institutioner som blir avgörande för Sveriges ekonomiska utveckling. Den första är relaterad till IT-teknikens genomslagskraft och gäller immaterialrätten och kunskapsbildningen. En andra gäller systemet för lönesättning. Det kan uppstå problem genom en kombination av å ena sidan att starka fackföreningar förhandlar på branschnivå utan hänsyn till makroekonomiska konsekvenser och å andra sidan en strikt penning- och valutapolitik. Klyftan mellan dem som har och dem som inte har arbete kan äventyra den sociala stabiliteten. En tredje, kritisk institutionell faktor gäller hur medborgarnas behov av å ena sidan garantier om trygghet och å andra sidan utrymme för kreativitet balanseras.

Efter att ha preciserat fem mötesplatser mellan den demokratiska staten och den kapitalistiska ekonomin problematiserar sedan *Lars Ingelstam* vilket slags kapitalism debatten egentligen handlar om. Tvärtemot många mening hävdar han att den moderna kapitalismen har väldigt litet med läroböckernas idealbild av marknadskapitalismen att göra. Att tala om plan contra marknad är tämligen meningslöst. I stället betonar han hur sammanvävd marknaden är även med statliga och överstatliga organ. Mötena mellan ekonomi och demokrati äger inte i första hand rum vid statens eller marknadens gränser utan mitt inne i de olika systemen genom en rad ekonomiska, tekniska, legala och politiska systemsamband.³

Vad han menar har skett under 1980- och 1990-talen är emellertid att allt fler politiska frågor tolkas i ekonomiska termer och att värderingar från det ekonomiska området spritts till allt fler samhällsområden. De ekonomiska frågorna har också fått en större tyngd i politiken. Ja, paradoxalt nog, skriver han, tar det politikområde där demokratiska beslut har de minsta förutsättningarna att förändra verkligheten, i anspråk en allt större andel av den demokratiska politikens uppmärksamhet.

För egen del ser Ingelstam det som en utmaning att inte låta globaliseringens och den tekniska utvecklingens enastående möjligheter rasera seklets stora materiella, sociala och demokratiska framsteg. Att medborgarna skall lämna över befogenheter till experter tror han inte på. Däremot är det viktigt att värna den tredje sektorn och den lokala, sociala ekonomin för att göra dessa något friare från den globaliserade ekonomin. Han ser möjligheter till att nyskapa ett socialt kapital genom att låta människor organisera sig själva för barnomsorg, parkskötsel, kultur och skola. Slutligen menar han att klyftan mellan det ekonomiska systemets komplexitet och den demokratisk-politiska kunskapsbasen måste minskas. Enkla och genomskinliga system måste eftersträvas. Vidare borde såväl offentlig- som privatanställda utveckla en expertis som lägger sig vinn om begriplighet och genomskinlighet när det gäller ekonomiska ting. Men demokratin kräver också medborgare som själva är ekonomiskt allmänbildade; En ekonomisk folkbildning förestår.

Ingelstam kritiserar den låga nivån i det offentliga samtalet om ekonomiska frågor. De två följande artiklarna kan ses som illustrationer. De handlar nämligen om hur den globaliserade ekonomin hanterades i två av de senaste decenniernas mest centrala beslut i svensk inrikespolitik.

Ur ett större forskningsprojekt om Sveriges byte av ekonomisk-politisk doktrin lyfter *Urban Strandberg* fram avregleringen av valutamarknaden⁴. Han menar att det rör sig om ett demokratiskt högriskprojekt där de folkvalda valde att inskränka statens handlingsutrymme i en fortgående internationaliseringsprocess; de tilldelade andra makt i sitt eget ställe. Strandberg prövar om besluten låg i linje med den svenska demokratitraditionen vad gäller dels innehållet i, dels formerna för besluten. Slutsatsen blir att en mycket långtgående politisk kursomläggning genomfördes utan att den förankrades bland medborgarna. De folkvalda framställde sig dessutom som maktlösa gentemot marknaden. Att de tvådde sina händer och åberopade ekonomiska, inte politiska skäl till sitt handlande kan ha minskat medborgarnas allmänna tilltro till demokratin och deras

egen benägenhet att engagera sig i politik och partier, befarar författaren.

Valutamarknadens avreglering menar Strandberg är ett beslut som har samma politiska dignitet som den svenska medlemskapsansökan i EU. I nästa uppsats kritiseras de folkvaldas tvekan att bedriva opinionsbildning och utöva ledarskap även i denna fråga. *Jan Olsson* undersöker på vilka sätt som svenska politiker försökt att legitimera det svenska EU-medlemskapet. På grund av att de svenska politiska partierna haft så svårt att hantera Europafrågan blir också opinionsbildningen kring dem mycket svag. Eftersom EU-politiken i hög grad skapas i byråkratiska och europeiska sammanhang har det uppstått ett "baksug" i den svenska folkstyrelsen där de svenska partierna får reagera på andras initiativ mer än att själva ta initiativ. Under sin genomgång av olika partiprogram konstaterar han att nästan alla betraktar Sverige som "den färdiga demokratin": Den svenska regeringsformen är lösningen också på globaliseringsproblemet. De partier som är positiva till EU problematiserar dock inte demokratifrågan lika mycket som de som vill lämna unionen. Vi har fått en idealistisk demokratidebatt som är verklighetsfrämmande. EU blev ett sätt att göra uppbrott från den gamla folkstyrelsen men om och hur EU kan bli en lösning för det nya, framstår mer osäkert, menar Olsson.

Vad har då EU-medlemskapet skapat för nya förutsättningar för den svenska folkstyrelsen?⁵ I två uppsatser redovisas några empiriska undersökningar av vad internationaliseringen i allmänhet och EU-medlemskapet hittills har inneburit för den svenska riksdagens arbete och riksdagsledamöternas internationella orientering. Efter fyra år i EU konstaterar *Hans Hegeland* att det är miljö- och jordbruksutskottet som tillsammans med utrikesutskottet fått hantera flest EU-frågor. Jordbruks- och miljöministrarna har varit adressater för mer än var tredje EU-fråga. Därefter har närings- och trafikutskotten berörts mest. Mest oberörda av EU-anslutningen har bostads- och finansutskotten varit.

Hegeland konstaterar att riksdagens EU-nämnd haft bättre kanaler för inflytande än vad riksdagsutskotten haft/skaffat sig⁶. I jämförelse med traditionell utrikespolitik har riksdagen skapat en större öppenhet kring EU-frågorna men sett till de frågor som behandlas i EU förmodar han att öppenheten minskat. Riksdagens kontrollinstrument används också för EU-frågor. Han finner också exempel på frågor där riksdagen lyckats förmå regeringen att handla i en viss riktning men där regeringen kommit tillbaka och rapporterat nederlag i EU. Han föreslår slutligen vägar för att ge riksdagen mer

insyn i regeringens beredningsarbete när det gäller lagstiftningsfrågor, bl.a. genom att ändra grundlagen. Han tillbakavisar tidigare framförda förslag om att flytta de samråd som nu äger rum inom EU-nämnden till riksdagsutskotten.

Martin Brothéns studie av riksdagsledamöternas internationella orientering och kontakter visar att inte särskilt mycket hänt med deras egen internationalisering. Han avskriver samtidigt misstanken att den som har många internationella kontakter skulle ha färre nationella och lokala nätverk. Snarare ser han att de lokala kontakterna går hand i hand med nationella och internationella. Vandrigen till det "glokala" riksdagsledamotskapet synes emellertid väldigt lång. Riksdagsledamöterna har nätt och jämt påbörjat den.

I de tre följande artiklarna problematiseras det delvis nya sättet att arbeta inom den globaliserade politiken men också samarbete mellan ekonomins och politikens aktörer som kallas partnerskaps- och nätverkspolitik. *Lars-Göran Stenelo* ser en paradox: Förvisso har de senaste åren inneburit att många utvecklade demokratiska nationalstater förskjutit nationella sakfrågor till mer sekretessomgärdade, internationaliserade beslutsmiljöer. Men samtidigt har en världsomspännande demokratisering minskat anonymiseringen av politiska beslut i många stater.

Helt artfrämmande för den svenska folkstyrelsen är nu inte den tystnadsbjudande förhandlingsdemokratin. I själva verket har vi en förhandlingsdemokrati och den svenska riksdagen är ett förhandlande parlament. Stenelo betraktar Sverige som en internationaliserad förhandlingsdemokrati, som bärs upp av två, inte helt samspelande kulturer: Förhandlingskulturen och opinionsbildningskulturen. Den förra odlas bäst bortom den offentlighet den andra är helt beroende av. Vi behöver finna en ny, demokratiskt försvarbar balanspunkt mellan de båda. Hans uppsats är en argumentation för samrådet som strategi för att vidareutveckla reformismen, samförståndet och öppenheten i svensk politik inom ramen för den internationaliserade förhandlingsdemokratin.

Christer Jönsson diskuterar vad som händer med demokratin i en värld där historiskt sett ganska färska statsgränser förlorar i betydelse. Han ser i huvudsak en hierarkisk stat vars auktoritetsanspråk inte var förhandlingsbara ersättas av en förhandlingsstat vars nätverk blir alltmer centrala⁷. Från demokratisynpunkt uppstår problem. Ett gäller hur medborgarna skall kunna lokalisera den som ansvarar för en politik som i hög grad skyr offentlighetens skarpa ljus. Ett annat gäller "demos" och dissonansen mellan å ena sidan dem som får rösta och å andra sidan dem som påverkas av besluten i en glo-

baliserad politisk miljö. Makt och ansvar går inte hand i hand. Kanske, menar Jönsson, kan Europasamarbetets embryo till "flernivådemokrati" vara ett första steg att territoriellt utsträcka demokratin utan att dess väsen går förlorad.

Nu är det inte bara den nationella folkstyrelsen som mer och mer dras in i nätverkspolitik och internationaliserad förhandlingspolitik. *Ingemar Elanders* analys av vad partnerskap och "governance" betyder för demokratin görs framför allt utifrån kommunala exempel: Lokal näringslivspolitik, EU:s strukturfondspolitik, stadsförnyelse och Agenda 21. Han diskuterar sedan resultatet i makt- och demokratitermer. Han ser fem olika tolkningar: 1) kapitalets makt förstärks, 2) välorganiserade intressen kringgår representativt-demokratiska organ, 3) olika medborgargrupper erbjuds nya vägar att ta för sig politik, 4) den offentliga politiken skapar nya former för att behålla sitt inflytande över områden som eljest skulle gå den ur händerna respektive 5) världsmedborgarna utvecklar en kosmopolitisk demokratimodell i en globaliserad livsmiljö.

Själv menar Elander att den sammanvägda bilden är motsägelsefull men att det finns reellt existerande hot för den traditionella representativa demokratin. Det är viktigt att inte partnerskapen stänger ute dem som redan har en svag ställning i den traditionella politiken. Och till sist, demokrati kan inte betraktas som vare sig statistiskt eller universellt likformig. I stället för att använda en idealiserad bild av den faktiska demokratin till att fördöma alla innovationer, måste forskare från olika ämnen öppet granska de innovationer inom politiken som nu tar gestalt för att se vad de betyder för olika medborgares möjligheter till delaktighet och inflytande i samhällsutvecklingen.

Slutligen för *Ulf Hannerz* in just medborgaren och hennes kulturella självförståelse i globaliseringsdiskussionen. Han intresserar sig för vad det är för kultursyn och världsbild som präglar honom eller henne. Han menar nämligen att de globala sammanhangen, folkförflyttningarna liksom det rika och sammansatta mediaflödet påkallar en höjning av medborgarkompetensen. Samtidens medborgare måste få en chans att utveckla kunskap och färdigheter så att de praktiskt förstår kulturskillnader och hur de hanteras, kan ta ställning till de olika kulturbegrepp som används i debatten men också inse vad det är som skapar nya kulturella situationer och kontaktytor⁸. Han hämtar exempel ur både sin egen brevlåda och sin vetenskapliga bokhylla på vad han bl.a. kallar kulturfundamentalism, kulturfatalism, kulturrelativism och kulturfascination. Han menar att media, skolor och högskolor bör erbjuda medborgarna hjälp att

hålla sig informerade om världen och värdera vad som sägs⁹. I en anda som erinrar om Ingelstams folkbildningsiver formar sig även Hannerz uppsats till en kritiskt-konstruktiv argumentation för ett mer utåtriktat, kosmopolitiskt medborgarskap liksom för mer övergripande globala idéer om vart världen skall ta vägen.

Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till texterna i forskarvolymerna. Varje författare ansvarar för sitt bidrag.

Erik Amnå
Huvudsekreterare

Noter

¹ Här finns ett underliggande släktskap mellan Martins och Schumanns tolkning och de teorier som formulerades av intrenationaliseringsforskningens grand old men, Raymond Vernon och Steven Hymer, som bägge drev tesen att främst USA:s teknologiska försprång skapade förutsättningar för de amerikanska multinationella företagen att allvarligt hota de mindre ländernas ekonomiska och ytterst politiska självständighet (Vernon 1971; Hymer 1976; för en sammanfattning, se Henrik Glimstedts bidrag i denna volym).

² Se t.ex. Bo Lindensjös, Birte Siims samt Rolf Lidskogs och Ingemar Elanders demokratiteoretiska bidrag i forskarvolym II *Demokrati och medborgarskap*. Lars Trägårdh och Håkan Thörn berör politikens globalisering i ljuset av de nya sociala rörelserna i forskarvolym VIII *Civilsamhället*. Hur IT-tekniken alltmer utnyttjas för att bilda globala politiska opinioner analyseras av Benjamin Barber och Kajsa Klein i forskarvolym VII *IT i demokratins tjänst*.

³ Hur det går till att lobba i sådana globalt sammanflätade ekonomisk-politiska beslutsmiljöer debatteras i småskriften *Lobbning* (SOU 1998:146).

⁴ Jon Pierres studie av den svenska ekonomiska politiken i 1990-talets politiska ekonomi redovisas i forskarvolym XI *Marknaden som politisk aktör – svenska hjärtan eller skilda världar*.

⁵ EU:s allmänna demokratiproblem analyseras för övrigt av Hans Agné, Mats Lundström, Giandomenico Majone och Fritz W. Scharpf i småskriften *Demokrati på europeisk nivå?* (SOU 1998:124). Det svenska EU-medlemskapets implikationer för folkstyrelsen belyser bl.a. Per Cramér, Janerik Gidlund, Kjell Goldmann, Kerstin Jacobsson och Ola Wiklund i småskriften *EU – ett demokratiprojekt?* (SOU 1998:145). Den särskilda frågan om att EU-medlemskapet judikaliserar politiken dryftar inte minst Barry Holmström och Joakim Nergelius i forskarvolym I *Maktdelning*. Nergelius och Wiklund debatterar också mer specifikt denna fråga med Aleksander Peczenik i småskriften *Löser juridiken demokratins problem?* (SOU 1999:58).

⁶ Jfr Torbjörn Larssons annorlunda bedömning av EU-nämndens möjligheter att utöva inflytande i forskarvolym I *Maktindelning*.

⁷ Ett område som i stor utsträckning utmärks av nätverkspolitik är de svenska regionbildningarna, som Jörgen Johansson diskuterar i forskarvolym I *Maktindelning*.

⁸ Religionsmötet är en aspekt av globaliseringen som Göran Gunner exemplifierar i småskriften *Att slakta ett får i Guds namn – om religionsfrihet och demokrati* (SOU 1999:9).

⁹ Peter Dahlgren och Stig Arne Nohrstedt för en diskussion om vad media har för ansvar och möjligheter när det gäller att skapa offentliga rum i en globaliserad miljö i forskarvolym III *Politikens medialisering*.

Innehåll

GLOBALISERING UNDERIFRÅN	17
<i>Henrik Glimstedt</i>	
INSTITUTIONERNA OCH SAMHÄLLSEKONOMIN	63
<i>Ola Olsson, Anna Brink och Douglas A. Hibbs Jr</i>	
EN KRYMPT AGENDA?	103
<i>Lars Ingelstam</i>	
EKONOMISK POLITIK SOM DEMOKRATISKT PROBLEM	137
<i>Urban Strandberg</i>	
DET POLITISKA GLOBALISERINGSBEHOVET OCH DEMOKRATIN	173
<i>Jan Olsson</i>	
NÄTVERKENS EUROPA	203
<i>Christer Jönsson</i>	
SAMRÅD OCH TYSTNAD I FÖRHANDLINGS- DEMOKRATIN.....	235
<i>Lars-Göran Stenelo</i>	
RIKSDAGEN OCH EU.....	259
<i>Hans Hegeland</i>	
GLOKALA RIKSDAGSLEDAMÖTER?	299
<i>Martin Brothén</i>	
PARTNERSKAP OCH DEMOKRATI.....	327
<i>Ingemar Elander</i>	
VÄRLDSBILD, KULTURSYN, MEDBORGARSKAP	365
<i>Ulf Hannerz</i>	
FÖRFATTARPRESANTATIONER.....	385

Globalisering underifrån

Ett försök till en mer optimistisk syn på utrymmet för strategiskt handlande i en allt mer sammanlänkad internationell ekonomi¹

Henrik Glimstedt

Globalisering är ett av de organiserande begreppen i dagens debatt om den framtida samhällsutvecklingen. Grundläggande fakta är enkla nog: medan internationell handel rakat i höjden sedan 1960-talet, har utländska direktinvesteringar (FDI) vuxit tre gånger snabbare än den internationella handeln och nästan fyra gånger snabbare än BNP för olika länder. Till och med Tyskland och Japan har ökat sina utlandsinvesteringar i förhållande till exporten, även om förändringarna är begränsade. Sifferserierna tycks ha provocerat fram en hel del visioner av en mer sammanlänkad industriell ekonomi. Siffrorna berättar emellertid inte hela sanningen. I stor utsträckning bygger dagens internationellt verksamma företag också upp komplicerade internationella allianser och nätverk för varje del av förädlingskedjan. (World Investment Report 1993; Doz 1992.)

Som redan antytts, är tendenserna till ekonomisk globalisering inte helt likformiga. Dels bildar en liten grupp länder ett slags förtrupp. Bland dessa finner vi inte oväntat de länder som sedan det tidiga 1900-talet bildat bas för en rad starka storföretag med långt driven internationell verksamhet, dvs. företag från Sverige, Holland, Schweiz. En annan förtrupp utgörs av länder som upplevt en radikal utlokalisering av såväl FoU som tillverkningskapacitet sedan 1980-talets mitt. I denna grupp finner vi inte minst Storbritannien, vars industriella forskning i häpnadsväckande takt lokaliserats till utländska dotterbolag. Ett annat mönster gäller för *mottagarna* av dessa investeringar. När det gäller mottagarländerna tycks först de stora europeiska ekonomierna – dvs. Tyskland och Frankrike – ha dominerat bilden fram till mitten av 1990-talet. Intill mitten av 1990-talet var ökningen av utlandsinvesteringar alltså en interregio-

nal europeisk angelägenhet. Därefter framträder USA som ett slags samordnande centrum för industriellt samarbete mellan Europa, Japan och USA. (Archibuigi 1996; ETAN 1999.) Så långt den bild vi kan få fram genom att mäta skiftningarna i flödet av internationella investeringar.

Globaliseringsdebatten

Företag har, med dagens ekonomiska jargong, blivit alltmer "lätta på foten". I takt med att liberaliseringen av handel, finanser och teknologi fortgått ifrågasätts också betydelsen av nationella ekonomiska och politiska gränser för den globala ekonomin. Välkända debattörer som Robert Reich (1990) och Kenichi Ohmae (1987) hävdar att globaliseringsprocessen styrs av alltmer "statslösa", eller transnationella bolag som saknar tydliga nationella preferenser. Vi skall alltså ha rört oss från en nationellt orienterad ekonomisk värld till ett ekonomiskt system där den politiska geografin inte längre spelar samma roll.² I det globala scenariot kommer den globala ekonomin att domineras av avreglerade transnationella företag, som arbetar på liberaliserade produktmarknader där det saknas gränser för utländska investeringar.

Den brittiska sociologen Anthony Giddens (1990 och 1994) har liknat globaliseringen vid "Jaggernaut" – Odjuret. Begreppet globalisering syftar på en utvidgning av orsakssamband som ligger bortom vår förmåga till reflexiv kontroll, diskurs och nationella politiska beslut. Vi påverkas alltmer av åtgärder som vidtagits av aktörer som vi inte kan kommunicera med och som inte är medvetna om vad de gör mot oss. Globala strukturella krafter ligger därför bortom vår kontroll, är blinda, omoraliska och samtidigt utrustade med makt att förstöra vårt sätt att leva. Kort sagt: vi står i sanning inför ett odjur. Samtidigt måste vi, betonar Giddens, rida på det här odjuret om vi ska klara oss. En annan brittisk teoretiker, Ash Amin, framhåller att det är absolut nödvändigt att "binda det globala" om vi ska kunna hantera nya konkurrensvillkor som den globaliserade ekonomin tvingar på oss.

Konvergens och divergens: en eller flera modeller för industriell utveckling?

Det som står på spel är ingenting mindre än den nationella grundvalen för organisering av marknadsekonomin. Både entusiastiska anhängare av globaliseringen och de som hävdar att globalisering är

slutet för välfärdsstaten, menar att nationella händelser i ökande utsträckning styrs av den globala ekonomin. Tillkomsten av transnationella företag och deras förmåga att omstrukturera internationella marknader anses var den främsta drivkraften. Eftersom handelshindren är borta, uppstår intensiv konkurrens mellan en lång rad nya aktörer, som bygger produktionen av varor och tjänster på nya organisatoriska modeller och tekniker. Vinnarna kombinerar överlägsen kvalitet med låga kostnader och smidig anpassning till nya marknadsvillkor. Vad som en gång var väletablerade roller för ledare av både makroekonomi och företag har visat sig ha liten betydelse när det gäller att möta dagens utmaningar. De bakomliggande, långsiktiga konsekvenserna av denna dubbla strukturella och ideologiska omvandling är tydliga: nationella ekonomier i ett alltmer globaliserat system måste konvergera mot gemensamma styrmekanismer (dvs. former för organisering av produktmarknader, finansiering av framställning av varor och tjänster, reglering av arbetsmarknader, organisering av leverantörskedjor och hantering av makroekonomin).

Det här är i själva verket en gammal debatt. I diskussionen om den ekonomiska och industriella utvecklingens historiska logik spelar föreställningen om teknologi och konvergens en stor roll. Enligt detta synsätt, är utvecklingen av den industrialiserade världsekonomin kopplad till framväxten av nya tekniskt-ekonomiska paradigmer, eller modeller för industriell effektivitet. Resultatet är att de länder som dominerat den industriella världsekonomin och den därmed förenade världshandeln har byggt sin överlägsenhet på en viss uppsättning innovationer inom teknik och företagsorganisering som allmänt ansågs utgöra en transnationell standard för fruktbar effektivitet. När väl dessa innovationer hade införts, hade konkurrenterna inget annat val än att ta efter. Världshandel och global konkurrens mellan företag samverkade för att främja teknologisk och organisatorisk konvergens över nationsgränserna. I samtliga fall, t.ex. Storbritannien alltsedan industrialiseringens genombrott, USA från slutet av 1800-talet och Japan från slutet av 1970-talet, har utländska observatörer försökt att utröna vilka de framgångsrika modellerna var och därefter överföra och kopiera det som uppnåtts i de ledande nationerna.

Litteraturen om efterkrigstidens ”amerikanisering av det ekonomiska livet kan här tjäna som ett illustrerande exempel. Få uppfattningar är mer allmänt accepterade än den som hävdar att överföringen av amerikansk teknologi och managementkunskap lade grunden till efterkrigstidens boom i Västeuropa och Japan. I en ofta citerad

artikel om efterkrigstidens amerikanska teknologiöverföring till Europa och Japan, skriver Andrew Glyn, Alan Huges, Alain Lipietz och Ajit Singh att ”Spridningen över Västeuropa och Japan av amerikansk ’best practice’-teknologi och system för arbetsorganisering avspeglade sig på makroekonomisk nivå i den långsamma processen då genomsnittliga produktivitetsnivåer ”kom ifatt”. Gemensamt för alla länder var att produktivitsdelegationer skickades till USA för att komma tillbaka med budskapet om hur amerikansk framgång skulle kunna efterliknas (Glyn et al. 1976).

Argumentet är alltså att globaliseringen medför att teknik, industripolitik, managementmodeller blir alltmer lika därför att alla tävlar på samma marknad. När det gäller de transnationella bolagens ökande närvaro, drar Richard Nelson (1993, s. 17) bl.a. följande slutsats:

Ingenjörer och vetenskapsmän i tillämpad forskning får lära sig i stort sett samma saker i skolan i de olika länderna. De dramatiskt sänkta nationella handelshindren efter kriget och den nya konvergensen i fråga om levnadsstandard och faktorpriser i de större industriländerna, innebär att företagen i ökande omfattning är verksamma inom i stort sett samma marknadsmiljö, oavsett var deras hemmaplan ligger. I mitten av 1980-talet kom känd och använd teknik i de större industriländerna av båda dessa skäl att vara ungefär densamma inom de flesta branscher. Två årtionden tidigare rådde stora skillnader mellan industriländerna när det gällde använd teknik och till och med i fråga om vad ingenjörerna kunde göra. Men så är det inte längre.

”Japaniseringen” av världens bilindustri är det tydligaste exemplet. Det råder knappast några tvivel om att budskapet om pågående konvergens spreds till en bredare publik genom MIT:s internationella bilprojekt och deras bok ”The Machine That Changed the World”. I boken hävdas att resultaten i de japanska fabrikskopiorna i Europa och USA faktiskt var så överlägsna att det rättfärdigade en överföring och spridning av systemet med ”slimmad produktion” (lean production) till hela Europa och USA – om man skulle överleva i konkurrensen med japanska biltillverkare (Womack et al. 1991).

Men nu är detta inte den enda möjliga uppfattningen. Globaliseringsprocessen kan sammanfattas på ett annorlunda vis; det blir en historia där nationella faktorer inte kan underskattas. Ta t.ex. skillnaderna mellan de japanska och brittiska erfarenheterna av avreglering. Avregleringen av det brittiska telemonopolet skapade en klar gräns mellan tillverkning av teleutrustning å ena sidan och teleope-

ratörerna å den andra sidan. Den brittiska avregleringen handlade om att skapa en så effektiv marknad som möjligt utan övriga hänsyn. Man kan säga att det var teletjänsterna som stod i centrum. Martin Fransman, den författare som kanske är bäst insatt i Japans telekommunikationssektor, visar att den japanska avregleringsprocessen hade helt andra utgångspunkter. Här var det just sambandet mellan tillverkningen av telefoniutrustning och utvecklingen av nya tjänster inom t.ex. mobiltelefonin, som stod i centrum. Få japanska aktörer var intresserade av att undergräva myndigheternas inflytande över den tekniska utvecklingen. Storbritannien, å andra sidan, hade mycket lite av avancerad telekommunikationsteknik som t.ex. digitala växlar och kommersiellt konkurrenskraftiga mobilsystem, att slå vakt om när avregleringsprocessen startade under Thatcher-regeringen (Fransman 1995; Fransman 1996, Vogel 1997).

Trots att Japan kraftigt bidragit till utvecklingen av det sydostasiatiska regionala produktionssystemet – ett av de områden som Ohmae entusiastiskt hänvisar till som den nya sortens regionaliserade internationella produktionssystem – blomstrar den ekonomiska nationalismen fortfarande där. Sydkoreas tillverkning av datorchips, som för närvarande kämpar med de små marginaler som är typiska för denna typ av komponenttillverkning, har nyligen börjat känna av trycket från Japans politik som går ut på att behålla den nationella kunskapsbasen. John Zysman (1998) framhåller att japanska tillverkare ytterst ogärna låter koreanerna få del av sina kunskaper i elektronisk produktion med högt förädlingsvärde, som design på systemnivå. Alternativa strategier, som samarbete med USA-baserade företag för att definiera och utforma öppna systemstandards (en strategi som gjort det möjligt för USA:s industri att återerövra sina positioner inom databranschen) har omöjliggjorts av Japan, som kommer att använda sin makt i regionen för att begränsa koreanernas tillgång till subsystem och komponenter som skulle kunna sätta dem i stånd att utmana den japanska industrin.

USA:s svar på utmaningarna från den japanska och tyska nätverksuppkopplade kapitalismen ger oss ytterligare ett exempel. Kopierade USA:s industri sina japanska och tyska konkurrenter när de amerikanska företagsledningarna, som kämpade med lönsamhetsproblem sedan 1970-talets början, planerade omställningen av de amerikanska bolagen under slutet av 1980-talet? Nog gjordes det ansträngningar i den vägen. Företagsledare, beslutsfattare och många forskare som har kommenterat USA:s ekonomiska utveckling sedan mitten av 1970-talet kunde inte undgå att jämföra USA:s industriföretag och deras miljöer med exempel på framgångsrika

konkurrenter i Japan, Tyskland och Italien. Peter Gourevitch vid Harvard-universitetet drar emellertid slutsatsen att förändringen i USA styrdes av interna politiska påtryckningar, institutioner och allianser, som slutligen ”knuffade USA ut ur det nippo-germanska spåret och in på det nuvarande anglo-amerikanska; ett system som är decentraliserat, individualiserat, löst sammanknutet, verkar på armlängds avstånd, är kortsiktigt, konsumentorienterat, tar risker och styrs av marknaden. Det amerikanska mönstret har utvecklats ur politik” (Gourevitch 1996).

Även om dessa observationer kan sägas vara spridda ger de oss en tydlig vink – det finns helt enkelt ingen enkel historia om konvergens att berätta.

Översikt över disposition och argument

Trots att de dagliga erfarenheterna tycks stödja uppfattningen om en allmän anpassning till global konvergens mot japanska tillverkningsmetoder och administrativ decentralisering, lider argumentet alltså svårt av både empiriska och teoretiska svagheter. Motargumenten mot globaliseringen framhåller att åtgärder föranledda av ökat internationellt tryck på företag och nationella ekonomier tar lång tid, är ojämna och, än en gång, beroende och styrda av historiska förutsättningar. Detta beroende av tidigare utveckling och institutionella förhållanden har ofta sammanfattats i det engelska begreppet *path-dependency*, eller spårbunden utveckling med en lite klumpig översättning.

Denna artikel ifrågasätter emellertid inte om ny teknologi och nya tillverkningsmodeller orsakar förändringar i främmande länder (det gör de självfallet), eller om anpassningen av ett nationellt förankrat tillverkningssystem till marknadsvillkor i ett annat land, med annan institutionell struktur och annat arbetsmarknadssystem, är språkbunden. I stället behandlas det som sker i området mellan dessa diskussioner.

I den första delen ges en bild av de processer, som bär upp dagens industriella globaliseringsprocess. Den visar att transnationella verksamheter i ökad utsträckning motiveras av att företagen försöker skaffa sig konkurrenskraft genom att internationalisera kunskapsintensiva delar av produktionen. Företagen försöker lokalisera sina enheter till speciella delar av världsekonomin där man kan förvänta sig att en viss typ av teknologi skall utvecklas särskilt tidigt. En intressant tanke är alltså att det under det senaste decenniet skapats ett samband mellan utlandsinvesteringar och behovet av att ut-

veckla nya teknologier när den nationella teknologibasen visat sig vara otillräcklig. Ett huvudargument är att detta lärande inte kan ses som en isolerad process.

Jag hävdar att lärande är ömsesidigt och att det inte är ovanligt att teknologisk specialisering blir följderna när företag, lokala och regionala tillverkningsystem blir engagerade i den globala organisationen av innovationer och avancerad tillverkning.

Undersökningens andra del behandlar följaktligen de lärdomar man kan dra från framväxande forskning kring utvecklingen av utländska dotterbolag och värdlandets policy för att uttrycka sin önskan att bygga upp nationell och regional konkurrenskraft genom kombinationer av erfarenhet och inkommande och inhemsk know-how. För det tredje, väcker tendensen till teknologisk specialisering frågan om stabilitet och förändring. I det avslutande avsnittet behandlas därför två olika tolkningar av hur förändringsprocesserna går till.

Perspektiv på internationella verksamheter

För cirka trettio år sedan betraktades internationaliseringsprocessen som driven av en viss typ av ekonomisk verksamhet, nämligen av den internationella exploateringen av nationellt utvecklad teknik. Med början i Vernons produktcykelmodell har forskare sett det multinationella företaget som ett organisatoriskt redskap för exploatering av ägarfördelar, t.ex. teknologiska fördelar på internationella marknader. (Vernon 1966.) Denna typ av verksamhet omfattar export, utfärdande av licenser och patent och utländsk måttbeställd tillverkning som bygger på innovationer som gjorts i hemlandet. I allmänhetens ögon har dessa aktiviteter varit förknippade med affärsdrivande organisationer, i synnerhet med stora nordamerikanska multinationella företag som Ford, GM, GE och IBM. I sin historik över de stora nordamerikanska multinationella företagen antyder Mira Wilkins att de kan beskrivas som monocentriska organisationer. Det rådde ett mycket nära samband mellan navet – moderbolaget i USA – och dess utländska dotterbolag som var organiserade som ekrarna i ett hjul. (Wilkins 1970 och 1974.)

Även om de många nordamerikanska företagsledarna i multinationella företag försökte införa moderbolagets teknologi, organisationsstruktur och personaladministrativa traditioner i sina utländska dotterbolag, tvingade den lokala verklighet som omgav de

utländska dotterbolagen dem att tänka om. Studier av nordamerikanska multinationella bolag som t.ex. IBM och Ford, visar att lokala företagsledningar med framgång krävde självständighet för sina utländska dotterbolag som svar på en rad faktorer som skillnader i efterfrågestruktur och volym, arbetsmarknadsstruktur, rättsliga och institutionella system. Under efterkrigstiden började självständigheten att minska eftersom USA-bolagen började integrera sina europeiska dotterbolag i de amerikanska aktiviteterna. Det klassiska exemplet här är naturligtvis IBM och deras System 360-datorer. (Wilkins 1974; Tolliday 1985; Dassbach 1989; Jones 1997).

Steven Hymer (1976) hävdade att utländska direktinvesteringar måste vara kopplade till marknadsstrukturen i hemlandet. Företag som var verksamma på marknader som hade höga murar mot inträde eller andra marknadsdefekter, hade där en källa till monopolistisk konkurrensfördel som, enligt Hymer, kunde resultera i ännu högre vinster på utländska marknader. Den källan utgjordes av en kombination av immateriella tillgångar, som äganderätt till teknologi, erfarenhet av företagsledning, och tyst kunskap om vissa tillverkningsprocesser. I sin förklaring byggde Hymer inte så mycket på företagsteori som på organisations- och marknadsstruktursteori.³

Argumentet Hymer presenterade befanns i mångas ögon vara starkt därför att det kunde förklara framväxten av transnationella företag; t.ex. varför företag byggde upp centralt administrerade hierarkier utomlands, under en tid som kännetecknades av ett framväxande engagemang i underutveckling och fattigdom i tredje världen. Med detta synsätt tjänar spridningen av avancerad teknologi och organisationskunskande från centrum till periferin, dvs. från USA till länder i tredje världen, till att skapa konvergens mellan länderna. Framgångsrika transnationella företag utvecklar förmågan att genomsöka världen i jakt på nya tillämpningsområden för sina resurser och nya sätt på vilka man kan dra fördel av sin internationella räckvidd.

Hymer och Vernon kombinerade uppfattningen om relationerna centrum-periferi i världsekonomin med tanken om att avancerad teknologi utvecklas genom produktcykler. Multinationella företag gick utomlands för att dra nytta av sin överlägsenhet. Den lärdomen som den ekonomiska periferin kunde dra, var att avancerad teknologi mognar och slutligen sipprar ner till produktionen i Tredje världen, eftersom teknologin blir tillgänglig över ett brett område och standardiseras. Litteraturen som utgår från produktcykelteorin framställde internationell tekniköverföring som en långsam process

av ”nedsippring” som ägde rum inom ramen för den internationella arbetsfördelningen. Internationell företagsledning var här en rent etnocentrisk affär, där utrymmet för lokalt beslutsfattande bestämdes av vad högkvarteret ansåg lämpligt. Efterkrigskapitalismen låg, enligt detta synsätt, i händerna på monocentriska företag som växte fram ur starka inhemska kunskapsbaser. Jag vill erinra om att Hymers bok från 1976 har titeln ”International Operations of National Firms”.

Det är lätt att se hur internationaliseringsteorin påverkades av globala förändringar inom branscher som textil och stål från 1950 till 1970-talen (Dicken 1981; Clairmont 1984). Här spelade investeringar i lågkostnadsländer en nyckelroll. I slutet av 1980-talet började emellertid en ny forskningsinriktning om direkta utlandsinvesteringar att undergräva den produktcykelbaserade teorin (Cantwell 1988; Chesnais 1988; Kogut 1988; Pavitt 1987; von Hippel 1987). Medan den tidigare forskningen främst inriktade sig på överföringen av teknik från de transnationella företagens centrum till deras utländska dotterbolag, flyttade den nya litteraturen till transnationella företag som mottagare av teknologiska impulser. Denna form av global verksamhet täcks av begreppet ”teknoglobalism” (Scherer 1992; Ostry and Nelson 1995). Poängen är att det inte är i centrum utan i de utländska dotterbolagen som den mest dynamiska utvecklingen äger rum.

Slutsatsen av dessa rön är att det finns ett antal drag i dagens globaliseringsprocess som inte kan förklaras av Hymers teori. Men innan vi går vidare till att behandla dessa anomalier, måste vi emellertid fastslå den grundläggande omfattningen av dagens globalisering.

Teknoglobalisering: en kort översikt över de viktigaste resultaten

Det kan knappast råda några tvivel om de transnationella företagens betydelse som källa till teknologisk förnyelse i dagens världsekonomi. Inte mindre än 50 % av världens kommersiella uppfinningar, mätt i antal patent, speglar FoU-verksamhet inom de 700 största företagen – främst de ledande företagen i USA och Europa (Patel and Pavitt 1994). Å andra sidan visar Asien upp ett mycket svagt beroende av nedsipprande teknik från FoU-verksamhet i USA och Europa. De sammanlagda investeringarna i FoU i proportion till BNP i de nya tigerekonomierna placerar dem i nivå med de främsta industriländerna. Till och med de sydostasiatiska ”tvåorna” (länder

som Taiwan och Malaysia) har nu betydande forskningsanknutna investeringar både i den gamla industrivärlden och i Japan, som ett sätt att ansluta sig till internationella nätverk för ackumulering av tekniskt kunnande. (Tolentino 1994.)

En färsk rapport från ETAN-gruppen till Europakommissionen (ETAN 1998) speglar dessa trender mot ökad internationell sammankoppling i makroekonomiska indikatorer. För det första blir utländsk FoU-verksamhet allt viktigare i förhållande till nationell FoU i alla europeiska länder. Under 1981 kom i genomsnitt 38 % av alla patentansökningar i de europeiska länderna från inhemska aktörer. År 1993 hade den inhemska andelen minskat till 19 %. För det andra, visar analyser av den tekniska betalningsbalansen på ett ökande internationellt utbyte mellan FoU-enheter inom multinationella bolag. Frågan är emellertid hur ”globala” dessa trender verkligen är. Det finns en stark territoriell dimension i globaliseringsprocessen; den övervägande delen av de internationella teknologiavtalen sluts mellan parter i USA, Europa och Japan och sedan 1980-talet har nya internationella interregionala allianser blivit viktigare. Pågående forskning tyder också på att USA har blivit ett internationellt ställverk för teknologiskt utbyte.

I det följande görs ett försök att sammanfatta de främsta mikroekonomiska fenomenen (på företagsnivå) som bär upp de makroekonomiska tendenserna till teknoglobalisering.

”Plug-in”-strategier: Transnationella företag lokaliserar dotterbolag till områden med lokalt teknologiskt kunnande, vilket är ett sätt att få del av den mest avancerade, ändamålsenliga teknologin. Tanken är att när väl de transnationella företagen lyckas etablera dotterbolag i ett starkt innovativt område, kan dotterbolaget betraktas som en ”insider” i den miljön. De transnationella företagen kan välja att stärka sin insider-position i ett lokalt nätverk genom långsiktiga investeringar, men erfarenheter från ett stort antal managementstudier tyder på att köp av små företag, som redan ingår i lokala nätverk, har varit ett ofta utnyttjat grepp för transnationella företag att ta sig in i utländska kunskapsmiljöer (Barlett and Ghoshal 1990).

Kapitalbas: Kogut (1988) har hävdad att ökningen av direktinvesteringar motiveras av överföring av kunskaper mellan företag, t.ex. teknologi, eftersom kapitalbaserade ”joint ventures” är effektivare fordon för transport av tyst kunskap mellan partners. Andra vägar för överföring av kunskap, t.ex. via patentlicenser, är

uteslutna därför att den kunskap som skall överföras är förankrad i organisationen.

Geografiska variationer: Uppgifter rörande andelen patent som ägs av företag, som är verksamma utanför sina hemmamarknader, visar att globaliseringen av FoU främst är förknippad med en grupp främst europeiska företag (Schweiz, Holland, Belgien, Sverige, Storbritannien). I andra änden av detta spektrum finns japanska och USA-baserade företag som bara har en liten del av sin FoU-verksamhet förlagd utomlands. Frankrike och Tyskland utgör en mellangrupp. Medan europeiska företag, som direktinvesterade utomlands i mitten av 1980-talet, visade en tydlig förkärlek för att placera FoU-verksamhet i Europa, sker en dramatisk ökning av antalet uppfinningar som utvecklats av europeiska multinationella företags dotterbolag utanför Europa. Mätt i andelen patent, bedrevs 22,4 % av alla stora europeiska företags FoU utanför Europa (Archibuigi and Michie 1997).

Sektorsvariationer: Internationaliseringen av FoU har varit störst inom livsmedelsindustri, metallindustri, kontorsutrustning, motorfordon och icke-metalliska material. Allmänt sett, visar dessa uppskattningar graden av centralisering av bioteknik, avancerade materiel för bil och flygindustri samt dator- och telekommunikationsanknutna framsteg i fråga om mikrochips. (Cantwell and Hodson 1991.)

Antalet strategiska allianser har fördubblats under 1980- och 1990-talen. Överenskommelser om att dela med sig av tekniska framsteg innebär i allmänhet ett ömsesidigt utbyte av jämförbara men komplementär teknik. Ett viktigt resultat är att USA:s expertkunnande i design har överförts i utbyte mot Japans kompetens inom processteknik för framställning av halvledare. Bland de främsta exemplen finns avtalen mellan Intel/Oki/Minebea/Fujitsu och mellan Motorola/Hitachi. (Hacklish 1987; redovisat i Chesnais 1988.) I Europa visar de största grupperna av elektroteknikföretag ett liknande mönster. En uppdelning av allianserna efter funktion och geografiska områden visar att industrins systemiska natur ger företag som Bull, Siemens och Ericsson motiv för samarbetsprojekt med japanska experter på området tillverkningsteknik. Ungefär 40 % av alla europeiska partnerskap inom tillverkningsindustrin består av strategiska allianser med japanska företag, vilket givetvis är uttryck för Japans övertag på området. (Doz 1992).

Tjänstesektorn: Även om utländska direktinvesteringar i absoluta tal vuxit inom alla branscher sedan mitten av 1970-talet, har FDI inom tjänstesektorn rusat iväg i ännu snabbare takt. Medan tjänster svarade för en fjärdedel av världens totala volym av utgående FDI i mitten av 1970-talet, ökade dess andel till ca 50 % av totala FDI under tidigt 1990-tal. Inte överraskande var ca 80 % av FDI inom tjänstesektorn lokaliserat till avancerade industriländer, vilket gav ytterligare näring till bilden av den globala spridningen av avancerad kunskap. (Sauvant 1993).

Dessa observationer ger osökt upphov till frågan: varför köper inte dessa stora företag, som kontrollerar enorma finansiella resurser, helt enkelt de bästa forskarna och patentägarna och flyttar in dem till sina inhemska laboratorier? ”Företagen... ” skriver Archibugi och Michie, ”... tycks använda sina tentakler för att från varje land dra till sig varje lands forskningsexpertis hellre än att decentralisera dess hjärnor.” (s. 189). I den traditionella efterkrigsmodellen för internationalisering, hölls kärnan i den teknologiska verksamheten, inklusive avancerad efterfrågan, nyckelleverantörer, offentliga FoU-funktioner och trogna finansiärer kvar i hemlandet. I detta fall är förnyelse något som sker i ekonomins centrum och tekniken förs över gränserna till perifera platser allt eftersom den mognar. Processen inbegriper en envägs, främst utåtriktad lärandeprocess. I det nya paradigmet, skriver Archibugi et al. på annan plats, växlar den geografiska placeringen av FoU-resurserna genom att lärandeprocessen karakteriseras av kombinerade inåtriktade och utåtriktade kunskapsströmmar. (ETAN 1999). Det nya paradigmet för transnationell innovation kännetecknas av:

- Intensivt marknads- och teknicklärande
- Kunskapscentra på olika platser
- Tvärfunktionellt lärande som omfattar olika segment i förädlingskedjan.
- Omvänd och interaktiv tekniköverföring, både mellan olika geografiska platser och olika funktionsenheter.

Vilket samband finns det mellan transnationella nät och platser? Medan mönstret för tekniska innovationer helt klart antyder att FoU-verksamheten blivit mer transnationell, betyder det inte att innovativa verksamheter blivit lättfotade. Innovation, framställning av tekniskt avancerade varor och tjänster, kan inte vara helt isolerade

processer. Detta synsätt utgår från en mycket bredare definition av teknologi, en definition som tonar ner skillnaden mellan FoU och andra aspekter på företags- och institutionellt ekonomiskt liv, och som på så sätt gör det möjligt att blottlägga logiken bakom de nya internationella nätverken. Enligt detta synsätt, ligger ett företags kompetens i den tysta kunskap som leder till den kollektiva inläringen av hur man kan integrera tillfälliga fördelar (som patent, varunamn och marknadskanaler; dvs. förmågor i snäv mening) med erfarenheter från genomförande av nya produkt- eller processtekniker med hjälp av företagets tysta organisationskunskap. Medan vissa kunskapsaspekter ligger förborgade i material, komponenter och maskiner, är andra förankrade i det mänskliga kapitalet och sättet det organiseras på och är delvis tyst kunskap. Det är därför missvisande att beskriva innovation som enbart FoU-driven, eftersom den också speglar det som uppnås inom denna bredare läroprocess (Nelson 1990; Mowery and Rosenberg 1979; Pavitt 1987).

Om vi inte har alldeles fel när det gäller teknologins dubbla natur, skulle det kunna vara så att dessa två aspekter på teknologi är mer eller mindre knutna till specifika platser. Medan utbytbar know-how tämligen smidigt sprids från en plats till en annan inom ett multinationellt företag, är förhållandet inte detsamma när det gäller privata innovationsaspekter, som handlar om kontakter mellan aktörer, ackumulerade beteendemönster och historieberoende omständigheter. Företagsledare kan ha lätt att tala om en process för kunskapsspridning så länge processen gäller t.ex. överföring av ritningar, men kommer att möta höga trösklar för spridningen av privat kompetens som ligger i organisationen, nätverk och lokala rutiner som förbinder företag med varandra (Malmberg, Sölvell och Zander 1996).

Tabell 1. Olika typer av kunskap och grader av rörlighet

Typ av kunskap	Hög rörlighet	Låg rörlighet
Kunskap innesluten i fysisk utrustning	Material Standardkomponenter Standardmaskiner Publicerade forskningsresultat Cad/Cam-system Ritningar	Spetskomponenter, produkter och maskiner
Kunskap inbyggd i humankapital	Företagsledare Experter	
Kunskap inbyggd i socialt kapital	Rättsliga regelverk	Historierelaterade rutiner Lokal affärspraxis Unika institutioner

Bearbetning efter Malmberg, Sölvell och Zander (1996).

Det var emellertid inte bara frågan om en åtskillnad mellan utbytbar och icke utbytbar kunskap som gav bränsle till debatten om olika former för företagsverksamhet utomlands. Här måste ett antal nyckelfaktorer i dagens omorganisering av företag beaktas, inberäknat den roll som spelas både av de mindre formaliserade, icke-linjära, inkrementella innovationsmönstren för innovationer inom vissa branscher (som textil, beklädnads, möbelindustri etc.) och metoder för att göra tyst kunskap uttalad, vilket möjliggör produktionssamarbete i specialiserade nätverk.

Linjära och icke-linjära kunskapsmodeller

Standardtolkningen av framväxten av forskningsbaserade industrier från slutet av 1800-talet visar vilken central roll som företagets FoU-verksamhet spelat. Stora investeringar i företagets interna FoU-avdelningar, utbildade ingenjörer eller forskare, patentverksamhet osv., anses allmänt ge oss ett närmevärde på ett företags innovativa förmåga. Med detta synsätt ses tillverkning som en linjär funktion av en rad insatser som leder till ett resultat där innovationsprocessen uppfattas som en sekvens som omfattar olika och skilda stadier av produktionen, från grundforskning och produktutveckling till tillverkning och marknadsföring.

Nya studier har emellertid dragit uppmärksamheten inte bara till de oklara sätt på vilket begreppen vetenskap och kunskap har använts, utan också till de icke-linjära modellerna för innovationsprocessen som är förenade med inkrementellt lärande. Under de senaste årtiondena har teknikhistoriker hävdade att innovation bäst

förstås som en heterogen återkopplingsprocess som integrerar teknisk design med företagsorganisation och marknadsföring med länkar mellan användare och tillverkare. (Carlson 1991.) Exempel som t.ex. möbelindustrin och beklädnadsindustrin ger oss naturligtvis det klassiska exemplet på mindre formaliserade innovationsprocesser, där ett stort antal företag har utvecklats från att ha varit relativt avlägsna från sina marknader till att inta ett förhållningssätt till innovation där man förlitar sig på en nära kommunikation med marknaden i kombination med kontinuerliga förbättringar av tillverknings- och distributionssystemen. Icke-linjära exempel hittar vi även utanför de modeberoende sektorerna. Enligt en studie av utvecklingen av genteknik och tillväxthormoner, "kan man anta att den grundläggande gentekniken hade utvecklats helt inom grundforskning och att den först senare överfördes till industrin", men, skriver Maureen MacKelvey, "den innovativa verksamheten för att skapa genteknik för tillväxthormoner utvecklades samtidigt, genom korsbefruktning mellan vetenskaplig forskning och teknisk utveckling." (McKelvey 1994, s. 233.)

De nya "pragmatiska disciplinerna"

Frågan om tyst kunskap och komplexa loopar för innovation får oss att uppmärksamma det rumsligt specifika företagsystemet som central faktor för ett företags förmåga till förnyelse och konkurrens. I sin studie av lärande genom kontroll och demokratiska experiment diskuterar Charles Sabel betydelsen av att använda managementmetoder och kontroll av lärandeprocesser för att göra tyst kunskap explicit. (För en detaljerad beskrivning av övervakning och lärande, se Sabel 1994). Smithakas (1991) rön avseende användningen av jämförelser i uppläggningsen av japansk tillverkning är avgörande för detta argument. När designer är fastställda, kommer tillverkarna och deras leverantörer överens om målpris för komponenterna, inbegripet prisminskningar för att klara framtida vinster från framtida produktionsökningar. Parterna kommer således överens om att fortlöpande kontrollera de faktiska produktionsresultaten, lärandeprocesserna och kostnaderna. Dessa aktiviteter leder till ett nätverk av ständiga jämförelser, till åtgärder för att åskådliggöra vad som tidigare varit tyst kunskap och till utvärdering av mål och syften som förbinder individerna och grupperna i produktionsprocessen. Genom att använda sig av jämförelser bryter aktörerna ner produktionsstrategierna i deras beståndsdelar som kan diskuteras, sättas samman på nya sätt och utnyttjas i olika kontexter, genom fort-

löpande experiment som stödjer korsbefruktningen av erfarenheter från olika strategier. Kontrollen och därtill hörande överenskommelser är avgörande för ekonomin eftersom de löser det mer allmänna problemet med hur parterna lär sig av varandra. Vad vi med Charles Sabel kan kalla de nya pragmatiska disciplinerna kan alltså ses som metoder för att göra tyst kunskap explicit och på så sätt möjliggöra gemensamma nätverk för innovation och produktion som kan fungera tvärs över geografiska områden.

Slutsats

Den gemensamma nämnaren för två huvudsakliga observationer som diskuterats ovan – internationalisering och lokalt lärande – är starka kluster av framgångsrika företag som drar till sig nya. Michael Storpers analys av lokalt lärande och valmöjligheterna för den globala utbudssidan pekar på att regional tillväxt kan påskyndas genom inkommande FDI: Starka kluster av framgångsrika företag drar till sig nya sådana, ofta utländska. Många multinationella företag har, finner Storper, slutat att exportera (eller kлона sina inhemska verksamheter till utländska marknader) för att i stället satsa på specialisering genom lokalisering. (Storper 1995; Storper 1997.) Det sägs att transnationella företag dammsuger världen på jakt efter specialiserade kompetenskluster, vare sig dessa utgörs av en region, ett land eller ett lokalt samspel mellan företag, där företagen som outsiders i förhållande till sådana nätverk kan etablera strategiska dotterbolag i syfte att ”koppla in sig” på lokala nätverk för innovation. Cantwell (1996) har visat att tyska transnationella företag gärna placerar sina amerikanska dotterbolag i de områden där USA:s industriella fördelar är betydande, medan amerikanska transnationella företag i Tyskland är särskilt attraherade av industrier där tyskarna i jämförelse har teknologiska försteg. När dotterbolagen väl etablerat sig i det lokala nätverket, kopplas de samman med andra aktörer där och bygger upp nära relationer med lokal forskning och utbildning, regeringsorgan och andra nyckelresurser inom den lokala kunskapsansamlingen.

Enligt detta synsätt, handlar globalisering av industriell FoU, marknadskunskap och tillverkning inte bara om att överskrida geografiska gränser, så som kommer till synes i mått på internationella investeringar och handel. Det handlar lika mycket om flyttningen av nationella offentliga styrfunktioner till transnationella privata arenor som om utvecklingen inom nationalstaterna. Medverkan i transnationella industriella nätverk kan bara komma till

stånd genom åtgärder (såväl lagstiftning, kommunala initiativ och domstolsbeslut som regeringsbeslut) på nivåerna nationell, regional och lokal ekonomi. Staten har fortfarande exklusiv kontroll över de nivåerna.

”Värdländerna”: statiska eller experimenterande?

Hittills har huvudargumentet varit att transnationella företag dammsuger världen i sin jakt på komplementär kompetens. Eftersom dessa produktionsfaktorer (oavsett om de är traditionell FoU, avancerade tillämpningar av de senaste tillverkningsteknikerna eller resultatet av formgivarnas ansträngningar) är inbäddade i både organisationer och större externa nätverk, måste transnationella företag koppla in sig på nätverken. Globalisering innebär att de har blivit sammankopplade. I följande avsnitt granskas därför ett antal fall som belyser dels hur lokaliserat lärande kan samspela med inkommande FDI, dels betydelsen av värdlandets policy i den processen.

Ökad teknologisk specialisering förutsätter ”lärande värdländer”. De exempel som skall diskuteras pekar på vikten av att värdlandet strävar efter att få till stånd en självständig utvecklingsprocess, som lyfter dotterbolaget och dess inhemska leverantörer över de teknologiska horisonter som satts upp i och med de inledande investeringarna i det utlandsägda dotterbolaget. Samma logik gäller för företag som skaffar licens på utländska patent i syfte att exploatera dem på hemmamarknaden. Det finns emellertid viktiga skillnader att beakta.

Norge: massiv överföring av utländsk teknologi som grundval för en nationell strategi för utveckling av en inhemsk kunskapsbas inom oljesektorn

Det kanske mest spännande och omfattande skandinaviska exemplet på utländsk investering och lärande värd hittar vi i Norges exploatering av de rika oljefälten i Nordsjön. Olsen och Sejersted (1997) visar att exploateringen av de norska Nordsjöfälten planerades inom ramen för en politik som syftade till att bygga upp en nationell kunskapsbas med starka band till nationella leverantörer och tekniska experter och konsulter. Men där fanns också en möjligen väl underbyggd känsla av att norska företagare och bolag, inklusive det delvis statligt ägda Norsk Hydro, saknade resurser och kunskap för att

snabbt starta exploateringen av oljefälten. Den norska regeringen inbjöd därför de stora internationella statliga och privata oljebolagen att delta i utvecklingen av de norska fälten. Nyckelinstrumentet i den processen var koncessionslagarna som hade utformats med stor omsorg, tillsammans med det statliga Statoil, för att på sikt leda till en ”förnorskning” av verksamheten. För det andra var det tänkt att nationellt ägda leverantörer, inklusive Norwegian Petroleum Consultants och andra inhemska ingenjörsföretag, skulle behandlas med särskild hänsyn i budgivningen om kontrakten. Enligt Ryggvik råder inga tvivel om att Norge redan från början hade föresatt sig att etablera sig i nivå med den grupp av statliga och privata internationella oljebolag som dominerar oljeborrningen och dithörande verksamheter. (Ryggvik 1997.)

Den framväxande norska teknologin för offshore-borrning utvecklades efter en särskild nationell modell eftersom den norska politiken för tekniken också innebar en anpassning till norska organiserings- och produktionsmönster. Förhållandena i Nordsjön, med djuphavsborrnig i hårt väder, spelade också en roll. De internationella oljebolagen stod, sammanfattningsvis, inför speciella fysiska villkor och regelverk som skilde sig från vad de lärt genom att t.ex. borra i Mexikanska Golfen. Kännetecknande för de nya strategier som växte fram i Nordsjön var ny materialteknik (cement i stället för stål) som kombinerade Frankrikes expertis inom cementteknik och Norges väl etablerade kompetens på området cementkonstruktioner för vattenkraft, och stora plattformar med komplicerade uppgifter och tekniska installationer, vilket ledde till en mycket bred marknad för företag och leverantörer inom skeppsbyggnadsteknik. Som exempel kan nämnas att det var Statoil som ledde in SIMRAD, det norska världsledande företaget inom sonar- och ekolod, på den viktiga hydrografiska sektorn. (Sogner 1997.)

Dessa enorma investeringar visade sig emellertid vara sårbara för variationerna i oljepriserna som satte snäva gränser för storleken på de oljetillgångar som är värda att utvinna. Ökat kostnadsmedvetande och ansträngningar att gå ifrån den storskaliga oljeborrningsstrategin har sedan slutet av 1980-talet kastat tillbaka Norge i omfattande samarbete med utländska källor till teknologi för mer flexibla och mindre kostsamma borrheter (Olsen and Engen 1997) och till effektiva metoder för integrering av de olika kompetenserna (t.ex. inom kartläggning, oljereservsteknik och borrheter) som krävs när nya fält skall öppnas. (Glimstedt, Karlsen och Mariussen 1998).

Danmark: regionala nätverk som plattformar för sekundära innovationer

Tillverkare av mejeriutrustning i Horsens, Danmark, utgör ett annat exempel, om än med en något annorlunda logik. En dansk företagsgrupp med verksamhet i denna bransch, som studerats av Peer Hull Kristensen och Jonathan Zeitlin, genomgick långtgående omstrukturering under tidigt 80-tal. Företaget växlade från en funktionell till en produktbaserad organisation (Kristensen och Zeitlin 1999). Små grupper utbildade arbetare samordnade genomförande, planering, underhåll och programmering av modern, datoriserad utrustning, medan kompletterande delar och komponenter köptes in från ett tätt nätverk av specialiserade leverantörer. Resultatet blev en ytterst flexibel organisation där många typer och varianter av en liten rad produkter kunde tillverkas i små mängder enligt kundernas specifikationer. Overhead och utförandetider utvecklades mycket gynnsamt.

Under mitten av 1980-talet var mejeriutrustningsgruppen som anläggningen i Horsens tillhörde nästan konkursmässig på grund av ett misslyckat försök att konkurrera på den nordamerikanska marknaden. Ägaren, ett danskt holdingbolag, beslutade sig då för att minska sin andel i gruppen. Den nya huvudägaren blev en stor, transnationell, brittisk mejeriutrustningsgrupp, APV. Tillsammans med den lokala fackföreningen utnyttjade den lokala företagsledningen, som legat bakom anläggningens omorganisation i början av 1980-talet, nu den interna flexibiliteten och de komplementära kunskaperna hos sina leverantörer för att uppnå en gynnsam position i fråga om produkter och funktionellt ansvar inom APV:s transnationella nätverk.

APV:s ledningsstil (från armlängds avstånd och, liksom hos många brittiska internationella grupper, grundad på kriterier rörande redovisningsresultat) ökade den lokala danska aktörens utrymme för att driva självständiga strategier. Den lokala ledningen utsattes för få, om ens några, försök från det brittiska moderbolagets sida, att påverka tillverkningsstrategi och fackliga frågor. Tvärt om: om lokala strategier visade lovande finansiella resultat, var ägarna beredda att stödja nya investeringar. Från 1987, t.ex., ledde ett banbrytande avtal mellan fack och företagsledning till att anläggningen förvandlades till en veritabel "lärande fabrik", när en stor andel av arbetarna deltog i en rad allt mer kvalificerade utbildningsprogram i syfte att öka den interna flexibiliteten i anläggningens verksamhet. Medan samarbetet med de lokala leverantörerna hade visat sig vara

avgörande för Horsensanläggningen när den kämpade för att vinna en stark ställning inom APV:s nätverk, har anläggningen i gengäld öppnat dörren till det multinationella moderbolagets globala marknad för det lokala näringslivet.

Sverige: internationella avlyssningsstationer i väletablerade svenska företag och snabbare ökning av utländska licenser

Nya studier av utlandsägda dotterbolag i Sverige ger stöd för det här argumentet. Undersökningar från 1993, som omfattade alla utländska små- och medelstora företag i Sverige, antyder att överföring av resurser mellan företag i samma grupp inom bolagens nätverk främst sker inom tre områden längs förädlingskedjan: finanser, FoU och inköp. (Ivarsson 1996.) Som man då kan vänta sig, återfinns bolagen inom svensk industris starkaste sektorer. För att illustrera detta samband, använder sig Ivarsson av Porter, Sölvell och Zanders välkända klusteranalys, som visar att Sveriges konkurrenskraft till stor del härrör från fem omfattande industriella kluster. Ivarssons resultat tyder på att majoriteten av dotterbolagen (56 %) verkar inom dessa internationellt konkurrenskraftiga kluster.

Julian Birkinshaws (1998) forskning om utvecklingen av utlandsägda dotterbolag förstärker denna tolkning. En slutsats man kan dra av de studierna är att det, enligt Birkinshaw, inte är särskilt troligt att utländska investerare skulle lägga tillverkning i Sverige, som man gör i exempelvis England, Skottland och Irland. Enstaka utlandsägda stora tillverkare har vanligen köpt in sig i stålindustrin eller andra svenska högborgar, men det finns också en stor andel utländska investeringar som gjorts i spetsteknologi. Bakom dessa ansträngningar att koppla in sig på svensk teknisk specialisering finner vi multinationella företagsamma och innovativa företag som 3M. Även om Birkinshaw inte särskilt studerar de mekanismer som handlar om hur värdlandet lär från det multinationella dotterbolaget som bildats för att komma åt svensk kompetens, noterar han att utländska dotterbolag som är verksamma inom starka svenska kluster har en tendens att vara mer oberoende av sina moderbolag och har utvecklat närmare band med svenska företag, t.ex. leverantörerna.

Det bör också noteras, att Sveriges stora företag varit framgångsrika i att lära sig av utländsk teknologi genom licenser. Ett väldokumenterat fall av nationell specialisering inom ramen för internationella innovativa nätverk, och som understryker detta, är den svenska flygmotorindustrin; ett kompetensnav inom det svenska flygindustriklustret. Det svenska Volvo Flygmotor har kunnat utveckla

expertkunskap inom jetmotorteknik genom ett antal licensavtal för tillverkning. (Eliasson 1995.) Beslutet att skaffa licens på en version av Pratt & Whitneys JT8D för Viggen (ett militärt flygplan för flera olika ändamål, som Saab ritat för det svenska flygvapnet), gav Volvo Flygmotor, som underleverantör till Saab, möjlighet att bygga upp avancerad kompetens på denna allmänt använda motor. Militärkontraktet innehöll utvecklingsaspekter som ledde till en starkare version av JT8D. Eftersom just denna motor hänger under vingarna på alla Boeings DC9-or (och på efterföljarna MD80 och 727) skapade den kompetensen en bro över till den oerhört stora marknaden för underhåll och reparation av jetmotorer. Köp av JT8D-motorer innebär två slags investeringar. För det första, ligger den inledande investeringen på ca 3 miljoner USD i dagens penningvärde (1995). För det andra, krävs ytterligare 6 miljoner för de totala kostnaderna för underhåll och reparation under motorns hela livstid (dvs. ca 25 år). Modernare modeller, som PW 4000-motorn, kräver service till en kostnad om 1,5 miljoner USD efter 5000 timmar. Om vi multiplicerar dessa enkla kostnader med det aktuella antalet motorer som används i civila flygplan över hela världen, tycks omfattningen av jetmotormarknaden vara oerhörd. Volvo Aereos breda erfarenhet av den militära versionen av JT8D-motorn blev avstampet för framtida utveckling i samverkan med andra. Exempel på det är det svenska företagets medverkan i senare P&W-motorer som CF 6-80, PW 2000 och V2500. Eliasson menar att logiken bakom dessa gemensamma utvecklingsprojekt är att Volvo Aereo specialiserar sig på de mest avancerade aspekterna av jetturbintekniken. Sedan man investerat i en oberoende kunskapsbas (turbinteknik, aerodynamik, förbränningsteknik och allmän tillverkningsteknik för avancerade svetsarbeten, metoder för keramisk höghastighetskärning och värmebeläggningar, är av speciell betydelse här) kunde Volvo Aereo gå in i utvecklingsprojekt tillsammans med nya partners utanför P&W:s område.

Det vidgade mandatet för Irlands utländska dotterbolag

Hittills har vi behandlat exempel i Danmark, Sverige och Norge. Alla är relevanta och stödjer idén om att dessa länder har varit nog så skickliga i att snappa upp teknologiska impulser från utländska dotterbolag och att skapa en fristående cykel med gradvis förbättring av de produkter och processer som varit aktuella. Irland, ett land som inte sällan nämns som värd för några av de mest aggressiva multinationella USA-företagen som söker låga kostnader och arbe-

tar med strategier för enkel montering och måttbeställd tillverkning i lågkostnadsländer, är ett illustrativt fall för studium.

Irlands ekonomi är, först och främst, ytterst beroende av multinationella investeringar. Vid början av 1990 svarade utlandsägda företag för nära 66 % av all tillverkning i landet. (Dessa och följande uppgifter bygger på Sabel 1996.) Det erkänns emellertid ofta att de irländska erfarenheterna av multinationella investeringar inom tillverkningsindustrin är minst sagt blandade. Från 1960-talet har ett stort antal utländska företag etablerat sig på Irland, i synnerhet företag från USA. Det har lett till ytterst få exempel på ökad koppling mellan utlandsägda och inhemska företag. Utländska investerare tycktes sikta in sig på Irland därför att de där fann en kombination av låga tillverkningskostnader och en enkel väg in till Europamarknaden. Sedan dess har den irländska regeringen, genom myndigheten Industrial Development Agency gjort unika ansträngningar för att attrahera utländska investeringar till landet.

Under tiden, har den ökande fokuseringen på Irland som attraktivt värdland åtföljts av en ändrad uppfattning om multinationalisering. I synnerhet under senare tid har flera fallstudier antytt både den oväntade dynamiken och självständigheten hos utlandsägda dotterbolag i Irland och de växande, och lika oväntade kopplingarna mellan den utlandsägda sektorn och irländska företag.

USA:s ledande tillverkare av datorutrustning och mjukvara (t.ex. Dell, Apple, Microsoft och Symantec) är kanske de mest framträdande exemplen. Inom den branschen håller dotterbolagen snabbt på att utvecklas från att syssla med enkel komponenttillverkning eller monteringsuppgifter till att ha en ökande andel designarbete eller utveckling av komplicerade monterings- och logistiksystem. Företag som från början valdes ut för sin kompetens inom ett område blir i ökande utsträckning verksamma också inom näraliggande områden.

Vid sidan av dessa ofta citerade, nästan lysande exempel, finns ett växande antal mindre kända fall av dotterbolagsutveckling. Ed Delanys (1998) studie av utländska dotterbolag för oss bortom enstaka exempel genom att visa hur leverantörer går från strategier som "marknadsförings satelliter" (vanligen med verksamhet som förpackning, viss slutlig bearbetning/anpassning för Europamarknaderna och varuhus/distribution) och "rationell tillverkning" (dvs. montering av standardkomponenter eller centralt tillverkade komponenter med lågt förädlingsvärde) till mer komplexa uppgifter som t.ex. "produktspecialister" med världsomfattande ansvar inom några av ett multinationellt bolags produktområden. Engelhoff, Gorman

och McCormic (1998) drar slutsatsen att ”det tycks som om teknikbaserade initiativ troligen ligger bakom en stor del av dotterbolagens utveckling i Irland.” (s. 236)

Sabels OECD-rapport om Irland framhåller betydelsen av värdlandets policy för uppbyggnad av strategiska positioner, ökat ansvar inom internationaliserad verksamhet och ökad interaktion med den lokala och regionala miljön. Hans omfattande empiriska material stödjer uppfattningen att dotterbolagsutveckling och överskottseffekter har kommit till stånd genom de sedan 1980-talet snabbt framväxande institutioner och offentliga och privata konsultbyråer som främjar lokal och regional industriell utveckling. Som exempel kan nämnas att högre företagsledare för de utländska datortillverkarnas större dotterbolag har ett nära samarbete med andra företag i problemlösande grupper, vilket lett till direktkontakter med avancerad europeisk, asiatisk och amerikansk tillverkningsexpertis. I den utsträckning som dessa företagsledare har kontakter med konsulter och lokala institutioner för industripolitik, fungerar de i själva verket som mellanhänder som förmedlar avgörande kompetens till de som har mer omfattande kontakter med små, lokala företag. Förändringar inom den inhemska sektorn är därför inte helt beroende av relationerna till utländska ägare eller mellan kund och leverantör. Beredningsföretag inom livsmedelsindustrin, som har trätt fram som en hörnpelare i den inhemska tillverkningen, är ett av exemplen där mångfalden av privata och offentliga konsulter, som syftar till anpassning i den lokala industrin, har spelat en nyckelroll för industrins snabba tillämpning av de allra senaste metoderna och distributionsmodellerna.

En polsk överraskning

Det som började som kostnadsbaserade investeringar, baserade på strategier för tillverkningen som sökte dra nytta av platser där lönerna var låga, fackföreningarna svaga och arbetskraftskostnaderna i allmänhet små, kan mycket väl komma att utvecklas till en språngbräda till mer komplicerade uppgifter och verksamheter med högre förädlingsvärde. Fiats köp av FMS, den polska motortillverkaren med rötter i Polski Fiat på 1920-talet, speglar den italienska företagsledningens vilja att öka Polens roll som leverantör av billig arbetskraft för Fiats globaliserade småbilstillverkning. (Haanes 1998). Övertagandet, som omfattade ca 20 000 anställda på åtta fabriker, följdes av ganska dramatiska förändringar. Som man kunde vänta sig, startade Fiat först ett program för modernisering och införde de

senaste metoderna för tillverkning, kvalitetsprogram, administrativ expertis och strategier för kontakterna med leverantörer. Från början kopierades verktyg för företagets ledning och know-how inom tillverkningen direkt från de strategier Fiat använt för att utveckla sin verksamhet i Italien, även om överföringen och anpassningen skedde i dialog med den polska företagsledningen och de anställda. Fiats italienska ledning insåg emellertid snart att de polska ingenjörerna var experter på bilteknik för u-landsmarknader. Man tog därför initiativ till att integrera de polska formgivargrupperna med formgivare från Brasilien och Turkiet för att utveckla en modell för utvecklingsländer – Fiat Palio. Fiat skapade alltså en ram för samarbetet mellan polska ingenjörer och de modernaste Fiatfabrikerna på andra håll i världen. Det blev därmed möjligt för de polska tillverkarna att etablera sig som navet i Fiats utvecklingsarbete på detta speciella område, med alltmer komplicerade uppgifter och ansvar för verksamhet uppströms.

Singapore: hårddiskar för tillväxt

I sin studie av globalisering och nationell makt i Sydostasien, framhåller Weiss (1997) att Singapore kommit att bli ett viktigt nav i det asiatiska nätverket av elektroniktillverkare, genom att utveckla nära band till ledande utländska tillverkare och samtidigt delta i uppbyggnaden av ”industriparker” i Malaysia, Vietnam och Kina. Trots den intensiva strömmen av kapital och kunskap in och ut ur landet, finns det inga tecken på att Singapores betydelse som nationell ekonomisk enhet håller på att urholkas. Både Wong (1997) och Ernst (1997) visar att hårddiskindustrin i Singapore från början stimulerades av utländska direktinvesteringar och utländsk dataexpertis.⁴ Under början av 1980-talet, spelade ett amerikanskt företag en pionjärroll för den framväxande industriella tillverkningen av hårddiskar. Hewlett-Packard startade ett dotterbolag och de andra större bolagen följde efter. DEC, Apple, Maxtor, Connor och Segate hade snart etablerat sig i Singapore. Dessa var de största nordamerikanska spelarna i den snabbt växande hårddiskindustrin som drevs på av den skyhöga efterfrågan från PC-industrin. Konkurrensfördelen uppnåddes emellertid genom teknologiska och organisatoriska innovationer baserade på lokala investeringar och erfarenheter av tillverkning av hårddiskar. (Mirza 1986; Enderwick 1996). Än en gång förstärktes erfarenheterna från de tidiga åren av värdlandets regeringspolitik. Regeringen satsade uttryckligen på investeringar för ökad kompetens både hos arbetskraften och före-

tagsledning, som en strategi för att etablera Singapore som en alltmer självständig kraft i nätverken av transnationella datortillverkare. Lokala resurser, inkommande investeringar och offentliga satsningar för ökad kompetens har höjt innovations- och produktivitetsnivåerna så mycket, att det inte längre är önskan om billig arbetskraft för monteringsarbeten som är motivet till nya utländska investeringar i Singapores hårddiskindustri. (Wong 1997.) Singapores strategi har uppenbarligen varit mycket framgångsrik. Ernst (1997) visar att Singapore för närvarande spelar rollen som regional samordningscentral. Landet har i realiteten blivit navet i detta speciella nätverk av internationella tillverkare. Singapores hårddisktillverkare siktar alltmer in sig på kvalificerade slutprodukter, samordnings- och stödfunktioner som högprecisionstestning.

Slutsatser

Som slutsats kan det vara lämpligt att fråga sig: I vilken utsträckning är den lärande och experimenterande värden ett mer allmänt fenomen? Även om det inte finns något mer omfattande datamaterial, finns vissa indirekta data om multinationalisering att beakta.

Vi skulle kunna börja med att erinra om tanken att utländska investeringar baserar sig på teknologimonopol. Om vi antar att den mörka sidan av det centraliserade och monocentriska multinationella företaget, som dominerade tendenserna till internationalisering genom utländska direktinvesteringar under efterkrigstiden, är en i stort sett korrekt bild, finns det också anledning att tro på de historier som så ofta berättas om hur stora multinationella företag fokuserar sin verksamhet mot relativt enkla uppgifter där låga faktor-kostnader spelade en roll. Vi skulle därmed förknippa utländska dotterbolag med lågkvalificerade arbeten, låga löner och personalpolitik som syftade till att rekrytera och utbilda för rutinuppgifter. I enlighet med det borde vi hitta lägre löner, mindre kunskaper och mer stelbent utbildningspolitik i multinationella dotterbolag än i jämförbara inhemska företag. Ett annat kännetecken för utländska direktinvesteringar skulle vara avsaknaden av decentraliserad teknisk och organisatorisk utveckling som sker relativt oberoende av moderbolaget.

Låt oss börja med att undersöka dessa två antaganden genom att granska vissa mer allmänna uppgifter om utveckling av dotterbolag. För det första: Peter Enderwicks rapport till UNCTAD bygger på den kanske mest omfattande kartläggningen i ämnet och av den kan man dra slutsatsen att tillgängliga uppgifter ger mycket lite stöd för

uppfattningen om att arten av arbeten, utbildningspolitik och lönerna i den multinationella sektorn är stabil över tid. (Enderwick 1996) Tvärtom: "tendensen hos utländska företag att betala högre löner än genomsnittligt i industrin.." skriver Enderwick, "... är klart fastställt." (s. 224.) Detta beror delvis helt enkelt på att stora multinationella företag ofta sätter sin finansiella styrka bakom policier för att dra till sig arbetskraft. Men det stämmer också med en annan av Enderwicks slutsatser, nämligen den att effekten av transnationella företags personalpolitiska policier är betydande. Medan största delen av dessa resurser avsätts för att tillgodose behoven hos anställda i produktionen, "spelar transnationella företag en viktig roll också för att utveckla företagsledningskompetens." (s. 225.) De transnationella företagens satsningar för att ge utbildning är, att döma av tillgängliga studier som Enderwick använder sig av, minst i nivå med de som deras inhemska konkurrenter gör. Detta är emellertid svårt att mäta, eftersom transnationella företag gärna utbildar sina anställda utomlands. Det bör också nämnas, att den utbildning som transnationella företag tillhandahåller ofta gör det möjligt för arbetare och företagsledare att komma i kontakt med den mest moderna kompetensen när det gäller tillverkningsmetoder.

För det andra: ett typiskt kännetecken hos alla de exempel som diskuterats ovan är att dotterbolagens mandat (dvs. ett visst dotterbolags roll inom ett internationellt företag) håller på att förändras över tid. Enderwicks slutsats ger därmed stöd för uppfattningen att transnationella företag är aktiva både i överföringen av teknologi över gränserna och i utbildning av sina utländska anställda. De transnationella företagen är emellertid inte den enda källan till förändring. En annan karakteristisk faktor i exemplen som behandlats i denna artikel är värdlandets politik och självständiga experimenterande.

Vår tredje slutsats gäller förhållandet mellan transnationella åtgärder och den lokala platsen. Medan globalisering lämnar nationella territoriella gränser i stort sett orörda, har den klara effekter på nationalstaternas exklusiva territorialitet, dvs. effekterna påverkar inte territoriet som sådant, men de geografiska förutsättningarnas institutionella inramning. Globalisering handlar, enligt detta synsätt, inte bara om att överskrida geografiska gränser, så som kommer till uttryck i mått på internationella investeringar och handel. Ändrade mandat för dotterbolag och ökad regional ekonomisk interaktion kan betraktas som transnationella ekonomiska åtgärders avigsida. Globalisering speglar därför inte bara ökade strömmar över gränser. Å ena sidan handlar globalisering om att ekonomisk interaktion

inom den nationella ekonomin flyttas till privata företag. Å andra sidan förverkligas globalisering genom lagar, domstolsbeslut, regeringsbeslut, upprättande av nya nätverk och andra sociala mekanismer som ligger inom nationella ekonomiska områden.

Stabilitet eller hybridisering?

I det föregående avsnittet betonades att specialiseringen kan öka genom globalisering. Det antydde också i dessa fall att processerna har kännetecknats av lärande. Detta innebär inte bara att länder blir allt bättre inom sina nuvarande specialområden, utan också att de lär sig att utföra nya och näraliggande uppgifter. Då uppstår en annan fråga, nämligen den om på vilket sätt lärandeprocesserna utgör källor till innovation med överraskande resultat. I det följande skall vi därför behandla spänningen mellan stabilitet och förändring genom att jämföra idén om att (a) specifika institutionella fördelar drar till sig vissa investeringar vilket leder till mångfald över nationerna, med idén (b) enligt vilken mångfalden består på grund av nya och överraskande händelser som inträffar, eftersom överföring av tekniska och organisatoriska lösningar kan leda till oväntade hybridinnovationer.

Stabila institutioner som komparativa fördelar

Institutionsteori ger teoretiskt mer underbyggt perspektiv på nationella modellers fortsatta betydelse. Här finns det två hörnspelare som måste beaktas. För det första finns det tungt vägande bevis för att olika sektorer har individuella innovationsmönster och vidare för att det skulle finnas ett antal sektorspecifika faktorer som utgör ett problemnexus som är typiskt för en viss industri. För att beskriva detta nexus har Sidney Winter med framgång använt begreppet en ”teknologisk regim” som definierar en viss sektor. Det beskriver de grundläggande kännetecknen hos teknologin, allmänna villkor för företagande, typer av köpare, användning av patent osv. Det finns en rad världsmarknader för de flesta tillverkningssektorer, från radikal innovation genom högt specialiserade, måttillverkade varor och tjänster till halvt skräddarsydda varor och mer eller mindre standardiserade varor, som säljs genom expertkunskap om marknader och målgrupper, till framställning av stapelvaror.

För det andra antas det lika allmänt att avancerade länder har olika innovativ styrka inom olika områden. Enligt Michael Porters

ofta citerade arbete om nationers konkurrensfördelar, antas exempelvis USA vara starkt när det gäller radikal förnyelse av ny teknologi, medan Tyskland har sin styrka i specialiseringar inom inkrementell och processinnovation (Porter 1990).

Ett tänkbart samband mellan dessa två fakta finns i vad vi skulle kunna kalla "nationella faktorer" som spelar en roll för att stimulera eller hindra specifika typer av innovationsstrategier som syftar till att skapa överensstämmelse mellan möjligheter, organisationer och produktmarknader. Med andra ord, den institutionella miljön leder aktörerna i riktning mot speciella organisatoriska och teknologiska val. Konkurrenskraft definieras då som särskilda fördelar i nationella band mellan företag och utomstående leverantörer av resurser inom grund- och tillämpad forskning. Om skillnaderna i fråga om organisering och generering av mänskliga resurser och företagsstrategier är ömsesidigt relaterade, ligger konkurrensfördelen i "den strategiska överensstämmelsen" mellan institutionella mönster och de krav som specifika produktischer på marknaden ställer. Argumentet innebär, skriver Sorge, att ekonomier och företag utvecklar konkurrensfördelar på grundval av modeller för institutionell organisering och mänskliga resurser.

Samhälleliga skillnader i hur man organiserar och genererar mänskliga resurser och strävan efter olika företagsstrategier är ömsesidigt relaterade. En ekonomi och ett samhälle befolkas av specifika institutionaliserade former och praxis för organisatoriska och mänskliga resurser därför att ekonomiska nischer och företagsstrategier är olika, och tvärtom. (Sorge 1991, s. 163.)

Även om en del företag kan omstrukturera sig mot en given högprestationsmodell, ett "best practice"-paradigm (god sed) för tillverkningsstrategi, kan andra vara begränsade och därmed aktivt försöka utveckla funktionellt likvärda modeller som avviker från god sed, men som ändå fungerar väl (Dosi och Kogut 1994). Det avgörande är sammanfattningsvis att ny kunskap och nya strategier uppstår inom institutionaliserade normer och regler, vilka tjänar som en heuristisk lins som vägleder forsknings- och beslutsprocessen. Nya tillvägagångssätt måste dessutom harmoniera med den miljö i vilken uppgiften utförs. Resultatet är att företag väljer att förlägga vissa speciella uppgifter till vissa platser beroende på varje plats specifika, komparativa institutionella fördelar. (Soskice 1991.)

David Soskice kopplade senare argumentet om den institutionella fördelens ramar till argumentet om fortsatt mångfald under globalisering. Enligt Soskice, driver inte globala företag ekonomin

mot konvergens utan mot allt djupare skillnader tvärs över nationerna. Utgångspunkten för hans argument är de välkända institutionellt strukturerade skillnaderna mellan tyskt och brittiskt bankväsende. Den tyska inriktningen på långsiktiga relationer med ägarerna, dess långsiktiga syn på kreditfinansierade investeringar i högteknologi och anskaffning med lokal tillverkning, skiljer bankväsendet där från brittiska finanskretsars fokusering på globala investeringar och kortsiktig marknadsinriktning i deras sätt att förhålla sig till företag. (Soskice 1991; Zysman 1983.) Tysklands stora banker (inkl. Deutsche Bank) har flyttat sin internationella verksamhet till Londons City för att dra nytta av brittiska finansierares globala nätverk och kunnande inom internationell finans. Snarare än att bidra till konvergenstrenden, flyttar de tyska bankerna sina avdelningar beroende på vilken nationell miljö som ger relevanta institutionella fördelar för de aktuella uppgifterna. (Soskice 1997.)

Som de exempel som här nämnts visar, finns det stor tyngd i den här typen av förklaringar. Det centrala dilemma som sådana modeller emellertid möter är hur man ska avslöja och förstå de policier som integrerar de institutionella ramarna i tider av institutionell bräcklighet, som varit fallet under slutet av 1980- och början av 1990-talen. Dessa modellers betoning ligger på relativt stabil interaktion mellan tydligt definierade enheter. Det är emellertid också uppenbart att de europeiska staterna, för att möta de otaliga utmaningarna, gradvis anpassar sin ekonomiska politik och den politiska ekonomins institutionella ramar. Processens täta och ibland upphettade natur leder till institutionell bräcklighet.

Vidare förekommer det i ökande utsträckning att olika organisationsformer kombineras på nya sätt och går in i varandra. De sociala effekterna i sig är, med andra ord, inte oföränderliga och kan utsättas för intensivt tryck utifrån. Detta perspektiv lägger inte bara tyngdpunkten på hur aktörerna anpassar sig till den givna institutionella ramen, utan också på hur de strategiskt experimenterar med institutionella modeller.

Hybridisering i världens bilindustri

I flera studier som behandlat spridningen av slimmade tillverkningsmodeller och grupparbete inom bilindustrin dras slutsatsen att den slimmade tillverkningens globala framgång är en myt. Även om de flesta företag experimenterar med modeller som liknar slimmad tillverkning, är likheterna mellan länder och företag små (Fryssenet et al. 1998; Streeck 1997). Detta argument förstärks dessutom av Abo

(1998) som visar att de största ansträngningarna för att överföra det japanska tillverkningssystemet i hög utsträckning färgats av de nya institutionella kontexterna. I själva verket har skilda modeller för amerikansk, europeisk och asiatisk "japanisering" uppstått genom att det japanska systemet kraftigt påverkats av den miljö och de marknadsmönster som är typiska för varje region.

Till skillnad från de japanska arbetarnas inställning till slimmad produktion, hävdar Streeck, med sin vanliga kraft, att tyska arbetare besitter "bärbart kompetens" som erkänns av arbetsgivarna i allmänhet. Detta ger arbetarna en väg ut från anställning till arbetsmarknaden. (Streeck 1997.) En inplantering av slimmad produktion till tysk miljö skulle i sista hand kräva att arbetarna gav upp sin yrkes-skicklighet och sin identitet och omorganiserade sitt humankapital till icke bärbart, företagsspecifik kompetens. De skulle dessutom vara tvungna att acceptera samordning på arbetet genom påtryckningar från arbetsgruppen snarare än via antingen deras egen eller deras överordnades yrkesmässiga bedömning. Det finns å ena sidan – enligt Streck – inga skäl att tro att arbetare utan vidare skulle acceptera detta, ens under svåra ekonomiska förhållanden. Slimmad tillverkning skulle, å andra sidan och viktigare, måsta införas i strid med en rad institutionella anordningar som stödjer den befintliga kunskapsstrukturen och sysselsättningsmönstret. Resultatet blir att de tyska biltillverkarna begränsas av en bredare uppsättning nationellt begränsande institutioner och arbetsmarknadspraxis som blockerar införandet av modeller för "slimmad tillverkning".

Det finns alltså viktiga paralleller mellan spridningen av slimmad tillverkning och den föregående perioden av socio-tekniska reformer i bilindustrin på 1960- och 1970-talen. Företag som verkade i en stabil institutionell miljö, som de svenska och västtyska bilföretagen, levde då i en mycket mer kontinuerlig process som kombinerade stark socio-teknifisering med humanisering av arbetsstrategier, än vad företag gjorde inom t.ex. den nordamerikanska bilindustrin där processen speglade mindre institutionellt stöd och hade en mer abrupt managementledd karaktär (Cole 1989).

I kontrast till detta, sätter framväxande forskning om interaktionen mellan element i nationellt och organisatoriskt företagsspecifika modeller sökarljuset på strategiska val inom mäktiga nationella kontexter och på effekten av mångfalden spridda sociala faktorer på organisationsförändringar. (Boyer et al. 1998; Zeitlin and Herrigel 1999a.) Denna litteratur ansluter sig till uppfattningen att ett system som fungerar effektivt i en nationell kontext inte nödvändigtvis fungerar lika bra i en annan. I stället för att förklara varför mångfal-

den lever kvar i alla länder, försöker hybridiseringslitteraturen avslöja hur överföringen och anpassning av en organisationsmodell alltid stöter på patrull i form av t.ex. andra rättsliga och institutionella system, annorlunda politiska kontexter, arbetsmarknadsregler, kvalificeringsstrukturer osv. När företag försöker överföra principer för tillverkning eller modeller som hämtats från en social kontext till en annan, blir resultatet av överförings- och anpassningsprocessen en hybridisering. Den avgörande hypotesen är att det finns en dynamisk process som skulle kunna leda till utveckling av nya och oväntade typer av organisationer och produktstrategier. Hybridisering ses därför slutligen alltmer som källa till nya, fruktbara modeller.

Utvecklingen under efterkrigstiden

Här kan vi på nytt få hjälp av att analysera den påstådda amerikaniseringen av Europas industri under perioden efter 1945. Jämfört med uppfattningen att de nordamerikanska ansträngningarna under efterkrigstiden för att överföra USA:s industriella erfarenhet till Europa och Japan ledde till en betydande upphämtningsprocess, har senare litteratur betonat att det var nödvändigt att anpassa USA:s masstillverkningsteknik till den europeiska kontexten. Den nya litteraturen menar följaktligen, att Marshallplanen och USA-politik blev en viktig katalysator snarare än drivkraften bakom efterkrigstidens ekonomiska förändringar. Ett stort antal fallstudier från senare tid ger klart stöd för att en långtgående anpassning till europeiska förhållanden ägde rum. (Bjarnar and Kipping 1998.)

Jämfört med en stor del av litteraturen om efterkrigstidens amerikanisering av industrin, går de artiklar som utgör huvuddelen av Jonathan Zeitlin's och Gary Haerrigels *The Limits to Americanization* ett steg längre när de, som Zeitlin skriver:

redogör för hur den amerikanska modellen själv visar sig vara behäftad med inre oklarheter, spänningar och motsättningar, medan direkta överföringsmekanismer som Marshallhjälpen, USA:s tekniska bistånd, transatlantiska produktivitsdelegationer och till och med införandet av antitrustreformer fick en klart begränsande effekt på europeisk och japansk industri. (Zeitlin 1999a.)

Enligt detta argument, utelämnar uppfattningen om överföring och anpassning av en organisationsmodell eller produktstrategi från ett land till ett annat, de inslag av innovation som fanns i efterkrigstidens omvandling av europeisk industri. Fallstudierna visar att det

avgörande initiativet till efterkrigstidens assimilering av USA-teknologi och managementmetoder inte kom så mycket från de nordamerikanska policyorganen som från europeiska och japanska tillverkare, ingenjörer och offentliga tjänstemän, som använde sig av tidigare erfarenheter av importerade eller hemmagjord modeller för massproduktion för att ta isär, modifiera och sedan på nytt sätta samman delarna i den amerikanska modellen så att de passade de lokala förhållandena. När de europeiska och japanska industriella aktörerna gjorde det, omtolkade, omformade och förändrade de samtidigt sin egen praxis och sina egna institutioner, och den påföljande hybridiseringsprocessen gav inte sällan upphov till fruktbara innovationer som var betydelsefulla nog att återexporteras till USA.

Steven Tollidays diskussion av historien om överföring och anpassning av amerikansk fordism till Storbritannien ger oss ett typfall av hybridisering (Tolliday 1998b). Tolliday visar att trots att de brittiska ansträngningarna att efterlikna det amerikanska systemet för massproduktion misslyckades, fick en selektiv anpassning av Fords system till de mer hantverksinriktade systemen på Morris och Austin större framgång, vilket begränsade brittiska Fords expansion.

I Storbritannien och på den europeiska kontinenten fortsatte processen av kreativ hybridisering under efterkrigstiden. De europeiska biltillverkarna modifierade Fords metoder för flödesledning så att de kunde hantera ett bredare antal produkter och förkorta tiden för olika arbetsmoment genom t.ex. snabba verktygsbyten, en blandmodell för montering, utveckling av multikompetens och funktionell flexibilitet, samtidigt som man införde nyskapande system för tillverkningskontroll och logistik – ”just-in-time”, i syfte att minimera interna buffertlager och produkter under bearbetning. I Sverige integrerade Volvo amerikanska metoder som MTM för volymtillverkning med inhemska traditioner för hantverksproduktion med högt förädlingsvärde, socio-tekniska förhållningssätt till arbetsorganisation och pragmatiska relationer mellan fack och företagsledning, för att på så sätt karva sig en nisch på den internationella marknaden baserad på en radikalt ny fordonstyp: säkra och relativt billiga stationsvagnar av hög kvalitet. (Glimstedt 1999; Zeitling 1999b.)

Förslag från Ford-International också under sena 1950-talet och början av 1960-talet om att uppnå Europatäckande stordrift genom övernationell harmonisering av modellplanering och gemensamma komponenter stötte därför på våldsamt motstånd, inte bara från

ledningarna för Fords brittiska och tyska bolag utan också från de egna centrala marknadsförarna. Tolliday noterar att de nordamerikanska multinationella bilföretagen under en stor del av efterkrigstiden, därför i många fall satt med tredje eller fjärde klassens europeiska dotterbolag och ständigt fick kämpa för att upprätta effektiv ledningskontroll från Detroit, medan europeiska tillverkare som Volkswagen, Fiat och Renault överglänste mästarerna när det gällde att finna former för att anpassa, utveckla och omtolka den amerikanska modellen till att passa inhemska marknader och förutsättningar. (Tolliday 1998.)

Japanisering som hybridisering efter 1970

Den internationella GERPISA-gruppen har nyligen, med hjälp av historisk kunskap, utforskat nutiden och japanernas försök att överföra deras framgångsrika system för biltillverkning till andra länder. (Boyer et al. 1998) Tvärt emot de entusiastiska prognoser som gjorts av förespråkarna för en världsomspännande ”japanisering”, kastar resultaten av fallstudierna tvivel över den förenklade uppfattningen om överföring och spridning av organisationsmönster. Resultaten bekräftar att de flesta japanska ”biltransplantationer” i stor utsträckning genomgått förändringar under överföringsprocessen. ”Den typiska japanska bilfabriken i USA är...” skriver Tolliday et al. ”.... en ordentlig blandning av amerikanskt och japanskt, en mångfald av hybridiserade fabrikstyper lever sida vid sida och under de senaste åren tycks det råda en betydande konvergens mellan (japanska) hybridtransplantat och de amerikanska fabriken, i takt med att de senare rör sig i riktning mot de förra.” (Tolliday et al. 1998, s. 10.)

För det första, ledde besluten om att bygga ”japanska” bilfabriker i USA till en forskningsprocess när Toyotas företagsledare försökte skapa förståelse för sitt system och dess beståndsdelar innan den faktiska tekniköverföringen ägde rum; systemet måste läras in och förstås, innan det kunde överföras till USA. För det andra, medan de japanska transplantaten (som Toyota i Georgetown och Mazdas ”joint venture” med Ford i Flat Rock) ledde till en överföring av respektive moderbolags organisationsmönster, anläggningsarkitektur och hårdvara, gjordes inga försök att exportera de japanska samhälls- och arbetsmarknadsrelationerna. I stället betydde ”japanisering” att en ny modell för grupparbete utvecklades, som förhandlats fram med bilarbetarförbundet Union of Auto Workers (UAW). Det fokuserade flexibilitet, arbetsrotation och grupparbete. Konflik-

ter om facklig organisering, förhållningssätt till grupparbetsergonomi och kaizen uppifrån och ner ledde till ”reflektion”, som Tolliday et al. uttrycker det, och till en glidning mot inkorporering av grupparbete i kollektiva förhandlingar, även om det inte skett en återgång till traditionell, gammaldags fordism eller amerikanska human relations-system. För det tredje: GM, som ville besegra Toyota och Mazda i deras eget spel (Saturn-projektet) växlade från högteknologisk profil till avgörande innovation i partnerskap kring organisering och personalpolitik bortom vad japanerna hade kunnat uppnå. ”Dessa samarbetsformer ...”, menar Tolliday, ”... gällde inte bara nyskapande i de företagsinterna relationerna utan påverkade också relationerna med leverantörer och återförsäljare. Trots att inspirationskällorna låg i japanska metoder, liknade de nya strukturerna ingenting som någonsin förekommit i Japan.” (Tolliday et al. 1998, s. 15.)

Även om GM och UAW har gjort få försök att bygga på erfarenheterna från Saturn-projektet i USA, rapporterar GERPISA-projektet att Opel försökt kopiera och förbättra japanska metoder med hjälp av GM:s världsomspännande erfarenheter av hybridisering. Exempelvis Saturn-systemet överfördes med framgång till Opels nya fabrik i Eisenach och ledde också där till ett system som delvis var imitation och delvis nyskapelse: ”Opel Production System” som i sin tur betraktas som en grund för fortsatt spridning och hybridisering. (Tolliday et al. 1998, Abo 1998).

Redogörelser för förverkligande av strategier som bygger på rådgivning från internationella konsultbyråer antyder vidare att de internationella strategier och managementprinciper för att uppnå beständiga rationaliseringar förverkligas på olika sätt och speglar de nationella miljöernas egenart. Ett typiskt exempel finns i introduktion och förverkligande av ISO 9000 kvalitetsstandards i tysk och fransk bilindustri. Det gäller här inte överföringen av en uppsättning konkreta, lättbegripliga regler som är färdiga att tillämpa, utan kvalitetsstandard måste omkonstrueras och förfinas av berörda samhällsaktörer under införandet och tillämpningen. De ger därför lösningar på mycket olika problem i de båda länderna. I princip skulle konvergens i organiseringen av tillverkningen vara troligare i denna miljö än i någon annan, men icke desto mindre leder processen inte till det. (Casper and Hancké 1996.)

Sammanfattande slutsatser

För inte så länge sedan, byggde debatten om multinationalisering på ett stort antal rapporter om USA-ledd utlandsinvestering. En viss historia berättades om och om igen. Den framhöll att utlandsinvesteringar ledde till okvalificerade och lågbetalda jobb.

I och med den snabba ökningen av direkta utlandsinvesteringar kan synen på ”utländska” företag som hot mot nationella affärsstrategier och t.o.m. mot nationella politiska program kanske tyckas lika relevant igen, men som vi sett i de föregående avsnitten, kan det synsättet ifrågasättas. Vi har ifrågasatt tendensen till konvergens, antytt den fortsatta betydelsen av nationell mångfald och framhållit globalisering som källa till oväntad ekonomisk dynamik.

Två källor till förändring har diskuterats. För det första förändras de transnationella företagen själva genom sina nya strategier. Vi har visat att de i betydande omfattning rört sig bort från den monocentriska koncernstrukturen mot strategier för decentraliserat lärande, vilket lett till att de transnationella företagens FoU-verksamhet internationaliserats. För det andra, när det gäller teknisk utveckling i allmänhet, öppnar globaliseringsprocessen oväntade möjligheter. Även i fall där investeringar är knutna till det uttryckliga målet att överföra vad som anses vara en överlägsen tillverkningsmodell (under 1950- och 60-talen den amerikanska och från 1980-talet den japanska) har vi sett att de modellerna påverkades och förändrades under anpassningsprocesserna. Denna tendens till förändring av givna modeller och till att ta till sig lokal praxis är, har vi också hävdad, en viktig källa till företagsinnovation. Genom att definiera om och kombinera om olika aspekter av skilda modeller, inhemska likväl som sådana som är förknippade med utländska företags praxis, tycks nya modeller växa fram. Vi har använt metaforen hybridisering för att beskriva arten hos denna dynamik.

Innesluten i denna historia finns ytterligare en lärdom som handlar om värdländernas politik gentemot utländska företag.

Frågan är hur närvaron av tekniskt och organisatoriskt sofistikerade multinationella företag kan bidra till en ny lokal lärandeprocess. Här visar det sig att överföringen av avancerad kunskap kan leda till en accelererad teknisk utveckling när värdlandets aktörer – företagare, anställda och företrädare för relevanta institutioner – initierar en genomtänkt politik för exempelvis utbildning, FoU, samverkan mellan underleverantörer i syfte att bygga upp och långsiktigt stärka sin position i det globala nätverket. Här finns åtskilligt utrymme för *smartness* och långsiktigt strategiskt handlande.

Noter

¹ Artikeln utgår från forskning som presenterades vid det internationella symposiet ”*Constructing the Global, Re-constructing the Local*” i Stockholm 28–30 maj 1999. Symposiet organiserades av Forskningsrådsnämndens arbetsgrupp för Globalisering, Ekonomi och Teknologi (GET) i samarbete med Institute of International Business, Handelshögskolan i Stockholm. Författaren vill särskilt tacka Steven Casper, Peer Hull Kristensen, David Soskice, Richard Whitley, och Jonathan Zeitlin för värdefulla kommentarer och synpunkter på föreliggande artikel.

² Vi skall dock hålla i minnet att vår föreställning om dagens globaliseringsprocess och dess speciella struktur hänger på en jämförelse med efterkrigstidens period av unikt låg utrikeshandel och utlandsinvesteringar. Utlandsinvesteringar, internationella innovationssystem och samordningsmekanismer för internationell industri är inte något nytt eller unikt. Även om internationell handel var betydelsefull redan för den tidiga bomulls- och textilindustrin, började utländska direktinvesteringar att skjuta fart först i och med de brittiska tillverkningsföretagens internationella expansion mellan 1880 och 1914. På samma sätt som den brittiska expansionen var nära knuten till internationell handel, var utvecklingen av utländska direktinvesteringar ytterst nära förenad med framväxten av nordamerikanska storföretag. Särskilt vertikalt integrerade företag, som kraftfullt förenade FoU med skicklighet i massproduktion och marknadsföring i det vertikalt integrerade företaget, expanderade genom massiv export men också genom att internationalisera sin tillverkningskapacitet från 1850 och framåt. Den internationaliseringen, som först gällde vapentillverkning och symaskiner och före sekelskiftet också tillverkning av elektrisk utrustning, växte snabbt. Studier av amerikanska och europeiska utlandsinvesteringar visar att amerikanska företag först investerade i Europa för att utnyttja det teknologigap som då fanns, men att de också placerade FoU-funktioner i Europa. När det gäller efterkrigstidens nordamerikanska dominans inom utländska direktinvesteringar finns ett klart samband mellan starka hemmamarknader och centraliserade och teknologiskt avancerade företag (vi kan kalla dem nationella champions) som exploaterade sina teknologiska och organisatoriska fördelar utomlands. Enligt detta mönster, kom Europas FoU inom elektroteknik att fokuseras mer på nationell nivå, vilket medförde en minskning i USA-tillverkarnas internationella FoU. Efterkrigstidens multinationalisering kom därför att få monocentrisk form, med ett avancerat centrum och mindre sofistikerade tentakler. (Hirst & Thompson 1995; Cantwell 1998; Glimstedt 1998; Glimstedt and Lange 1998; Jones 1996; Jones 1998.)

³ Andra, som Peter Buckley och Mark Casson, utgår mer från teorin om det enskilda företaget för att förklara förekomsten av transnationella företag. Tanken är att hierarkier internaliserar marknaderna för halvfabrikat och att transaktionerna på utländska marknader ökar transaktionskostnaderna över normala nivåer. För att sänka dem undviker företagen de normala kanalerna på marknaden genom att internalisera marknaden via direkt utlandsinvestering. (Buckley & Casson 1976; Teece 1985.)

⁴ Jag vill tacka Jonathan Zeitlin som först uppmärksammade mig på Wongs artikel.

Referenser

- Abo, T. (1998) "Hybridization of the Japanese Production System in North America, Newly Industrializing Economies, South-East Asia och Europe," i: R. Boyer et al., red. *Between Imitation and Innovation: The Transfer and Hybridization of productive models in the International Automobile Industry*. Oxford: Oxford University Press
- Archibugi, D. och J. Michie (1997) "Globalization of Technology: towards a new taxonomy", i: D. Archibugi och J. Michie, red. *Technology, globalization and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bartlett, C.A. och S. Ghoshal (1989) *Managing Across Borders – Transnational Solution*, Boston, Harvard Business School Press
- Barlett, C. A. och S. Ghoshal (1990) "Managing innovation in transnational corporations," i: C.A. Barlett, Y. Doz och G. Hedlund, red. *Managing the Global Firm*. London: Routledge
- Birkinshaw, J. (1998) "Foreign-Owned Subsidiaries and Regional development: The Case of Swed" i: Birkinshaw, J. och N. Hood, red. *Multinational Corporate Evolution and Subsidiary Development*. London: Macmillan
- Boyer, R. et al., red. (1998) *Between Imitation and Innovation: The Transfer and Hybridization of productive models in the International Automobile Industry*. Oxford: Oxford University Press
- Borras, M. och J. Zysman (1997) "Globalization with Borders: The Rise of Wintelism as the Future of Global Competition" *Industry and Innovation*, Vol. 4, No. 2
- Buckley, R.J. och M. Casson (1976) *The Future of the Multinational Enterprise*. London, Macmillan
- Carlson, W.B. (1991) *Innovation as a Social Process: Elibu Thomson and the Rise of General Electric, 1870–1900*. Cambridge, Mass: Cambridge University Press
- Casper, S. och B. Hancké (1996) "ISO 9000 in the French and German Car Industry. How international standards support varieties of capitalism." Berlin: WZB, Discussion Paper FS 96–313
- Casson, M.C. red. (1991) *Global Research Strategy and International Competitiveness*. Oxford: Basil Blackwell
- Cantwell, J.A. (1989) *Technological Innovation and Multinational Corporations*. Oxford: Basil Blackwell

- Cantwell, J. (1998) "The Globalization of Technology: What Remains of the Product-Cycle Model?", i: Alfred D. Chandler, Peter Hagström och Örjan Sölvell, red. *The Dynamic Firm: The Role of Technology Strategy, Organization and Regions*. New York: Oxford University Press
- Cantwell, J.A. och J.H. Dunning (1994) "Multinationals, technology and the competitiveness of European industries", i: J.A. Cantwell, red. *Transnational Corporations and Innovative Activities*, Vol. L7, UNLTNC. London: Routledge
- Cantwell, J.A. och C. Hodson (1991) "Global R&D and UK competitiveness", i: M. C. Casson, ed. *Global Research Strategy and International Competitiveness*. Oxford: Basil Blackwell
- Cantwell, J.A. och Francesca Sanna-Randaccio (1992) "Intra-industry direct investment in the European Community: oligopolistic rivalry and technological competition", i: J.A. Cantwell, ed. *Multinational Investment in Modern Europe.—Strategic Interaction in the Integrated Community*. Aldershot: Edward Elgar
- Chesnais, F. (1988) "Multinational Enterprise and the International Diffusion of Technology", i: Dosi, G. et al., red. *Technology and Economic Theory*. London: Pinter Publishers
- Chesnais, F. (1991) "National systems or innovation, Foreign Direct investment and the Operations of Multinational Enterprises" i: Lundvall, B-Å, red. *National System of Innovation: Towards a Theory of Innovations and Interactive Learning*, London: Pinter Macmillan
- Cole, R.E. (1989) *Strategies for learning: small-group activities in American, Japanese, and Swedish industry*. Berkeley: University of California Press
- Delany, E. (1998) "Strategic Development of Multinational subsidiaries in Ireland", i: J. Birkinshaw, och N. Hood, red. *Multinational Corporate Evolution and Subsidiary Development*. London: Macmillan
- Dicken, P. (1981) *The Global Shift*. London: Harper and Row
- Dunning, J.H. (1981) *International Production and the Multinational Enterprise*. London: Allen and Unwin

- Dunning, J.H. (1988) *Explaining International Production*. London: Allen and Unwin
- Doz, Y. (1992) "The Role of Partnership and Alliances in the European Industrial Restructuring", i: K. Cool, D. J. Neven och I. Walter, red. *European Industrial Restructuring in the 1990s*. London: Macmillan
- Eliasson, G. (1997) *Teknologigenerator eller nationellt prestigeprojekt?: exemplet svensk flygindustri*. Stockholm: City University Press
- Enderwick, P. (1996) "Transnational corporations and human resources" i: UNCTAD. *Transnational Corporations and World Development*. London: Routledge och International Thomson Business Press
- Engelhoff, W., L. Gorman och S. McCormick (1998) "Using Technology as a Path to Subsidiary Development" i: Birkinshaw, J. och N. Hood, red. *Multinational Corporate Evolution and Subsidiary Development*. London: Macmillan
- Ernst, D. (1997) "From Partial To Systemic Globalization: International Production Networks in the Electronics Industry." Berkely: Berkeley Roundtable on the International Economy, University of California at Berkeley, Working Paper #98
- European Technology Assessment Network (1998) "Internationalisation of Research and technology: Trends, Issues and Implications for the S&T Policies in Europe" ETAN Working Paper, EUR 18762. Bryssel
- Fransman, M (1995) *Japan's computer and communications industry: the evolution of industrial giants and global competitiveness*. Oxford: Oxford University Press
- Fransman, M. (1997) "Is national technology policy obsolete in a globalised world?" i: D. Archibugi och J. Michie, red. *Technology, globalization and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Fryssenet M., A. Mair, K. Shimizu och G. Volpato, red. (1998) *One Best Way? Trajectories and Industrial Models of the Worlds Automobile Producers*. Oxford: Oxford University Press
- Fujimoto, T. (1989) "Organizations for Effective Product Development: The Case of the Global Motor Industry." Ph.D avhandling, Harvard University, Graduate School of Business Administration

- Giddens, A. (1991) *Identity and Self in High Modernity*, Polity Press, Stanford
- Giddens, A. 1994 "Living in a Post-traditional Society" in U. Beck, A. Giddens & S. Lash ed. *Reflexive Modernisation, Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Cambridge
- Glimstedt, H. och E. Lange, red. (1998) *Globalisering – drivkrefter og konsekvenser*. Oslo: Fagboksforlaget.
- Glimstedt, H. (1998) "Between National and International Governance: heavy electrical engineering and the construction of sector coordination mechanisms before 1960", Paper presented at the 1998 Academy of International Business Meeting, Vienna, October 7–11, 1998
- Henrik Glimstedt, H., G.R. Karlsen och Å. Mariussen (1998) *Europeiske innovasjonssystem: case-studier av norske industriprosjekt i EU:s 4. Rammeprogram*. NF-arbeidsnotat nr 1005/98. Bodø : Nordlandsforskning
- Glimstedt, H. (1999) "Creative Cross-Fertilization and Uneven Americanization of Swedish Industry: Mapping Out the Sources of Innovation in Post War Motor Vehicles and Electrical Manufacturing," i: J. Zeitlin och G. Herrigel, red. *Americanization and Its Limits: Reworking US Technology and Management in Postwar Europe and Japan*. Kommande, Oxford University Press
- Glyn, A. et al. (1990) "The Rise and Fall of the Golden Age", in S. A. Marglin och J.B. Schor red. *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*. Oxford: Oxford University Press, 1990
- Haanes, K. (1998) "Hvorfor internasjonalisere bedrifter?" i: H. Glimstedt och E. Lange, red. *Globalisering – drivkrefter og konsekvenser*. Oslo: Fagboksforlaget.
- Hagedoom, J. och J. Schakenraad (1992) "Leading companies and networks of strategic alliances in information technologies", *Research Policy*, 21
- Hedlund, G. (1986) "The hypermodern MNC: a heterarchy?", *Human Resource Management* Vol. 25, Spring
- Helper, Susan R. och David I. Levine (1994) "Supplier/Customer Participation and Worker Participation: Is There a Linkage?," i: *Industrial Relations Research Association*, Annual Proceedings

- Hirst, P. och Thompson G. (1996) *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press
- Hollingsworth, R. och R. Boyer, red. (1997) *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hu, Y.-S. (1992) "Global or Stateless Firms are National Corporations with international Operations", *California Management Review*, Vol. 34, No. 2, winter
- Hymer, S. (1976) *International Operation of National Firms. A Study of Direct Foreign Investment*. Cambridge, Mass: MIT Press
- Lazonick, W. (1993) "Industry Clusters versus Global Webs: Organizational Capabilities in the American Economy" *Industrial and Corporate Change*, Vol. 2, No. 2
- Gourevitch, P. (1996) "The Macropolitics of Microinstitutional Differences in the Analysis of Comparative Capitalism", i: S. Berger och R. Dore, red. *National diversity and global capitalism*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press
- Ivarsson, I. (1996) "Integrated international production: a study of foreign transnational corporations in Sweden." Göteborg: Dept. of Human and Economic Geography, School of Economics and Commercial Law
- Jones, G. (1997) "Nationality and Multinational Enterprises in Historical Perspective". *Discussion Papers in International Investment and Management*, Series B, No. 230, University of Reading
- Jones, G. (1998) "Slutten på nasjonal tilhørighet?", i: H. Glimstedt och E. Lange, red. *Globalisering – drivkrefter og konsekvenser*. Oslo: Fagbokforlaget
- Kaplinsky, R. (1994) *Easternization: The Spread of Japanese Manufacturing Techniques to LDC's* London: Frank Cass
- Kogut, B. (1988) "Joint Ventures: Theoretical and Empirical Perspectives", *Strategic Management Journal*, Vol. 9, No 4
- Kristensen, P. H. och J. Zeitlin (1999) "The Making of a Global Firm: Local Pathways to Multinational Enterprise," Paper prepared for the FRN Workshop *Constructing the Global, Re-Constructing the Local: Reflexive Actors and Economic Actions in International Context and Nordic Perspective*, Stockholm, Maj 28–30, 1999

- Malmberg, A., Ö. Sölvell och I. Zander (1996) "Spatial clustering, local accumulation of knowledge and firm competitiveness." Research Paper 96/7, Institute of International Business, Stockholm School of Economics
- McKelvey, M. (1994) *Evolutionary innovation: early industrial uses of genetic engineering*. Linköping: Tema T, University of Linköping
- Mizra, H. (1986) *Multinationals and the Growth of the Singapore Economy*. London: Croom Helm
- Mowery, D.C., J. Oxley och B. Silverman (1996) "Strategic Alliances and Interfirm Knowledge Transfer." *Strategic Management Journal*, Vol. 17. Winter Issue
- Nishiguchi, T. *Strategic Industrial Sourcing: The Japanese Advantage*. New York: Oxford University Press
- Nelson, R. och G. Wright (1992) "The rise and fall of American technological leadership: the post-war era in historical perspective." *Journal of Economic Literature*, 30
- Nelson, R. (1993) "Technical Innovation and National Systems", i: R. Nelson, red. *National Innovation Systems*. New York: Oxford University Press
- Ohmae, K. (1987) *Beyond National Borders*. Homewood, Ill. Down Jones-Irwin
- Olsen, O.E. och F. Sejersted, red. (1997) *Oljevirkosomheten som teknologitvicklingsprosjekt*. Oslo: ad Notam/Gyldendal
- Olsen O.E. och Engen, O.A. (1997) "Konservativ nyskapning i offshore oljeproduktion" i: O.E. Olsen, och F. Sejersted, red. *Oljevirkosomheten som teknologitvicklingsprosjekt*. Oslo: ad Notam/Gyldendal
- Ostry, S. och R. Nelson (1995) *Techno-Nationalism and Techno-Globalism: conflict and cooperation*. Washington DC: The Brookings Institutions
- Patel, P. (1995) "Localised Production of Technology for Global Markets" *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 19
- Pavitt, K. (1987) "International Patterns of Technological Accumulation", i: N. Hood och J-E Vahlne, red. *Strategies in Global Competition*. London: Croom Helm
- Pearce, R.D. (1989) *The Internationalisation of Research and Development by Multinational Enterprises*. London, Macmillan, 1989

- Pearce, R.D. (1994) "The determinants of the geographical diversification of R&D by MNEs", in J.A. Cantwell, red. *Transnational Corporations and Innovatory Activities*, Vol. 17, UNLTNC London: Routledge
- Porter, M.E. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan
- Reich, R.B. (1990) "Who Is Us?" *Harvard Business Review*, January–February
- Reich, R.B. (1992) *The Work of Nations*. New York, Vintage Books
- Ryggvik, H. (1997) "Norsk oljepolitikk mellom det internasjonale of det nasjonale" i: Olsen, O. E. och F. Sejersted, red. (1997) *Oljevirkksomheten som teknologitvicklingsprosjekt*. Oslo: ad Notam/Gyldendal
- Scherer, F. (1992) *International High-Technology Competition*. Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Sabel, C. (1994) "Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development", i: Neil Smelser och Richard Swedberg, red. *Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press och Russell Sage Foundation
- Sabel, C. (1995) "Design, Deliberation and Democracy: On the New Pragmatism of Firms and Public Institutions." Paper presented at *Liberal Institutions, Economic Constitutional Rights and the role of Organizations*, European Univeristy Institutue, Florence, dec 15–16, 1995.
- Sabel, C.F. (1996) "Local Development in Ireland: Partnership, Innovation and Social Justice." Manuscript. New York: Columbia Law School and OECD (<http://www.columbia.edu/~cfs11/Ireland1.html>)
- Sabel, C. och J Zeitlin (1997) "Stories, Strategies, Structures, Rethinking Historical Alternatives to Mass Production," i: Sabel & Zeitlin red. *Worlds of Possibility: Flexibility and Mass Production in Western Industrialization*, Cambridge, Mass: Cambridge University Press
- Smitka, M.J. (1991) *Competitive Ties: Subcontracting in the Japanese Automobile Industry*. New York: Columbia University Press
- Spar, D.L. (1997) "Layers Abroad: The Internationalization of Legal Practice." *California Managemenc Review*, Vol. 37, No. 3, Spring
- Sogner, K. (1997) *God på bunnen: Simrad-virkksomheten 1947–1997* Oslo: Novus

- Sorge, A. (1995) "Strategic fit and the societal effect: interpreting cross-national comparisons of technology, organization and human resources." *Organizational Studies*, Vol. 12, No. 2
- Sorge, A. (1997) "Societal Effects in Cross-national Organizational Studies", i: R. Whitley och P. Hull Kristensen, red. *The Changing European Firm, Limits to Convergence*, London: Routledge
- Soskice, D. (1990) "Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment. Coordinated and Uncoordinated Market Economies," i: R. Brunetta och C. Dell'Aringa, red. *Labor Relations and Economic Performance*. London: MacMillan
- Soskice, D. (1991) "The Institutional Infrastructure of Industrial Competitvness. A Comparative Analysis." I: R. Atkinson och R. Brunetta, red. *The Economics of the New Europe*. London: MacMillan
- Soskice, D. (1997) "German Technology Policy, Innovation and National Institutional frameworks" *Industry and Innovation*, Vol. 4, No. 1
- Smelser, R. och R. Swedberg, red. (1994) *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton Univ. Press/ Russel Sage Foundation, New York
- Sauvant, K.P. (1993) "The tradability of services", in: K. P. Sauvant och P. Mallampally, red. *Transnational Corporation in Services*, Vol. 12, UNLTNC. London: Routledge
- Storper, M. (1995) "The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies" *European Urban and Region Studies*, Vol. 2, No. 3
- Storper, M. (1997) *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, New York: Gilford Press
- Streeck, W. (1997) i: S. Berger och R. Dore, red. *National diversity and global capitalism*, Ithaca, N.Y : Cornell University Press
- Teece, D.J. (1977) "Technology transfer by multinational firms: the resource costs of sharing technological know-how", *Economic Journal*, 87
- Teece, D.J. (1991) "Reconceptualising the corporation and competition", i G. R. Faulhaber och G. Tamburini, red. *European Economic: Integration – the Role of Technology* (Boston, Mass., Kluwer, 1991)

- Teece, D.J. (1994) "Profiting from technological innovation: implications for integration, collaboration, licensing and public policy", i: J.A. Cantwell, red. *Transnational Corporations and Innovative Activities*, Vol. 17, UNLTNC. London, Roudedge
- Thompson, G.F. (1998) "Where Do Multinational Corporations Conduct Their Business Activity and What Are The Consequences for National Systems?" Manuscript
- Tolentino, P.E. (1993) *Technological Innovation and Third World Multinationals*. London, Routledge
- Tolentino, P.E. (1993) "The industrial development of Third World outward investment", in J.A. Cantwell, ed. *Transnational Corporations and Innovative Activities*, Vol. 17, UNLTNC. London, Roudedge
- Tolliday, S. et al. (1998) "Between Imitation and Innovation: The Transfer and Hybridization of Productive Models in the International Automobile Industry" i: Boyer, R. et al., red. *Between Imitation and Innovation*. Oxford: Oxford University Press
- Tolliday, S. (1998b) "The Diffusion and Transformation of Fordism: Britain and Japan Compared", i: Boyer, R. et al., red. *Between Imitation and Innovation: The Transfer and Hybridization of productive models in the International Automobile Industry*. Oxford: Oxford University Press
- Tyson, L. (1991) "They are not us: why American ownership still matters." *The American Prospect*. Winter
- Vernon, R. (1966) "International Investment and International Trade in the Product Cycle", *Quarterly Journal of Economics*, 80, May 1966
- UNCTAD (1990) *Regional Economic Integration and Transnational Corporations in the 1990s. Europe 1992. North America, and Developing Countries*. New York: United Nations
- UNCTC (1991) *The World Investment Report 1991. The Triad in Foreign Direct Investment*. New York: United Nations
- Vernon, R. (1971) *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises*. New York: Basic Books
- Vernon, R. (1966) "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 80
- Vernon, R. (1974) *Big Business and the State. Changing Relations in Western Europe* Cambridge, Mass.: Harvard University Press

- Vogel, S. (1997) *Free markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Wong, P-K. (1997) "Creation of a Regional Hub for Flexible Production: The Case of the Hard Drive Industry in Singapore", *Industry and innovation*, Vol. 4, No. 2
- Womack, P. et al. (1991) *The machine that changed the world*. New York: Rawson Associates
- Zeitlin, J. och G. Herrigel, red. (1999a) *Americanization and Its Limits: Reworking US Technology and Management in Postwar Europe and Japan*. Oxford University Press, under utgivning
- Zeitlin, J. (1999b) "Americanizing British Engineering: Strategic Debate, Selective Adaptation and Hybrid Innovation in Postwar reconstruction," i: J. Zeitlin, J och G. Herrigel, red. *Americanization and Its Limits: Reworking US Technology and Management in Postwar Europe and Japan*. Oxford University Press
- Zysman, J. (1997) "National Roots of a Global Economy," i: Cho, L-J och Y. H. Kim, red. *Headging Bets on Growth in a Globalizing Industrial Order: Lessons for the Asian NIEs*. Seoul: Korean Development Institute

Institutionerna och samhällsekonomin

Ola Olsson, Anna Brink och Douglas A. Hibbs, Jr

Institutionerna är samhällets långsiktiga spelregler för mänsklig samlevnad. De präglar våra handlingar både i det politiska och det ekonomiska livet och ger struktur och skapar ordning i en osäker tillvaro. Dagens institutioner har skapats genom en lång historisk process som ofta sträcker sig århundraden tillbaka i tiden. De är därför nära sammanvävda med samhällets kultur och sedvänjor och tas inte sällan för givna i samhällsvetenskaplig forskning, inte minst inom efterkrigstidens nationalekonomi. Vad ekonomer ofta studerar är i stället spelets aktörer (konsumenter, företag, politiker) och de beslut och resultat som deras handlingar ger upphov till (priser, växelkurser, skatter). Den omgivande institutionella ramen med marknader, privat ägande, lag och ordning, och rationellt agerande individer har ansetts självklar och bestämd av exogena faktorer.

På senare år har emellertid studiet av institutionernas betydelse för ekonomisk utveckling, återigen kommit i förgrunden. Inom den skola som går under beteckningen New Institutional Economics (NIE) har viktiga nya insikter gjorts om institutionernas inflytande på den ekonomiska utvecklingen och har bidragit till teorin om företags och marknaders uppkomst. En portalfigur inom denna gren är Nobelpristagaren Douglass North. Även inom den moderna tillväxtforskningen har samhällets institutioner kommit i fokus och har visat sig kunna förklara en stor del av de avsevärda skillnader i inkomst- och utvecklingsnivå mellan världens länder som är uppenbara för varje iakttagare.

Med denna forskning som utgångspunkt analyserar denna uppsats några fundamentala institutioners betydelse för den svenska ekonomiska utvecklingen. Främst bland dessa återfinns demokratin och med denna nära relaterade institutioner såsom privat äganderätt, ekonomisk jämlikhet, korporatism, och välfärdsstaten. Även kunskapsbildning, lönebildning, samt korruption behandlas. Syftet

är att klarlägga dessa institutioners allmänna ekonomiska betydelse samt att försöka utröna hur de har påverkat, och möjligen kommer att påverka, svensk ekonomi. Vårt val av studieobjekt innebär inte att vi negligerar betydelsen av andra demokrati- och politikrelaterade institutioner såsom valutasystem, finansiella system, centralbankens ställning, den statliga budgetprocessen, eller samspelet mellan riksdag och regering. Dessa har emellertid ingående studerats på annat håll, exempelvis av Ekonomikommisionen (1993). Då institutioner svårligen låter sig mätas enligt konventionella ekonomiska metoder kommer vår analys till största delen att basera sig på kvalitativ metod.

De slutsatser som uppsatsen drar är bland annat att det under efterkrigstiden varken går att påvisa något positivt eller negativt empiriskt samband mellan demokrati och tillväxt, men att det däremot finns ett tydligt samband mellan graden av demokrati och ekonomisk utvecklingsnivå. Det finns också ett nära samband mellan tillväxt och demokratirelaterade institutioner som ekonomisk jämlikhet och privat äganderätt. För Sveriges del betonas betydelsen av den långa perioden av politisk och social stabilitet från 1800-talets början till i dag. För denna utveckling har sannolikt 1809 års regeringsform och den svenska neutraliteten spelat viktiga roller.

Avsnittet ”Institutionell ekonomi” utvecklar en närmare definition av institutionsbegreppet och försöker besvara vad institutioner har för funktion i det ekonomiska livet, hur de uppkommer och förändras, samt presenterar Norths (1990) syn på hur utvecklingen har påverkat ekonomierna i de engelsk- och spansktalande länderna. Avsnittet ”Institutionernas betydelse för ekonomisk utveckling” behandlar bland annat den empiriska tillväxtforskningens resultat om vissa institutioners betydelse för ekonomisk utveckling. Utifrån denna referensram analyseras så de svenska institutionerna. Resultaten diskuteras i sista avsnittet.

Institutionell ekonomi

Vad är en institution?

Begreppet institution har givits olika innebörd inom olika vetenskapliga grenar. Inom NIE definieras en institution som en av människor skapad beteenderegulering eller restriktion för mänsklig samlevnad. Ett samhälles institutioner kan därför liknas vid dess spelregler. Institutionerna begränsar, definierar och strukturerar människors valmöjligheter och hjälper individen att skapa förväntningar om hur

andra individer kommer att agera i en värld av osäkerhet och ofullständig information. Institutioner är således en form av social kunskap.¹

NIE gör en klar distinktion mellan begreppen institution och organisation. Lagar, normer, kontrakt, etik, religioner, och ideologier är exempel på institutioner i NIE:s bemärkelse medan domstolar, kyrkoförsamlingar, och politiska partier är exempel på organisationer. Institutionerna är med andra ord reglerna medan organisationerna är sammanslutningar av individer som, tillsammans med individerna på egen hand, utgör aktörerna i samhället.² De båda företeelserna är emellertid nära sammankopplade. Medlemmarna i ett politiskt parti baserar (vanligtvis) sina politiska handlingar på sin och partiets politiska ideologi. Den svenska kyrkan som organisation utgår i sin verksamhet från den religiösa institutionen ”luthersk kristendom”. Organisationer kan ofta sägas vara förkroppsligandet av underliggande institutioner.

Institutionerna kan indelas i två kategorier; formella och informella. Lagar, förordningar, och kontrakt är formella institutioner som anses ha en hög grad av legitimitet. Formella institutioner är tydligt formulerade, allmänt kända och medvetet skapade av myndigheter, företag, föreningar, eller individer i ett bestämt syfte. Om sådana regler inte efterlevs finns det oftast en preciserad sanktion; böter, uteslutning, upphävande av kontrakt, hot om våld, fängelse. Staten är den överlägset viktigaste aktören för skapandet, införandet, och efterlevnaden av formella institutioner. Endast ett lands lagstiftande församling kan stifta lagar för statens medborgare och endast staten får döma medborgare till fängelse om reglerna inte efterlevs.

Bland de informella institutionerna märks sociala normer, etik, seder, nationalism, tabun, och tysta överenskommelser. De informella institutionerna skiljer sig från de formella genom att de i regel inte finns nedskrivna och inte är resultat av någon formell beslutsprocedur. Snarare är de en integrerad del av ett samhälles levnadskultur. Därigenom åtnjuter de heller inte samma legitimitet som de formella institutionerna. Kränkningar av de informella institutionerna resulterar inte i någon formell bestraffning eftersom det vare sig finns någon formell regel att luta sig mot eller någon naturlig tredje part som kan utföra bestraffningen. Däremot förekommer andra typer av bestraffningar. Individer som bryter mot en social norm kan så att säga bestraffas av sig själva genom känslor av skuld och självförakt. Kränkningar av sociala normer kan också leda till att individens omgivning spontant reagerar med bestraffningar såsom

tystnad, utfrysning, kanske t.o.m. våld (Elster, 1989). Om en norm är tillräckligt stark kan det även finnas en social press att straffa dem som kränker normen. Axelrod (1986) har kallat en sådan företeelse för metanorm.

Formella och informella institutioner har så gott som alltid ett nära samband. Den informella sociala normen att inte stjäla, som återfinns även i de mest primitiva samhällen, överensstämmer exempelvis med den formella lagen. Emellertid finns det även här viktiga undantag. Beklagliga institutioner såsom rasism eller etnisk segregation har inga formella motsvarigheter men är ändå vanligt förekommande i Sverige och andra länder.

Vad har institutioner för funktion?

Varför finns institutioner? NIE analyserar frågan utifrån nationalekonomisk synvinkel; vad är det som bestämmer efterfrågan på en institution? Ett centralt begrepp i det här sammanhanget är transaktionskostnader.³ Antag att två människor möts för att utföra ett ekonomiskt byte. Vad krävs för att ett sådant byte skall kunna genomföras lyckosamt och bli till bådadas gagn? För det första lär det krävas en förhandling om priset. Vid en sådan förhandling krävs i regel också en noggrann undersökning av varornas beskaffenhet. När en överenskommelse väl har nåtts måste båda sidor övervaka att överenskommelsen hålls. Om någon av parterna bryter överenskommelsen vill den förfördelade parten sannolikt få en rättelse till stånd med hjälp av någon neutral tredje part. Alla dessa nödvändiga handlingar innebär kostnader för parterna i termer av tid, kraft, tankeomvända, pengar. Dessa indirekta kostnader (som alltså tillkommer utöver de direkta kostnaderna; tillverkningskostnaderna och det slutgiltiga priset) är exempel på transaktionskostnader.

Institutionernas viktigaste funktion i NIE:s synvinkel är att sänka transaktionskostnaderna för ekonomiska byten. Vad som beskrevs ovan är i själva verket en marknad, den kanske mest fundamentala institutionen av alla. En marknad är i sig en samling institutioner. För att varor skall kunna bytas mot varandra krävs disponibel äganderätt. För att en förhandling skall kunna genomföras effektivt krävs mer eller mindre formella förhandlingsregler. För jämförelse och värdering av varor krävs allmänt accepterade mått-, vikt-, och penningssystem. Överenskommelserna måste stadfästas i kontrakt. För ingående och efterlevnad av kontrakt krävs sociala institutioner som tillit och hederlighet samt ett rättssystem som garanterar att

rättvisa skipas. Utan liknande institutioner skulle transaktionskostnaderna för ekonomiska byten bli alltför stora för att marknader överhuvudtaget skulle uppstå.

Vissa institutioner kan dock verka hämmande på den ekonomiska utvecklingen och snarare öka transaktionskostnaderna. Den korruptionskultur som fortfarande frodas i många länder främjar inte dessa länders ekonomiska utveckling (se nedan). Den organiserade brottsligheten i Ryssland och Italien eller våldsamma, väpnade konflikterna mellan etniska grupper såsom de i det forna Jugoslavien, bidrar heller inte till ekonomiskt framskridande.

Många institutioner lever kvar även sedan de spelat ut sin roll. Okritisk nationalism må vara en rationell institution så till vida att den kan höja människors moral och uppföringsvilja när en nation är hotad i sina grundvalar av krig eller katastrofer. Men när nationalism innebär en reflexmässig och ofreflekterad övertygelse om att det egna landets varor, människor, språk, eller idéer alltid är överlägsna motsvarigheterna i andra länder, finns det anledning att tro att nationalism är ekonomiskt skadlig. Klassamhället, med sina rötter i den medeltida världsuppfattningen och i industrialismens produktionsförhållanden, kan utifrån en ekonomisk synvinkel sägas ha inneburit enorma transaktionskostnader i och med de sociala konflikter den givit upphov till, särskilt under 1900-talet. Även om klasstanken som formell institution i huvudsak är avskaffad i Västerlandet innebär sannolikt dess kvarlevande som en informell institution i människors medvetande en källa till ekonomiska ineffektiviteter; begåvade arbetarklassbarn går inte vidare till högre utbildning och kvalificerade jobb, arbetare startar sällan egna företag, segregeringen i boendet leder till onda cirklar av arbetslöshet, bidragsberoende, ohälsa och brottslighet.

Hur uppkommer institutioner?

Om efterfrågan på institutioner är relativt analytiskt klar är utbudet av institutioner en mera komplicerad fråga. Hur uppkom exempelvis institutionen demokrati i Sverige? Man kan naturligtvis peka på en rad politiska beslut och händelser, men att förklara hur ett allmänt demokratiskt medvetande växte fram i människors sinnen är inte så lätt.

Försök till förklaringar kompliceras framför allt av en omständighet; institutioner har ofta karaktären av en kollektiv nytthet. En kollektiv nytthet har två huvudegenskaper: (1) Om en person

nyttjar den innebär detta inget (tekniskt) hinder för någon annan person att nyttja den i samma utsträckning. (2) Det går inte att hindra någon från att ta del av nyttigheten. Gatubelysning är ett ofta använt exempel på en sådan företeelse. Problemet med kollektiva nyttigheter är att om en individ frambringar en sådan nytta så kan denne inte hindra s.k. fripassagerare från att gratis använda den i samma utsträckning. Möjligheten att ”snylta på andras bekostnad” gör att en fri marknad inte resulterar i det samhällsekonomiskt optimala utbudet av den kollektiva nyttigheten (Samuelson, 1954). En institution såsom ett lands rättssystem är en typisk kollektiv nytta som alla kan dra nytta av men som är alltför allomfattande för att en enda individ skall kunna frambringa den på ett effektivt sätt. Den rationella lösningen på fripassagerarproblematiken vad gäller institutioner som rättssystem, penningssystem, och militärt försvar är bildandet av stater. Staten är den överlägset viktigaste skaparen av formella institutioner på de flesta håll i världen. Genom skattemedel tvingas alla medborgare att bidra till den kollektiva nyttigheten som dessutom kan frambringas i en större mängd.

Många institutioner är och förblir emellertid icke-statliga och bortom statlig påverkan. Därmed återkommer problematiken som beskrevs ovan. Inom nationalekonomi används ofta spelteori för att analysera dylika scenarion. I en typisk spelteorisituation finns två spelare och två olika spelalternativ, t.ex. samarbete och inte samarbete. Även om det är kollektivt rationellt för båda att välja samarbete gör rädslan för att den andre skall välja att inte samarbeta att det ofta är individuellt rationellt att inte samarbeta, vilket därför blir båda spelarnas strategival. Denna dystra slutsats går under namnet ”fångarnas dilemma”. Vad institutioner kan bidra med i det här sammanhanget är normer och regler för mänskligt beteende så att fångarnas dilemma kan undvikas. En gemensam norm hos spelarna om att samarbete är en moraliskt god handling skulle självfallet underlätta att den kollektivt bästa lösningen nåddes. Likaså skulle tillit och en känsla av samhörighet göra den optimala lösningen mera sannolik.

Vilka omständigheter krävs det då för att sådana nödvändiga institutioner ska skapas? Mancur Olsons (1965) teori om den kollektiva handlingens logik och om intressegrupperingars uppkomst, ger vissa svar på den frågan.⁴ (1) Samarbete mellan olika aktörer underlättas av att antalet aktörer är litet. Samordningen blir enklare och mindre kostsam. (2) Ju mer kulturellt homogen gruppen av aktörer är, desto större sannolikhet för samarbete. (3) Ju längre tid aktörerna har varit involverade i den speciella situationen och ju längre

de även fortsättningsvis kommer att vara involverade (ju större antalet spel), desto större sannolikhet för samarbete. (4) Samarbete blir mer sannolikt om förlusterna av att inte samarbeta är relativt stora. (5) För att undvika fripassagerarproblematiken krävs även att det på individnivå kan skapas negativa incitament för valet att "åka snålskjuts" på andra; utfrysning, uteslutning, förakt, förstärkta av metanormer där de som inte bestraffas bestraffas i sin tur, osv.

En helt annorlunda syn på uppkomsten av institutioner ges av den s.k. evolutionära skolan inom nationalekonomin som även påverkats av den äldre institutionella skolan. Sugden (1989) menar att tanken att institutioner medvetet skapas av rationella individer i syfte att nå optimala resultat, i själva verket är en illusion. Framväxten av institutioner är mycket mera komplex än så. Snarare bör man likna institutioners uppkomst vid en evolutionär utveckling där de institutioner som visar sig livskraftigast och mest kapabla att reproducera sig själva överlever medan övriga slås ut. De överlevande institutionerna är inte nödvändigtvis de mest rationella. I Sugdens terminologi är institutionell utveckling därför snarare spontan än medvetet rationell.

Institutionerna i den ekonomiska historien

Nobelpristagaren Douglass North utvecklar i sin ofta citerade bok "Institutions, Institutional Change and Economic Performance" (1990) det historiska sambandet mellan institutionerna och ekonomin. Utgångspunkten för analysen är att institutionerna påverkar ekonomins transaktionskostnader. Som en illustration på hur olika vägar den institutionella utvecklingen kan ta, och vilka ekonomiska konsekvenser detta kan få, jämför North och Weingast (1989) och North (1990) utvecklingen i England och Spanien från senmedeltiden och framåt. Båda länderna hade tidigt ställts inför samma problem; hur skulle staten öka sina tillgångar på likvida medel för att kunna finansiera de ökande krigskostnaderna? En viktig lösning i båda länderna var att kungamakten, i utbyte mot ökat folkligt inflytande genom skapandet av representativa församlingar (Parlamentet i England och Cortes i Spanien), fick rätt att kräva mer skatt av folket. På andra områden tog den nationella utvecklingen emellertid mycket olika vägar.

I England innebar den gradvisa förstärkningen av Parlamentets makt (som kulminerade med Oliver Cromwells regim i mitten av 1600-talet) att den privata äganderätten stärktes och att ett opartiskt

rättsväsende växte fram. Efter den Ärofulla Revolutionens politiska konsolidering bildades 1694 Bank of England, vilket stärkte kronans förtroende som låntagare och fick till följd att en avancerad kapitalmarknad tog form. Merkantilistiska restriktioner slopades, skråväsendet luckrades upp, patentlagar infördes, och marknaderna växte. När 1700-talet stod för dörren var England inte bara en ekonomisk stormakt i Europa utan befäste alltmer sin roll som världens militärt och politiskt mäktigaste nation.

I Spanien tog utvecklingen en mycket annorlunda inriktning. Där styrdes landet av en stark och centraliserad byråkrati som i detalj styrde politiken och ekonomin i syfte att skapa den mäktigaste staten sedan Roms dagar. Så länge guldtransporterna från Amerika gödde statskassan var allt också gott och väl men sedan denna inkomstkälla började sina och kronan ställdes inför upproret i Nederländerna, började den finansiella situationen att skena iväg. Kronans svar blev ökad beskattning, konfiskering av privat egendom, införande av pris- och räntetak, utdrivning av judar och morer. Detta kunde emellertid inte förhindra att staten förklarades bankrutt ett antal gånger från 1547 och framåt. Den gradvisa raseringen av tillväxtfrämjande institutioner gjorde att landet fastnade i en ond cirkel. Under ett enda århundrade (1600-talet) förvandlades Spanien från världens mäktigaste rike till en andra rangens nation.

Enligt North (1990) lämnade utvecklingen i England och Spanien viktiga spår även annorstädes. I den engelskdominerade delen av Amerika tog man över många av de engelska institutionerna; stark privat äganderätt, fria kapitalmarknader, opersonliga byten av varor och tjänster, liten statlig inblanding i ekonomin. Det spansktalande Amerika ärvde i stället de spanska institutionerna med centraliserad och interventionistisk byråkrati där personliga kontakter inom de styrande eliterna var nyckeln till ekonomisk framgång. Även i Amerika har dessa institutionella skillnader, enligt North, bidragit till Nordamerikas ekonomiska framgångar och Sydamerikas relativa fattigdom.

Institutionernas betydelse för ekonomisk utveckling

Som framgår av kapitlet ovan kan institutionerna i ett samhälle ta i det närmaste oändligt många former. Vi skall fortsättningsvis koncentrera oss på ett mindre antal institutioner som har karaktären av långsiktiga spelregler för länders ekonomiska utveckling. Bland

dessa märks ländernas styrelseskick, synen på jämlikhet och inkomstfördelning, äganderätt och korruption, intressegruppernas struktur och inflytande, kunskaps- och lönebildningens utformning, samt välfärdsstatens institutioner. Utformningen och efterlevnaden av sådana institutioner har stor betydelse för länders ekonomiska utveckling. Nedanstående avsnitt behandlar den internationella ekonomiska forskningens syn på sambandet mellan dessa institutioner och den ekonomiska utvecklingen.

Institutioner och tillväxt

På senare år har mycket forskning fokuserats på det empiriska sambandet mellan institutionerna (i vid mening såsom definierats ovan) och internationella nivåskillnader i inkomst (BNP per capita) respektive tillväxt (procentuell ökning av BNP per capita). Denna forskning skiljer sig i viss mån från äldre studier. I den neoklassiska tillväxtteorin antas institutioner såsom marknader, äganderätt, och kontrakt vara givna och identiska i alla länder. Huvudorsaken till skillnader i tillväxt mellan länder är i stället tillgången till fysiskt kapital och teknologi (Solow, 1956, m.fl.).

Den nyare tillväxtforskningen har inkluderat förklaringsfaktorer som tidigare ansågs ligga utanför nationalekonomin. En viktig och ofta omnämnd influens för forskningen på det här området är Putnam (1993) vars analys av det starka civila samhället i norra Italien på ett övertygande sätt visat på institutionernas eller "det sociala kapitalets" betydelse för ekonomin. Resultaten av denna nyorientering i den empiriska tillväxtlitteraturen har varit slående. Hall och Jones (1999) använder ett index över "social infrastruktur" där en mängd faktorer såsom lag och ordning, byråkratins kvalitet, korruption, och öppenhet för handel ingår. Författarna visar att detta mått på social infrastruktur på ett tydligt sätt samkorrelerar med länders inkomstnivå. Temple och Johnson (1998) använder sig av ett annat index över social utveckling och finner ett signifikant positivt samband mellan detta index och ekonomisk tillväxt. En allmän och viktig slutsats som kan dras från de bägge studierna är att samhällsinstitutionerna spelar en avgörande roll för ekonomisk utveckling. Betydelsen av specifika institutioner utvecklas i nedanstående avsnitt.

Demokrati

En central fråga i sammanhanget är förstås hur politisk frihet och demokrati påverkar ett lands tillväxt och ekonomiska utveckling. Med demokrati avses här ett styrelseskick där allmän och lika rösträtt råder liksom fri åsiktsbildning. Andra institutioner, som ibland placeras under demokratins paraply, såsom äganderätt, ekonomisk jämlikhet, och social trygghet, är enligt vår definition inte inkluderade i begreppet demokrati.

På ett teoretiskt plan är sambandet mellan demokrati och ekonomisk utveckling något problematiskt. I en kritisk översikt över litteraturen på området noterar Przeworski och Limongi (1993) att det ofta gjorda antagandet att politisk frihet skulle höra ihop med en stark privat äganderätt, inte alls är uppenbart.⁵ I demokratier kan exempelvis en mycket ojämlig inkomstfördelning ge mindre välborna majoriteter incitament att lägga beslag på de mera välbeställda gruppernas inkomster och tillgångar. Vidare diskuterar Przeworski och Limongi som argument mot demokratin att denna tillåter individerna att konsumera omedelbart i stället för att spara, vilket på lång sikt är hämmande för utvecklingen, samt att den inte håller tillbaka förmånssökande intressegrupper.⁶ Till dess fördel framhåller Przeworski och Limongi emellertid att demokratier inte tillåter regimer som förtrycker och suger ut sin egen befolkning.

En av de mest inflytelserika empiriska studierna vad gäller demokrati och tillväxt är Barro (1996). Barro använder paneldata från över 100 länder för tidsperioden 1960–90. Det mått på graden av demokrati som Barro använder sig av är hämtat från Gastil (1982) och baserar sig på subjektiva bedömningar av publicerad och opublicerad information om de politiska rättigheterna i de olika länderna. En allmän slutsats från Barro (1996) är att den genomsnittliga demokratinivån sett över alla länder tenderade att sjunka från 1960 till 1973, för att därefter öka igen. När flera demokratirelaterade variabler såsom lag och ordning och utbildningsnivå inkluderas som oberoende variabler i den statistiska analysen, finner Barro, i likhet med nästan alla andra studier, inget signifikant linjärt samband mellan graden av demokrati och tillväxt.⁷ Möjligen kan man i datamängden skymta ett icke-linjärt samband; när länder börjar demokratiseras verkar det som om tillväxten ökar för att senare falla tillbaka igen när ytterligare demokratisering sker.

Dock finns det ett tydligt samband mellan graden av demokrati och inkomstnivån (BNP per capita). Barro tolkar detta som ett stöd för den s.k. Lipset-hypotesen (Lipset, 1959) om att demokrati och

politisk frihet tenderar att utvecklas först när länderna har nått en viss nivå av välstånd. Orsakssambandet skulle alltså vara att tillväxt ger hög inkomst, vilket i sin tur ger demokrati. I enlighet med sina resultat drar Barro slutsatsen att politiska friheter i längden enbart kan bevaras i länder med en någorlunda god inkomstnivå. I de fall då graden av demokrati i ett land är högre än vad dess inkomstnivå indikerar, förutspår Barro att demokratin i landet kommer att försämras. På så vis förutspår Barro att bland annat Indonesien, Syrien och Turkiet kommer att ha en högre grad av demokrati år 2000 än vad länderna hade 1994, medan Mocambique, Sydafrika och Kongo kommer att ha en lägre grad.

Som sammanfattning av sina slutsatser skriver Barro att en bild framträder av politisk frihet som något av en "lyxvara" som rika länder kan ha råd att konsumera trots att den inte förbättrar ekonomin (Barro, 1996, s. 24). Denna slutsats skulle således ha dystra konsekvenser för fattiga länders möjlighet att uppnå varaktig demokrati. Emellertid har graden av demokrati sannolikt en viktig inverkan på flera andra institutionella variabler, vilket indirekt skulle kunna tyda på att demokrati har ett positivt samband med ekonomisk utveckling.

Korruption

Många länder i världen plågas av korruption och byråkratisk ineffektivitet inom den offentliga förvaltningen. Detta kan yttra sig på en mängd olika sätt; mutor, speciella förmåner till släktingar eller partivänner, överdimensionerad personalstyrka, sammanblandning av offentliga och privata affärer, etc.⁸

Mauro (1995) undersöker hur det empiriska sambandet mellan korruption och tillväxt ser ut. Mauro använder sig av subjektiva bedömningar av länders korruption genomförda av det amerikanska informationsföretaget Business International.⁹ Det övergripande resultatet är att det finns ett klart negativt samband mellan korruption och tillväxt. Det finns också en stark korrelation mellan graden av byråkratisk effektivitet och inkomstnivå. Det fattigaste landet i undersökningen, Zaire (nuvarande Kongo-Kinshasa), var även det land med sämst byråkratisk effektivitet. Undersökningen visar också att det finns ett klart samband mellan byråkratisk ineffektivitet och etniskt/språklig heterogenitet. Befolkningsmässigt mindre homogena länder har klart större benägenhet att utveckla byråkratisk ineffektivitet än kulturellt homogena länder.¹⁰

Äganderätt

Den privata äganderätten anses allmänt av nationalekonomer vara av utomordentlig betydelse för ekonomisk utveckling (Alchian, 1965; Eggertsson, 1990; North, 1990). Äganderätten kan indelas i tre kategorier: (1) Nyttjanderätt som föreskriver hur en vara får användas. Här inkluderas exempelvis rätten att förändra och förstöra en vara. (2) Rätten att uppbära inkomst från en vara. (3) Rätten att överlåta rättigheterna till en vara.

I den marxistiska traditionen har individens rätt till sitt eget arbete varit en central frågeställning och exemplet belyser även de tre kategorierna på ett tydligt sätt. I det moderna industrisamhället får en arbetare använda sin arbetsinsats för produktion men inte för samhällsomstörtande verksamheter. Arbetaren får uppbära inkomst för sitt arbete med det finns inget tvång (oavlönat idéellt arbete accepteras). Arbetaren får i regel fritt överlåta rättigheterna till sina tjänster till någon annan (såvitt inte kontraktsförhållanden stipulerar något annat).

Fri äganderätt där ovanstående rättigheter gäller (särskilt de två sistnämnda), är i själva verket en av utgångspunkterna för den klassiska ekonomiska teorin. Med en stabil äganderätt kan frihandel uppstå och människor kan byta varor med varandra tills alla uppnår den högsta möjliga graden av tillfredsställelse. Emellertid är äganderätten i sig ofta en problematisk fråga. Vem äger världshaven eller luften vi andas? När ingen äger en viss nytthet, så att denna alltså får karaktären av en kollektiv nytthet (se ovan), leder detta ofta till överexploatering eller att nyttheten inte framtages i optimal mängd (Hardin, 1968; Samuelson, 1954).

En form av äganderätt som är av stor betydelse för utvecklingen av forskning och teknologi är patentet. Ett patent är en tidsbegränsad äganderätt till en ny idé. Äganderätten gör att dess innehavare kan använda sin idé i kommersiellt syfte. Hade patentinstitutionen inte funnits hade vem som helst kunnat använda den framtagna idén sedan den blivit känd, med andra ord, den hade fått karaktären av en kollektiv nytthet. Detta hade inneburit att viljan att uppfinna drastiskt hade försämrats. Det är med största sannolikhet ingen slump att tidpunkten för patentlagstiftningens införande i de västerländska länderna sammanfaller med tiden då vetenskapen gick in i en ny fas av snabba framsteg.¹¹ I utvecklingsländerna är patentinstitutionen, liksom de flesta andra äganderätter, mindre utvecklade och mindre säkra.

Kunskapsbildning

I den nationalekonomiska forskningen talar man ofta om människors kompetens och färdigheter som humankapital. Analogin med fysiskt kapital har att göra med att de båda formerna har vissa grundläggande likheter. Båda används i produktionen, båda har karaktären av en mängdvariabel vilken devalveras över tiden och som kan ökas genom investeringar. Humankapitalets värdeminskning är en följd av att människor glömmet och att gammal kunskap blir föråldrad. Investeringarna och skapandet av nytt humankapital sker genom att folk sätts i utbildning eller får erfarenhet. För att en hög kvalitet på humankapitalet skall kunna säkras är ett välutvecklat skolsystem av avgörande betydelse. Den process genom vilken människor skaffar sig kunskap är en formell institution i de flesta länder i världen.

Som mått på ett lands humankapital brukar forskare använda andelen invånare med läskunnighet eller med högre utbildning. Man-kiw et al. (1992), Barro (1997, 1998), m.fl. påvisar ett tydligt positivt samband mellan humankapital och tillväxt. Barro (1998) använder också data från internationellt genomförda prov i ett antal skolämnen. Det visar sig att bra nationella provresultat hänger samman med hög tillväxt. Alltså drar Barro slutsatsen att både kvalitet och kvantitet på utbildningen spelar roll.

Korporatism

Ett inflytelserikt verk om institutioner och tillväxt är Mancur Olsons "The Rise and Decline of Nations" (1982). Boken grundar sig på Olsons (1965) tidigare presenterade teori om den kollektiva handlingens logik och behandlar intressegruppernas utveckling och påverkan på länders ekonomi. De intressegrupper som studeras är de som huvudsakligen sysslar med *rent seeking*, eller *förmånsökande*, vilket något förenklat kan beskrivas som aktiviteter som syftar till att få en större del av den redan existerande kakan, med andra ord på någon annans bekostnad.¹² Sådana aktiviteter anses i regel som improduktiva då de inte är inriktade på att öka kakans storlek. Vad det i stället handlar om är att försöka få till stånd omfördelningar av resurser och en strävan efter att få till lagar, regleringar, rättigheter, och kvoter som ger den egna intressegruppen monopol eller andra exklusiva fördelar. *Rent seeking* kan därför sägas vara förknippat med sådana transaktionskostnader som uppstår

när marknaden inte är perfekt utan styrd av en regerings påverkbara detaljreglering.

Intressegruppernas inflytande i samhället grundar sig på två omständigheter: (1) Samtliga medlemmar i den relativt lilla gruppen tjänar mycket på att få en omfördelning/lagändring/reglering till stånd och är därför mycket engagerade i frågan. (2) Kostnaderna för förändringen kan spridas på en stor, diffus och tämligen oengagerad majoritet så att varje individs kostnad för intressegruppens önskade förmån understiger kostnaderna för att opponera sig mot densamma. På så vis kan de små minoriteterna utnyttja majoriteten i ett samhälle.

Olsons huvudtes är att när ett samhälle tillåter, och kanske till och med uppmuntrar, att alltmer av ett lands resurser läggs på rent seeking i stället för på produktion, är detta skadligt för landets ekonomiska utveckling. Rent seeking blir då en institution, ett beteendemönster som snarare ökar transaktionskostnaderna än minskar dem. Men intressegruppers inflytande kan också vara skadligt på ett annat sätt. Intressegrupper är ofta demokratiska och har därmed en långsam beslutsprocess. Denna inbyggda tröghet i intressegruppernas agerande innebär att landet försämrar sin förmåga att ställa om till nya teknologier och produktionssätt och att rent allmänt anpassa sig till förändrade villkor.

Av Olsons hypotes följer att länder med lägre grad av intressegruppsaktiviteter ceteris paribus borde ha högre tillväxt än länder med många och starka intressegrupper. Olson argumenterar vidare att det på grund av fripassagerarproblematiken (se föregående kapitel) i regel tar lång tid innan effektiva intressegrupper uppstår. Intressegrupperna torde därför vara som starkast i länder som under en längre tidsperiod fått utvecklas ostört av krig, revolutioner och liknande omvälvande händelser.

Olson prövar sedan sitt resonemang på empiriska data. Det visar sig också mycket riktigt att länder som Tyskland, Italien och Japan, vars institutionella strukturer slogs i spillror under andra världskriget, har haft en högre tillväxt än länder såsom USA, Storbritannien, Australien, och Nya Zeeland, vars politiska och ekonomiska strukturer var minst skadade av kriget. Olson tolkar detta som ett stöd för sin hypotes.¹³ Hypotesen stärks också av empiriska data från 48 amerikanska delstater. Det visar sig att det finns ett signifikant negativt samband mellan inkomstnivå och antalet år sedan staten grundades (där alltså den senare variabeln anses kunna vara ett indirekt mått på intressegruppernas styrka). Mancur Olsons teori har även testats av flera andra forskare.¹⁴ De flesta studier, däribland

Choi (1983) och Murrell (1983, 1985), ger stöd åt Olsons teori, även om det statistiska tillvägagångssättet gör att undersökningarna måste tas med en nypa salt.

Lönebildning

Institutionerna för lönebildning, i synnerhet löneförhandlingarnas grad av centralisering, antas av många ekonomer ha en viktig inverkan på utvecklingen av den relativa kostnaden per arbetskraftsenhet¹⁵. Lönenivåerna påverkar efterfrågan på arbetskraft och därmed arbetslösheten och eftersom arbetskraften är en faktor i produktionen påverkas också produktionsnivån. En tämligen vanlig utgångspunkt är att stark central facklig påverkan av lönenivåer, liksom fackföreningsstödda beslut som främjar trygghet vid anställning och inkomsttrygghet vid arbetslöshet, har en ofördelaktig inverkan på inflation, sysselsättning, arbetslöshet och produktion. Detta resonemang är mer baserad på walrasiansk teori än på systematiska empiriska observationer. Empiriskt har de makroekonomiska konsekvenserna av centraliserade förhandlingar, och det nära besläktade begreppet ”korporatism”, visat sig mindre uppenbart.

En framträdande hypotes som härrör från den kvalitativa historiska studien av Olson (1982) är att förhållandet mellan positivt ekonomiskt utfall och graden av korporatism har ett U-format förhållande till varandra. I lönebildningsfallet kan graden av korporatism definieras som graden av centraliserade lönebildningsinstitutioner. Den huvudsakliga idén är att löner är mer känsliga för rådande ekonomiska förhållanden under decentraliserade förhandlingsarrangemang. Detta beror på att alltför höga fackliga lönekrav skulle driva vissa företag från marknaden, givet fullständig konkurrens på varumarknaden.¹⁶ Centraliserade löneförhandlingar, å andra sidan, involverar nationella fackföreningar (och arbetsgivarföreningar) som har stort marknadsinflytande men som tenderar att hålla tillbaka sina krav och tar hänsyn till de samhällsekonomiska konsekvenserna av sina handlingar. Särskilt fackföreningar med mycket bred bas tar hänsyn till lönekravens externa effekter på sysselsättning och konsumentpriser. Detta beror på att de företräder stora delar av befolkningen och därmed är ”allomfattande” (eng. encompassing). Enligt detta synsätt är den värsta av alla institutionella världar de lönesättningsystem som kännetecknas av förhandlingar på branschnivå. De enskilda fackföreningarna på branschnivå har avsevärt inflytande över den egna sektorn, samtidigt som de har

relativt svaga incitament att internalisera de makroekonomiska konsekvenserna av sina handlingar.

Den kvantitativa empiriska forskningen på det här området har begränsat sig till relativt utvecklade länder (OECD-länder) med mogna institutioner för industriella relationer och där de relevanta variablerna är mätbara. Den ”olsoniska” prediktionen om ett U-format förhållande mellan exempelvis centraliserad lönebildning och sysselsättning har fått stöd av en välkänd studie av Calmfors och Driffil (1988). Vidare har Freeman (1988) beskrivit ett U-format förhållande mellan lönespridning och sysselsättning. Länder med liten lönespridning, som de skandinaviska länderna, och de med stor lönespridning, som USA och Kanada, har haft de mest gynnsamma sysselsättnings- och arbetslöshetsnivåerna. Emellertid har U-formen inte visat sig vara särskilt empiriskt robust i andra undersökningar.¹⁷

Bruno och Sachs (1985), m.fl., har funnit att makroekonomins utfall¹⁸ försämras med graden av korporatism. Wallerstein (1999) visar på ett övertygande sätt att lönespridningen minskar med centraliserade förhandlingar om man ser till OECD-länderna. Nickell och Layard (1999) visar i en tvärsnittsstudie över sex OECD-länder, däribland Sverige, att löneskillnader främst beror på skillnader i verkligt kunnande, mätt som genomsnittliga resultat från läspröv, i motsats till mer konventionella men mindre lämpliga mått på nominella utbildningsnivåer. Sammantaget implicerar resultaten från Wallerstein och Nickell och Layard att lönekompression som uppnått genom starka centrala fackföreningar i viss mån kan vara marknadsanpassade – de speglar skillnaderna i verkligt kunnande – vilket skulle kunna betyda att korporatistiska länder, vilket utan att generalisera alltför mycket kan sägas vara länder med socialdemokratisk dominans, medvetet har uppnått en minimal spridning av kompetens via en jämlikhetsorienterad utbildningspolitik, för att därigenom uppnå det ideologiska målet om minimal lönespridning. Om fackföreningsledd lönekompression är marknadsanpassad skulle detta i så fall inte vara någon källa till arbetslöshet och produktionsminskning.

Teulings och Hartog (1998) förfinar och fördjupar resultaten om sambandet mellan centralisering, kunskapsskillnader och löneskillnader genom en undersökning av data från elva OECD-länder. De visar att centraliserade förhandlingsrutiner mer effektivt utjämnar löneskillnader mellan olika företag för arbetare med samma kompetens, än vad som är fallet vid decentraliserade lönebildningssystem, och detta sker trots att de marknadsanpassade löneskillnaderna kvarstår. Detta kan uppnås eftersom centraliserade förhandlingar

leder till minskad förhandlingsmakt för arbetare på företagsnivå, vilka annars skulle kunna utvinna lönefördelar i fall de arbetar i mer effektiva, produktiva och dynamiska företag.¹⁹ Dessutom argumenterar Teulings och Hartog att centraliserade förhandlingar, just därför att de är koordinerade och nationella, lättare kan anpassa den nominella lönenivån till makroekonomiska chocker än vad som är fallet under decentraliserade förhållanden, då en vacklande, företagsvis anpassningsprocess är oundviklig. Dessa resultat och argument skapar bilden av att centraliserade, korporatistiska institutioner för lönebildning kan förbättra det makroekonomiska utfallet genom att dels underlätta löneflexibiliteten, dels anpassa de relativa lönerna till skillnader i kompetensnivå.

I likhet med konventionella neoklassiska argument mot fackligt löneinflytande förblir dock Teulings och Hartogs analys i viss utsträckning teoretisk och grundad på gissningar. Således krävs avsevärt mycket mer empirisk forskning innan starka slutsatser kan dras om de eventuella makroekonomiska fördelarna som centraliserade, korporatistiska lönebildningsarrangemang medför. I avsnittet ”De svenska institutionerna” behandlar vi dessa frågeställningar mera specifikt för Sverige.

Ekonomisk jämlikhet

En viktig förutsättning för att uppnå ekonomisk jämlikhet mellan individer är en norm att jämlikhet är något gott i sig. I de flesta samhällen bistår de ekonomiskt starka de ekonomiskt svaga i någon form; friska människor ger upp en del av sin inkomst till de sjuka, unga arbetande människor tar hand om de äldre, rika människor ger pengar åt fattiga. Att bistå mindre bemedlade anses i själva verket vara moraliskt riktigt. Styrkan i denna informella institution kan antas ha ett avgörande inflytande på hur inkomstfördelningen i ett samhälle ser ut.

Ett av de klaraste empiriska sambanden inom denna del av tillväxtlitteraturen är det positiva samband som kan konstateras mellan en jämlik inkomstfördelning och tillväxt (Persson och Tabellini, 1994; Alesina och Rodrik, 1994; Alesina och Perotti, 1996). Framför allt två orsaker har förts fram för att förklara detta mönster: (i) Ojämlig inkomstfördelning skapar krav på omfördelade skatter som skadar ekonomin och leder till lägre tillväxt. (ii) Ojämlig inkomstfördelning leder till politisk instabilitet, vilket minskar investeringsviljan och tillväxten.

Den första förklaringen är möjligen mindre uppenbar än den andra. Persson och Tabellini (1994) menar att höga omfördelade skatter påverkar investeringsviljan negativt eftersom en del av de möjliga avkastningen försvinner i skatt. Denna försämrade investeringsvilja minskar tillväxten. I sin empiriska undersökning av 56 länder finner Persson och Tabellini emellertid att detta samband enbart är signifikant i demokratier. För detta finns det också en rimlig förklaring; det är i demokratier som man kan förvänta sig att den majoritet av människor som har inkomster under medelinkomsten, skall lyckas få till stånd en skattepolitik som jämnar ut inkomstklyftorna.

Det intuitiva sambandet mellan politisk stabilitet och ekonomisk utveckling uppmärksammades redan av Kuznets (1966). Politisk och social instabilitet orsakar osäkerhet som hämmar investeringsviljan. Bland de tidiga empiriska studierna inom detta område märks Hibbs (1973). Alesina och Perotti (1996) utvecklar en teori om att ojämlig inkomstfördelning leder till social instabilitet i form av politiska mord, upplopp och kupp försök. I sin empiriska studie skapar författarna ett index över graden av politisk stabilitet baserat på sådana händelser och finner, som väntat, att politisk instabilitet påverkar investeringsviljan negativt. Även andra mått på social stabilitet har visat sig ha ett nära samband med tillväxt. Barro (1997) visar att den allmänna laglydnaden i ett land har en positiv inverkan på länders tillväxt.

Välfärdsstaten

Välfärdsstaten som tillämpad idé utvecklades i de västerländska demokratierna efter andra världskriget. Dess grundläggande element kan sägas vara en stor skattefinansierad offentlig sektor som förutom vård, skola, och omsorg om gamla och unga, även tillhandahåller ett socialt skyddsnät av socialförsäkringar.

Många forskare har studerat frågan varför välfärdsstaten växte som den gjorde under efterkrigstiden. Cameron (1978) prövade ett antal olika förklaringsfaktorer på empiriska data från perioden 1960–75 och fann att öppenhet för utrikeshandel och graden av socialdemokratisk dominans hade ett positivt samband med statens storlek. Camerons förklaringsmodell går ut på att en hög grad av öppenhet och exportberoende tenderar att leda till en koncentration av stora företag. I sådana företag har fackföreningar stor benägenhet att bildas, vilket leder till en stark fackförenings- och arbetarrörelse. En stark socialdemokrati i regeringsställning inför så en politik som

gynnar sina väljare, dvs. arbetarna, vilket betyder en stor, omfördelnde välfärdsstat.

Rodrik (1998) finner samma empiriska samband mellan statens storlek och landets öppenhet men ger en annan tänkbar förklaring; i länder med stort utrikeshandelsberoende tjänar välfärdsstaten som en ”stötdämpare” mot internationella ekonomiska chocker. Öppna länder är exponerade för större risker (valuta-, ränte- och prisförändringar) vilket skapar en efterfrågan på en stor offentlig sektor – där sysselsättning och produktion är relativt isolerade från internationella fluktuationer – liksom accentuerade krav på en skatte- och omfördelningspolitik som ger större inkomstsäkerhet.

Välfärdsstatens institutioner påverkar ländernas möjligheter till tillväxt. Barro (1997) visar att när kostnaderna för utbildning och försvar dras ifrån de offentliga utgifterna så verkar det finnas ett negativt samband mellan offentlig konsumtion och ekonomisk tillväxt. Barro spekulerar inte i orsakerna till detta förhållande. En uppenbar och ofta förekommande förklaring skulle kunna vara att stor offentlig konsumtion kräver höga skatter som innebär negativa incitament för investeringar och arbete (Persson och Tabellini, 1994, m.fl.). Å andra sidan, även efter att utbildning och försvar räknats bort från den offentliga konsumtionen finns fortfarande utgifter för rättsväsendet och ordningsmakten kvar, vilkas kvalitet, även enligt Barro, har en viktig positiv effekt på tillväxten.

Välfärdsstatens sociala skyddsnät har möjligen också andra långsiktiga konsekvenser för människors beteende. Enligt Lindbeck (1995, 1997a) kan välfärdsstatens försvagade incitament för exempelvis sparande och arbete leda till att människor förändrar sina sociala normer. Normen att ett hederligt arbete har ett egenvärde kan gradvis luckras upp om skillnaden mellan arbetsinkomst och inkomst av att inte arbeta krymper. När normen blivit tillräckligt försvagad kan till sist många välja att inte arbeta, med uppenbara konsekvenser för den ekonomiska tillväxten. Särskilt allvarig kan situationen bli när normernas försvagning sammanfaller med makroekonomiska chocker som gör att stora mängder människor slungas ut i det sociala skyddsnätet. Generösa välfärdssystem kan på detta sätt leda till onda cirklar; höga bidrag och skatter leder till försämrade normer för arbete och sparande, vilket leder till försvagad ekonomi och försvagade statsfinanser, vilket möjligen möts med ännu högre skatter, osv.

De svenska institutionerna

Vi övergår nu till att diskutera institutionernas samhällsekonomiska betydelse för utvecklingen i Sverige. Den svenska ekonomiska historien kan anses vara särskilt intressant då Sverige under en tidsperiod av mindre än hundra år gått från att vara ett av Europas fattigaste länder till ett av de rikaste. Vilken roll har institutionerna spelat i denna utveckling och hur ser framtidsmöjligheterna ut i ljuset av den internationella forskning som presenterats ovan? Analysen blir nödvändigtvis kvalitativ och med betoning på de institutioner som kan anses vara karaktäristiska för Sverige.

Demokrati och stabilitet

Sverige har en lång och väldokumenterad demokratisk tradition.²⁰ Folkrepresentation vid sidan av monarken har varit ett stående inslag i den svenska statsstyrelsen ända sedan medeltiden. Även om kungen under vissa tider varit suverän har sådana perioder alltid följts av perioder med större inflytande för folkets representanter. I 1809 års regeringsform, som kom att gälla i 165 år, tillerkändes riksdagen makten över skatter och anslag medan lagstiftningen delades mellan riksdag och kung. Den exekutiva makten förbehölls emellertid kronan. Ståndsriksdagen, som i århundraden varit den förhärskande representationsformen och som fortfarande var så under 1800-talets första decennier, avskaffades 1866 till förmån för tvåkammarriksdagen. Allmän och lika rösträtt för män och kvinnor i proportionella val infördes så stegvis under perioden 1909–21. Parlamentarismen som princip kan sägas ha blivit fullständigt accepterad från och med ministären Edén-Branting år 1917. Trots att någon konstitutionell förändring inte gjordes vid denna tid utövades den styrande makten i landet framöver av statsråden i regeringen. 1974 års nya regeringsform och riksdagsordning var i väsentliga stycken en anpassning till den praxis som utvecklats under tidigare år.

I vilken mån har denna gradvisa utveckling av demokratiska institutioner påverkat Sveriges ekonomiska utveckling? Frågan är naturligtvis omöjlig att besvara på ett helt tillfredsställande sätt. Enligt resonemanget ovan tyder det mesta på att demokratin inte haft någon avgörande inverkan på den ekonomiska tillväxten men att inkomstnivån däremot har påverkat demokratin (Lipset-hypotesen). Möjligen ger den svenska historien ett visst stöd åt denna hypotes. Landet fick ekonomisk frihet innan det fick politisk frihet.²¹ Det ökande materiella välståndet bland först och främst borgare och

kapitalägare ledde till krav från liberalt håll på ökat inflytande över rikets affärer, ett krav som sedan arbetarklassens och fackföreningsrörelsens företrädare upprepade.

En viktig indirekt kanal genom vilken demokratin kan ha påverkat den ekonomiska utvecklingen är den politiska stabiliteten. Från 1809 till 1974 hade Sverige samma regeringsform, vilken när den upphävdes var den äldsta skrivna författningen i Europa (Holmberg och Stjernquist, 1993). Under hela denna period ägde inga revolutioner, kupp försök, väpnade folkliga uppror, eller vågor av politiska mord rum. 1809 års regeringsform överlevde de kontinentala revolutionsvågorna under 1800-talet, klasskampens häftiga sammandrabbningar kring sekelskiftet, borggårdskrisen 1914, det kommunistiska maktövertagandet i vårt stora östra grannland, samt två världskrig. Visserligen genomfördes stora reformer längs vägen, exempelvis ståndsriksdagens avskaffande och införandet av parlamentarism. Men regeringsformen från 1809 visade sig ändå tillräckligt flexibel för att kunna klara en relativt smärtfri övergång till demokrati under början av 1900-talet i en tid då det långt ifrån var självklart att Europas länder skulle gå mot politisk och ekonomisk frihet. Kampen mellan klasserna fortsatte sedan på fredlig väg via de politiska konstellationer som tog plats i riksdagen. Den politiska stabilitet som därmed kunde bevaras var sannolikt av utomordentlig betydelse för landets ekonomiska utveckling. Den gav långsiktiga spelregler för marknadsaktörerna, den gav investerare den säkerhet och tillit som krävdes och den bidrog till att lösa sociala konflikter till relativt låga kostnader.

Demokratin kan emellertid inte anses vara den enda orsaken till denna politiska och sociala stabilitet. Att Sverige sedan 1814 inte har varit direkt involverat i något krig beror naturligtvis i hög grad på det faktum att landet sedan dess formellt sett varit neutralt.²² Den stora utvandringen från mitten av 1800-talet minskade sannolikt de sociala spänningarna i överbefolkade områden. En annan viktig faktor i sammanhanget är den stora kulturella homogeniteten. Som visats av bl.a. Hibbs (1973) har etno-lingvistisk fraktionisering stor betydelse för den sociala stabiliteten. Den överväldigande majoriteten av invånarna i Sverige är etniska svenskar och har svenska som modersmål.²³ Även vad gäller religion, konflikten mellan stadslandsbygd och mellan män och kvinnor är spänningarna mycket små. Den enda politiska skiljelinjen av betydelse i svensk politik är i själva verket konflikten mellan arbete och kapital.

Äganderätt och korruption

Äganderätt och korruption, som inte har många gemensamma nämnare, har ändå det gemensamt att de för Sverige inte har varit hämmande faktorer för den ekonomiska utvecklingen. Privat äganderätt har varit lagfäst i Sverige sedan landskapslagarna på 1200-talet. Samtliga tre kategorier av äganderätt som behandlats ovan, nyttjanderätt, rätt att uppbära inkomst, och rätt av överlåta en vara – har sedan länge långtgående skydd i Sverige. Liksom i de flesta andra länder finns det emellertid begränsningar. Kulturminnesmärkta byggnader får inte nyttjas hur som helst, man får inte lov att uppbära inkomst från försäljning av narkotika eller hembränd sprit, man får inte överlåta eller sälja sin röst i demokratiska val till någon annan, etc. Staten har i vissa fall rätt att expropriera egendom, men den förfördelade individen har då grundlagsfäst rätt till ersättning för sådan expropriation (RF 2:18). Lagens stadganden om privat äganderätt har i Sverige ofta kunnat garanteras av ett relativt effektivt rättsväsende.²⁴

Den ekonomiskt sett viktigaste formen av äganderätt inför framtiden är förmodligen immaterialrätten. Här inräknas upphovsrätten (rätten till konstnärliga och litterära verk), patenträtten (rätten till tekniska uppfinningar), och rätten till kännetecken (firmanamn, varumärken). Upphovsmans rätt omnämnes för första gången i Sverige i samband med 1810 års tryckfrihetsförordning och nuvarande lag är ifrån 1960 (Malmström och Agell, 1994). Den svenska och den internationella immaterialrätten står i framtiden inför minst sagt stora utmaningar; hur skall effektiva äganderätter kunna skapas för exempelvis lättkopierade dataprogram eller CD-skivor? Hur skall upphovsrätten kunna tillämpas på böcker, artiklar, bilder, och andra verk som läggs ut på Internet? Skall man i framtiden kunna ta patent på genetiska kombinationer för förädlade växter och djur? Frågor som dessa kommer sannolikt att vara av mycket stor betydelse för nästa sekels ekonomiska utveckling. Var Sverige står på detta område är svårt att bedöma.

I Sverige är korruption ett i det närmaste okänt begrepp. Internationella undersökningar har visat att Sverige och de nordiska länderna är bland de minst korrupta i världen. Likaså tillhör vi gruppen av länder med störst byråkratisk effektivitet i statsförvaltningen (Mauro, 1995). Detta tas ofta som något av en självklarhet. Det förtjänar ändå att påpekas att denna avsaknad av korruption sannolikt har haft en mycket positiv inverkan på svensk ekonomi. Myndighetsbeslut om skatter, bidrag, tillstånd, etc. har fattats på opartisk

och rättvis grund och har kunnat genomföras utan kostsamma mutbidrag och hemliga förhandlingsprocesser.

Kunskapsbildning

Kunskapsbildning som formell institution utvecklades relativt sent i Sverige. Vårt första universitet i Uppsala såg inte dagens ljus förrän i slutet av 1400-talet och det andra i Lund grundades först under senare hälften av 1600-talet. Även utan ett formellt skolväsende var emellertid läskunnigheten väl utbredd i Sverige redan i mitten av 1700-talet som ett resultat av kyrkans krav på att folket skulle kunna tillgodogöra sig kyrkliga texter. I och med 1842 års skolstadga och småskolans införande 1858 kom läs- och skrivkunnigheten i slutet av förra seklet att omfatta praktiskt taget hela den svenska befolkningen. Denna grundläggande form av humankapital kom att spela en avgörande roll för omvandling och effektivisering av det svenska jordbruks- och industrisamhället. Information spreds lättare, kunskap inhämtades snabbare och industrialiseringen av Sverige kunde ske under en förhållandevis kort tid (Nilsson och Pettersson, 1993).

Nästa stora utbildningsreform inleddes på 1950-talet med utökad obligatorisk skolgång och utbyggd gymnasieskola. Dessutom expanderade den högre utbildningen med nya universitet och högskolor och ökade forskningsresurser. Liksom under 1800-talet följdes förändringar i utbildning och ekonomi åt. Det krävdes inte bara välutbildad arbetskraft i industrin utan även i den växande tjänstesektorn. Näringslivet kunde dra konkurrensmässiga fördelar av den höga utbildningsnivån i Sverige, inte minst genom tillgången till tekniker och ingenjörer. Med tiden har dock försprånget knappats in av andra länder, vilket, enligt Nilsson och Pettersson (1993), kan vara en förklaring till den ekonomiska stagnation vi sett sedan 1980-talet.

I en studie av baskompetensen hos den vuxna befolkningen i tolv OECD-länder hamnar Sverige på första plats.²⁵ Sverige visar både den högsta genomsnittliga baskompetensen och den högsta baskompetensen oavsett utbildningsnivå. En förklaring till den höga baskompetensen i Sverige kan vara den utbyggda vuxenutbildningen, både i kommunal regi som i studieförbunden och i företagen. En slutsats som NUTEK (1999) drar är att det i Sverige, tack vare den höga baskompetensen, finns en god potential att kunna tillgodogöra sig högre utbildning och att avkastningen på sådana utbildnings-satsningar skulle kunna vara relativt hög. I arbetslivet utnyttjas dock den höga baskompetensen i mindre utsträckning i Sverige än ge-

nomsnittet för de sju länder i studien som NUTEK fokuserar på.²⁶ I stället är det den formella utbildningsnivån som spelar roll för hur krävande arbetsuppgifter den anställde har.

När det gäller högre utbildning har Sverige en lägre andel av befolkningen med längre universitetsutbildning än genomsnittet i OECD, men en relativt hög andel av befolkningen har någon form av universitetsutbildning (OECD, 1999). NUTEK menar att det saknas incitament för de anställda att utveckla och använda sin baskompetens i Sverige, liksom för att skaffa sig en längre universitetsutbildning. Lönemässigt ger både utbildning och baskompetens låg avkastning i Sverige jämfört med andra länder, medan arbetslivserfarenhet ger högre lönemässig avkastning.

Korporatismen

Sedan den ekonomiska utvecklingen tog fart under den andra hälften av 1800-talet har Sverige, som nämnts ovan, kännetecknats av stabilitet. Vi har inte medverkat i krig eller genomgått några häftiga politiska eller sociala omvälvningar. Enligt Olsons hypotes om intressegruppernas framväxt torde alltså de svenska erfarenheterna vara en grogrund för starka intressegrupper som genom trögt beslutsfattande och förmånssökande aktiviteter hämmar den ekonomiska tillväxten i landet. Enligt Choï (1983) index över institutionell "skleros", baserat på antal år sedan staten grundades, hamnar Sverige på en relativt hög nivå och förmodas alltså ha en relativt stor andel intressegrupper.

Maktutredningen (1990) beskriver utförligt de svenska intressegruppernas struktur och inflytandeformer. Vid så gott som samtliga moment i det svenska offentliga beslutsfattandet har intressegrupperna ett stort inflytande. I initiativfasen påverkar de genom opinionsbildning och uppvaktningsåtgärder av riksdagsmän. Intressegrupperna är ofta representerade i offentliga utredningar och är remissinstanser för statliga betänkanden och förslag. Även under riksdagens utskottsarbete kan intressegrupperna lämna synpunkter på olika frågor. I vissa fall har de till och med rena förvaltningsuppgifter och detta med stöd av Regeringsformen. Kontakter direkt med berörda departement är också vanliga, så vanliga att Maktutredningen kallar fackdepartementen för "särintressenas ambassader" (Maktutredningen, 1990, s. 182).

En avgörande fråga är förstas om dessa intressegrupper i sina kontakter med det offentliga ägnar sig åt ekonomiskt skadlig *rent*

seeking. I en analys av Olson (1990) förs ett ingående resonemang om just Sveriges intressegrupper och deras betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Olson menar att intressegrupper som vill skaffa sig fördelar i allmänhet inte är intresserade av explicita omfördelningar som syns i den offentliga budgeten. Sådana omfördelningar är transparenta och uppmärksammas lätt av andra. Dessutom är det svårt att argumentera för subventioner och bidrag till grupper som är relativt framgångsrika. I stället söker dessa grupper efter implicita omfördelningar, det vill säga indirekta stöd som inte syns i budgeten, i form av exempelvis regleringar och tullar. En intressegrupp kan föra fram argument så att det framstår som om hela samhället kommer att tjäna på en föreslagen reform, fastän resurser i själva verket överförs från konsumenter och konkurrerande näringar till den gynnade gruppen i fråga. De implicita omfördelningarna får snedvridande effekter på ekonomin och ekonomisk tillväxt försvåras.

Olson hävdar dock att Sverige har en relativt låg andel implicita omfördelningar, vilket indikeras av det historiskt stora motståndet mot handelshinder samt förekomsten av allomfattande organisationer. Om en intressegrupp är tillräckligt stor måste den ta hänsyn till hela samhällsekonomin utveckling för att medlemmarnas intressen ska kunna tillvaratas – det gäller inte bara att få en stor del av kakan, den måste dessutom växa.

Lönebildningen

Den svenska arbetsmarknaden har historiskt kännetecknats av allomfattande organisationer. Fram till sammanbrottet under 1980-talet var ett av den svenska modellens kännetecken centraliserade löneförhandlingar där LO och SAF var de dominerande aktörerna. Från 1956 fram till 1983 specificerade ramavtalen den relativa lönestrukturen för arbetarna inom den privata sektorn.²⁷ Ett av LO:s huvudmål med de centraliserade löneförhandlingarna var liten lönespridning och mellan början av 1960-talet och 1983, då de centraliserade löneförhandlingarna bröt samman, minskade variansen i löner hos arbetare med cirka 75 procent (se Hibbs och Locking, 1996, 1999). Tjänstemännens löner visade liknande tendenser. Efter 1983 genomgick Sverige en förändring i lönebildningen, från det traditionella centrala förhandlingssystemet till det nuvarande systemet som domineras av branschavtal och, alltmer förekommande, företagsavtal. Förändringen av avtalsinstitutionerna har lett till att

löneskillnaderna stadigt ökat, sannolikt omkring 50 procent under perioden 1983–93 (Hibbs och Locking, 1999). Denna historiska utveckling ger oss möjlighet att studera vilka effekter lönesättningsinstitutionerna haft på inflation, arbetskraftkostnad och produktivitet, samt hur sysselsättning och produktion utvecklats såväl inom olika sektorer som i ekonomin som helhet.

I dag är det få som ifrågasätter att LO:s löneledarskap under de centraliserade löneförhandlingarna ledde till en jämnare lönefördelning än vad som hade varit fallet i avsaknad av en stark fackföreningsrörelse med jämlikhet som mål. Eran av centrala löneförhandlingar kan delas in i två perioder, baserat på LO:s förändrade jämlikhetssyn. I den första perioden, under 1950- och 1960-talen, var målet ”lika lön för lika arbete”, det vill säga en utjämning av löner mellan arbetare med jämförbar kompetens inom samma företag och samma industri. Den andra perioden, under 1970- och 1980-talen, var målet mer radikalt och kan beskrivas som ”lika lön för olika arbete”, alltså en löneutjämning mellan alla grupper. Föga överraskande var de makroekonomiska konsekvenserna av dessa perioder tämligen olika. Under den senare perioden ledde bl.a. den komprimerade lönestrukturen till att arbetsgivare och många kvalificerade arbetare övergav stödet för centraliserade löneförhandlingar för löneförhandlingar på en mer decentraliserad branchbaserad nivå som vi ser i dag (Pontusson och Swenson, 1993 och de Geer, 1992).

Studier av Hibbs och Locking (1995, 1999) och Edin och Topel (1997) indikerar att löneutvecklingen under de centrala löneförhandlingarnas första period hade den avsedda ”Rehn-Meidnereffekten”. Ökad sysselsättning, produktivitet och produktion inom industrin skulle komma till stånd genom att tränga ut ineffektiva och improduktiva låglönesektorer. Arbetskraft och kapital skulle därmed överföras till mer dynamiska och produktiva företag och industrier. I linje med Teulings och Hartogs (1998) analys kan den svenska utvecklingen under den här perioden (1950- och 1960-talen) illustrera hur korporatistiska, centraliserade löneförhandlingar kan förbättra den ekonomiska utvecklingen genom att eliminera överföringen av löneomedel till icke-konkurrenskraftiga företag (se Lönebildning i tredjeavsnittet).

De makroekonomiska konsekvenserna av de centraliserade löneförhandlingarnas andra period (1970- och 1980-talen) skiljer sig betydligt från den första periodens erfarenheter.²⁸ Generellt under de centrala löneförhandlingarna kom nästan hälften av de slutliga löneförändringarna att bestå av löneglidning; lönen ökade mer än vad som specificerades i ramavtalet. Hibbs och Locking (1996) visar

dock att i de centrala förhandlingarna var löneglidningen enkel att prognostisera och mer eller mindre inkorporerad i de centrala avtalen. Den totala löneinflationen bestämdes därmed av de löneförändringar som specificerades i de centrala löneavtalen tills dess att centraliseringen bröt samman i början av 1980-talet. Ett allvarigare problem med de centrala förhandlingarna var de ekonomiska följderna av den önskade reduktionen i lönespridningen. Det var svårt att uppnå en väsentligt minskad lönespridning genom nominella lönesänkningar för de högre avlönade arbetarna, varför en hög nominell löneinflation var lösningen. Löneinflationen gav upphov till löneökningar som ofta var högre än vad inhemsk produktivitetstillväxt och höjda världsmarknadspriser kunde ge utrymme för. Under den här perioden av centrala förhandlingar verkar arbetslösheten ha kunnat hållas nere snarare av de återkommande devalveringarna av kronan och en stadig expansion av sysselsättningen i den offentliga sektorn än av den centrala fackföreningens lönerestriktioner. (Se anmärkningar av Lindbeck, 1997b.)

Hibbs och Lockings forskning (Hibbs och Locking, 1995, 1999) visar att under de centrala avtalens andra period var efterfrågan på arbetskraft, arbetskraftens produktivitet och industrins bruttoproduktion låg, vilket hade sina orsaker i minskningen av löneskillnaderna såväl inom företagen som inom industrin (främst kompetensbaserade löneskillnader). Under denna period ledde korporatismen på arbetsmarknaden i Sverige till att genomföra jämlig lönesättning med improduktiva konsekvenser. Detta skedde huvudsakligen genom att minska den privata avkastningen på prestation och kompetenshöjande utbildning och genom att frånta arbetsgivare det styrmedel som möjligheten att göra lönemässig karriär innebär.

Perioden efter de centrala förhandlingarnas sammanbrott 1983 har varit dominerad av förhandlingar på branschnivå, även om det också finns en växande lokal dimension. Om den U-formade "olsonska" hypotesen, som diskuterats i Lönebildning i tredje avsnittet, stämmer så kan Sverige i framtiden vänta sig fortsatta svårigheter eftersom fackföreningar på branschnivå inte har incitament att internalisera makroekonomiska effekter, men har stor makt över lönebildningen i den egna branschen.

Ekonomisk jämlighet

Arbetarrörelsen har genom sina två grenar, LO och SAP, haft möjlighet att både verka som opinionsbildare och att genomföra sina

politiska idéer i praktiken. De socialistiska idéerna bygger på att upplösa klasstrukturerna, bland annat genom att fördela inkomster från produktionen mer jämlikt mellan kapitalägare och arbetare. Mycket av detta tänkande ligger till grund för det samhälle vi ser i dag.

I en jämförande studie belyser Vogel (1997) välfärdsfördelningen i Sverige och de övriga EU-länderna. Tillsammans med de andra nordiska länderna har Sverige de jämnast fördelade disponibla inkomsterna inom EU, den lägsta klassjämligheten, samt den lägsta fattigdomskvoten. Enligt författaren beror detta på välfärdsstatens omfattande sociala transfereringar, höga skatter, hög sysselsättning, samt förhållandevis låga löner i de övre samhällsskikten. Sverige är dock mindre materiellt jämlikt mellan generationerna än de sydeuropeiska länderna och Irland, vilket kan förklaras av familjestrukturen. I Sydeuropa bidrar den traditionella storfamiljen till en omfördelning av resurser från den aktiva generationen till unga och gamla.

Således är jämlikhetstänkandet i Sverige inte bara en informell institution eller en norm, utan har även formaliserats genom arbetsmarknadens funktionssätt och, sedan slutet av 1960-talet, genom de generella skattefinansierade välfärdsprogrammen. Ordet jämlikhet används ofta synonymt med rättvisa, vilket indikerar att jämlikhetstänkandet är en förhärskande norm. På liknande sätt används orden stat och samhälle ofta utan urskillning, ett tecken på hur integrerade de båda institutionerna är.

Björklund och Freeman (1995) diskuterar vägen till den svenska jämlikheten och fattigdomsavskaffandet. Enligt författarna beror den jämna inkomstfördelningen och utrotandet av fattigdom främst på systemet för löne- och inkomstbildning, och inte på den homogena befolkningen eller en homogen utbildningsnivå. De jämna arbetsinkomsterna beror delvis på liten lönespridning per arbetad timme, delvis på en jämn fördelning av antalet arbetstimmar. Fram till början av 1990-talet kombinerades detta dessutom med en låg arbetslöshet. Skatter och transfereringar bidrar också till än mer jämnt fördelade disponibla inkomster.

Det tidigare anförda positiva sambandet mellan jämlikhet och tillväxt kan tolkas som att Sveriges höga grad av jämlikhet har bidragit till vår ekonomiska tillväxt. Den höga inkomstnivån har i sin tur främjat den demokratiska utvecklingen. Detta är dock ett orsakssamband som måste granskas noggrannare. Det positiva sambandet mellan ekonomisk tillväxt och jämlik inkomstfördelning har, enligt forskningen som diskuterats ovan, sitt ursprung i att stora

inkomstskillnader ökar trycket för högre skatter och omfördelning. De högre skatterna, i sin tur, är skadliga för den ekonomiska tillväxten. Vidare banar ett ojämnt samhälle vägen för social instabilitet, vilket hämmar investeringar och därmed tillväxt.

Bidrar då dessa teorier till att belysa Sveriges situation? Vad gäller krav på höga skatter och stora omfördelningar så har dessa krav inte minskat efter hand som jämlikheten har ökat, utan tvärtom har den svenska ekonomin präglats av ett ökande skattetryck över tiden. På senare tid har dock debatten kommit att handla om skattesänkningar, men då främst för låg- och medelinkomsttagare. Även argumentet om ökad social instabilitet vid mer ojämn fördelning är tveksamt i fallet Sverige. Det är föga troligt att en modest men ändå märkbar minskning av jämlikheten skulle leda till den grad av social instabilitet att investeringar hämmas. Således är den svenska jämlikheten inte ett hållbart argument ur ett framtida tillväxtperspektiv.

Den svenska välfärdsstaten är omdiskuterad och ofta kritiserad. Ideologiskt färgade argument är inte ovanliga. Korpi (1996) hävdar att diagnosen "institutionell skleros" som ställts på den svenska ekonomin är baserad på icke-objektiva argument utan stöd av empirisk forskning. Agell (1996) visar att tvärsnittsstudier över förhållandet mellan ekonomisk tillväxt och storlek på den offentliga sektorn är känsliga för antaganden och har ofta endast svag anknytning till ekonomisk teori. För att kunna förstå några av välfärdsstatens problem krävs således mikroekonomisk analys.

Välfärdsprogram med inkomstutjämnande mål ger upphov till incitamentproblem och ineffektiviteter eftersom kopplingen mellan individens produktivitet och hennes privata välfärdsnivå blir otydlig. Problemet är, som Lindbeck (1997b) påpekar, att kvantifiera effekterna av ineffektivitet. Ekonomisk teori visar dock att alla praktiskt genomförbara skatte- och transfereringssystem stör marknadens effektivitet. Kombinationen av höga marginalskatter och inkomstbaserade transfereringar skapar marginalkilar som påverkar individens val beträffande fritid, oavlönat och avlönat arbete, investeringar i utbildning och val av yrkesbana (Lindbeck, 1997b).

Det mikroekonomiska resonemanget ovan indikerar att det finns en "trade-off" mellan ekonomisk jämlikhet och ekonomisk tillväxt och att den svenska ekonomin kan befinna sig i en situation där ökad ekonomisk jämlikhet leder till lägre ekonomisk tillväxt.

Är detta då ett tecken på att jämlikhetstänkandet har gått för långt i Sverige? Detta är i allra högsta grad en normativ fråga. Tillväxt är i sig inte viktigare för människors välbefinnande än vad ekonomisk jämlikhet är. Avvägningen beror på hur mycket människor

värderar jämlikhet i förhållande till ekonomisk tillväxt; det beror på preferenser. Även om en viss individ inte själv gynnas ekonomiskt av en mer jämlik inkomstfördelning kan hennes välbefinnande ändå vara avhängigt graden av jämlikhet i samhället (se Thurow, 1971). En höginkomsttagare kan då vara positiv till stor omfördelning eftersom hon värderar den inkomstjämlighet beskattningen och transfereringarna ger upphov till minst lika mycket som hon ogillar beskattningen i sig.²⁹

I en jämförande studie mellan Sverige, USA och Japan visar Verba m.fl. (1987) att bland de inflytelserika grupperna i det svenska samhället är inställningen till ekonomisk jämlikhet och välfärdsstaten mer positiv än vad fallet är i Japan och USA.³⁰ Svenskarna tycker dessutom genomgående att inkomstfördelningen innan skatter och transfereringar är på tok för ojämlig. Den slutliga fördelningen, efter skatter och transfereringar, ligger betydligt närmare de olika gruppernas preferenser om hur inkomstfördelningen bör se ut, även om grupperna är oense huruvida jämlikheten har gått för långt eller inte. Svallfors (1996) analyserar och jämför attityddata från 1992 mellan åtta länder, däribland Sverige.³¹ Även här ger Sverige (och Norge) uttryck för mer egalitära åsikter vad gäller inkomstfördelning än vad övriga länder gör.

Den avvägning mellan ekonomisk jämlikhet och tillväxt som gjorts i Sverige behöver således inte betyda att svensken i gemen inte förstår den kostnad i ekonomisk tillväxt som den stora jämlikheten för med sig. I stället kan valet ses som ett fullkomligt rationellt och logiskt uttryck för de starka preferenser som finns för ekonomisk jämlikhet.

Slutsatser och diskussion

Den klaraste och minst kontroversiella slutsatsen från denna uppsats är förmodligen att institutionerna har stor betydelse för länders ekonomiska utveckling. Att mera exakt försöka fastställa hur de olika institutionerna har påverkat och kommer att påverka ekonomierna i Sverige och annorstädes, är en mycket komplicerad uppgift. Även om denna uppsats har använt sig av en stor del av den existerande ekonomiska litteraturen på området, gör vi naturligtvis inga anspråk på att ha hittat några absoluta sanningar.

En av de viktigaste slutsatserna är emellertid att det empiriskt sett inte verkar finnas varken något positivt eller negativt direkt samband mellan graden demokrati och ekonomisk tillväxt. Däremot

finns det ett tydligt positivt samband mellan demokrati och ekonomisk utvecklingsnivå. Även om demokratin i de statistiska undersökningarna inte har någon direkt inverkan på tillväxten, finns det skäl att förmoda att demokratin i Sverige har haft ett viktigt indirekt inflytande. Den demokratiska utvecklingen i början av seklet bidrog sannolikt till att behålla den sociala stabiliteten och kontinuiteten i en tid då andra länder gick mot revolutioner, inbördeskrig, diktatur, och förtryck. Detta hade i sin tur stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Demokratin bör också ha varit viktig för utvecklandet av den jämlika inkomstfördelningen, vilken förmodligen minskat den sociala instabiliteten och dämpat den stundtals bittra konflikten mellan arbete och kapital.

Korporatismen som institution, förkroppsligad genom intressegrupperna och deras inflytande över svensk politik och ekonomi, är ett oundvikligt inslag i en analys av Sverige. Att intressegruppernas inflytande internationellt sett har varit relativt stort, torde vara en uppenbar slutsats. Huruvida intressegrupperna har sysslat med ekonomiskt skadlig rent seeking, är mera oklart. Eftersom många av intressegrupperna varit allomfattande har de också tagit ansvar för samhället i sin helhet. Vad gäller arbetsmarknaden tyder emellertid mycket på att detta samhällsansvar under senare år har ersatts av en ökad benägenhet att se till den egna gruppens intressen.

En tredje slutsats gäller jämlikheten och välfärdsstaten. Välfärdsstatens bärande idé är normen för ekonomisk trygghet och jämlikhet mellan människor. Denna jämlikhet uppnås genom inkomstöverföringar mellan hushåll. Sådana transfereringsmekanismer har naturligtvis i stor utsträckning ekonomiskt och moraliskt sunda argument. Lika klart är det emellertid att utjämnande inkomstöverföringar innebär ett incitamentsproblem för individen. När en stor del av arbetsinkomsten eller vinsten försvinner i skatter minskar viljan till att arbeta och ta nya initiativ. Det finns därför sannolikt en trade-off mellan jämlikhet och tillväxt. Vilka avvägningar som görs i ett samhälle beror i slutändan på preferenser. Den ena preferensen är inte mera "riktig" än den andra.

Vad kan man då säga om de svenska institutionernas framtid och deras betydelse för landets ekonomi? Till att börja med finns det i dag inget som tyder på att Sverige inte även fortsättningsvis skulle vara ett demokratiskt, socialt stabilt, icke-korrumperat land där privat äganderätt och laglydnad råder och där medborgarna lever i fred med grannlänternas folk. Förmodligen är det snarare andra institutioner som kommer att vara kritiska för vår ekonomiska utveckling. Vi nöjer oss här med att peka på tre.

För det första, när vi stiger in i nästa årtusendes IT-ålder kommer idéerna sannolikt att vara den viktigaste produktionsfaktorn. Användningen av den nya informationsteknologin kommer i allt högre utsträckning att vara en självklarhet i alla former av produktion och handel. De vinster i form av sänkta transaktionskostnader och de möjligheter till nya marknader som detta innebär på alla områden, är svåra att överskåda. För frambringandet av nya idéer kommer immaterialrätten att spela en central roll. För att kunna tillgodogöra sig och utveckla idéerna kommer även kunskapsbildningen att vara av avgörande betydelse.

För det andra, de nuvarande institutionerna för lönesättning, med förhandlingar på branschnivå med starka fackföreningar som inte internaliserar de makroekonomiska konsekvenserna av sitt handlande, i kombination med den rådande strikta hållningen vad gäller penning- och valutapolitik, kan innebära problem inför framtiden. Arbetslöshetsbekämpningen kommer inte att underlättas av att lönesättningen sker utan hänsyn till arbetslöshetsnivån. Detta "insider-outsider"-dilemma, mellan de som har arbete och de som står utanför arbetsmarknaden, kan i framtiden komma att leda till en ny aspekt av ojämlikhet, som i förlängningen också kan få konsekvenser för den sociala stabiliteten.

För det tredje, en stor del av människornas handlande i samhället styrs i slutändan av deras normer. En erfarenhet från den medicinska forskningen är att det i huvudsak är i utvecklade länder med strikt hygien som allergier är ett stort folkhälsoproblem. I fattigare, mindre hygieniska länder är allergier ovanliga. På samma sätt riskerar de rika länderna att drabbas av "välfärdssjukdomar" på det ekonomiska området. I Sverige talas det ofta om trygghet, jämlikhet och välfärd. Trygghet är naturligtvis motsatsen till osäkerhet, men strävan efter trygghet står också i viss mån i motsatsförhållande till entreprenörskap. Jämlikhet innebär ofta en mera ekonomiskt och moraliskt försvarbar fördelning av resurserna, men kan också förvanskas till en jantelag där ingen får försöka vara förmer än någon annan. I längden kan inget land upprätthålla en samhällelig välfärd utan normer för kreativitet och initiativförmåga.

Noter

- ¹ NIE:s definition av institutionsbegreppet är hämtat från Lin och Nugent (1995) och North (1990). Avsnitten 2.1–2.3 nedan bygger på Olsson (1999). För en introduktionstext på svenska om NIE, se Myhrman (1994, kap 2).
- ² Sammanblandningar av de bägge begreppen är emellertid vanliga och leder inte sällan till förvirring, såsom påpekats av bl.a. Khalil (1995).
- ³ Begreppet brukar sägas härstamma från Coase (1937) som använde transaktionskostnadsparadigmet som en förklaring till uppkomsten av företag.
- ⁴ Den stora litteratur som Olsons verk har givit upphov till finns sammanfattad i Lin och Nugent (1995).
- ⁵ Przeworski och Limongi hänvisar här särskilt till North och Weingast (1989) som fann att en förstärkning av Parlamentets makt i 1600-talets England ledde till starkare privat äganderätt. Enligt Przeworski och Limongi var denna utveckling inte särskilt överraskande eftersom enbart de som ägde mycket land hade politiska rättigheter.
- ⁶ Vad gäller det sistnämnda, se nedan.
- ⁷ Detta resultat kan i viss mån förklaras av att demokrativariabeln sannolikt i själva verket är beroende av de andra oberoende variablerna såsom utbildningsnivå och lag och ordning. I en litteraturöversikt om demokrati och tillväxt visar Benabou (1996) att av sju empiriska studier hade inte en enda funnit vare sig ett positivt eller negativt signifikant samband.
- ⁸ Bigsten och Moenes (1996) modell över korruptionen i Kenya ger en god bild över hur detta fenomen kan yttra sig i ett utvecklingsland.
- ⁹ Business International (BI) säljer information till internationella investerare om förekomsten av 56 riskfaktorer i 68 länder. BI:s information har, förutom av Mauro (1995), även använts av exempelvis Hall och Jones (1999).
- ¹⁰ Etno-lingvistisk heterogenitet är också en viktig förklaring till förekomsten av politiskt våld (Deutch (1966); Hibbs (1973)).
- ¹¹ Patentlagar instiftades år 1623 i Storbritannien, 1790 i USA och 1791 i Frankrike (Britannica, 1999).
- ¹² Se Krueger (1974) för en klassiskt referens om rent seeking.
- ¹³ Det måste emellertid anses vara långt ifrån självklart att detta ”upphinnar”-fenomen, som man ofta kan observera i tillväxtdata, enbart kan förklaras av avsaknaden av intressegrupper.
- ¹⁴ För en översikt av denna litteratur, se Mueller (1989).
- ¹⁵ Den relativa kostnaden per arbetskraftenhet definieras som de nominella arbetskraftskostnaden justerad för produktivitet och produktpriser.
- ¹⁶ Fullständig konkurrens på varumarknaden innebär bl.a. att höga lönekostnader inte kan vältras över på konsumenterna genom ökade priser.
- ¹⁷ För en längre översikt, se Teulings och Hartog (1998) och Flanagan (1999).
- ¹⁸ Särskilt det s.k. ”misery index” – summan av arbetslöshet och inflation.

¹⁹ För empiriska jämförelser mellan Sverige och USA som stöder detta argument, se Edin och Zetterberg (1992), Hibbs och Locking (1999). För teoretiska demonstrationer, se Agell och Lommerud (1993) och Moene, Wallerstein och Hoel (1993).

²⁰ Avsnittet nedan bygger på Holmberg och Stjernquist (1993). Se även Hadenius et al. (1993) och Myhrman (1994).

²¹ Här kan nämnas Aktiebolagslagen från 1848, tullsänkningarna på 1850 och 1860-talen, och räntenivåernas frisläppande 1863 (Myhrman, 1994).

²² Neutraliteten kan i sin tur förklaras med läget i den maktpolitiska geografien; ett stort och relativt otillgängligt land med omgivande hav långt ifrån naturliga härvagar, mitt emellan det anglosaxiska väst och det ryskdominerade öst.

²³ Mauro (1995) presenterar indexerade data över graden av etno-lingvistisk fraktionalisering för omkring 100 länder. På en skala från 0 till 100, där 0 är ett fullständigt kulturellt homogent land, får Sverige 8. Detta kan jämföras med de mest homogena länderna Kuwait (0) och Korea (0) samt med de minst homogena länderna Tanzania (93) och Zaire (90).

²⁴ Mauro (1995), som använder sig av BI:s index, ger Sverige 10 på en skala från 1 till 10 över rättsväsendets effektivitet, att jämföra med exempelvis Haiti (2) och Iran (2).

²⁵ Studien ”International Adult Literacy Survey” har genomförts av OECD och Statistics Canada. Baskompetensen mäts i test genom förmågan att läsa löpande text, att tolka dokument och att utföra beräkningar. Länderna som är inkluderade i studien är Sverige, Tyskland, Nederländerna, Belgien, Australien, Storbritannien, Nya Zeeland, Schweiz, Irland, Kanada, Polen och USA.

²⁶ De sju länderna är Sverige, Tyskland, Nederländerna, Schweiz, Kanada, Polen och USA.

²⁷ För detaljer om kontraktstrukturer, se Hibbs, 1990; Hibbs och Locking, 1996 och Nilsson, 1993.

²⁸ Se Vartiainen (1998).

²⁹ Problemet med inkomstjämlighet som en kollektiv nyttighet är dock att det finns motiv för den enskilde skattebetalaren att undvika beskattning trots att den ökade jämligheten ökar hennes välbefinnande. Eftersom inkomstfördelningen inte står och faller med den enskilde skattebetalaren finns det ett fripassagerarproblem.

³⁰ De grupper vars åsikter jämförs är etablerade ekonomiska grupper, såsom företagare, fackföreningar och jordbruksorganisationer, grupper som utmanar etablissemangen, som minoritetsgrupper och feministgrupper, samt övriga institutioner, såsom politiska partier, media och universitet.

³¹ Datan är från International Social Survey Program som genomför årliga attitydundersökningar i mer än 20 länder. Länderna inkluderade i Svallfors analys är Sverige, Norge, Tyskland, Österrike, Australien, Nya Zeeland, USA och Kanada.

Referenser

- Agell, Jonas (1996) "Why Sweden's Welfare State Needed Reform", *The Economic Journal* 106 (November): 1760–1771
- Agell, Jonas och Kjell Erik Lommerud (1993) "Egalitarianism and Growth", *Scandinavian Journal of Economics* 95:559–579
- Alchian, A.A. (1965) "Some Economics of Property", *Il Politico* 30:816–829
- Alesina, Alberto och Roberto Perotti (1996) "Income Distribution, Political Instability, and Investment", *European Economic Review* 40:1203–1228
- Alesina, Alberto och Dani Rodrik (1994) "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 109(2): 465–490
- Axelrod, Robert (1986) "An Evolutionary Approach to Norms", *American Political Science Review* 80(4): 1095–1111
- Barro, Robert J. (1996) "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth* 1:1–27
- Barro, Robert J. (1997) *Determinants of Economic Growth*, Cambridge, Mass.: MIT Press
- Barro, Robert J. (1998) "Human Capital and Growth in Cross-Country Regressions", uppsats presenterad vid konferensen "Can Education Foster Growth?" arrangerad av Ekonomiska Rådet, Stockholm, 23 november 1998
- Benabou, Ronald (1996) "Inequality and Growth", NBER Working Paper 5658, Cambridge, Mass.: NBER
- Bigsten, Arne och Karl Ove Moene (1996) "Growth and Rent Dissipation: The Case of Kenya", *Journal of African Economies* 5(2): 177–198
- Björklund, Anders och Richard B. Freeman (1995) "Att utjämna inkomster och avskaffa fattigdom – den svenska modellen", ur Freeman, Swedenborg och Topel (1995) (red) NBER-rapporten: *Välfärdsstat i omvandling – Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen*, Stockholm: SNS Förlag
- Britannica, (1999) "patent" Britannica Online.
<www.eb.com:180/cgi-bin/g?DocF=micro/454/55.html>
[Accessed 29 January 1999]

- Bruno, Michael och Jeffrey Sachs (1985) *Economics of Worldwide Stagflation*, Harvard University Press
- Calmfors, Lars och John Driffill (1988) "Centralization of Wage Bargaining and Economic Performance", *Economic Policy*, s. 13–61
- Cameron, David R. (1978) "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review* 72:1243–1261
- Choi, K. (1983) "A Statistical Test of Olson's Model", i Mueller, Dennis C. (1983) (red.), *The Political Economy of Growth*, New Haven: Yale University Press, s. 57–78
- Coase, Ronald H. (1937) "The Nature of the Firm", *Economica* 4:386–405
- Deutch, Karl (1966) *Nationalism and Social Communication (2nd edition)*, Cambridge Mass.: MIT Press
- Edin, P-A och Robert Topel (1997) "Wage Policy Restructuring – The Swedish Labor Market Since 1960" ur R. Freeman, R. Topel och B. Swedenborg, (red.), *The Welfare State in Transition*, Univ. of Chicago Press
- Edin, P-A och J. Zetterberg (1992) "Inter-industry Wage Differentials: Evidence from Sweden and a Comparison to the United States", *American Economic Review* 82:1341–49
- Eggertsson, Thrainn (1990) *Economic Behaviour and Institutions*. Cambridge University Press
- Ekonomikommisionen (1993) SOU 1993:16, Stockholm: Finansdepartementet
- Elster, Jon (1989) "Social Norms and Economic Theory", *Journal of Economic Perspectives* 3(4):99–117
- Flanagan, Robert (1999) "Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective", *Journal of Economic Perspectives*, kommande
- Freeman, Richard (1988) "Labor Market Institutions and Economic Performance", *Economic Policy*, 65–80
- Gastil, Raymond D. et al. (1982, och andra år) *Freedom in the World*, Westport: Greenwood Press
- de Geer, Hans (1992) *The Rise and Fall of the Swedish Model*, Chichester: Carden Publications

- Hadenius, Stig, Björn Molin och Hans Wieslander (1993) *Sverige efter 1900: En modern politisk historia*, Stockholm: Bonnier Alba
- Hall, Robert E. och Charles I. Jones (1999) "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Than Others?", *Quarterly Journal of Economics*, kommande
- Hardin, Garrett (1968) "The Tragedy of the Commons", *Science* 162:1243–1248
- Hibbs, Douglas A. Jr (1973) *Mass Political Violence: A Cross-National Causal Analysis*, New York: John Wiley & Sons
- Hibbs, Douglas A. Jr (1990) "Market Forces, Trade Union Ideology and Trends in Swedish Wage Dispersion" ur Inga Persson, (1990) (red.), *Generating Equality in the Welfare State*, Oslo: Norwegian Univ Press
- Hibbs, Douglas A. Jr och Håkan Locking (1995) "Den solidariska lönepolitiken och produktiviteten inom industrin", *Ekonomisk Debatt*, s. 537–548
- Hibbs, Douglas A. Jr och Håkan Locking (1996) "Wage Compression, Wage Drift and Wage Inflation in Sweden", *Labour Economics* 3:109–141
- Hibbs, Douglas A. Jr och Håkan Locking (1999) "Wage Dispersion and Productive Efficiency: Evidence for Sweden", *Journal of Labor Economics*, kommande
- Holmberg, Erik och Nils Stjernquist (1993) *Vår Författning*, Stockholm: Norstedts Juridik
- Khalil, Elias L. (1995) "Organizations Versus Institutions", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 151(3): 445–466
- Korpi, Walter (1996) "Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values among Economic Policy Experts", *The Economic Journal* 106 (November 1996), s. 1727–1746
- Krueger, Anne (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review* 64:291–303
- Kuznets, Simon (1966) *Modern Economic Growth*, Yale University Press
- Lin, Justin Yifu and Jeffrey B. Nugent (1995) "Institutions and Economic Development", *Handbook of Development Economics*, Vol III:2303–2370.

- Lindbeck, Assar (1995) "Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms", *Scandinavian Journal of Economics* 97(4): 477–494
- Lindbeck, Assar (1997a) "Incentives and Social Norms in Household Behaviour", *American Economic Review* 87(2): 370–377
- Lindbeck, Assar (1997b) *The Swedish Experiment*, Stockholm: SNS Förlag
- Lipset, Seymour Martin (1959) "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review* 53: 69–105
- Maktutredningen (1990) SOU 1990:44, Stockholm: Statsrådsberedningen
- Malmström, Åke och Anders Agell (1993) *Civilrätt (14 Uppl.)*, Malmö: Liber Hermods
- Mankiw, Gregory, David Romer and David Weil (1992) "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 107(2): 407–437
- Mauro, Paolo (1995) "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics* 110(3): 681–713
- Moene, Karl-Ove, Michael Wallerstein och M. Hoel (1993) "Bargaining Structure and Economic Performance" ur R. Flannagan et. al. (1993) (red.), *Trade Union Behavior, Pay Bargaining and Economic Performance*, Oxford: Clarendon
- Mueller, Dennis C. (1989) *Public Choice II*, Cambridge University Press
- Murrell, J.E. (1983) "The Comparative Structure of the Growth of the West German and British Manufacturing Industries", i Mueller, Dennis C. (1983) (red.) *The Political Economy of Growth*, New Haven: Yale University Press, p. 109–131
- Murrell, J.E. (1984) "An Examination of the Factors Affecting the Formation of Interest Groups in OECD Countries", *Public Choice* 43(2): 151–171
- Myhrman, Johan (1994) *Hur Sverige blev rikt*, Stockholm: SNS förlag
- Nickell, Stephen och Richard Layard (1999) "Labour Market Institutions and Economic Performance", kommer att utges i Orley Ashenfelter and David Card (red.) *Handbook of Labor*

- Economics*, Volume 3, North Holland. Nilsson, Anders och Lars Pettersson (1993) "Utbildning, ekonomisk utveckling och tillväxt", ur Furuhagen, Birgitta, (1993) (red.) *Äventyret Sverige. En ekonomisk och social historia*, Utbildningsradion och Bra Böcker
- Nilsson, Christian (1993) "The Swedish Model: Labour Market Institutions and Contracts", ur Joop Hartog och Jules Theeuwes, (1993) (red.), *Labour Market Contracts and Institutions: A Cross-National Comparison*, North Holland
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press
- North, Douglass C. och Barry Weingast (1989) "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *Journal of Economic History* 49(4): 803–32
- NUTEK (1999) *Svenskt näringsliv på rätt väg?* Bilaga 3 till LU99, Stockholm: Finansdepartementet
- OECD (1998) Online. Education, Employment, Labour and Social Affairs www.oecd.org/els/edu/EAG98/list.htm [Accessed 26 February 1999]
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press
- Olson, Mancur (1982) *The Rise and Decline of Nations: The Political Economy of Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New York: Yale University Press
- Olson, Mancur (1990) *How Bright are the Northern Lights? Some Questions about Sweden*, Lund: Lund University Press
- Olsson, Ola (1999) "A Microeconomic Analysis of Institutions", avhandlingsuppsats, kommande
- Persson, Torsten och Guido Tabellini (1994) "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review* 84(3): 600–621
- Pontusson, Jonas och Peter Swenson (1996) "Labor Markets, Production Strategies and Wage-Bargaining Institutions: The Swedish Employer Offensive in Comparative Perspective", *Comparative Political Studies* 29:223–250
- Przeworski, Adam och Fernando Limongi (1993) "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives* 7(3): 51–69

- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press
- Rodrik, Dani (1998) "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy* 106(5): 997–1032
- Samuelson, Paul (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics* 36:387–389
- Solow, Robert M. (1956) "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 70:65–94
- Sugden, Robert (1989) "Spontaneous Order", *Journal of Economic Perspectives* 3(4): 85–97
- Svallfors, Stefan (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*, Umeå: Boréa Bokförlag
- Temple, Jonathan och Paul A. Johnson (1998) "Social Capability and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 113(3): 965–990
- Teulings, Coen och Joop Hartog (1998) *Corporatism or Competition*, Cambridge University Press
- Thurow, Lester C. (1971) "The Income Distribution as a Pure Public Good", *Quarterly Journal of Economics* 85(2): 327–36
- Vartiainen, Juhana (1998) "Understanding Swedish Social Democracy: Victims of Success?", *Oxford Review of Economic Policy* 14(1): 19–39
- Verba, Sidney, et al. (1987) *Elites and the Idea of Equality: a Comparison of Japan, Sweden, and the United States*, Harvard University Press
- Vogel, Joachim (1997) "Sverige och EU: Marknaden, välfärdsstaten och familjen", ur *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975–1995*, Stockholm: SCB
- Wallerstein, Michael (1999) "Wage Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies", *American Journal of Political Science*, kommande

En krympt agenda?

Demokratins villkor i globaliseringens tid

Lars Ingelstam

I globaliseringsdebatten påstås att staterna och politiken i allt mindre grad har möjlighet att styra och påverka ekonomin. Emot detta hävdas dels att globaliseringstendenserna har överdrivits, dels att stora möjligheter fortfarande finns att i demokratiska former kontrollera och begränsa de ekonomiska aktörernas makt. Detta reser ett helt komplex av frågor som borde undersökas. Blir staterna och deras samarbetsorgan allt maktlösare mot de ekonomiska krafterna – eller finns det en uppgivenhet som är oberättigad?

Debatten tycks också visa att ekonomiska angelägenheter får en växande andel av den politiska uppmärksamheten, och att allt fler samhällsfrågor formuleras i, eller översätts till, ekonomiska termer. Är detta sant? Vilka orsaker kan i så fall finnas till en sådan ”ekonomistisk krympning” av den demokratiska politikens agenda? När vi i dag talar om kapitalism, marknad och stat, vilka slags förhållanden och institutioner är det egentligen vi talar om? Här kan begrepp som ”systemkapitalism” erbjuda en minst lika god förståelse som det något nedslitna ”globalisering” eller det slagordsmässiga ”marknaden” för att blottlägga centrala demokratiska problem.

Startpunkterna för demokratisk politik måste självklart sökas utanför ”ekonomin” i snäv mening. Endast så kan dess förhållande till ekonomin bli friskt. Men det material som presenteras nedan talar i långa stycken ett annat språk. Jag vill fråga efter förutsättningar för en förnyad mobilisering av demokratiska energier. Till dessa hör bland annat större öppenhet och en mera spridd kunskap om ekonomiska förhållanden.

Artikeln täcker ett brett område. Syftet är, enligt ovan, att söka bryta upp några av de i debatten gängse perspektiven. Framställningen bygger givetvis på iakttagelser jag gjort i samband med egen forskning och undervisning, och motiverar ett (möjligen) egensin-

nigt val av källor och referenser. Inga anspråk görs alltså på att redovisa all relevant litteratur: för detta hänvisas läsaren till flera andra artiklar i samma volym. Tvärtom är jag obenägen att ytterligare öka på informationsflödet och bidra till än mer ”brus över landet” (Ingelstam och Sturesson, red. 1993).

Den trolösa kapitalismen

En slagkraftigt utmejslad hotbild presenteras i Hans-Peter Martins och Harald Schumanns *Globaliseringsfällan* (Martin och Schumann 1997), som blivit en bestseller i flera europeiska länder. Underrubriken är ”Angreppet på demokrati och välfärd”.

Det är en stark bok, som håller fast den valda huvudfrågan: vilka konsekvenser får den starkt globaliserade ekonomin för livet i Tyskland och övriga Europa? Författarna är båda journalister och har intervjuat många aktörer, besökt konferenser, banker och företag och samlat en omfattande dokumentation.

Det finns tre huvudteman av varning och kritik:

- den internationella finansekonomins extrema lättörlighet, omfattning och instabilitet
- den kombinerade inverkan av teknisk utveckling och (låglöne-) globalisering på sysselsättning och lönebildning. Vi är enligt författarna på väg mot ett 20:80-samhälle
- den internationella kapitalismens utomordentliga möjligheter att sätta politiken och demokratin ur spel, och de europeiska politikernas och eurokraternas handfallenhet och oförmåga att bjuda motstånd.

Det har många gånger påpekats att den internationella handeln med valutor omfattar ungefär 10 gånger så stora belopp som den samtida internationella handeln med varor och tjänster. Detta är en av konsekvenserna av en starkt internationaliserad handel med finansiella instrument över huvud taget. Den har gjorts möjlig av de blixtnabba elektroniska kommunikationerna. Koncentrationen av finansiell makt utan egentliga bromsar eller tid för eftertänksamhet innebär en enorm instabilitet. Ett exempel på detta är den rush efter valutor som bland annat ledde till att Sverige tvingades upp till 500 % ränta och att sedan låta kronan flyta (november 1992). Ett annat som slutade ”lyckligt” är försvaret av den mexikanska ekonomin genom halsbrytande operationer av Vita Huset och Internationella Valutafonden i januari 1995. Båda dessa exempel handlar

egentligen inte om den tävlan på ”marknaden” som ekonomiläroböckerna entusiastiskt talar om, utan ”mer än någonsin tidigare om en maktkamp mellan marknad och stat”.

Oberoende fackekonomer har påvisat att den helt fria rörligheten inte är ekonomiskt sund. Utan några motkrafter kommer, menar författarna och många av dem som kommer till tals i boken, denna ”vinstjakt med ljusets hastighet” att med nästan 100 % säkerhet leda till en global ekonomisk krasch inom några år.

Martin och Schumann pekar på hur den sedan mer än 30 år starka tendensen att rationalisera bort industriarbeten förstärks och dramatiseras genom möjligheten att i den globala ekonomin flytta jobb till det ställe i världen där arbetskostnaderna är lägst. ”Det är först den globala insnärningen som ger det teknologiska framåt-skridandet den genomslagskraft som i dag marginaliserar miljoner människor.” Med exempel från bland annat nordamerikanska jätteföretag pekar de mot 20:80-samhället. Endast var femte medborgare kommer att vara fast anställd och väl avlönad. Alla övriga kommer att få vidkännas lönesänkningar, nöja sig med korttidsanställningar och en urholkad grundtrygghet. I samtliga länder går huvuddelen av befolkningarna mot ett drastiskt försämrat förhandlingsläge på arbetsmarknaden.

Alla regeringar har, mer eller mindre godvilligt, tagit på sig ett ansvar för sysselsättningen. För att klara detta och andra åtaganden är de beroende av att företag och deras anställda betalar skatt. I den globaliserade ekonomin ger detta i synnerhet de stora företagen en enorm förhandlingsfördel inför regeringarna. Desssa går med på praktiskt taget vad som helst för att behålla jobb. De eroderande statsfinanserna är i stort sett en konsekvens av arbetskrisen. Det framgår också av boken att regeringarna av naturliga skäl inte är särskilt ivriga att annonsera denna sin eftergivenhet. Det ekonomiska ”fjäsket” inför företagen förses i stället med konstgjorda och delvis osanna motiveringar – som att välfärdsutgifterna skulle vuxit till övermäktiga nivåer.

Det leder över till det tema som motiverar bokens underrubrik ”Angreppet mot demokrati och välfärd”. Det överrörliga finanskapitalet och den av teknik och globalisering skapade arbetsbristen kommer att försvaga regeringarna och göra dem oförmögna att utföra även de reparationsuppgifter som ”krisen” kräver. Än mindre kommer de att kunna flytta fram några positioner i riktning mot det goda samhället. Den demokratiska politiken har kraftigt tappat mark. Några industriledare ser problemet. De hänvisar inte till politiken, men vill ta ansvar. Så har säger Percy Barnevik: ”Om inte

företagen tar sig an arbetslösheten och fattigdomen, kommer spänningarna mellan kapitalägare och fattiga att leda till en märkbar ökning av våld och terrorism”. Men de flesta oroar sig inte ens ...

Martin och Schumann har fått komma till tals här dels därför att de starkt bidragit till att forma agendan för den populära globaliseringsdebatten, dels för att de faktiskt ställer de flesta frågor som behöver tas upp – även om deras svar och slutsatser kan och bör ifrågasättas. Den starkt moraliserande tonen har visat sig effektiv för att locka fram gensagor och mot-moralism. Innan vi går vidare med dessa frågor behövs dock en viss systematisering av hur relationen mellan demokratisk politik och ekonomi egentligen ser ut.

Mötesplatserna

Det batteri av problematiska förändringar i relationen mellan den demokratiska staten och kapitalistisk ekonomi, som vi nu mött, gör måhända ett kaotiskt intryck. Mötespunkterna dem emellan kan dock med fördel sorteras upp i fem kategorier (på ett sätt som är tämligen okontroversiellt och har stöd i läroböcker och vetenskaplig litteratur).

M1 Främjande och skydd

En modern kapitalistisk ekonomi är i dag beroende av fungerande banksystem, en trovärdig internationell valutaregim, förutsägbara och tydliga förhållanden på arbetsmarknaden och allmänt sett ett socialt system som bidrar till ett gott företagsklimat. I praktiken har företagen också kommit att bli beroende av allmänna tillväxtstimulanser, aktiv konjunkturpolitik och konkurrensfrämjande åtgärder (t.ex. forskningsstöd, säkra hemmamarknader osv., ibland på gränsen till smygprotektionism).

M2 Stabiliserande motkrafter

Kapitalismen som system behöver det demokratiska samhället som korrektiv mot sina egna ”naturliga” utvecklingsriktningar för att inte kollapsa eller allvarligt felfungera. Den behöver t.ex. skyddas mot osund och effektivitetshämmande företagskoncentration, vilket bland annat monopollagstiftningen syftar till. Samhällsorganen behöver, genom skatte- och finanspolitik, parera ekonomins tendenser

till anarki och översvängningar. Men man behöver också motkrafter av moralisk natur: om konkurrens och ”den ekonomiska människan” får ett överdrivet genomslag kommer de moraliska fundamenten för marknaden att svikta och kapitalismens egen funktion undermineras (Smith 1759, 1776, Etzioni 1988, Ingelstam 1991, Ingelstam 1997).

M3 Socialt utfall

Det ekonomiska systemets ”naturliga” tendenser kan stå i strid med en demokratisk opinions uppfattning om det socialt önskvärda. Det kan gälla inkomstfördelning, regional balans, full sysselsättning, hälsa och säkerhet osv. Vilka åtgärder som kan och bör vidtas och vem som skall betala för dem leder till en relativt lång lista på centrala politiska frågor, där man måste komma fram till kompromisser mellan den ekonomiska sfärens intressen och demokratiskt uttryckta önskningsar.

M4 Överlappande revir

Det demokratiskt styrda systemet och det ekonomiskt styrda gör delvis anspråk på samma territorium. Vad skall läggas under ”marknaden” och vad skall ”samhället” ha hand om (banker, sophämtning, barnomsorg ...)? Det finns också ett ofrånkomligt behov av att fördela kostnaderna. Från ena hållet gäller det ”kapitalismens friktionskostnader” som arbetslöshet och yrkesskador. Från det andra krävs beskattning för olika samhällliga ändamål (inklusive de som nämns under M1 ovan). Detta resulterar i ständigt pågående jämkningar och kraftmätningar, på många olika del-arenor.

M5 Skilda värdesystem

Värdesystemet i den demokratiska sfären är annorlunda än i den ekonomiska.

- I det *ekonomiska* livet är det överordnade målet *effektivitet*. Medlet för detta är *vinstmaximering* under *konkurrens*. På det individuella planet är beslutsprincipen *egenintresse* (”economic man”) och missnöje kan uttryckas antingen genom protest eller genom att man vägrar t.ex. köpa (sorti).
- I politikens demokratiska offentlighet är de överordnade målen *allmänintresse* och *jämlikhet*, och styrsystemet är den demokra-

tiska processen. På det individuella planet är beslutsprincipen en på något sätt sammanvägd ”*allmänanda*” och *solidaritet* med en större grupp.

- Till dessa två offentligheter brukar fogas en tredje: den *civila* (ibland kallade ”*informella*”) sektor som faller utanför marknad och stat. Där är beslutsprincipen *sambörighet* och *lojalitet* (några författare säger *kärlek*) och det överordnade målet *lycka*.

Denna tredelning (här fritt utformad efter bl.a. Allardt 1975, Sten Johansson 1974, Titmuss 1958, se även Ingelstam 1997, s. 191 ff.) är naturligtvis schablonmässig. Dess betydelse i detta sammanhang är inte att stipulera hur man ”skall” tänka i respektive sektor. Snarare tvärtom: de är avsedda att belysa hur värderingar konkurrerar och krockar i gränslanden mellan sektorerna, och hur de spiller över mellan dem och konkurrerar om herraväldet, både i det offentliga samtalet och i enskilda människors liv. Hur långt ett demokratiskt etos (i termer av jämlikhet, allas lika rätt) skall sträcka sig, i förhållande till ekonomins etos (effektivitet, förökandet av materiella tillgångar) är inte en gång för alla givet. Det är inte oberättigat att påstå att en modern medborgare uppvisar ett schizofrent beteende: hon ger uttryck för en värdering i ekonomin och på marknaden, en annan i politiken och vid valurnan.

Särskilt den sista gruppen *M5* av mötespunkter påminner entydigt om att det demokratiska samhällets och den demokratiska människans uppgift självklart inte kan reduceras till uppgiften att vara stödjande och balanserande (*countervailing*) kraft till ekonomin. Å andra sidan visar dagsdebatten en mycket stark tonvikt på frågor i gruppen *M1*: om det politiska systemet visar tillkortakommanden så är det genom att inte tillräckligt kraftfullt och skickligt främja ekonomin (exempelvis uppmätt som en tillräckligt hög BNP-tillväxt). I verklighetens politiska debatt är det inte alltid möjligt att göra en skarp skillnad mellan *M2* och *M3* (”företagen vet inte sitt eget bästa”, ställd mot ”kvävande politiska ingrepp” eller ”onödig klåfingrighet mot marknaden”). Vad gäller *M3* kan man i debatten inte sällan urskilja en ”kassalåde”-logik med innebörden att ”ekonomin” skapar välstånd och hur detta sker skall politiken inte lägga sig i, men hur detta välstånd sedan fördelas är en politisk fråga. Denna logik har dock så många sakliga och psykologiska brister – det finns en stor mängd återkopplingar mellan det ”sociala” och det ”ekonomiska” – att den måste avvisas.

Demokrati

Fram till en viss punkt råder en oproblematiske enighet om vad man skall mena med demokrati: allmän och lika rösträtt, fri opinionsbildning och andra mänskliga rättigheter som församlings- och organisationsfrihet. Likaså accepterar nästan alla att demokratin i dag måste vara indirekt (representativ), samt i väsentliga avseenden ta i sin tjänst specialiserade byråkratier och experter. Det demokratiska kravet är att dessa i sista hand står under folkets prövning och kontroll (se Demokratiutredningens skrift SOU 1998:102).

Den punkt där förståelsen av demokrati blir av kritisk betydelse för denna framställning är emellertid en annan. En minimalistisk eller *revisionistisk* syn på demokratin innebär att denna skall strikt begränsas till det politiska systemet, och att (med den store ekonomen Joseph Schumpeters ord) ”folket har möjligheten att acceptera eller förkasta de män som ska styra dem”. Emot den hållningen vill jag för egen del ställa en vidare men ändå mild version av *demokratin som kulturell rörelseriktning*. Demokratins ideal – som allas lika rätt och röst, viljan att rätta sig efter i demokratiska former fattade beslut, att argument räknas för mera än makt och att behov får råda över resurser (jfr också M5 ovan) – skall få gälla som en *overrideologi* inte bara inom det i strikt mening politiska området utan tillmätas värde som riktninggivare och strävan inom alla områden av samhällslivet.

En sådan strävan, här försiktigt uttryckt, kommer i verkligheten ofta i konflikt med andra faktorer. Poängen med den är att den alltid får åberopas och tas fram till prövning. Det vore fullkomligt meningslöst att kräva att en skolklass, ett storföretag eller en familj skulle styras efter de demokratiska principer som bör gälla i politiken. Men utgångspunkten ovan lägger en bevisbörda på aktörer som hävdar att mindre demokratiska ordningar är att föredra framför mera demokratiska. Storslagna och entydiga stipulationer däremot (som kan exemplifieras av 1946 års skolkommision, som menade att skolans uppgift är att forma den demokratiska människan, eller ett antal socialdemokratiska partiprogram som uttalar att demokratins ideal skall sätta sin prägel på alla samhällets områden), tenderar däremot att bli verkningslösa, eftersom de inte synes lämna utrymme för avvägning mot andra värden.

Jag anser alltså att det är nödvändigt att i en framställning, sådan som denna, erkänna att demokrati har en kulturell laddning med normativ giltighet. Detta accepteras av de flesta människor, och de allra flesta skulle också instämma i påståendet att demokrati och

demokratisk människosyn bör finnas närvarande i *alla* samhällets sammanhang, även om den närvaron ofta måste bli synnerligen indirekt eller marginell. Den demokratiska övertygelsen hos de många människorna erkänns som en klangbotten, mot vilken de i strängare mening demokratiska ordningarna kan få djup och auktoritet.

Globaliseringen en myt – två debattlinjer

Globaliseringen, i den mån den förekommer, innebär att de avbalanseringar och maktkamper, enligt *M1* till *M5*, som förr i huvudsak ägde rum på nationella arenor (med valutaregimen från Bretton Woods som viktigt undantag) nu måste utföras och utkämpas på nya sätt. Kapitalismen blir allt mer internationell och hemlös, medan staterna, vad gäller de flesta av punkterna, ligger fel i skala och de övernationella organen saknar tillgång till adekvata verktyg. Så ser i varje fall grundförståelsen av globaliseringsproblemet ut. Det är rimligt att också betrakta detta som ett – i långa stycken men inte helt – demokratiskt problem.

”Litteraturen kring globalisering är enorm” skriver man i en av de mest spridda böckerna i ämnet (Hirst och Thompson 1998).

Begreppet behöver preciseras och användas med större omsorg och urskillning. Samtidigt är det intressant att ett begrepp som globalisering har kunnat ta tag i sinnena och ge ny aktualitet åt många kritiska tankelinjer kring vår världs utveckling: fattigdom, utslagning, arbetslöshet, miljöförstöring, främlingskap ... Uppenbart är att globalisering trycker på en känslig punkt i det moderna samhällets självförståelse.

Globaliseringsfällan (Martin & Schumann 1997) och andra likartade skrifter har naturligtvis inte fått stå oemotsagda. Kritiken kan sägas löpa i två olika riktningar. Den ena rör misskrediteringen av kapitalismen, medan den andra snarare riktar sig mot regeringarnas alltför snabba kapitulation inför den förmenta ”globaliseringen”. Jag tar upp en representativ bok från vardera kategorin.

Om det internationella kapitalet framställs så att det inte känns vid några nationella lojaliteter eller något socialt ansvar, så kommer hela det kapitalistiska systemet att verka omoraliskt och omänskligt. Och om den otyglade kapitalismen framstår som orimlig på det internationella och globala planet, kan sympatin för tyglar rent generellt öka. Det ”allmänna ogillande” som många (även kapitalismens varma beundrare) oroar sig för kan komma att hota hela den eko-

nomiskt härskande klassen. Detta kan inte dess företrädare stillastående acceptera. Om man inte kan eller vill ändra på sakernas tillstånd, vilket synes vara den förhärskande ståndpunkten, gäller det i första hand att gå till en pedagogisk och ideologisk motoffensiv.

Ett intressant exempel i denna riktning är den serie artiklar, översatta från den ansedda brittiska tidskriften *The Economist* 1997, som Timbro (Timbro 1998) gör tillgängliga för svenska läsare. Avsikten må vara ideologisk, men effekten är folkbildande och materialet har en roll för att bredda debatten.

Boken ger historiska bakgrunder och faktiska upplysningar kring sådant som världshandelsflödernas utveckling och kapitalinvesteringar utanför företagets eget hemland. Det finns egentligen inga stora trender under 1900-talet om man ser på dessa båda variabler. Tvärtom kan noteras att i väsentliga avseenden var världsekonomin minst lika "globaliserad" under mellankrigstiden som i dag. Omvänt cirkulerar stora kapitalmängder fortfarande lokalt (t.ex. i anslutning till bostäder och andra fasta anläggningar). Man konstaterar också att migration (alltså fysisk förflyttning av människor) ännu är en mycket liten del av ett ekonomiskt globaliseringsmönster.

I andra variabler är globaliseringsmönstret dock slående, och fakta knappast omstridda: alla avancerade industriländer har ökat exporten av industriprodukter som andel av BNP drastiskt från 1950 till i dag, de finansiella flödena blir allt större och snabbare (även i förhållande till den reala handeln) och de stora transnationella företagen kan visserligen fortfarande urskiljas som nationellt baserade, men tenderar att bli allt större och verksamma i allt fler länder.

Det finns en klar tendens i *Economist*-artiklarna, nämligen att några av de trender som globaliseringsalarmisterna grundar sina teser på är överdrivna, medan de andra tendenserna i grunden är gynnsamma. Grundfrågan är helt enkelt om de beskrivna utvecklingsriktningarna är "bra" i ekonomisk mening, och den besvaras jakande. Däremot går man i stort sett runt frågan huruvida utvecklingen sätter den demokratiska politiken ur spel. De problem för de demokratiskt valda regeringarna i Europa som Martin och Schumann gör till huvudsak tonas ner i *The Economist*. Där Martin och Schumann använder uttryck som "utpressning mot nationella regeringar" skriver man i *The Economist* att utvecklingen "utmanar" regeringarna och att de "inte kan stoppa" den. Innebörden är i stora drag densamma.

En bok med likartade, brett analyserande ambitioner är *Myten om den globala ekonomin* (Hirst och Thompson 1998). Det engelska

originalet från 1996 heter *Globalization in question*. Faktaredovisningen är till stora delar den samma som i den ovan nämnda Economist-serien, om än betydligt grundligare.

Det finns en tendens även i denna bok, men den är snarare för den demokratiska politiken än emot. Författarnas utgångspunkt är att *föreställningen* om en obeveklig globalisering, inför vilken den ekonomiska politiken i varje land blir allt meningslösare, inte skall få klavbinda tänkandet och hypnotisera till passivitet. Själva ”myten” om globaliseringen blir problemet, genom att den reducerar politiken och ingjuter missmod. Hirst och Thompson ställer ”globalisternas” föreställningar mot en mer empiriskt förankrad modell. Det är snarare en vidareutvecklad internationell ekonomi vi har att göra med, där Nordamerika, Europa och Japan kommer att dominera under lång tid. Ekonomisk politik är långt ifrån verkningslös, och utesluter inte ett betydande mått av ”kontroll och sociala förbättringar”.

Att avslöja ”myterna” i globaliseringsdebatten blir alltså för Hirst och Thompson huvudmotivet. Detta gör man för att ”visa på vilka möjligheter till nationell och internationell styrning som finns”. Indirekt görs medgivandet att de små länderna inte har mycket att sätta emot. Däremot har ”Europa, Japan och Nordamerika – de tre ekonomiska stormakterna – möjlighet, särskilt om de samordnar sig politiskt, att utöva kraftfulla politiska påtryckningar på de finansiella marknaderna och övriga ekonomiska sammanhang. *De globala marknaderna är alltså inte alls undantagna från reglering och kontroll, även om ambition och målsättning vad gäller ekonomisk styrning för närvarande begränsas av stormakternas skilda intressen och förhärskande ekonomiska doktriner inom ländernas inhemska eliter* (min kursivering).”

Vad Hirst och Thompson här säger att det *skulle* gå att utöva demokratisk påtryckning – vi kan tolka detta så att det gäller framför allt mötesplatserna *M2* och *M3* ovan – förutsatt att man kan agera samfällt på EU-nivå och ovanför, samt att de ”inhemska eliterna” ändrar inställning till en demokratisk påverkan på den internationella företagsvärlden. *Det är krävande antaganden, och ger en ganska bräcklig grund för en förhoppningsfull aktivism*. Jag återkommer till frågan i slutsatserna.

Marknadskapitalism eller systemkapitalism?

Ännu en läsart i globaliseringsdebatten är möjlig. Den leder till frågan: vilken kapitalism är det egentligen vi talar om? Utöver att vara lätttrölig och starkt internationaliserad i vissa avseenden (men inte så mycket i andra, se ovan) vad är den moderna ekonomin för en slags social bildning, egentligen? Detta behöver man veta mer om för att kunna bedöma hur mötena mellan demokrati och ekonomi, sammanfattade i punkterna *M1* till *M5*, kommer att gestalta sig.

En ofta formulerad föreställning i den kritiska debatten är att näringslivet och dess organisationer driver en framgångsrik kampanj. Denna går framför allt ut på att skapa ökat utrymme för *marknaden*, genom att tränga tillbaka staten och politiken. Det gäller en argumentering vid alla fyra mötesplatserna *M2* till *M5*. Vad gäller nödiga motkrafter (*M2*) så lyder argumentet att ekonomin klarar sig bäst med så lite regleringar som möjligt; konsumenterna kontrollerar den ju genom sina val på marknaden. Marknadslösningar ger såväl valfrihet som högre kvalitet och snabbare rationaliseringspotential; så lyder argumentet vid *M4*. Vid såväl *M3* som *M5* hävdas att det är mera demokratiskt att människor väljer själva på marknaden än att de utsätts för förmynderskapet från politiker.

Utan att gå in på värdet och halten i dessa argument, eller kritiken mot dem, ser jag en risk att det demokratiska samhället accepterar en alltför konventionell och tillrättalagd bild av ekonomin och vad som påstås ske i denna. Missvisningen gäller inte främst ting av sekundär betydelse, utan dess mest primära begrepp, alltså marknaden själv.

Jag hävdar att den moderna kapitalismen i huvudsak har prägel av ett sammanvävt *system*, inflätat också med statliga och överstatliga organ. Den har alltså inte särdeles stora likheter med läroböckernas idealbild av en marknadskapitalism.

Mötena mellan ekonomi och demokrati äger inte (primärt) rum vid gränsen mellan stat och marknad (med civilsamhället eller den informella sektorn som en tredje möjlig part). Den gäller i stället *systemkapitalismens* centrum och dess periferi, förhållandet mellan de sammanhållna (oftast mångnationella) teknisk/ekonomiska komplexen och "de många människorna".

President Eisenhower varnade vid sin avgång 1961 för det "militär-industriella komplexet" och att den ökande sammanväxningen av militära, tekniska, industriella och politiska intressen skulle leda till att hela försvarssektorn skulle bli omöjlig att styra med demo-

kratiska medel. Den gamle generalens varning har visat sig befogad. Många forskare och samhällsdebattörer har iakttagit och beskrivit likartade "komplexbildningar" inom områden som bilar, sjukvård-/läkemedel, informationsteknologi, olja, elektricitet, "big science", flyg... J K Galbraith talar om "teknostrukturen" (Galbraith 1968). (Oräkneliga gånger har Jürgen Habermas' distinktion mellan "livsvärlden" och "systemvärlden" citerats av samhällsforskare, dock utan att man enligt min mening blivit särskilt mycket klokare). Globalt utsträckta nät för data- och telekommunikation underlättar sammanhållningen i och kontrollen av systemen.

Den norska Maktutredningen (som genomfördes under 1970-talets senare år) såg s.k. järntrianglar, hårt sammanhållna allianser mellan politiker, industri och intressegrupper, inom områden som sjukvård, försvar och energi, som centrala element i samhällets maktstruktur. Detta förde, enligt samma utredning, med sig att en "förhandlingsekonomi" växte fram, snarare än en marknadsekonomi.

För ett par år sedan uppträdde vid en forskarkonferens om datorisering en högt placerad företrädare för Thompson, den frankrikebaserade elektronikkoncernen. Denne språkkunnige och välskräddade gentleman upplyste oss (helt öppet, inget hymlande) om att koncernen hade verksamhet i 20-talet länder, att man hade överläggningar på regeringsnivå i samtliga ett par gånger per år och att resultatet av dessa omedelbart spreds till direktörerna i alla länder. "Vi har bättre kontakt med regeringarna där vi har dotterbolag än regeringarna har med varandra." Med "konkurrenten" Philips hölls regelbundna samråd, och nyligen övertog man hela dess militära elektronikproduktion. Från europeiska regeringar får man miljardbelopp för att, om möjligt, hålla jämna steg med Japan. Fackföreningarna är "mestadels inte något problem". Detta faller ju väl in i ett internationellt mönster för möten av typen *M1* ovan. Men det är knappast marknadsekonomi det handlar om.

I en betydelsefull utredning om informationsteknologi i Sverige (*IT 2000*, Ds 1991:63) noteras i ett centralt avsnitt att potentialen för högtekniska beställningar inom försvarssektorn kan komma att minska. I stället för att i marknadsekonomisk anda frankt (och kanske med litet glädje över att risken för krig blivit mindre) notera att marknaden krymper, påpekar utredarna att "krympningen av kompetensbasen ... försämrar förutsättningarna för anknytande tillverkning som civilt flyg, snabb elektronik, avancerade MMI-och ledningssystem m.m". Och så kräver man att statsmakterna skall garantera en upphandlingsvolym av minst 1 000 miljoner kr (årli-

gen). Ordförande i den aktuella arbetsgruppen var en högt uppsatt företrädare för Industriförbundet. En begriplig argumentering, men hur mycket har detta med marknadsekonomi att göra?

Redan ur dessa något fragmentariska iakttagelser tonar bilden fram av en *systemkapitalism*. Den har som sagt inte mycket gemensamt med läroböckernas idealbild av en *marknadskapitalism*, vilken ju skall karaktäriseras av: fri etableringsrätt, fri prissättning, konkurrens och ”konsumenten som kung”. Den svenska bankkrisen framträder med all önskvärd tydlighet som en systemkris, inte en marknadskris. Så sammanvuxna är bankerna med industri, riksbank, stat, försäkringsbolag och hushåll att ett falissemang framstår som helt omöjligt. Ett gapande hål mitt inne i ett system – lika otänkbart som att rycka ut en liten svart låda inne i TV:n och vänta sig att den skall läka sig själv.

Viktigare för framtiden är emellertid att notera att systemkapitalismen också är det dominerande internationella mönstret. ”Marknad” finns där och spelar roll, men det överväldigande intrycket både från facklitteraturen och kvalificerad debatt är att systemkaraktären – samspelet med andra aktörer i systemen – är betydligt mer framträdande än marknadskaraktären – samspelet med brukare och kunder.

Globaliseringslitteraturen ger grundläggande faktiska upplysningar om stora *transnationella företag*: de har växande omsättning, står för ungefär varannan innovation, sprider teknik över världen och bedriver en växande andel av världshandeln. De är i sig själva stora ekonomiskt-tekniska system. I en klagörande framställning i denna volym visar Henrik Glimstedt hur transnationella företag har utvecklats från att i huvudsak vara ”monocentriska” med en teknisk och ekonomisk kärna (i hemlandet) till att utgöra mer skiftande och mångpoliga nätverk, där även forskning och utveckling nu sprids utanför ”hemlandet” (Glimstedt 1999). Han visar också på vikten av förståelsen för och integration i olika länders företags- och kunskapskulturer. Ett genomgående tema är att växande system måste ägna stor uppmärksamhet åt variation och anpassning i sina olika delsystem.

I en stor litteratur om *innovationssystem* framgår utomordentligt klart att sammanknytning av statligt finansierad forskning, EU-initiativ, stora företag och i viss utsträckning små högtekniska företag i dag utgör det mönster som bedöms som mest lovande för den industriella förnyelsen (se t.ex. Edqvist 1998). Det är också uppenbart att de offentliga organens agerande, på nationell liksom på över-

nationell nivå, entydigt vägleds av främjandemotivet (mötesplats *M1* enligt ovan).

Studier av *forskningssystemet* i Västeuropa visar att nya mönster av sammanväxning och nätverksbyggande blir allt vanligare (se t.ex. Gibbons m.fl. 1994). Statliga och privata finansärer, universitet och forskningsinstitut, små och stora industriföretag, konsulter och uppfinnare bildar varierade nätverk för produktion av ny kunskap med sikte på nya produkter: varor och tjänster. Detta reser många svåra frågor, även av normativ natur. Oomstritt är dock att ett systembyggande, i vilket kapitalistiska företag är centrala aktörer, är helt fundamentalt för näringslivsstrukturen i "kunskapssamhället".

Dessa iakttagelser får stå som ytterligare tecken på hur den moderna kapitalismens systemkaraktär och nätverksstruktur kommit att uppfattas som i grunden självklara. Detta står givetvis inte i motsats till marknadsekonomi i konsumentledet: konkurrens och andra utslag av marknadsekonomi i de yttersta kapilläerna av systemen utgör inte något hot mot systemen, utan snarast en faktor som stimulerar deras expansion.

Demokratin och systemkapitalismen

Vi har förvisso inte haft en rent kapitalistisk ekonomi i Sverige, utan den brukar beskrivas som en "blandekonomi". Den väsentliga innebörden av detta är att i många av de system och komplex som tillsammans bildar det moderna samhällets ekonomi och maktstruktur, har de politiska intressena agerat med – på olika sätt. På en del områden har politiken eller staten under lång tid varit pådrivande och format systemens karaktär, så till exempel inom sjukvården och radio/TV. På praktiskt taget alla områden har det funnits inflytande för politiska intressen (inte sällan i visst samförstånd med fackliga), även i det flertal system som domineras av kapitalistiska företag. Styrelserepresentation, diverse råd (för att främja export, teknikutveckling m.m.), statliga utredningar, kontrollorgan, högre utbildning och forskning – allt detta har inneburit en insyn i systemkapitalismen och viss demokratisk makt över dess utveckling. Den har varit högst indirekt och ofta svag, men har ändå funnits. Samtidigt kan man hävda att statens omfattande och ofta ofruktbara deltagande i massor av sammanhang har bidragit till en överbelastning på den politiska apparaten, vilket medverkat till dess trötthet och försämrade rykte.

Sådan samverkan med systemkapitalismen har utgjort baslinjen i mötena mellan politik och ekonomi i Sverige, långt mera än några försök att tämja "marknaden". Det är inte heller svårt att se att en föreställning om den fungerande och "rättvisa" marknaden i själva verket står i motsättning till systemkapitalismen. Endast mycket konsekventa och starka politiker, som Margaret Thatcher, kan röra om i den och börja bryta ner dess strukturer (och inte ens för henne lyckades det särskilt bra). Framgångsrika attacker på systemkapitalismen förutsätter en viss grad av populism: folket måste mobiliseras för att bryta de etablerade systemens formidabla övertag i makt och agitation.

Nu föregår ett systemskifte *inom* systemkapitalismen. På den svenska scenen förändras bilden på så sätt att där det tidigare suttit riksdagsmän, ombudsmän och regionala representanter skall det nu bara finnas "experter". Det innebär – i varje fall i en dimension – ett uttåg ur den svenska samförståndstraditionen. I stället för att bryta ner systemkapitalismen stärker man den, och sluter den samtidigt för kritik.

Den svenska traditionen för mötet mellan ekonomi och demokrati har inneburit att det lirkats in lite mer av demokratiskt och fackligt inflytande i systemkapitalismens ordningar. Men nu håller maktbalansen och debattklimatet på att skifta. Även den begränsade kontroll som förr kunde utövas, motiverad av samhällsnyttan, har fallit i vanrykte. Samtidigt har en lång rad forskare ondgjort sig över "social ingenjörskonst", och därigenom aktivt bidragit till en utfasning av politiken – vilket möjligen inte var avsikten.

Slutsatsen av detta resonemang om systemkapitalism är att mötena mellan demokrati och ekonomi till stor del sker inne i olika system, och via systemsamband som är både "ekonomiska", tekniska, legala och politiska till sin natur. I samtliga mötespunkter (jag påminner om listan *M1* till *M5* ovan) uppstår andra och i grunden mera intressanta relationer än en traditionell förståelse av ekonomi och politik förmår beskriva. Den i populärpolitiska sammanhang ofta utnyttjade dikotomin plan contra marknad framstår som meningslös och föråldrad när man söker lägga den över de komplexa relationerna mellan företag och stat i dagens värld.

Ekonomistiska frontförkortningar

Med denna regeringsförklaring fastläggs att uppgiften att föra en ansvarsfull ekonomisk politik överordnas övriga politiska krav. Dåvarande statsministern Ingvar Carlsson i Sveriges Riksdag, oktober 1989.

Ännu har jag inte gjort något problem kring hur ”den ekonomiska sfären” skall avgränsas. Och om vissa frågor i politiken är ekonomiska – då måste ju några andra vara icke-ekonomiska? Eftersom detta inte är en övning i akademisk exakthet skulle sådana problem inte behöva oroa oss nämnvärt – om inte förskjutningen mellan ”ekonomiskt” och ”icke-ekonomiskt” i politiken och samhällsdebatten vore en väsentlig del av det demokratiska dilemmat. Men så anser jag att det är.

Kerstin Jacobsson har presenterat en, med rätta, uppmärksamrad avhandling om demokratifrågan i EU-debatten (*Så gott som demokrati*, Jacobsson 1997). Praktiskt och teoretiskt är det en mycket intressant situation som Jacobsson studerar, nämligen ett EU som enligt sin konstitution har två beslutsvägar: den ena är traditionellt demokratisk men svag (EU-parlamentet) medan den andra bara indirekt och på långt håll relaterar till folkstyret, genom regeringarnas inflytande på sekretariatet och i ministerrådet. Dessa har å andra sidan mycket starkare makt och större befogenheter. Jacobsson beskriver noggrant de svårigheter, för att inte säga vända, som goda demokrater i Sverige får att förklara att EU trots allt är ett tillräckligt demokratiskt system för att vi utan att svika demokratiska ideal skulle kunna bli medlemmar i det. I diskussionen kommer en kärnfråga att framträda, nämligen om det är tillräckligt demokratiskt att folket får vad folket vill ha, eller om särskilda demokratiska krav måste ställas även på den procedur med vilken detta önskade resultat beslutas fram.

Jacobsson iakttar en ”demokratiförskjutning”, som innebär att den dominerande hållningen från ja-sidan i EU-debatten var att *resultatet* bör räknas högre än *proceduren* (liksom att den ”reella” demokratin tar över från den ”formella”). Förskjutningen kan ses som en ideologisk anpassning eller opportunism, så att EU-medlemskapet kunde framstå som mindre betänkligt ur demokratisk synvinkel. Det mycket omtalade ”demokratiska underskottet” blir mindre besvärande om man kan göra sannolikt att beslutssystemet trots sina brister i stort sett levererar samma resultat som ett mer renlärt demokratiskt system skulle gjort. Så tolkar jag Jacobssons egna slutsatser.

Det finns emellertid en annan, eller snarare kompletterande, förklaring, som Jacobsson är på spåren men inte fullföljer. I slutet av boken noterar hon: "Valutakriserna ... bidrog till att accentuera omvärldsberoendet och den nationella maktlösheten" (Jacobsson 1997, s. 298). Med andra ord: globaliseringen kastar sin skugga in i debatten. Jacobsson fortsätter:

Detsamma gäller välfärdsstatens finansiella kris...En annan omständighet bakom diskursen är ekonomins inflytande över politiken, tydligt illustrerat av den internationaliserade ekonomins temporalitet och logik...att kontrollera ekonomiska makthavare [är] i stort sett omöjligt och dessutom kontraproduktivt för medborgarnas egna intressen, blir en tidstypisk tolkning.

Som bakgrund till denna "tidstypiska tolkning" hänvisas bland annat till Agneta Hugemark, som visat hur en målsförskjutning har ägt rum inom hälso- och sjukvårdspolitiken: i riktning mot ekonomiska effektivitetsbegrepp. Den förskjutningen härleder hon till ekonomernas ökande inflytande som experter i välfärdsstaten (Hugemark 1994). Jacobsson menar också att *public-choice*-skolan inom ekonomisk forskning, som ju inte sällan hävdar att demokratisk politik utgör en av den statsfinansiella krisens orsaker, har spelat roll för den svenska debatten. I hennes material finns företrädare för åsikten att den demokratiska politiken måste förses med en ekonomisk-politisk tvångströja (Jacobsson 1997, s. 299).

Statsministercitatet ovan bekräftar än en gång att under en tid (som jag vill ange som slutet av 1980-talet och i stort sett hela 1990-talet) har ekonomiska överväganden spelat en osedvanligt tung roll i politiken. Detta tar sig tre olika uttryck:

- De i klassisk mening ekonomiska frågorna får större tyngd i politiken och den allmänna debatten (vilket i sig är en paradox, se nedan).
- Allt fler frågor i politiken översätts till och tolkas i ekonomiska termer, och diskuteras i termer hämtade från ekonomisk teori eller debatt.
- Värderingar hämtade från det ekonomiska området får växande genomslag och tillämpas med ständigt större självklarhet inom en allt vidare krets av samhällsområden.

Detta brukar förklaras med att:

- Statsfinanserna vållar praktiska problem och sätter hårda gränser för reformverksamheten.

- Sveriges ekonomi tillväxer inte så som en tongivande opinion skulle önska: vi ”halkar efter i BNP-ligan”. Krav ställs på politiken att ”göra något”.

Det första av dessa skäl är ”tvingande”, men redan det andra kan sägas ingå i någon form av ideologibildning. Jag har själv satt samlingsbegreppet ”ekonomism” på det knippe av idéer som ovan refererats (Ingelstam 1991). De har, med betydligt större vetenskapligt grundarbete, studerats av Amitai Etzioni som ”the neoclassical paradigm” (Etzioni 1988). Han sammanfattar denna hållnings basala antaganden i tre punkter: njutningssökande (pleasure), rationalism och radikal individualism. Han ägnar sedan en stor del av bokens utrymme till att, icke utan en viss skadeglädje, visa att samtliga dessa antaganden har mycket bräckligt stöd i empirisk forskning.

Den poäng som Jacobsson inte fullt ut ville eller ansåg sig kunna dra fram ur sitt material är denna. Om politiken i växande grad handlar om ekonomi, så är resultaten lätta att beskriva medan metoderna att uppnå dem är komplexa och expertberoende. Inom ramen för en sådan tankegång är det inte konstigt alls att ”resultaten” räknas högre än proceduren. Människorna må ha olika strävanden vad gäller ekonomi och fördelning, men metoderna att nå det ena eller andra utfallet är inget som folket eller den vanlige politiker kan begripa.

EU-debatten ger alltså en viss skärpa åt följande tankegång, som följer ekonomismen i spåren och därmed får en något vidare innebörd än den som följer ur den ”råa” globaliseringtesen: politik *är* väsentligen ekonomi, men ekonomi är en teknisk hantering som med fördel lämnas åt experter och möjligen ett fåtal politiker. Behovet av demokratiska processer reduceras därför högst betydligt.

Denna, givetvis, förenklade iakttagelse rymmer två motiv som bör lyftas fram separat.

Det första kan vi kalla för den ekonomisk-politiska paradoxen. Ett motiv har vi träffat på flera gånger tidigare, nämligen att en (globaliserad) ekonomi inte går att påverka särskilt mycket med demokratiska medel. Den kombineras gärna med en viktig men omstridd tankegång (jämför *The Economist* och Hirst och Thompson ovan) som går ut på att man inte heller bör försöka. Detta iakttas och hävdas samtidigt med att den ekonomiska frågan står i centrum för den politiska debatten i praktiskt taget alla länder. Detta framstår som något paradoxalt. *Det politikområde där i demokratiska former fattade beslut har de minsta förutsättningarna att förändra verkligheten, tar i anspråk en allt större andel av den demo-*

kratiska politikens uppmärksamhet. Hittar vi här några av skälen till att människor vänder politiken ryggen? Kan vi se de moraliska och existensiella frågornas återkomst i politiken som en reaktion mot den fundamentala maktreduktion som paradoxen synes peka på?

Den andra frågan gäller demokratin i förhållande till medborgarnas kunskap. Det finns givetvis många som inte kan acceptera tesen ”ekonomi går inte att förstå”. Påståendet att ”expertbedömningar” inom det ekonomiska området är neutrala och opolitiska är likaså synnerligen omstritt. Enbart denna fråga har genererat en stor vetenskaplig litteratur som det tyvärr inte finns möjligheter att gå in på här; jag tillåter mig dock att hänvisa till två framstående ekonomer utanför nationalekonomins huvudfåra: Galbraith 1973, Myrdal 1930.

Kunskapsproblemet ställer emellertid ett så grundläggande demokratiskt dilemma att det får sitt eget kapitel, inledningsvis i sällskap med en forskare som ser tämligen mörkt på möjligheterna.

Att förstå samhället

Det finns ett ofrånkomligt samband mellan begriplighet och demokrati. Det demokratiska styrelseskicket bygger på de båda förutsättningarna att medborgaren kan bilda sig en egen mening om frågor som berör hennes liv och framtid, och att hon kan överblicka konsekvenserna av sina egna handlingar tillräckligt väl för att ta ansvar för dem.

Detta anslag gäller inte bara ”ekonomi” som demokratisk problematik, men teknik, organisation och ekonomi ställer gemensamma frågor och kan inte heller i det föreliggande samhället strängt skiljas från varandra. Ur den stora litteraturen om det högtekniska, expertberoende och massmediala samhället gör jag ett snabbt nedslag hos den finländske filosofen och humanisten Georg Henrik von Wright (von Wright 1986):

Det är möjligt att det industriella och teknifierade samhällets komplikationer är så stora, att demokratiskt deltagande i de offentliga beslutsprocesserna i längden *måste* urarta till en tom formalitet av antingen instämmande eller protest inför obegripliga alternativ.

Författaren är sålunda djupt pessimistisk vad gäller demokrati och begriplighet. Naturvetenskapens begriplighetskris är besvärlig nog i sig själv. Sedan ett halvsekel tvingas fysikerna till modellföreställningar som innefattar ”både/och” snarare än entydiga beskrivningar.

Begrepp som orsak/verkan och samtidighet kan i den moderna naturvetenskapen inte längre tas för oproblematiska. Till detta kommer alltså det moderna *samhällets* ogenomskinlighet – och i släptåg på båda uppträder en rad fenomen som gränsar till vidskeplighet: antirationalistiska protester och svär genomträngliga ”vishetsläror”.

Det är inte orimligt att hävda att förnuftet hamnat i rövarhänder. Att situationen inte kan avhjälpas genom att förnuftet i den klassiska meningen överges är den tyngsta delen av von Wrights budskap. Begripligheten förblir ett omistligt värde men problemet kvarstår. von Wright hävdar att vägen att ta sig ur detta är att bryta med det ”teknologiska imperativet”, alltså föreställningen att allt som är tekniskt möjligt att göra eller tillverka också (måste) förverkligas. Det nära ”förbundet mellan vetenskap, teknologi och industri” betyder att den tekniska utvecklingen ”i sig” kommit att identifieras med det nationella intresset och framsteget. Om människors *verkliga* intressen av teknisk utveckling fick komma till uttryck, och om samhället kunde genomlysas av en högre grad av *vishet*, då – men bara då – skulle den demokratiska livsformen få liv och en verklig påverkan från människorna kunna upprättas.

Det är, menar von Wright, osannolikt att det teknifierade industrisamhället skulle hjälpa fram diktatorer av Hitlers eller Mussolinis typ. Paradoxalt nog kommer nu hotet mot demokratin från samma krafter som under 1940-talet var dess starkaste försvarare. Det högteknologiska och byråkratiskt centraliserade samhället tenderar mot en ”omständigheternas diktatur”. Därmed avses en till synes obönhörlig marsch mot en framtid som på ett föga förnuftigt och besinningsfullt sätt dikterats av teknikens och naturvetenskapens egen ”rationalitet”. Vi skulle befinna oss i ett tvång utan synliga tvingare, en diktatur utan diktator. Så långt von Wright.

Det är lätt att bli förstummad inför denna, på massiv lärdom grundade, omöjligförklaring av demokratin, i varje fall i dess fullödig form: som välinformerade medborgares aktiva kontroll av det ”moderna och teknifierade samhället”. De i strängare mening ekonomiska frågorna ligger givetvis i centrum av de ”komplikationer” som gör beslutsfattandet problematiskt. Resonemanget verkar att, trots författarens genuint demokratiska lidelse, spela uppgivenheten i händerna.

Samtidigt upptäcker man hur pinsamt låga ambitionerna är att belysa de frågor som saken här gäller, det ekonomisk-politiska området. En vidgad insyn eller kritisk debatt ligger möjligen varken i ”experternas” eller ”politikernas” intresse – på kort sikt. Det finns i den svenska förvaltningstraditionen, och inte minst i utrednings-

väsendet, en mycket större tonvikt på samförstånd och kompromiss, än på öppen brytning mellan skilda idéer och bred allmän debatt. Den ovan skisserade hotbilden av demokratins urartning ger mycket starka skäl att fråga hur långt man kan lyckas med att skapa insyn, genomlysning och intresse för (erkänt) komplicerade samhällsfrågor.

Som ett hoppfullt, men samtidigt relativt ensamt, exempel i denna genre står den folkbildningskampanj som föregick folkomröstningen i kärnkraftsfrågan 1980: i en tid av skarpa offentliga kontroverser och efterföljt av ett antal regeringskriser. Enligt olika undersökningar förvärvade svenska folket under denna tid en anmärkningsvärd insikt i energifrågans allmänna natur, kärnkraftens egenskaper och andra energikällors möjligheter och svårigheter. Med någon förenkling kan sägas att den stegrade kunskapsnivån höjde demokratins kvalitet, men gjorde beslutsfattandet än mer oskarpt. Det visade sig nämligen att de medborgare som hade ökat sina kunskaper mest i energifrågan också hade blivit mindre benägna att ta ställning ”för” eller ”emot”.

Många medborgare, och nästan alla aktiva politiker, kunde under den tid då en aktiv och bred energidebatt pågick exempelvis skilja mellan energi och effekt: klarar man inte ens denna distinktion går det helt enkelt inte att föra ett samtal om energiförsörjningen. På det ekonomiska området vet jag att många i dag har svårt att skilja på statens ekonomi och Sveriges – en distinktion av än mer elementär natur än den mellan energi och effekt. Här kan en hopblandning ge fritt fram för fullständigt huvudlösa slutsatser om vad läget kräver. En besläktad egendomlighet ligger i den numera vanliga frasen ”ökad tillväxt”, som uppenbart ibland avser helt enkelt tillväxt (av BNP), men andra gånger syftar på vad den ordagrant betyder, nämligen ökad tillväxttakt (t.ex. från 1,7–2,3 %). Exempelen på bristande precision kan göras många fler – och betydligt intressantare – än dessa.

Det står emellertid klart att ambitionerna till kritisk och exakt förståelse av ekonomiska samband är mycket låga, utanför en tämligen liten krets av fackmän och specialiserade journalister. Dessa delar dessutom en tämligen snäv åskådning (se noteringarna om ”ekonomism” i det förra kapitlet). Tidigare i artikeln har återgivits vissa resonemang som skulle kunna förklara en uppgivenhet inför det obegripliga och kapitulation till det opåverkbara. *Dessa är långt ifrån tillräckliga för att ursäka den låga nivån i det offentliga samtalet om ekonomiska ting.*

Finns det någon rimlig väg till en demokratiskt användbar ekonomisk bildning? Den frågan skall jag återvända till, något mindre anekdotiskt, i slutavsnittet.

Demokratin rötter, eller Robert Putnam tur och retur

Det finns gott om förhållanden – inom det ekonomiska området och i mötena mellan den politiska och den ekonomiska sfären – som människor vill se ändrade genom samfälliga beslut. Detta är självklart, och några av svårigheterna att åstadkomma sådana ändringar har belysts ovan. Men en fråga återstår: varför skulle människor vilja att dessa beslut fattades i just *demokratisk* ordning? Skulle inte korrekta och rättvisa expertbedömningar vara lika tillfredsställande? Eller utslag på ”marknaden”? Är det något särskilt med den demokratiska *processen* som går bortom och utöver den tonvikt på *resultat* som präglat vissa delar av debatten (Jacobsson 1997, se kommentarer ovan)?

Även denna fråga har belysts på många sätt i litteraturen. Man kan för demokratin sak åberopa den mänskliga naturen, människovärdet, praktiska hänsyn – eller analysera matematiska samband. Här vill jag kort anknyta till en av den demokratilitteraturens moderna klassiker, nämligen Robert D. Putnams *Den fungerande demokratin* (Putnam 1996). Putnam anser sig nämligen kunna svara på var demokratin rötter egentligen finns och var de suger näring. Genom jämförelser mellan olika delar av Italien, ett omfattande empiriskt studium, finner Putnam att ett *socialt kapital* byggs upp. Detta visade sig vara större och mer pålitligt i vissa delar av landet än i andra. Man kan i några avseenden spåra grunden mycket långt tillbaka. Genom att medborgarna sammansluter sig i associationer utanför de formella institutionerna (stat, näringsliv, kyrka ...), byggs det upp vanor till självorganisering, gemensamma initiativ och samfällt genomförande. De är gynnsamma för såväl ekonomiska som politiska framsteg. Man kan påvisa samband mellan körsång och demokratiskt deltagande, till exempel.

Ett uppbyggt förtroende av detta slag i samhället innebär att ett socialt kapital skapas, vilket ger ”avkastning” i form av en frisk demokrati och ett aktivt entreprenörskap. Nyckelbegrepp är förtroende och tillit (*trust*) som enligt Putnam skapas bäst genom association över klass- och yrkesgränser, i jämlika ordningar snarare än hierarkiska, och i sammanhang där människorna kan uppträda som

medarbetare snarare än klienter. Om man accepterar detta synsätt ligger en viktig del av demokratins rotsystem inom den "civila" delen av samhället, den som vi i svensk tradition (en smula oegentligt, kanske) brukar kalla för folkrörelse-sektorn.

Putnams bok har förklarligt nog skapat debatt både bland samhällsforskare och i vidare kretsar. Det finns inga möjligheter att referera dessa här (en provkarta på ståndpunkter och förteckningar över relevant litteratur ges i ett specialnummer av tidskriften *Philosophy and Public Policy* 1998). I stort sett accepteras den empiriska undersökningen som värdefull och allsidig. Invändningarna riktar sig mera mot den allmänna slutsatsen att det sociala kapitalet har en dominerande roll för samhällets demokratiska hälsa. Flera författare menar att sådant som statens organisation, politikernas och tjänstemännens oberoende och omutlighet och massmedias ansvarskänsla måste tillmätas en minst lika stor betydelse.

Än mindre enighet råder kring försöken – Putnams egna och andras – att tillämpa tankegångarna om det sociala kapitalet, tilliten och det civila samhällets associationer på samhällen som USA eller Sverige, i dag. I en berömd essä, "Bowling alone" har Putnam själv argumenterat för att det sociala kapitalet i USA har förslösats, och att individuella strävanden och projekt har ersatt tidigare generationers omsorg om det gemensamma medborgarskapet och dess dygder (*civic virtues*) (Putnam 1995). I en tidningsartikel tilldelar han televisionen den "största, om än inte hela, skulden" (Putnam 1998).

Jag tror att man, även utifrån den svenska traditionen, måste tillmäta Putnams huvudtes mycket stor betydelse. Det är i samman slutningar utanför stat och kommun, och utanför arbetsliv och ekonomi i snävare mening, som demokratiska kvaliteter och en demokratisk människosyn grundläggs och befästs.

Men när detta väl är sagt bör, utifrån det perspektiv som läggs i denna artikel, tre viktiga påminnelser göras.

(1) Vi lever inte längre i ett samhälle där ögonkontakt och personlig bekantskap är den huvudsakliga formen av social relation. Förtroende måste skapas även på andra vägar. Det moderna samhällets många instrumentella relationer, varav många är av ekonomisk natur, kräver att även på ett mer generaliserat plan ett mått av förtroende byggs upp. Man måste kunna känna förtroende för och solidaritet med människor som man aldrig sett och som man aldrig kommer att träffa. I informationsteknikens och de virtuella kontakternas värld kan detta bli ännu ett steg mera krävande (Ingelstam 1999). Hur solidaritet och förtroende skapas i ett "storsamhälle" är en

svårhanterlig och kontroversiell fråga. En klassisk författare som Titmuss ansåg detta möjligt, medan många i dag menar att sådana värderingar enbart hör "den lilla världen" till (Titmuss 1958, jfr Ingelstam 1997). Att en modern ekonomi förutsätter en viss grad av delat förtroende för att den inte skall undermineras av sina egna, inbyggda krafter har övertygande hävdats av Etzioni (Etzioni 1988).

(2) Man kan med framgång argumentera för att demokratins rötter växer bäst där Putnam föreslår – i det civila livet och dess förtroendeskapande associationer – även i den globaliserade systemkapitalismens samhälle. Men det som skall vara det demokratiska trädets krona försvinner högt upp i de globaliserade rymderna, och är problematiskt hopvuxen med den ekonomiska sfär som den förmodas kontrollera. Tesen att man bör återvinna demokratins hälsa och kraft genom att rikta energierna mot det småskaliga och civila är visserligen sympatisk, men som dominerande råd för politisk handling kan det bli djupt kontraproduktivt. Det finns skäl att påminna om vad Marshall Berman hävdar i en essä, som utifrån Faust-myten diskuterar det moderna system- och projektsamhället. Om det grundläggande dilemmat, som så väl uttrycks i Goethes Faust, förnekas kommer strävan till småskalighet, närdemokrati, "mjuk energi" och annat sådant att hamna i ett "intellektuellt vacuum". Om dessa ting, som många sympatiska och idérika författare föreslår, skall ha en chans, krävs en radikal omorientering av storindustrin liksom en fullständig omvälvning i det vardagliga livet. Man får inte glömma, säger Berman, att "den paradoxala verklighet som undgår flertalet av dessa skribenter är att i det moderna samhället bara det mest extravaganta och systematiska 'stortänkande' kan öppna kanalerna till ett 'småtänkande'" (Berman 1987).

(3) I de flesta arbeten som jag hittills hänvisat till har "den ekonomiska sfären" ganska entydigt identifierats med industrin och det privata näringslivet. Men även i den offentliga sektorn försiggår en omfattande produktion, särskilt av tjänster. Denna produktion står dock, så som samhället är organiserat i dag, i ett ekonomiskt beroendeförhållande till näringslivet och den ekonomi som utväxlas via marknader av olika slag. Samtidigt bör man komma ihåg att verksamheter som utbildning, vård, kultur och rådgivning av olika slag är lokalt producerade för lokala behov. De kan i allmänhet inte exporteras eller importeras, men har i vissa fall substitut i form av obetalt arbete i hushållet eller icke-kommersiella associationer. De senare (ibland beskrivna som den "vita" eller "informella ekono-

min”) kan inte tänkas bort från varken en nationalekonomisk bedömning eller ett Putnamskt demokratiperspektiv. Lokal tjänsteproduktion sker i dag i ganska enhetliga former, med i huvudsak kommunal finansiering. Den blir därför kritiskt beroende av skatteintäkter, dvs. av den ekonomiska sfär i vilken näringslivet dominerar. Det finns emellertid såväl historiska (många av välfärdstjänsterna ”uppfanns” från början i den fria associationens hägn) som *demokratiska skäl* (jfr Putnam och det sociala kapitalet), och dessutom starka *kvalitetsmässiga* och *realekonomiska* (jfr Ingelstam 1997) argument för att utveckla dessa tjänster i riktning mot lokal produktion, i samverkan mellan kommuner och associationer i det civila samhället. Därmed kan man åtminstone delvis frigöra dem från den globaliserade ekonomin med dennas ryckighet och demokratiska svårstyrighet. En del av de demokratiska kvaliteter som Putnam pekar på skulle utvecklas naturligt i samband med barnomsorg, parkförvaltning, teaterföreningar, vuxenmedverkan i ungdomsskolan osv. Utan dramatiska systemförändringar (jfr (2) ovan) skulle en demokratisering av en viktig, men ofta undanskymd, del av ekonomin kunna förverkligas. Det skulle handla om en rörelse i motsatt riktning mot den a-demokratisering som globaliseringsdebatten handlar om.

I stället för slutsatser

Jag skulle helst velat avsluta den här artikeln med en rad tydliga och politiskt realistiska rekommendationer till hur demokratin skulle kunna stärkas. Det klarar jag inte av. Jag vill dock summera några av resonemangen ovan i tre punkter. De får en något mer normativ karaktär än artikeln i övrigt.

Globaliseringen som utmaning

Huvudtesen i *Globaliseringsfällan* (Martin och Schumann 1997) är att det överrörliga finanskapitalet och den av teknik och globalisering skapade arbetsbristen kommer att försvaga regeringarna och göra dem oförmögna att utföra även de reparationsuppgifter som ”krisen” kräver. Än mindre kommer de att kunna flytta fram några positioner i riktning mot det goda samhället. Den demokratiska politiken har kraftigt tappat mark.

Men till slut vänder de på argumenteringen och frågar om (europeisk) politik *behöver* vara så maktlös och demokratiskt illegitim

som den faktiskt är. Den politiska kärnan i deras slutsatser är att den europeiska unionen är det bästa hoppet för en motkraft. Med en sådan skulle hela möjligheten att spekulera mot enskilda små valutor försvinna, och europeiska ekonomier kunde inte spelas ut mot varandra. Endast ett *enigt* och *demokratiserat* Europa skulle kunna bjuda det motstånd som enskilda regeringar inte klarat av. Det pekar alltså mot en stark förbundsstat och en gemensam ekonomisk politik. Tankegången leder rakt mot EMU, men längre än så.

Den bok i mitt material som i sina utgångspunkter representerar en måttfull aktivism (Hirst och Thompson 1998) hävdar att än mer långtgående villkor måste vara uppfyllda för att det demokratiska återtagandet skall bli möjligt, eftersom "ambition och målsättning vad gäller ekonomisk styrning för närvarande begränsas av stormakternas skilda intressen och förhärskande ekonomiska doktriner inom ländernas inhemska eliter." Det är bara samfällt agerande från Europa, USA och Japan som kan återge politiken den kontrollerande och modererande roll som den, enligt dessa författare, borde ha.

Från skilda utgångspunkter pläderar dessa olika författare för en "motkraftspolitik", men denna måste föras på EU-nivå eller högre: samfällt agerande av "ekonomiska stormakter". Andra källor kompletterar med påståendet att också ett samlat fackligt agerande i övernationell skala är nödvändigt.

Hur realistiskt är då detta? Kommer inhemska eliter i systemkapitalismens värld att överge "förhärskande ekonomiska doktriner"? Och även om så skulle vara, hur skall misstrogna väljarkårer bli övertygade om att de bör lämna ifrån sig befogenheter till ett enigare Europa eller de ekonomiska stormakterna? Kan människorna lita på att dessa tillsammans kommer att verka för "kontroll och sociala förbättringar" – i stället för att ännu snabbare och effektivare servera det internationella kapitalet de lösningar som detta kapital säger sig behöva? Det demokratiska underskottet har redan satt sina spår.

Å andra sidan kan allt fler bli allt mer övertygade om att om inget görs så kommer en skarp folklig reaktion mot orättvisor, arrogans och maktmissbruk. "Det allmänna ogillandet" är ett av klassikerna ofta omnämnt hot mot kapitalismen som system. Möjligheten finns givetvis att ledande aktörer inom detta system – utan påtryckningar från stater och överstatliga organ – tar initiativet. Percy Barnevik, som citeras i *Globaliseringsfällan*, varnar för att samhällena kommer att slitas sönder: "Om inte företagen tar sig an arbetslösheten och fattigdomen, kommer spänningarna mellan kapitalägare och fattiga

att leda till en märkbar ökning av våld och terrorism” (Martin och Schumann, s. 277).

Är detta vad som händer om det tryck som hela tiden byggs upp inte hittar, eller tillåts hitta, demokratiska vägar? Det vore både förfärligt och genant om globalisering och teknisk utveckling – som båda bär enastående möjligheter – skulle förvandlas till en fallucka för 1900-talets stora materiella, sociala och demokratiska framsteg i Europa.

Den tredje sektorn och en social ekonomi

En annan slutsats av *Globaliseringsfällans* författare är att ett civilt samhälle, av folkrörelser och aktionsgrupper, med internationalistisk prägel, skulle vara en viktig motkraft. ”Att tänka globalt och handla lokalt är nog bra, men att handla gemensamt över gränserna är bättre.”

Jag har ovan givit argument för att den ekonomiska verksamhet som äger rum lokalt, och som till stora delar består av sociala, pedagogiska och kulturella tjänster, borde värnas på ett annat sätt än som sker i dag. Sammanfattningsvis framträder två skäl för detta.

Det första är att de har en helt avgörande betydelse för livskvaliteten hos befolkningen, långt överordnad den rent materiella standard som direkt kan förknippas med den registrerade ekonomins resultat (detta bekräftas av en lång rad undersökningar, se Ingelstam 1997). De är lokalt producerade för lokala behov och kan i allmänhet inte exporteras eller importeras. Å andra sidan står de, så som samhället är organiserat i dag, via skatter (skattebaser av olika slag) i ett ekonomiskt beroendeförhållande till näringslivet och den ekonomi som drivs via marknaderna. Om flera av dessa tjänster kan utvecklas i riktning mot lokal produktion, i samverkan mellan kommuner och associationer i det civila samhället, skulle de stå *något friare* i förhållande till den globaliserade ekonomin med dennas ryckighet och demokratiska svårstyrighet.

Det andra skälet är ”rent” demokratiskt. En del av de demokratiska kvaliteter som bl.a. Putnam pekat på skulle utvecklas på ett förträffligt och för de flesta människor naturligt sätt i samband med partiell självorganisering inom barnomsorg, parkförvaltning, teaterföreningar, vuxenmedverkan i ungdomsskolan osv. (Putnam 1993, 1995, Etzioni 1993). Utan större åthävor skulle en viktig, men ofta undanskymd, del av ekonomin kunna *både* förstärkas till kvalitet

och volym och tjäna som arena för en demokratisk renässans: ett nyskapande av socialt kapital.

Det är ingen tillfällighet att det exempelvis inom EU uppstått ett behov att på något sätt benämna denna sektor av "ekonomin". Den omtalas nu allt oftare som "social ekonomi" (fr. *economie sociale*). Detta är visserligen inte något särskilt väldefinierat begrepp, men signalerar en växande internationell uppmärksamhet på de aspekter som jag här sökt lyfta fram. Den internationella karaktären av forskning och debatt inom detta område stämmer, slutligen, väl överens med den ovan nämnda slutsatsen ur *Globaliseringsfällan*, att det i den globaliserade ekonomins samhälle finns ett stort behov av folkrörelser och aktionsgrupper med internationalistisk prägel.

Att känna makten: genomskinlighet och ekonomisk folkbildning

I tidigare avsnitt har jag konstaterat att det råder en väldig diskrepans mellan å ena sidan det ekonomiska systemets funktionssätt och komplexitet, å den andra den folkliga och demokratisk-politiska kunskapsbas som skulle krävas för att möta den på rimliga villkor. Denna diskrepans är ett demokratiskt problem, och man kan givetvis tänka sig att minska den från båda hållen.

Det vore absurt att begära att alla medborgare skall förstå allting. Men man kan däremot kräva att man vid varje tänkt förändring ställer frågan om denna stärker eller minskar medborgarnas möjlighet till överblick och insyn. Vi bör föredra enkla system framför komplicerade om inte skillnaden i prestation är mycket stor (Hägerstrand 1982 diskuterar skillnaden mellan *komplicerat* och *komplext*). Detta gäller offentliga åtaganden, som beskattnings- eller pensions-system, men kan inte stanna där. Det borde vara en gemensam strävan att öka transparensen i samhället. Avregleringen av tidigare statliga monopol är ett intressant exempel. Genom den kan ohanterliga och svårgenomskådade system slås sönder, men i den minskade skalan kan det hända att i stället kommersiell sekretess tar över. Medborgarna har i så fall inte fått mera insyn är förr. Småskalighet och genomskinlighet är alltså inte samma sak.

Det borde vara ett gemensamt intresse för offentlig och privat sektor att utveckla en social ingenjörskonst och ett expertkunnande som lägger vikt vid ökad begriplighet och genomskinlighet inom den ekonomiska sfären. Att bygga om samhället så att det blir lät-

tare att förstå är en legitim uppgift för politiskt arbete. Demokratien är här både mål och medel.

Men de ekonomiska sammanhangen i systemkapitalismens värld kan inte göras öppna och tillgängliga för alla. Därför blir en annan viktig faktor att systemets förvaltare upplevs som pålitliga: kunniga och hederliga. De slutna kunskapsmonopolen, den ofta överdrivna sekretessen och den starka specialiseringen utgör demokratiska problem. Det är rimligt att tro att en expertgemenskap – i detta fall företagsledare, ekonomer och ekonomijournalister – som utsätter sig för kritik och reaktioner från utomstående utvecklar bättre och pålitligare kunskaper än en som inte gör det.

Men det är inte bara experterna som utmanas. Demokratien förutsätter en aktiv och intresserad medborgare, inte en passiv kravmaskin och röstningsautomat. Därför är det en rimlig förväntan att vi alla skall lära oss saker av allmän betydelse. Det kan inte vara svårare att erövra viss ekonomisk allmänbildning än att lära sig allt om technopop eller idrottsresultat.

Utgångsläget är, enligt min bedömning, inte särskilt bra. Varken sambandens krånglighet eller självtillräckligheten hos ekonomisternas prästerskap är tillräckliga för att ursäkta den låga nivån i det offentliga samtalet om ekonomiska ting. Allmänt folkbildande kampanjer har dock begränsat värde. Endast om en grupp ”lekmän” har tillräcklig motivation kan man åstadkomma det lyft i kunskaper som verkligen kan påverka maktförhållanden. Erfaret folk varnar ofta för halvbildning: tron att man kan något kan vara minst lika skadlig som den rena okunskapen. En halvbildning kan alternativt skapa vördnad snarare än förändringsvilja.

Motivationen finner man sannolikt lättast om den ekonomiska verkligheten kan relateras till något som är verkligt angeläget. Att *miljön* har trängt sig fram som en första rangens politisk angelägenhet har lyft upp fundamentala frågor kring tillväxt, BNP, skatter, välfärd och långsiktig uthållighet i ljuset (även om jag tror att dialogen mellan ”ekonomi” och ”miljö” ännu präglas av alltför liten lyhördhet; många missförstånd kvarstår).

Ett intressant exempel som förtjänar efterföljd är Stefan de Vyl- ders studie (i samarbete med Rädda Barnen) om ekonomins, särskilt statsbudgetens och räntepolitikens, samband *med barns levnadsförhållanden* (de Vylder 1997). Han drar ut linjerna från sådant som vanligtvis betraktas som synnerligen tekniska frågor (skatteutjämning, ränteläge, bostadfinansiering m.m.) till faktiska levnadsvillkor (ekonomiska och andra) för barn och barnfamiljer. Siffrorna får liv. Skenbart tekniska avgöranden ges en tydlig, i vissa fall hjärtskäran-

de, mänsklig innebörd. Liknande försök att åskådliggöra statsbudgetarna i konkreta mänskliga termer har gjorts i många länder utifrån *genusaspekten*, vilket väckt berättigad uppmärksamhet (och irritation) bland ”experter”. Ett ”svenskt” exempel är en undersökning av Namibia (de Vylder och Stark 1998). Längs sådana linjer kan en förnyelse av ekonomisk folkbildning ske.

Referenser

- Allardt, Erik (1975) *Att Ha Att Älska Att Vara. Om välfärd i Norden*. Argos, Lund
- Berman, Marshall (1987) *Allt som är fast förflyktigas: modernism och modernitet*. Lund: Arkiv
- de Vylder, Stefan (1997) *Barn och ekonomisk politik: för en alternativ statsbudget*. Rädda Barnens förlag, Stockholm
- de Vylder, Stefan och Stark, Agneta (1998) *Mainstreaming Gender in the Namibian State Budget*. Windhoek (även tillgänglig genom SIDA, Stockholm)
- Demokratiutredningen (1998) *Lekmannastyre i experternas tid*. Rapport från ett seminarium den 16 juni 1998 i Stockholm, SOU 1998:102
- Edqvist, Charles, coordinator (1998) *Innovation Systems and European Integration*. Slutrapport från ISE-projektet. Linköping och Bryssel (finns på CD-ROM), Linköpings universitet, Linköping
- Etzioni, Amitai (1988) *The Moral Dimension. Toward a New Economics*. The Free Press, Macmillan, New York
- Etzioni, Amitai (1993) *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. Crown Publishers, New York
- Galbraith, John Kenneth (1968) *Den nya industristaten*. Stockholm
- Galbraith, John Kenneth (1973) "Power and the Useful Economist". *The American Economic Review*, Vol. 63, No. 1, March, pp. 1–11
- Glimstedt, Henrik (1999) "Att konstruera det globala." Uppsats i denna volym
- Barry, Brian m.fl. (1992) *Idéer om demokrati / texter av Brian Barry m.fl.* Introduktioner: Sven Ove Hansson Jörgen Hermansson. Tidens idéserie, vol. 5, Tidens förlag, Stockholm
- Gibbons, Michael m.fl. (1994) *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. Sage, London
- Hirst, Paul och Thompson, Grahame (1998) *Myten om den globala ekonomin*. Atlas, Stockholm
- Hugemark, Agneta (1994) *Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Arkiv, Lund

- Hägerstrand, Torsten (1982) ”Komplexitet och delaktighet i samfundets liv” i *Vår Lösen* årg. 73 (1982) s. 169–180
- Ingelstam, Lars & Sturesson, Lennart, red. (1993) *Brus över landet* Carlssons Bokförlag, Stockholm
- Ingelstam, Lars (1991) *Farväl till ekonomismen och andra politiska betraktelser*. Carlssons Bokförlag, Stockholm
- Ingelstam, Lars (1997) *Ekonomi för en ny tid*. Carlssons Bokförlag, Stockholm (1:a tryckning 1995)
- Ingelstam, Lars (1999) ”The issue of trust: will ICT make a difference?” i Ellegård, K och Johansson, M, red: *What difference does IT make?*. KFB, Stockholm (under utgivning)
- IT 2000. Svensk informationsteknologis möjligheter under 1990-talet med förslag till riktlinjer för en IT-politik inom det näringspolitiska området*. Ds 1991:63, 64 (bilagor)
- Jacobsson, Kerstin (1997) *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Boréa, Umeå
- Johansson, Sten (1974) *Livs kvalitet. Människans levnadsvillkor i ett framtidsperspektiv*. Föredrag. Seminarierapport från Sekretariatet för framtidsstudier, Ds Ju 1974:9, Stockholm
- Martin, Hans-Peter och Schumann, Harald (1997) *Globaliseringsfällan. Angreppet på demokrati och välfärd*. Symposion, Stockholm/Stehag
- Myrdal, Gunnar (1930/1972) *Vetenskap och politik i nationalekonomi*. Norstedts, Stockholm (1930)
- Philosophy and Public Policy* (1998) Vol. 18, No. 3, summer 1998. Special issue on Civil Society and Democratic Citizenship. School of Public Affairs, University of Maryland
- Putnam, Robert D (1996) *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien* / Robert D. Putnam; i samarbete med Robert Leonardi och Raffaella Y. Nanetti/. SNS; Stockholm (eng original 1993)
- Putnam, Robert D (1995) ”Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”. *Journal of Democracy* (January 1995)
- Putnam, Robert D (1998) ”Medborgare i ensamhetens samhälle” *Dagens Nyheter*, 12 mars
- Smith, Adam (1759/1982) *The Theory of Moral Sentiments*. Liberty Classics, Indianapolis (1759)

Smith, Adam (1776/1973) *The Wealth of Nations*. Penguin Books Ltd, Suffolk (1776)

Timbro (1998) *Fakta och myter om globaliseringen*. En artikelserie ur *The Economist*. Med förord av Anders Åslund. Timbro, Stockholm

Titmuss, Richard M (1958) *Essays on 'The Welfare State'*. London

von Wright, Georg Henrik (1989) *Vetenskapen och förnuftet*. Bonniers, Stockholm

Ekonomisk politik som demokratiskt problem

Urban Strandberg

Den svenska ekonomiska politikens inriktning förändrades radikalt under 1980-talet.¹ Besluten under åren 1985–1989 att avreglera valutamarknaden, liksom beslutet på det tidiga 80-talet om att avreglera kreditmarknaden, är viktiga delar av en fundamental kursändring för den ekonomiska politiken. Avregleringen av valutamarknaden innebar en väsentlig förflyttning av auktoritet över finansiella transaktioner. Valutaregleringen var nämligen den rättsliga grundval som möjliggjorde för statsmakten att fortlöpande styra finansiella transaktioner. Att upphäva valutaregleringen innebar att statsmakten tilldelade marknadsaktörer auktoritet över dessa transaktioner. För att hitta en ekonomisk-politisk kursändring av jämförbar dignitet, får man vända blicken mot 1950-talet, då den keynesianska ekonomiska teorin inkorporerades som ett av den ekonomiska politikens fundament.

Valutamarknadens avreglering utmärks av en i flera avseenden uppseendeväckande beslutsprocess. Dels är det Riksbanken, som fick i uppdrag att arbeta för en liberaliserad tillämpning av Valutalagen, som i praktiken fattar avregleringsbesluten. Dels genomförs avregleringen i det tysta. Varken i riksdagen eller i massmedierna (och än mindre i valrörelserna) görs avregleringsfrågan till föremål för debatt i någon större utsträckning. Hur kan det komma sig att en politisk sakfråga med en dignitet fullt jämförbar med beslutet att söka medlemskap i EU inte debatteras?

Det finns två omständigheter som kan få oss att förstå frånvaron av debatt. För det första är de socialdemokratiska regeringarna liksom de borgerliga oppositionspartierna sakpolitiskt eniga om det riktiga i att avreglera. Och partipolitisk enighet är knappast en bra grogrund för debatt. För det andra, trots att de socialdemokratiska regeringarna, såsom de huvudrollsinnehavande aktörerna i beslutsprocessen, är övertygade om riktigheten i att avreglera, tvekar man

att fatta beslutet. När beslutet väl är fattat och det blir uppenbart att valutaavregleringen var en viktig faktor bland andra bakom den s.k. 90-talskrisen och kritik framförs, tvekar socialdemokraterna inför att argumentera för det sakpolitiskt riktiga med avregleringen vilken framställs som både påtvingad och demokratiskt problematisk.

Tvivelsutan innebär valutamarknadens avreglering en avsevärd förändring med betydande inverkan på det svenska samhället. Men vad är det för idémässiga och sakpolitiska innebörder av valutamarknadens avreglering, som föranleder de svenska socialdemokratiska regeringarna att tveka inför avregleringen liksom att i efterhand se demokratiska problem med densamma? För att närma sig svaret på denna fråga behöver man mer noggrant studera den normativa demokratitradition som gör att frågan om valutamarknadens avreglering förefaller problematisk att motivera ur demokratisk synvinkel.

Uppsatsen är disponerad på följande sätt. I de första avsnitten beskriver jag avregleringens ekonomiska utformning och den politiska beslutsprocessen fram till det slutgiltiga avregleringsbeslutet. Därefter preciserar jag den idémässiga och politiska innebörden av valutamarknadens avreglering. Jag diskuterar sedan demokratisyner och legitimeringsgrunder. Mot slutet låter jag demokratisynerna och legitimeringsgrunderna möta den preciserade innebörden av valutamarknadens avreglering. Uppsatsen avslutas med att jag diskuterar såväl avregleringens demokratiska innebörd som den svenska demokratitraditionen.

Vad var det egentligen som avreglerades?

Valutareglering som ekonomisk politik. En bakgrund²

Marknadsekonomi, som en form av ett ekonomiskt system, uppstår inte av sig självt. Än mindre uppstår den i ett politiskt vakuum. En statsmakt kan avstå från att reglera vissa marknadstransaktioner. En annan statsmakt kan välja att reglera motsvarande transaktioner. På så vis skapas, delvis på politisk väg, olika varianter av marknadsekonomier.³ Därmed inte sagt att demokratiskt valda statsmakter har obegränsade och obetingade beslutsalternativ när de försöker påverka det ekonomiska systemet. Restriktionerna är i själva verket flerfaldiga och inte sällan svåröverskådliga.⁴

Från 1930-talet och fram till 1970-talets början hade keynesianismen en mycket stark ställning inom den nationalekonomiska teorbildningen. Snabbt omsattes keynesianismen till ett attraktivt eko-

nomisk-politiskt beslutsalternativ för statsmakter när det gällde att inrätta, reglera och styra marknadsekonomin. Utgångspunkten för keynesianismen är att löner och priser är trögrörliga och att det därför tar lång tid för ekonomin att anpassas till jämvikt. Därtill menade Keynes att det förelåg en risk för att ekonomin skulle fastna i jämviktsslågen där resurserna ej utnyttjades optimalt. Keynes ekonomiska teori bygger på antagandet att de flesta ekonomiska konjunkturproblem beror på störningar i efterfrågan. Dessa störningar kan överkommas genom att staten bedriver stabiliseringspolitik för att påverka efterfrågan. Därigenom kan, utifrån keynesiansk teori, konjunkturförloppet utjämnas och ekonomins optimala jämvikt uppnås. De två ekonomisk-politiska medel som står till buds är finanspolitik och penningpolitik vilka kan användas för att öka eller minska efterfrågan i ekonomin.

Keynes teori grundar sig på nationalstaten som den styrande enheten men med frihandel länder emellan. För att stabiliseringspolitiken skall bli effektiv förutsätts att de nationella kapitalmarknaderna isoleras med hjälp av valutareglering. Fria rörliga internationella kapitalrörelser kan annars komma att undergräva de stabiliseringspolitiska åtgärdernas verkan och därmed också det statliga inflytandet över ekonomin i detta avseende. Regleringen av valutamarknaden, som en politisk åtgärd av statsmakten, inrättades således som en grundval för statsmaktens handlingsfrihet att bedriva nationellt oberoende stabiliseringspolitik och för att avskärma den nationella finansmarknaden från omvärlden.

Den ekonomiska utvecklingen efter 1973 innebar att den keynesianskt influerade stabiliseringspolitiken inte längre fungerade lika effektivt som tidigare. Därtill växte det inom den nationalekonomiska forskningen fram ekonomisk-teoretiska synsätt som utmanade den etablerade ekonomiska politikens målsättningar och medel. Monetaristerna hävdade att tidsförskjutningen mellan de ekonomisk-politiska besluten och deras effekter var så omfattande att stabiliseringspolitikens försök att påverka efterfrågan snarast förvärrade konjunkturförloppet. Därtill började allt fler ekonomer, samsatta med frågan om varför produktivitetstillväxten minskade, flytta fokus från efterfrågan till utbud i synen på ekonomins funktionssätt. Slutsatsen var att de omfattande regleringar som den etablerade ekonomiska politiken var beroende av, försämrade ekonomins funktionssätt. Enligt de nya synsätten skulle den ekonomiska politiken inte längre ha som huvudsyfte att reglera ekonomin, utan i stället ha som primärt mål att upprätthålla fasta normer t.ex. i fråga om inflation och statsskuld.

Valutaregleringens successiva avveckling. Beslutsprocessen, genomförandet och opinionsbildningens frånvaro

Under 1970-talet tilltog de svenska företagens utlandsberoende. Samtidigt ökade den svenska statens statsskuld. Och valutaregleringen hindrade den svenska staten, i samma mån som företagen, från att finansiera statsskulden via ekonomiskt gynnsamma kreditvillkor i utlandet. Riksbanken hade därmed i uppgift att finansiera den svenska statens kreditbehov från den inhemska kapitalmarknaden.

Valutaregleringens effektivitet och existens kom alltmer att sättas ifråga av såväl näringsliv och banker⁵ som av de borgerliga partierna. 1977 tillsatte den nyttillträdde borgerliga regeringen Valutakommittén med uppdrag att se över valutaregleringen. Tre år senare publicerade kommittén ett delbetänkande i form av en serie expertrapporter.⁶ Inriktningen på expertrapporternas slutsatser var entydigt: valutaregleringens faktiska effektivitet som ekonomisk-politiskt medel ifrågasattes.⁷

1985 lämnade Valutakommittén slutbetänkandet *Översyn av valutaregleringen*. Det framgår av betänkandet att kommittén utgick från ett delvis nytt synsätt. Den svenska ekonomin beskrivs som alltmer sammanväxt med och beroende av omvärldens ekonomier och marknader. Den allmänna slutsatsen var att utrymmet för nationellt specifik ekonomisk politik minskat. Kommittén var enig om att det därför förelåg sakliga skäl för att liberalisera valutaregleringen och man förespråkade ”en liberalisering av valutaregleringen och förutsätter en fortsättning av den utveckling som kännetecknat det senaste decenniet”.⁸ Men när det gällde takt, tidpunkten och hur långt avregleringen borde drivas gick meningarna isär inom kommittén:

Kommittén är inte enig i sin värdering av lämpligheten att använda valutaregleringen som ett stabiliseringspolitiskt instrument. Majoriteten anser att valutaregleringen utgör ett stöd för penning- och valutapolitiken, inte minst påtagligt i nuvarande läge med stora obalanser. Därmed ökar den stabiliseringspolitiska självständigheten. Fördelen härav väger enligt majoriteten tyngre än de samhällsekonomiska kostnader som en reglering förorsakar och risken att denna självständighet utnyttjas för en olämplig, alltför ackommoderande inriktning av politiken. Risken för en sådan politik är inte heller exklusivt knuten just till valutaregleringen.⁹

Trots att Valutakommitténs socialdemokratiska majoritet i princip förordade avreglering, framhöll man alltså att valutaregleringen även

framgent i viss utsträckning kunde fungera effektivt som ett ekonomisk-politiskt medel och att tiden inte var mogen för en fullständig avreglering. Majoritetens förslag var att ge Riksbanken i uppdrag att i sin tillämpning av regleringen allteftersom tunna ut densamma.¹⁰ Kommitténs borgerliga minoritet däremot, hävdade att regleringen var helt och hållet inadekvat som ekonomisk-politiskt medel och drog slutsatsen att den borde avvecklas till fullo och omedelbart. I sin gemensamma reservation yttrade de borgerliga oppositionspartierna följande:

Vår slutsats är att valutaregleringens stabiliseringspolitiska effektivitet är så låg, att en fortsatt reglering inte är motiverad oavsett om penningpolitisk självständighet eftersträvas eller ej.¹¹

Resultatet av Valutakommitténs ställningstagande blev att avregleringen av valutamarknaden kom att genomföras successivt under Riksbankens försorg med början 1985 till det slutliga genomförandet den 1 juli 1989. Slutligen stadsfästs avregleringen i och med att riksdagen 1989 fattade beslut om att anta en lag om valutaregleringen som ersättning för den gamla Valutalagen. Och då, fyra år efter Valutakommitténs slutbetänkande, fanns inte längre några meningsskiljaktigheter mellan den socialdemokratiska regeringen och de borgerliga oppositionspartierna. På grundval av bland annat följande resonemang, tillstyrkte finansutskottets av socialdemokrater och borgerliga sammansatta majoritet regeringens förslag till ny valutalag:

Möjligheterna att föra en i förhållande till omvärlden oberoende ekonomisk politik är begränsade i ett land som Sverige med en omfattande utrikeshandel. Med det stora handelsutbytet följer ett internationellt beroende. Den internationella arbetsfördelningen grundas på frihandelsprincipen till vilken Sverige sedan länge har anslutit sig. Den främjar ekonomisk utveckling och välbefinnande för alla länder som deltar i detta samarbete [...] Ambitionen att föra en självständig svensk stabiliseringspolitik kan således inte vila på fortsatta regleringar utan måste bäras upp av en långsiktigt inriktad ekonomisk politik som i förening med riksbankens penningpolitik inger förtroende hos omvärlden [...] Valutaregleringen bör därför avvecklas i enlighet med riksdagens tidigare uttalanden och en valutareglering behållas endast i beredskaps-syfte.¹²

Den principiellt grundade invändningen mot att till fullo avreglera valutamarknaden som socialdemokraterna hävdade 1985, uttrycktes 1989 i stället av Vänsterpartiet och Miljöpartiet i partireservationer till finansutskottets betänkande. Båda partierna pläderade för att

regleringen borde behållas. För att värna om den svenska statsmak-
tens ekonomisk-politiska handlingsfrihet, hävdade Vänsterpartiet
och Miljöpartiet att regleringen rentav måste skärpas.¹³ Vad beträffar
remissinstanserna konstaterades i lagrådsremissen att nästan
samtliga instanser ”i princip har uppfattningen att valutaregleringen
skall avskaffas”. Men LO, TCO och Kommerskollegium hävdade att
”tiden inte är mogen” för en definitiv avreglering av valutamarkna-
den.¹⁴

Kännetecknande för beslutsprocessen kring valutamarknadens
avreglering är att en engagerad samhällsdebatt lyser med sin från-
varo. Det ligger nära till hands att instämna i Maktutredningens
undran inför bristen på debatt:

De förväntade effekterna av valutaregleringens avskaffande gör det för-
vånande att sloandet inte rönt större uppmärksamhet i den svenska
ekonomisk-politiska debatten.¹⁵

En av den socialdemokratiska majoritetens uppfattningar var att det
förelåg ekonomiska skäl till att avregleringen borde genomföras
successivt. Ogynnsamma kortsiktiga ekonomiska effekter av av-
regleringen skulle i möjligaste mån undvikas genom att beslut fatta-
des vid optimal tidpunkt. Det var bland annat av detta skäl som
Riksbanken gavs den betydelsefulla rollen att i praktiken genomföra
avregleringen.

Att döma av nationalekonomisk forskning som utförts efter att
avregleringen var genomförd, utgjorde emellertid den successiva
avregleringens strategi ingen garanti för ett lyckosamt utfall ur eko-
nomisk synvinkel. Processerna kring de finansiella marknadernas
avreglering förefaller nämligen blivit mer kostsamma i Sverige än i
de övriga nordiska länderna.¹⁶

Vad beträffar de politiska partiernas uppfattningar om avregle-
ringen är ett första intryck att det rådde stor meningsskiljaktighet
mellan de borgerliga oppositionspartierna och den socialdemokra-
tiska regeringen 1985. Samsynen 1989 kan därför förvåna. Men ser
man till beskrivningarna av de allmänekonomiska förutsättningarna
som framkommer i riksdagstrycket, är samsynen större än menings-
skillnaden redan 1985.

Trots att socialdemokraterna var övertygade om det sakpolitiskt
riktiga i att avreglera, eftersom avregleringen antogs befrämja upp-
nåendet av målen tillväxt och sysselsättning, tvekade man inför att
fatta beslutet. Hur kan det komma sig? För att komma närmare en
förståelse av socialdemokraternas tvekan inför avregleringen, krävs
en precisering av avregleringens idémässiga och politiska innehåll.

Därför skall jag i nästa avsnitt introducera begreppet ekonomisk-politisk doktrin. Och det är också med utgångspunkt från detta begrepp som jag avslutningsvis återkommer till frågan om hur valutamarknadens avreglering kan värderas ur demokratisk synpunkt.

Begreppet ekonomisk-politisk doktrin. Avregleringens innebörd preciseras

De socialdemokratiska regeringarnas beslut att avreglera valutamarknaden innebar en väsentlig förflyttning av auktoritet över finansiella transaktioner.¹⁷ Valutaregleringen var nämligen det rättsliga fundament som möjliggjorde för statsmakten att fortlöpande styra finansiella transaktioner. Att upphäva valutaregleringen innebar att statsmakten tilldelade marknadens aktörer auktoritet över dessa transaktioner.

Det krävs emellertid ett analysredskap för att närmare kunna beskriva och förstå ekonomisk politik och dess kursändringar. Utifrån begreppet *ekonomisk-politisk doktrin* kan därvidlag tre aspekter av ekonomisk politik särskiljas analytiskt. Den första aspekten är *ekonomisk-teoretisk* och handlar om den verklighetsbild av ekonomins funktionssätt som ligger till grund för slutsatser om vilken slags ekonomisk politik som statsmakten verkningsfullt kan bedriva. Den ekonomiska politikens andra aspekt är *ekonomisk-retorisk* och handlar om de argument och motiveringar varmed statsmakten kan förklara och rättfärdiga den ekonomiska politikens inriktning. Den tredje aspekten är de ekonomisk-politiska *policyformuleringarna*. Den ekonomisk-politiska doktrin som överges i och med avregleringarna på 1980-talet bygger *teoretiskt* på keynesianism och välfärdsekonomisk teori. Nationell ekonomisk politik och nationell avskärmning kan förenas med de välståndsskapande effekter som frihandel på en nationsöverskridande marknad medger. På nationell nivå kan statsmakten reglera och inrätta marknader men också kontinuerligt styra finansiella transaktioner utan att marknadsekonomin välståndsskapande fördelar går förlorade. Den till teorin korresponderande *retoriken* tar fasta på nationens relativa ekonomiska oberoende och statsmaktens handlingsfrihet att inrätta en nationellt utformad marknadsekonomi och att bedriva ekonomisk politik. Inbyggt i denna retorik är uppfattningen att Sverige kan och bör utforma den slags marknadsekonomi som den politiskt valda majoriteten väljer och den nationella näringsbasen medger. Även om konjunkturförlopp har en förbindelse med händelser i omvärlden,

kan och bör Sverige föra ”sin egen” ekonomiska politik. Till doktrinen sammanhörande ekonomisk-politiska *policyformuleringar* hör nationellt beslutad och tillämpad reglering och styrning av kredit- och valutamarknad.

Den nya ekonomisk-politiska doktrin som börjar ta form¹⁸ i och med avregleringarna, har ett annat ekonomisk *teoretiskt* synsätt, som bland annat bygger på normpolitik och utbudspolitik. Enligt detta synsätt är nationen ekonomiskt sett ett öppet system vars utformning först och främst beror av marknadens aktörer. Därför ses marknaden som i första hand formulerad av dess aktörer. Eftersom den nationellt baserade marknaden är direkt förbunden med omvärlden och frihandel och konkurrens råder, är det behäftat med kännbara kostnader att genom reglering inrätta nationella marknader på sätt som avviker från omvärlden. Den nationellt unika ekonomiska politiken kan mycket väl bedrivas, men till priset av kostnader som får bäras av landets invånare. Den till teorin korresponderande *retoriken* tar fasta på den gränslösa marknadens välståndsskapande kraft. Att statsmakten är påtagligt beskuren på auktoritet över finansiella transaktioner framställs som en uppenbar fördel ur tillväxt- och välståndssynpunkt. Om inte statsmakten på detta sätt vore bunden, skulle den nationella ekonomins tillväxtkraft och konkurrensförmåga äventyras av alltför opinionskänsliga statsmaktens ekonomiska politik. Till doktrinen sammanhörande ekonomisk-politiska *policyformuleringar* hör frånvaro av nationellt specifika regleringar, liksom en strävan efter att åstadkomma konvergens med omvärldens länder vad beträffar den ekonomiska politiken i stort.

En sammanfattning: Begreppet ekonomisk-politisk doktrin refererar till de politiska aktörernas verklighetsbilder och målsättningar och handlingsstrategier med avseende på ekonomins funktionssätt och statsmaktens roll för densamma. Med utgångspunkt från begreppet ekonomisk-politisk doktrin skall jag i nästa avsnitt beskriva hur socialdemokraternas ekonomisk-politiska tänkande utvecklats under efterkrigstiden. Därigenom skall jag närma mig frågan hur det kan komma sig att socialdemokraterna tvekade inför att avreglera valutamarknaden och varför partiet talar om demokratiska problem i avregleringens efterföljd.

Socialdemokraternas ekonomisk-politiska doktrinhistoria

Under en lång rad år rådde konsensus bland de politiska partierna i Sverige om den ekonomisk-politiska doktrinen. Därtill var ledaren

för det svenska liberala partiet, Bertil Ohlin, tongivande i att introducera det keynesianska ekonomisk-politiska tänkandet i Sverige.¹⁹ Men samtidigt hade de politiska partierna olika utgångspunkter för att bedriva den ekonomiska politik som doktrinen utpekade. Mer än något annat parti i svensk politik har socialdemokraterna bidragit till att etablera och vidmakthålla den efterkrigstida ekonomisk-politiska doktrinen. Doktrinen har haft en kvalitativt annorlunda roll och betydelse för den svenska socialdemokratin än för de borgerliga partierna och kan i själva verket betraktas som ett genuint och primärt ideologiskt fundament för socialdemokraternas politiska arbete under efterkrigstiden. För de borgerliga partierna, däremot, har doktrinen haft en mer underordnad funktion ideologiskt och politiskt.

Ställda inför det industrialiserade samhällets ökade tillväxt med därpå följande förbättrade levnadsstandard stod det tidiga 1900-talets socialdemokrater inför ett dilemma. Den industrikapitalistiska marknadsekonomin var förkastlig ur socialistisk synpunkt, och borde därför avskaffas. Men partiet var socialdemokratiskt, inte renodlat socialistiskt, och kunde därför inte kategoriskt ta avstånd från industrikapitalismens och marknadsekonomis välståndsskapande kraft. Men lika lite kunde partiet blunda för marknadsekonomis fördelningspolitiska konsekvenser.²⁰ Skulle socialdemokratin ge sig i kast med att ”tämja” marknadsekonomin, och i så fall hur? Eller skulle man inrikta det politiska arbetet på att socialisera ekonomin?

När bilden av marknadsekonomis välståndsskapande förmåga kom att ställas i fråga genom 1930-talskrisen och den keynesianska makroekonomiska teorin om konjunkturutmattning etablerades i det ekonomisk-teoretiska tänkandet såg sig svenska socialdemokrater, liksom partibröder annorstädes, en politisk-ideologisk lösning på hur man skulle förhålla sig till marknadsekonomi och kapitalism. Adam Przeworski har på följande träffsäkra sätt formulerat keynesianismens betydelse för vänstern i allmänhet och för de svenska socialdemokraterna i synnerhet:

It was Keynesianism that provided the ideological and political foundations for the *compromise of capitalist democracy*. Keynesianism held out the prospect that the state could reconcile the private ownership of the means of production with democratic management of the economy [...] Keynesianism suddenly provided working-class political parties with a reason to be in office [...] in Sweden the Social Democratic Party, having won the election of 1932, broke the shell of the orthodoxy monetary policy. As unemployment climbed sharply with the onset of the Great Depression, they stumbled upon an idea that was truly new:

instead of assisting the unemployed, the Swedish Social Democrats employed them. *It was the beginning of the marriage of the Left and the Keynesian economics.*²¹

Men vad betydde keynesianismen, mer än att erbjuda socialdemokraterna en kompromiss, en förevändning att med krafttag börja förvalta marknadsekonomin, en förevändning som kunde motivera att partiet påtog sig statsmakten?

*It was Keynes who transformed macro-economics from a frame of mind into a theory: a deductive method for analyzing the determinants of national income and for evaluating alternative policies [...] The new theory became the framework within which particular groups presented their interests as universal. It became the vehicle for the articulation of claims to hegemony and the language of economic policy [...] marxist economic theory has never been of economic importance for the left [...] it has been the understanding of the capitalist economy and the policy recommendations provided by Keynesianism economics that the Left has embraced.*²²

Med hjälp av Przeworskis formuleringar kan man precisera den efterkrigstida ekonomisk-politiska doktrinen funktion för socialdemokratin. För det första har doktrinen, på ett överordnat ideologiskt plan, möjliggjort för socialdemokratin att nå en ”kompromiss” mellan industrikapitalistisk marknadsekonomi och partiets utjämnings- och fördelningsambitioner. Kompromissen resulterade i en bild av nationalstatspolitik och nationalstatsekonomi, och som därigenom hänger intimt samman med idén om en ”svensk modell”. I detta avseende har doktrinen fungerat som ett fundament för socialdemokraternas socialreformistiska efterkrigstida politik, med nationen som *den* ekonomisk-politiska enheten. För det andra har doktrinen erbjudit en *metodologi* (teori) och ett *språk* (retorik). I detta avseende har doktrinen fungerat som det politiska samtalets tolkningsram. Med denna tolkningsram har både specifikt stabiliseringspolitiska åtgärder och ekonomisk politik över huvud taget kunnat omsättas i politiska budskap med vars hjälp såväl väljarnas röster som partimedlemmarnas och näringslivets förtroende kunnat vinnas. För det tredje har den keynesianska ekonomiska teorin som sådan varit betydelsefull för den s.k. svenska modellens korporativa karaktär. Om man renodlar keynesianismens makroekonomiska teori vad beträffar statsmaktens försök att påverka efterfrågan, blir en konsekvens att olika intressegruppers krav rättfärdigas och indirekt ökar gruppernas inflytande över den ekonomiska politiken.

Deras krav framstår då som oantastliga i den rationella ekonomiska politikens namn.²³ För det fjärde har doktrinen utformning, främst dess retoriska sida, haft en avgörande gemensam nämnare med flera andra för socialdemokraterna väsentliga politiska sakområden såsom utrikes- och säkerhetspolitiken och välfärdspolitiken. Den gemensamma nämnaren består i tanken på något specifikt och unikt svenskt, om svensk politik som avvikande och säregen.

När de socialdemokratiska regeringarna under 1980-talet beslutade att avreglera valutamarknaden innebar det att man övergav en grundsten för sin ideologi och politik. Att partiet tvekar inför avregleringen kan ses mot bakgrund av de teoretiska och retoriska utmaningar som ett ekonomisk-politiskt doktrinskifte innebär. Den gamla doktrinen inte bara vägledde och utpekade ekonomisk-politiska beslut. Doktrinen bistod också dels med argument som retoriken kunde konstrueras utifrån, dels med förslag på lösningar till hur den ekonomiska politiken kunde sammanfogas med socialdemokraternas politiska gärning på andra sakområden.

Så långt har jag försökt precisera den idémässiga och sakpolitiska innebörden av den svenska valutamarknadens avreglering. I de följande avsnitten skall jag analysera avregleringens demokratiska innebörder och jag börjar med en kortfattad och generell diskussion om demokratisyner och legitimeringsgrunder.

Valutamarknadens avreglering som demokratisk fråga

Demokratisyner och legitimeringsgrunder

Vad innebär demokrati och demokratiskt styrelseskick i Sverige? För att utvärdera och diskutera demokratiska innebörder av specifika politiska beslut, kan man huvudsakligen tänka sig två utgångspunkter. Antingen kan man utgå från allmängiltiga och deskriptiva uppfattningar, eller kan man utgå från mer specifikt normativa uppfattningar om demokrati. För att börja med det förstnämnda utför Mats Lundström en, i Dahls och Tingstens efterföljd, argumentation för en deskriptiv och proceduriell demokratidefinition. Med en sådan utgångspunkt är varken de sakpolitiska beslutens inriktning eller de former under vilka besluten fattas relevanta när man skall bedöma graden av demokrati.²⁴ Enligt Lundström är det ”suveränitetsprincipen som är fundamental i demokratibegreppet, inte beslutstekniken”.²⁵

Om man betraktar demokrati som en 'form' eller 'beslutsteknik' och ingenting annat, glömmet man att proceduren är till för att utöva makt – *även makt över procedurer*. Demokrati är en fördelning av makt inom en stat [...] Avgörande [för graden av demokrati] är vilka som har makten över beslutens legala giltighet och verkställighet, inte i vilka former besluten fattas.²⁶

Lundström skriver vidare att proceduriella demokratidefinitioner missförstås "om man tror att demokrati är *samma sak* som demokratiska procedurer". Att kräva av statlig myndighetsutövning att den alltid måste utövas genom demokratiska procedurer är enligt Lundström "lika innehållsligt som att lägga in ett krav på 'ekonomisk demokrati'". I en demokrati måste alla frågor kunna föras upp på dagordningen. Man kan uttrycka det så, skriver Lundström, "att demokrati är en beslutsprocedur av högsta ordningen, dvs. man kan fatta beslut om beslut".²⁷ Lundström exemplifierar också sin distinkta men ändå analytiskt generella demokratidefinition på ett sätt som gör den omedelbart applicerbar på frågan om valutamarknadens avreglering:

Statsmakten kan användas för de syften man beslutar – att t.ex. upprätthålla en marknad eller att införa planekonomi. Demokratibegreppet stipulerar inte vilka mål statsmakten skall genomföra, utan vilka som skall utöva makten i valet av målsättningar.²⁸

Citatet från Lundström illustrerar tydligt frågan för föreliggande uppsats. Svenska medborgare har valt sin statsmakt i demokratiska val. Att den valda statsmakten bedömer att de politiska målsättningarna – ekonomisk tillväxt och sysselsättning – bäst uppnås genom att marknadsekonomin inrättas på ett sätt som inbegriper att valutamarknaden är avreglerad är en sakpolitisk bedömning. I den mån medborgarna är missnöjda med beslutet, själva beslutsprocessen eller beslutens konsekvenser, så har medborgarna att utkräva de valdas ansvar.

Särskilt betydelsefull är Lundströms argumentation eftersom den uppfordrar oss att söka efter de specifika värderingsbestämda och normativa utgångspunkter som den svenska demokratitraditionen vilar på. Lundströms utredande av demokratibegreppet är nämligen otillräckligt som utgångspunkt för att svara på frågan om varför såväl forskare och politiskt förtroendevalda som medborgare utmålar och upplever avregleringen som problematisk för den svenska demokratin. Att allmängiltigt och proceduriellt, enligt Lundströms argumentation, analysera graden av demokrati i *avregleringen som*

sådan är en sak. Men att analysera värderingsbestämda uppfattningar om avregleringen, exempelvis normativa uppfattningar sprungna ur vad som skulle anses utgöra en specifikt svensk demokratitradition, är en annan sak. Den sistnämnda typen av analys har utifrån Lundströms demokratibegrepp inte att göra med graden av demokrati, men är för den skull inte mindre betydelsefull.

För att analysera normativa demokratiuppfattningar om valuta-marknadens avreglering kan man utgå från två värden vilka antas bli mer eller mindre väl tillgodosedda av demokratiskt valda statsmakter. Det första värdet tar sin utgångspunkt från resultaten av eller den sakpolitiska inriktningen i de demokratiska besluten. I den demokratiteoretiska litteraturen betecknas detta värde vanligen som *demokratins innehållsliga eller substantiella sida*. Diskussioner om demokratins substans brukar handla om rättvis fördelning av resurser. Det andra värdet tar fasta på formerna för de demokratiska besluten. Detta värde betecknas vanligen som *demokratins form eller proceduriella sida*. Robert Dahl menar att en demokratisk styrelse som renodlat prioriterar beslutens innehåll näppeligen kvalificerar sig som demokratisk, utan snarast skall betraktas som diktatur. Men Dahl anför följande om hur värdena substans och procedur kan avvägas inom ramen för en demokratisk teori och en demokratisk praktik:

Much more relevant for democratic theory and practice are disputes well within the democratic tradition among those who firmly believe that the best state is one governed by the democratic process but disagree about the proper balance between procedural and substantive values, and particularly over the extent to which substantive limits ought to be imposed on the democratic process.²⁹

Starkt förenklat kan värderingsbestämda bedömningar av demokratins funktionssätt, dvs. både hur man anser att en demokrati bör fungera och hur man uppfattar att den faktiskt fungerar, sorteras utifrån distinktionen mellan procedur och substans. Följaktligen kan man hävda att ett demokratiskt beslut är legitimt i hög grad eftersom man sympatiserar med dess sakpolitiska innebörd. Men man kan lika gärna hävda att ett demokratiskt beslut är legitimt eftersom man uppfattar beslutsprocessen som demokratisk. För en normativ demokratisyn som utgår från substansvärden är bland annat följande frågor relevanta: statsmaktens handlingskraft, statsmaktens beslutsutrymme och resurser samt effektivitet. Kort sagt *vad* statsmakten kan åstadkomma beträffande allmännyttiga målsättningar. Och för en normativ demokratisyn som utgår från pro-

cedurvärden är bland annat följande frågor relevanta: de demokratiska procedurernas inslag av ansvarstagande, ansvarsutkrävande, synlighet, representativitet och förekomst av opinionsbildning. Kort sagt *hur* statsmakten försöker åstadkomma allmännyttiga målsättningar.³⁰

Med kritiken som startpunkt. Demokratirådet om avregleringen

Som ett kriterium för att bedöma graden av ”demokrati som medborgarstyrelse” använder statsvetarna i SNS Demokratiråd³¹ ”kontroll över den politiska dagordningen”. Demokratirådet menar att 1980-talets avregleringar av kreditmarknaden och valutamarknaden innebär att ”marknadens makt över den politiska dagordningen ökat på bekostnad av riksdagens”. Och den förlorade makten demonstreras ”eftertryckligen”, enligt Demokratirådet, av ”konsekvenserna av den rådande turbulensen på de internationella finansmarknaderna”.³² Men karaktäriserandet av avregleringen som demokratiskt problematiskt stannar inte vid maktförskjutningen beträffande den politiska dagordningen. Demokratirådet ställer nämligen också följande retoriska fråga:

Frågan är om de folkvalda när de beslutade att avreglera de finansiella marknaderna var medvetna om potentiella konsekvenser för kontrollen över den politiska dagordningen.³³

Att Demokratirådets fråga är uppenbart retorisk, framgår när Demokratirådet i nästa mening ger ett entydigt svar på frågan. Det förefaller alltmer troligt, skriver man, ”att besluten om avreglering fattades utan den grundläggande beredning som deras dignitet borde krävt”.³⁴

Det är ett märkligt sätt att kommentera statsmaktens sätt att hantera en politisk sakfråga. Och bilden av den omedvetna statsmakten förstärks av att Demokratirådet ställer sig kritiskt till den mest generella förklaringen till varför avregleringarna genomfördes. Trots att såväl den socialdemokratiska regeringen inför beslutet att avreglera valutamarknaden, som forskare i nationalekonomi framhåller de internationella finansmarknadernas utveckling som skäl till att avreglera valutamarknaden, finner sig Demokratirådet föranlett att tvivla:

Det har sagts att avregleringen var en nödvändig följd av utvecklingen på de finansiella marknaderna, men vad vi vet har detta ännu inte visats empiriskt.³⁵

Det förefaller som att Demokratirådets statsvetare har svårt att föreställa sig eller acceptera att en socialdemokratisk regering, i likhet med socialdemokratiska regeringar i andra industriländer, kan medvetet vilja fatta sakpolitiska beslut vars inriktning innebär att auktoritet över finansiella transaktioner frånhäns den demokratiskt valda statsmakten.³⁶

Att döma av Löwdins beskrivning av socialdemokraternas ekonomiska politik under 1980- och 90-talen, har även han svårt att förstå och/eller acceptera att socialdemokraterna slår in på en delvis ny ekonomisk-politisk inriktning. Men medan Demokratirådets poäng är att riksdagens folkvalda, med en majoritet socialdemokrater, var omedvetna om vad de gjorde, är Löwdins poäng att socialdemokraterna övertagit borgerliga värderingar:

Socialdemokraternas politik i slutet av åttiotalet innebar i stora stycken att man lånade de borgerliga partiernas förslag och gjorde dem till socialdemokratiska. Samtidigt kan man emellertid hävda, att en uppluckring och en begynnande omprövning av partiets kärnvärderingar skedde under intryck av den upplevda eller befarade krisen. Socialdemokraterna kunde ju i stället ha anpassat sin politik till vänstern, vilken i princip bara krävde att socialdemokraterna skulle driva sin sedvanliga politik och framför allt avstå från att göra borgerliga förslag till socialdemokratiska.³⁷

Det synsätt som Demokratirådet och Löwdin ger uttryck för kan emellertid ifrågasättas. Utifrån tidigare forskning vet vi nämligen att svenska socialdemokrater i regeringsställning under 1900-talet varit framgångsrika i att anpassa sin politik, inte minst den ekonomiska politiken, till förändringar i omvärlden utan att förlora vare sig väljarstöd eller de överordnande målsättningarna ur sikte.³⁸ En mer, i tidigare forskning, välgrundad arbetshypotes förefaller vara att utgå från att svenska socialdemokrater agerar på motsvarande sätt även under 1980-talet; att partiet utifrån bästa politiska vilja och förmåga förbereder och genomför en kursändring av den ekonomiska politikens inriktning därför att man bedömer en sådan anpassning som nödvändig för att tillförsäkra de politiska målsättningarnas uppfyllande – den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen. Därmed är det inte sagt att socialdemokraternas försök att anpassa sin politik till rådande omständigheter under 1980-talet varit lika framgångsrikt

som motsvarande anpassningar under tidigare skeden.

Det finns flera brister i Demokratirådets kommentarer kring avregleringarna av de finansiella marknaderna och konsekvenserna av dessa. Demokratirådet har för det första i ringa utsträckning låtit sina kommentarer utgå från demokratiska procedurvärden, såsom demokratiskt ansvarstagande eller opinionsbildning. Låt oss utgå från att Demokratirådets bild av omedvetna riksdags- och regeringsledmöter är riktig. Så länge de ansvariga inte uttryckligen tar avstånd från sina handlingar, bär de fortfarande ansvaret för dessa. Så länge medborgarna inte reser krav och omsätter dessa i politisk handling, att valutamarknaden bör återregleras, bär också medborgarna ett ansvar för den sakpolitiska inriktningen. Det demokratiska ansvaret gäller även i situationer då politiska beslut ger oönskade effekter.

För det andra bortser Demokratirådet från den politiska innebörden av de finansiella marknadernas avreglering, nämligen att avregleringarna innebär en grundlig förflyttning av auktoritet över finansiella transaktioner.

I grunden är dock problemet enkelt. Om de svenska väljarna/skattbetalarna/politikerna gör sig oberoende av att behöva låna stora summor för de offentliga utgifter de beviljat sig, minskar radikalt de finansiella marknadernas makt över den politiska dagordningen. Den som betalar själv bestämmer själv.³⁹

Att staten Sverige minskar sitt behov av utlandsbelåning gör förvisso staten mindre utsatt, men det ändrar inte auktoritetsfördelningen i grunden. De marknadsaktörernas auktoritet över finansiella transaktioner minskas inte ”radikalt” av en aldrig så framgångsrik statlig budgetsanering.

För att sammanfatta så långt. När Demokratirådet och Löwdin resonerar om avregleringarnas demokratiska innebörd, utgår de huvudsakligen från substansvärden. Med substansvärden som utgångspunkt dras slutsatsen att valutamarknadens avreglering är problematisk ur demokratisk synvinkel. Bland annat genom att inbegripa procedurvärden i analysen, skall jag i nästa avsnitt nansera bilden av avregleringens demokratiska innebörder.

Avregleringen, välfärdspolitiken och den svenska demokratitraditionen

Hur kan det komma sig att de socialdemokratiska regeringarna under 1980-talet tvekade inför att avreglera valutamarknaden och att man genomdrev besluten i det tysta? Kan man med utgångspunkt från den ekonomisk-politiska doktrinen relation till välfärdspolitiken och till demokratitraditionen kasta ljus över denna tvekan?

För det första finns ett samband mellan efterkrigstidens ekonomisk-politiska doktrin och välfärdspolitiken. I ekonomisk-*teoretiskt* hänseende förutsätter nämligen, som jag varit inne på ovan, statligt ledda välfärdssystem och styrning av investeringar att marknaden för krediter och andra finansiella transaktioner är nationellt avskärmat genom regleringar. När statsmakten beslutar att upphäva den nationella avskärmningen får detta mer varaktiga konsekvenser än de direkta konsekvenser som avregleringen får för välfärdspolitiken i själva omställningsfasen från reglerad till avreglerad valutamarknad (se ovan första avsnittet ”Valutaregleringens successiva avveckling.”). Det står den svenska statsmakten fritt att även efter avregleringen söka väljarnas stöd för att bedriva en annorlunda politik i förhållande till omvärlden. Men att bedriva en nationellt särpräglad politik medför kostnader som måste bäras. Situationen beskrivs på följande träffsäkra sätt i Maktutredningens slutbetänkande:

När den svenska kapitalmarknaden är fullständigt integrerad med den internationella kapitalmarknaden kommer avvikelser i form av mer ambitiösa men också för producenterna mer kostnadskrävande krav, t.ex. vad gäller miljö, skatter, arbetsvillkor och tekniska standards, att ge upphov till tydligare effekter på lönsamheten i berörda delar av ekonomin [...] Detta skall dock inte, såsom ofta är fallet, tolkas som att det är omöjligt att föra en mer ambitiös politik på denna typ av politikområden. Vad man däremot bör ha klart för sig är att kapitalägarna i en ekonomi utan begränsningar i kapitalets internationella rörlighet inte i samma utsträckning som i en värld med sådana begränsningar behöver acceptera en internationellt sett lägre avkastning på insatt kapital. Kapitalägarna har i detta fall en möjlighet att helt enkelt flytta sitt kapital till andra länder där politiken är mindre kostnadskrävande och därmed avkastningen högre, allt annat lika. Detta var inte möjligt, eller åtminstone inte i lika stor utsträckning, så länge valutaregleringens fanns kvar.⁴⁰

En annan aspekt av socialdemokraternas tvekan inför avregleringen är ekonomisk-*retorisk*. Som jag varit inne på ovan använder socialdemokraterna avsevärt mer än de borgerliga en retorik som anspelar på den svenska statsmaktens handlingsfrihet, på värdet av det speci-

fikt svenska. Denna retorik är ett självklart inslag i den gamla ekonomisk-politiska doktrinen. Men för socialdemokraterna är den mer än så, den är ett bärande inslag även på andra politiska sakområden. Såväl i välfärdspolitiken som i utrikes- och säkerhetspolitiken fyller den retoriska bilden av en nationellt oberoende och handlingskraftig statsmakt en väsentlig betydelsebärande funktion för socialdemokraterna. Och det är denna gemensamma nämnare som bidrar till att göra retoriken trögriktig - samma slags retorik bär fram väsentliga budskap på flera politiska sakområden – vilket försvårar för socialdemokraterna att genomföra kursändringen av den ekonomiska politiken.⁴¹

Att inom ett politiskt sakområde, den ekonomiska politiken, omvärdera och omformulera en djupt etablerad retorisk bild av nationell särart är i sig en stor uppgift. Att denna bild därtill har ett nära släktskap med retoriska bilder från andra politiska sakområden komplicerar bilden ytterligare. Kopplingen mellan flera politiska sakområden utgör därmed i sig en handlingsbegränsande omständighet, såväl beträffande det sakpolitiska innehållet som beslutsprocessens utformning, när den ekonomiska politikens inriktning skall ändras. För att förstå hur och varför de socialdemokratiska regeringarna genomförde valutamarknadens avreglering är det därvidlag fruktbart att utgå från att den huvudrollsinnehavande aktören agerar samtidigt på flera sakpolitiska områden.⁴²

Om man följer Valutakommitténs argumentation, framgår mycket riktigt att kommitténs socialdemokratiska majoritet uppfattade ett för ekonomisk-politiska kursändringar försvårande samband mellan avregleringen och välfärdspolitiken:

En avveckling [av valutareglerna] förutsätter en anpassning av likviditetssituationen till läget i omvärlden och frånvaro av förväntningar om kraftiga växelkursförändringar. Detta talar för att en avveckling liksom mer omfattande liberaliseringar av reglerna inte kan aktualiseras förrän ett stabilt och växande överskott inträtt i bytesbalansen, vilket i sin tur också förutsätter en kraftfull reduktion av underskottet i statsbudgeten. Kommittén kommer att i följande kapitel redovisa de modifieringar i valutareglerna som i avvaktan härpå kan vidtagas dels omedelbart, dels på något längre sikt utan att riskera icke önskade balansrubbnings.⁴³

Kommitténs socialdemokratiska majoritet resonerar om att de fördelar man kan uppnå med en förändring av valutamarknadens reglering, är beroende av förändringar på andra politiska sakområden, närmare bestämt sådana sakområden som har inverkan på statens

budget och behov av utlandsupplåning. Majoritetens allmänna slutsats är att den ekonomiska politiken i betydligt mindre utsträckning än tidigare, bör gå ut på att försöka främja det svenska näringslivets konkurrenskraft med hjälp av penningpolitik (såsom devalvering av den svenska kronans värde).⁴⁴ Och med en avreglerad valutamarknad, skulle statsmakten förvisso bindas avsevärt beträffande utrymmet att bedriva en sådan anpassad, s.k. ackommoderande, politik. Men det skulle också krävas en politisk vilja, skriver kommitténs socialdemokratiska majoritet, att inte bedriva ackommoderande ekonomisk politik och en förmåga att nedbringa den statliga utlandsupplåningen.

Medan Demokratirådet beskriver avregleringen som ett politiskt händelseförlopp där aktörens handlande karaktäriseras av aningslöshet och bristande rationalitet, har jag försökt visa att avregleringen indikerar hur svenska socialdemokrater medvetet förbereder och genomför ett ekonomisk-politiskt doktrinskifte.⁴⁵ När de socialdemokratiska regeringarna, framför allt under det tidiga 90-talet när den ekonomiska krisen framstod som mest akut, ger uttryck för en påtaglig tvekan inför en avreglerad valutamarknads sätt att fungera, skall detta inte tas till intäkt för att partiet står fast vid en gammal ekonomisk-politisk doktrin som man maktlöst, aningslöst och mot partimedlemmarnas vilja tvingades avvika från under 1980-talets avregleringsprocess.⁴⁶ Mer fruktbart är att betrakta nämnda tvekan dels som en indikation på svårigheten att genomföra ett omvälvande doktrinskifte i allmänhet. Dels som en indikation på att partiet har särskilda svårigheter i att genomföra doktrinskiftet på retorisk nivå, svårigheter som inte minst beror på att samma slags retorik är verksam på flera politiska sakområden.⁴⁷

Avregleringen av valutamarknaden innebär en ekonomisk politisk inriktning som inte lika lätt, som den gamla ekonomisk politiska inriktningen, låter sig infogas i välfärdspolitiken praktik eller retorik. Både den efterkrigstida ekonomisk-politiska doktrinen och välfärdspolitiken bygger, retoriskt och praktiskt politiskt, på en bild av statsmaktens handlingskraft och de nationellt unika sakpolitiska inriktningarna. Att överge den etablerade ekonomisk-politiska doktrinen låter sig inte göras utan återverkningar på välfärdspolitiken.

Det som varit kännetecknande för socialdemokraternas efterkrigstida politiska gärning (i såväl ord som handling), nämligen att ordna marknadsekonomin så att dess välståndsskapande egenskaper maximeras exempelvis genom att föra stabiliseringspolitik, kom successivt att bytas ut mot ett ensidigare fokus på välfärdspolitik. Det förefaller rimligt att socialdemokraterna därigenom börjat för-

lora de invanda retoriska greppen att argumentera i ekonomisk-politiska frågor och i dess termer. Följande resonemang av Kjell-Olof Feldt stödjer denna hypotes:

Välfärdsstatens konsekvenser för den ekonomiska tillväxten är ett omfattande problemkomplex, föremål för heta kontroverser. Jag nöjer mig här med en aspekt. Ju fler sociala och egalitära mål staten fick för sin politik desto mera trögrörig och konfliktfylld har den ekonomiska politiken blivit. Varje ekonomisk-politisk åtgärd som syftar till, exempelvis, att genom åtstramning av efterfrågan motverka inflation måste också kunna motiveras med fördelningspolitiska, sociala eller miljömässiga argument. Det har i många fall drastiskt minskat den tillgängliga arsenalen av instrument för stabiliseringspolitiken.⁴⁸

Så långt har vi kommit närmare en förståelse av varför socialdemokraterna tvekade inför den definitiva avregleringen och valde en beslutsprocess som innebar att valutamarknaden i praktiken avreglerades i det tysta. Vad innebär denna tvekan och dess orsaker ur demokratisk synpunkt? Detta är frågan för uppsatsens sista avsnitt.

Avslutning.”Demokrati på svenskt vis”, en sårbar styrelse?

Avregleringen av valutamarknaden är en fråga av avgörande betydelse när det gäller förutsättningarna för att bedriva nationellt specifik ekonomisk politik. Genom att avreglera valutamarknaden valde statsmakten att inrätta den svenska marknadsekonomi i linje med den fortgående internationaliseringsprocessen. Dels minskar därmed statens tillgängliga ekonomisk-politiska medel, vilket skall ses som en grundläggande politikförändring i sig. Dels förändras förutsättningarna för att uppnå inhemska politiska målsättningar när Sveriges integrering med omvärlden, till följd av den öppenhet som följer av valutaregleringens avveckling, ökar på ett kvalitativt nytt sätt.

Man kan ha två slags demokratiskt innehållsliga, och därmed värderingsbestämda, invändningar mot avregleringen. För det första har den demokratiska statsmaktens beslutskapacitet eller handlingsfrihet minskat påtagligt i och med avregleringen. Den demokratiska makten har använts för att tilldela auktoritet över finansiella transaktioner till andra aktörer än de demokratiskt valda. Utifrån en normativ demokratisyn, enligt vilken statsmaktens handlingskraft är ett prioriterat värde, utgör därför 80-talets avregleringar givetvis ett

brott mot den svenska demokratitraditionen. Den efterkrigstida ekonomisk-politiska doktrinen byggde såväl teoretiskt som retoriskt på målet att maximera statens handlingsfrihet att bedriva en i förhållande till omvärlden egen ekonomisk politik. Man kan säga att fokus på demokratins substans och statsmaktens handlingskraft därmed var inbyggt i själva doktrinen.⁴⁹ Tvivelsutan utgör statsmaktens minskade handlingskraft ett stort problem för den svenska demokratitraditionen som sådan och för dess tillskyndare. Att däremot ur en allmän demokratiteoretisk utgångspunkt komma till en sådan slutsats är emellertid allt annat än självklart.⁵⁰

För det andra föreligger uppenbara brister i de procedurer genom vilka den demokratiska statsmakten fattade besluten och eftervården av desamma. Trots att besluten hade en långtgående och omdanande karaktär, båda vad beträffar den ekonomiska politikens och den svenska demokratins tradition, var argumentationen och opinion-
sbildningen mycket begränsad.⁵¹ Att därtill statsmakten i efterhand, när besluten gav upphov till kännbara konsekvenser, försöker frändra sig ansvaret är i sig betänkligt.⁵² Utifrån en normativ demokratisyn, enligt vilken de demokratiska procedurernas funktionssätt är prioriterat som värde, lämnar beslutsprocessen kring avregleringen en hel del övrigt att önska.⁵³

Att avregleringen av valutamarknaden förefaller ha brister vad avser demokratiska procedurvärden är ingen bra utgångspunkt beträffande medborgarnas tilltro till det politiska systemet och till avregleringsbeslutet som sådant. Och att komma till denna slutsats är särskilt dystert emedan aktuell forskning visar att det är demokratins proceduriella sida som är mest problematisk för medborgarnas tilltro till den svenska demokratin. Tommy Möller drar följande slutsats i en nyligen publicerad forskningsöversikt:

Misstron mot det politiska systemets proceduriella sida är anmärkningsvärt stor. Demokratirelaterade aspekter i snäv och traditionell mening – att samspelet mellan medborgare och de folkvalda fungerar – förefaller att vara ett större problem än aspekter knutna till effektivitet och leverans.⁵⁴

Som sakpolitiskt beslut betraktat är valutamarknadens avreglering jämförbar med exempelvis inträdet i EU. Ändå genomfördes avregleringarna utan att ha blivit föremål för partipolitisk genomsyn eller parlamentarisk strid. Och inte heller i den allmänna samhällsdebatten var avregleringen någon stor fråga. Sammantaget innebär detta att en långtgående ekonomisk-politisk kursomläggning genomförs utan någon förankring bland de svenska medbor-

garna. Att den demokratiska statsmaktens representanter framställer sig som maktlösa gentemot omvärlden, inte minst gentemot anonyma och demoniserade marknadskrafter, är ingen bra utgångspunkt för en vital demokrati.⁵⁵ Därvidlag är ett förtroendeproblem med valutamarknadens avreglering, att de folkvalda inte medger sin delaktighet i och sitt ansvar för den process som ledde fram till avregleringen samt att de därför inte heller bemödat sig om att förklara för medborgarna hur de såg på de politiska beslutsalternativen. Om genomgripande ekonomiska förändringar i omvärlden får genomslag på de sakpolitiska beslut som fattas i Sverige och den ändrade inriktningen utmanar den svenska demokratitraditionen, men det politiska systemets företrädare misslyckas med att foga in föränderligheten, har den politiska inriktningen i praktiken fått en ekonomisk legitimitetsgrund. När demokratiskt valda representanter skyller på, eller hämtar stöd från, krafter bortom deras kontroll – den alltmer internationaliserade marknaden – för att rättfärdiga och förklara en förändrad politisk inriktning, ligger det nära till hands att den politiska inriktningen rättfärdigas på ekonomiska grunder snarare än politiska. Då är problemet inte i första hand att den demokratiskt valda statsmaktens handlingskraft minskat eller att statsmakten misslyckats åstadkomma ett specifikt resultat, utan att statsmakten misslyckats med, eller underlåtit, att argumentera för det rimliga i den valda politiska inriktningen. Om det för den enskilde medborgaren ser ut som att vissa beslut med långtgående räckvidd och därtill med direkta effekter på den egna ekonomin, inte är medvetet valda av och argumenterade för av den demokratiska statsmakten, riskerar medborgaren att få en bristande känsla att kunna påverka. Om de valda hänvisar till krafter bortom deras kontroll hur skall då medborgaren tro sig om att kunna påverka någonting alls? Tilltron till förmågan att utöva politiskt inflytande riskeras att undermineras och därmed bortfaller rationella skäl att aktivera sig politiskt.

Socialdemokraternas tvekan inför att genomföra avregleringen av valutamarknaden inbegriper en frånvarande opinionsbildande argumentation. Bristande förankring i en sakpolitiskt omvälvande fråga såsom valutamarknadsavregleringen riskerar leda till förtroendeproblem för beslutet och beslutsprocessen som sådan, men också för demokratin i stort. Men denna aspekt av valutamarknadens avreglering, blir inte tydlig om man som Demokratirådet fokuserar ensidigt på substansvärden. Därmed tydliggör också analysen av valutamarknadens avreglering att ”demokrati på svenskt vis”,⁵⁶ såsom denna demokrati uttolkas bland annat av Demokratirådet i

dess demokratidefinition, i hög grad utgår från de demokratiska beslutens substans. Om demokratitraditionen är så hårt uppbunden till substansdemokratiska värden, vad beträffar statsmaktens ekonomisk-politiska handlingskraft eller statsmaktens förmåga att förse medborgarna med välfärd, att förändrad substans föranleder medborgarna att känna misstro vilar demokratin på en bräcklig grund.⁵⁷ Sett över en längre tidsperiod är det nämligen rimligt att förvänta sig att förutsättningarna för statsmakten att vara handlingskraftig respektive leveransbenägen varierar. Med hänsyn till medborgarnas tilltro till den demokratiska statsmakten, är det därför kortsiktigt och olyckligt att ensidigt bygga demokratitraditionen på substansvärden.

Slutsatsen i denna uppsats liknar den slutsats som Mats Lundström når fram till i frågan om EU-medlemskap och svensk demokrati. I och med valutamarknadens avreglering har den svenska demokratiska statsmaktens ekonomisk-politiska handlingskraft minskat till förmån för marknadens aktörer. Såvitt framgått ovan förefaller avregleringsbesluten dåligt förankrade. Besluten kan ur medborgarnas synvinkel uppfattas som påtvingade dem av makter utanför den svenska statsmaktens kontroll eller som påtvingade av den svenska statsmakten. Båda uppfattningarna kan ha en menlig inverkan, var och en på sitt sätt, på medborgarnas tilltro till demokratin. Båda inrymmer också risken för en upplevd maktlöshet och det är inget bra tillstånd i en vital demokrati. Men vad värre är, den sakpolitiska innebörden med avregleringen kan uppfattas strida mot den svenska demokratitraditionen. Därför, såvitt inte valutamarknaden återregleras, är det riktigt stora problemet, ur förtroende- och legitimitetssynpunkt, att de politiskt valda representanterna underlåtit att omformulera den svenska demokratitraditionen.

Noter

¹ Föreliggande uppsats är en del av forskningsprojektet *The Shift in Economic-Political Doctrine. The Case of Sweden in a Comparative Perspective 1970–1996*. Projektet, som finansieras av Riksbankens Jubileumsfond, är ett samarbete mellan statsvetare och ekonomhistoriker vid Göteborgs universitet och Karlstads universitet och är upplagt kring tre delundersökningar. En av delundersökningarna fokuserar på den svenska socialdemokratins ekonomisk-politiska tänkande. Och det är till denna delundersökning som föreliggande uppsats hör. Följande personer har givit värdefulla kommentarer till uppsatsen: Björn Harström, Anna Blomén, Åsa Boholm, Staffan Darnolf, Susan Marton, Christina Telasuo, Ulf Olsson och Marie Uhrwing.

² För en mer grundlig beskrivning av den svenska ekonomin och ekonomiska politiken, speciellt beträffande valutamarknadens reglering och avreglering, se Telasuo 1999 (kommande).

³ Det kan hävdas att valutareglerngns verkningskraft var uttömd långt före de politiskt fattade avregleringsbesluten, dvs. att marknadens aktörer redan före den formella avregleringen hade uppnått ett bestämmande inflytande över finansiella transaktioner. Samtidigt är det ett faktum att olika länder genomför avregleringen vid olika tidpunkter och på olika sätt. Det framgår av en OECD-studie att det föreligger en slående variation bland OECD-länderna beträffande valutamarknadens avreglering. Variationen mellan ländernas avregleringsprocesser belyser olika ”patterns of liberalisation” (*Exchange Control Policy*, OECD 1993). Därför är det uppenbart att det är relevant och fruktbart att betrakta avreglering som en delvis politiskt orsakad policyförändring och att det därför är motiverat att studera hur avregleringen har genomförts i olika länder.

⁴ För studier som fokuserar på statsmaktens förutsättningar att bedriva ekonomisk politik, speciellt beträffande regleringar av olika slag, se t.ex. Banuri och Schor (red.) 1992, Alesina m.fl. 1993, Kapstein 1994, Canal 1995 och Helleiner 1995 och 1996.

⁵ I sina remissvar till proposition 1976/77:131 om förlängning av valutareglerng, hävdar banker och näringsliv att ”valutareglerng försvårar näringslivets utvecklings- och finansieringsmöjligheter och att vårt valutareglerngssystem därför borde omprövas” (Dir. 1977:85).

⁶ SOU 1980:51.

⁷ Så skriver t.ex. Lars Calmfors följande i en av expertrapporterna: ”Den sammanfattande slutsatsen blir att valutareglerngns stabiliseringspolitiska värde måste bedömas som begränsat. Önskemålen om en kortsiktig stabiliseringspolitisk självständighet i förhållande till omvärlden framstår inte längre som självklara. Och även om man håller fast vid målet om penningpolitisk autonomi är valutareglerng i dag ett medel vars effektivitet allt mer reducerats” (Calmfors 1980:355).

⁸ SOU 1985:52, s. 278.

⁹ SOU 1985:52, s. 277.

¹⁰ SOU 1985:52, s. 276.

¹¹ SOU 1985:52, s. 512.

¹² 1989/90 FiU37:5 f.

¹³ Vänsterpartiet anför följande: ”Valutareglerng bör tillämpas även fortsättningsvis i syfte att markera att Sverige i största möjliga utsträckning avser att driva en nationellt självständig politik. Inte minst bör en skärpt tillämpning av valutareglerng inriktas på att begränsa fastighetsinvesteringarna” (1989/90:FiU37, reservation nr 1). Miljöpartiet anför följande: ”En fortsatt avveckling av valutareglerng skulle få till följd att Sverige på kort sikt frånhänder sig kontrollen över den egna ekonomin. En fri valutamarknad öppnar vägen för internationell skatteflykt och bidrar därmed till att landet går miste om betydande skattemedel” (1989/90:FiU37, reservation nr 2).

¹⁴ ”Enligt *LO* bör ytterligare strukturförbättringar avvaktas, bl.a. ökning av konkurrenselementet i svenskt näringsliv. *TCO* anser att valutareglernings avskaffande inskränker möjligheterna att föra en egen svensk ekonomisk politik och att det därför fortfarande är för tidigt att nu helt avveckla valutareglerningen” (Prop. 1989/90:135, s. 22).

¹⁵ SOU 1990:44, s. 377. Slutsatsen om debattens begränsade omfattning bekräftas av Johanssons (1995) undersökning av innehållet i ledande svenska dagstidningar. Johanssons studie bygger på två slags undersökningar. För det första en kvantitativ innehållsanalys under tidsperioden 800101–901231. Johansson använder Bibliotekstjänsts Artikelsök och täcker därmed in 30 dagstidningar. Med sökordet ”valutareglerning” och avgränsat till debattartiklar når författaren följande resultat. Dagens Industri 10, Dagens Nyheter 6, Svenska Dagbladet 3 och Göteborgs Posten 1. Sammantaget publicerades alltså endast 20 debattartiklar under en tioårsperiod. För det andra genomför Johansson en kvalitativ innehållsanalys. Utgångspunkten för denna analys är följande fyra beslutstillfällen: 770630, regeringen tillsätter Valutakommittén med uppdrag att utreda valutareglerningen; 851108 Valutakommittén lämnar slutbetänkande; 890701 Riksbankens styrelse fattar beslut om att upphäva valutareglernings huvudsakliga restriktioner; 900612 Riksdagen fattar beslut om valutareglernings avskaffande. Johansson granskar ledare- och debattartiklar med avseende på valutamarknadens avreglering i Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet och Arbetet och följer respektive tidning två och en halv vecka före respektive efter vardera beslut. Totalt 10 stycken artiklar uppdagas.

¹⁶ Lars Oxelheim (1995) har genomfört en studie där han jämför de nordiska länderna avseende sätten att genomföra avregleringarna av de finansiella marknaderna. Till Oxelheims centrala begrepp hör ”tågordningsfrågan”, dvs. i vilken ordning ekonomisk-politiska beslut fattas, och ”sociala kostnader” eller riskpremier, dvs. hur olika tågordningar ger upphov till olika kostnader (t.ex. i form av högre räntenivåer än omvärlden). Utgångspunkten för Oxelheim är att en optimal tidsföljd vid en finansiell avreglering vore skattereform först, därefter avreglering av de inhemska finansmarknaderna och slutligen en avreglering av de externa kapitalflödena (dvs. avreglering valutamarknaden). Sverige gjorde precis tvärtom, något som sannolikt bidrog till att utlösa den finansiella och ekonomiska krisen i början av nittiotalet. Därtill konstaterar Oxelheim att de politiskt beslutade avregleringarna skedde under press av en faktisk avreglering, en framväxt av finansiella marknader och internationella kapitalströmmar som den föråldrade lagstiftningen inte kunde rå på. Oxelheim beskriver också hur fri finansmarknad började växa fram i Sverige redan 1980, mer än tio år innan den formella avregleringen av finansmarknaderna avslutats. På samma sätt hade kontrollen av gränsöverskridande kapitalströmmar i praktiken upphävts redan 1982, sju år innan avregleringen på detta område slutfördes (Oxelheim 1995).

¹⁷ Med ett statsvetenskapligt språkbruk vill jag hävda att upphävandet av valutareglerningen är ett särskilt uppenbart fall av ”politik i egentlig mening”. Att fatta beslut om under vilka förutsättningar ekonomiska transaktioner skall verka, det vill säga försöka påverka det ekonomiska systemet och dess aktörers

beteende, är ett (med David Eastons term) tydligt exempel på att auktoritativt fördela värden (se t.ex. Easton 1981). Mats Dahlkvist (1996) för en viktig diskussion om begrepp som politik, auktoritet och stat. En av Dahlkvists viktigaste slutsatser är att "det egentligt politiska" har kommit att "skymmas bakom välfärdsproduktionens kulisser". Som en del av detta förfelade politikbegrepp har det blivit vanligt i nutida politiskt tänkande att definiera politiken som liktydigt med demokratin (Dahlkvist 1996:5 f., se också Dahlkvist 1995).

¹⁸ Varken på 1980-talet eller det tidiga 90-talet föreligger en färdig och utarbetad ekonomisk-politisk doktrin. Den nya doktrinen, liksom den gamla på sin tid, växer fram under en längre tidsperiod.

¹⁹ Vad beträffar keynesianismens insteg i svenska ekonomers tänkande se Landgren 1960.

²⁰ Lewin 1967; Schäfer 1984; Przeworski 1985.

²¹ Min kurs., Przeworski 1985, s. 207 f. Se också Scharpf, 1991, s. 16–24

²² Min kurs., Przeworski 1985:205 f.

²³ "In the orthodox thinking, any demands by workers or the unemployed for higher consumption appeared as a particularistic interest, inimical to future national developments [...] The welfare of the poor was a matter of private charity, not of economics. But in the Keynesian framework it is consumption that provides the motor force for production, and suddenly workers and the poor turned out to be the representatives of the universal interest [...] The terms of discourse became transformed" (min kurs., Przeworski 1985:209). I Susan Stranges beskrivning av "neo-korporatism", som hon menar kännetecknar Sverige, gestaltas dels den ekonomisk-politiska doktrinens fundamentala beroende av den avgränsade eller slutna nationalstatligheten, dels hur doktrinen i detta avseende är intimt förbunden med den "den svenska modellens" korporativa karaktär. Strange talar om en neo-korporatism enligt vilken staten, näringslivet och fackförningarna utarbetar en "trilateral bargain regarding the management of the national economy", att Österrike varit mest framgångsrikt med denna strategi, åtföljt av Nederländerna och Sverige. Och Strange fastslår nationalstatligheten som en väsentlig förutsättning för denna ordning. "The essential ingredient is common consent given to the survival of the nation-state as a distinct entity, as autonomous as possible in its international political and economic relations and the conduct of its domestic affairs" (min kurs., Strange, 1988:41. Se också Katzenstein 1985, som skriver om demokratisk korporatism i små europeiska stater).

²⁴ Innebörden av det slags demokratibegrepp som Lundström förordar betecknas av Hermansson som "demokrati som ren procedur": "Att uppfatta demokratin som en ren procedur betyder att man inte har någon bestämd föreställning om vad som bör komma ut av det politiska beslutsfattandet när detta fungerar som man önskar. Det politiska regelverket är neutralt i förhållande till den politik som förs. Det motsatta fallet – demokratin som en ören procedur – innebär att man ytterst är intresserad av det resultat som olika styrelseskick förväntas medföra" (Hermansson 1992:92 f).

²⁵ Lundström 1999:14.

²⁶ Lundström 1999:13. Se också Lundström 1998b:42. Exkurs: Med sin definition av och argumentation för ett allmängiltigt proceduriellt demokratibegrepp hamnar Lundström nära det som Dahlkvist (i David Eastons efterföljd) definierar som ”det egentligt politiska”, närmare bestämt ”*det auktoritativa invrättandet, upprätthållandet eller förändrandet av den informella och/eller formella auktoritetsstrukturen i hela samhället*” (Dahlkvist 1996:14). Det som Lundström tillför Dahlkvists ”starka” politikbegrepp, och som medger att Lundström kommer fram till en demokratidefinition i stället för en politikdefinition, är att det är folket som måste vara suveränt i att fördela auktoriteten (eller makten, som Lundström uttrycker sig) för att demokrati skall anses råda. Lundström rör sig därför, liksom Dahlkvist, snarare på statsteorins än på demokratiteorins forskningsfält.

²⁷ Lundström 1999:14.

²⁸ Lundström 1998b:48.

²⁹ Dahl 1989:163. Se också Möller 1998:15, 51. Jfr Hermansson: ”Det är ytterst sett folket självt som avgör hur det ska styras och det är ytterst sett folket självt som avgör i vilken utsträckning folkstyrelsen skall omgärdas av proceduriella eller substantiella restriktioner” (Hermansson 1996:29).

³⁰ Se Strandberg (1998) för ett exempel på hur avvägning mellan legitimeringsgrunderna servicevärden (substansvärden) och medborgarvärden (procedurvärden) kommer till uttryck på ett annat politiskt sakområde än den ekonomiska politiken, nämligen den kommunala självstyrelsen (Strandberg 1998, speciellt kapitel 2 och 6).

³¹ 1995 tog SNS initiativet till att samla en grupp statsvetare med uppgift att belysa aktuella utvecklingslinjer och problem med den svenska demokratin. Som en pendang till SNS’ sedan tjugo år etablerade Konjunkturråd konstituerades därmed ett Demokratiråd. Första året bestod rådet av följande fem statsvetare, med den förstnämnde som redaktör: Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof Petersson.

³² Rothstein (red.) 1995:26.

³³ Rothstein (red.) 1995:27.

³⁴ Rothstein (red.) 1995:27. Som stöd för denna långtgående slutsats beträffande bristfällig beredning av 1980-talets avregleringar hänvisar Demokratirådet till en delstudie i den svenska Maktutredningen, närmare bestämt en uppsats av Göte Hansson (1990). Såvitt jag kan se finns i Hanssons, i övrigt utmärkta studie, inget stöd för en sådan slutsats. Jag kan inte se att det över huvud taget ligger inom ramen för Hanssons studie att undersöka hur och i vad mån avregleringarna var utredda. Vad Hansson däremot gör är att han kommenterar vad han uppfattar som en uppseendeväckande frånvaro av debatt kring avregleringen. Och att debattera omvälvande sakpolitiska skiften är självklart angeläget i den demokrati, men det är inte detsamma som att utreda desamma. Lars Oxelheim (1995) har argumenterat för att den svenska avregleringsprocessen inte genomfördes på ett, ekonomiskt sett, optimalt sätt. Men inte heller med utgångspunkt från detta konstaterande är det relevant att, som

Demokratirådet gör, tala om att avregleringarna genomfördes ”utan den grundliga beredning som deras dignitet borde krävt”. Orsakerna till att besluten fattades enligt en viss ordning och vid vissa tidpunkter är, såvitt jag förstår, snarare partipolitiska än ekonomiska och skulle därför inte heller kunna överkommas genom ”grundlig beredning”.

³⁵ Rothstein (red.) 1995:27.

³⁶ Lite tillspetsat skulle Demokratirådets resonemang kring avregleringarna kunna hårdnas på följande sätt: om de valda inte såg till att vara medvetna om konsekvenser av beslut som de var med om att fatta, så kan man undra om de valda är i stånd att fatta medvetna ekonomisk-politiska beslut över huvud taget. Eftersom det råder osäkerhet i vad mån de valda begriper vad de gör när de bedriver ekonomisk politik, skulle man kunna dra slutsatsen att svenska medborgare är betjänta av att de folkvalda frånhänds möjlighet att fatta ekonomisk-politiska beslut.

³⁷ Löwdin 1998:433. Se Hay 1994 för en liknande karaktäristik av Labours sakpolitiska inriktning i UK.

³⁸ Se t.ex. Lewin 1967, Schäfer 1984, och Bergström 1987.

³⁹ Rothstein (red.) 1995:28. Jfr. Statsminister Göran Persson: ”Den som är satt i skuld är inte fri [...] Redan den enorma statsskuld som Sverige har i dag sätter gränser för vilken politik vi kan föra. Att låta skulden fortsätta växa skulle med tiden göra Sverige allt mera beroende av de marknadsaktörer som har till uppgift att se till att långivarnas pengar inte äventyras” (Göran Persson, Information Rosenbad, 1995).

⁴⁰ SOU 1990:44, s. 377 f. Se också Hansson 1990: ”Ur inflytande- eller makt-synvinkel innebär därför sloandet av valutaregleringen att kapitalägarnas makt ökat medan makten för arbetstagare och ägare av andra produktionsfaktorer minskat. Så länge som dessa finner att de högre kraven på miljö, arbetsliv etc. är väl värda den minskning i real pekuniär ersättning som de erhåller i sin egen-skap av arbetskraft och faktorägare, finns det dock inte något som hindrar en nationellt suverän och internationellt sett mer ambitiös eller krävande politik på områden av det slag som nu nämnts” (Hansson 1990:122).

⁴¹ Men en trögriplig retorik skall inte ses som indikator på att beslut är fram-tingade utan teoretisk övertygelse. Det är helt enkelt olika dimensioner av politik som måste hållas isär. Behandlade distinkt kan det i själva verket klar-göra förändringar av respektive dimension (förändrad retorik syns när det speglas mot förändrad teori eller mot förändrade beslut).

⁴² Tsebelis (1990) argumenterar på följande sätt för att begreppet ”nested games” kan hjälpa oss att förklara politiska aktörers agerande: ”To summarise, the argument of this book is that if, with adequate information, an actor’s choices appear to be suboptimal, it is because the observer’s perspective is incomplete. The observer focuses attention on only one game, but the actor is involved in a whole network of games – what I call nested games. What appears suboptimal from the perspective of only one game is in fact optimal when the whole network of games is considered” (Tsebelis 1990:7). Jfr. Smith (1992) som talar om ”policy areas”, att policyförändringar inom Labour ”have occurred

in different ways and for different reasons in each policy area” (Smith 1992:221). Min poäng, som inte nödvändigtvis strider mot Smiths, är att förändringar inom ett sakpolitiskt område, såväl förändringens sakpolitiska innehåll som den politiska processen (”the game”) som ledde fram till förändringen, kan inverka på möjligheten att genomföra förändringar inom andra sakpolitiska områden.

⁴³ SOU 1985:52, s. 276. ”Kommittén, som inte bestrider att allvarliga misstag begåtts i politiken 1975–1980, finner inte att en eftersträvd minskning av den ekonomisk-politiska handlingsfriheten är ett övertygande argument för avskaffande av valutareglerna [...] Om man tror att den politiska processen leder fram till en felaktigt ackommoderande politik, stoppas denna process inte enbart av kapitalrörelsernas frihet från valutareglerna. En viktigare faktor bakom en alltför lätt penningpolitik under det sena 70-talet har varit den statliga utlandsupplåningen. Ett avskaffande av valutareglerna med det angivna syftet att normbinda den ekonomiska politiken kan därför inte vara en isolerad åtgärd” (SOU 1985:52, s. 270).

⁴⁴ ”Utvecklingen under 70-talet visar otvivelaktigt på behovet av en stramare disciplin än den som praktiserades (SOU 1985:269).

⁴⁵ Jfr Maktutredningens slutrapport. ”Det vore nämligen oegentligt att uppfatta internationaliseringen som ensidigt påtvingad utifrån. Internationaliseringen utgör mindre en konsekvens av omfattande förändringar av det internationella systemet, utan mer ett resultat av den moderna välfärdsstatens framväxt. Det är inte en ny typ av internationell politik som upplöser nationalstaten, utan en ny typ av nationalstat som upplöser traditionell internationell politik” (SOU 1990:44, s. 382).

⁴⁶ En tidstypiskt polemiskt påstående under 1980-talet var att den socialdemokratiska regeringens politik, främst den ekonomiska politiken, stred mot partimedlemmarnas allmänna mening, emedan den s.k. kanslihusögern med Kjell-Olof Feldt som främsta banerbarare dominerade regeringen. Men ser man till de resultat som Book (1997) (intervjuer med ledande socialdemokrater i riksdagen) respektive Johansson (1996) (studie av socialdemokratiska partikongresser) kommer fram till, så saknas det entydigt empiriskt stöd för en sådan slutsats. Till Books slutsatser hör följande konstaterande: ”Vad beträffar den interna beslutsprocessen tycks det inte finnas fog för att det skedde någon form av överrumpling som gjorde processen onormal. Föredragningar hölls för berörda parter och information fanns tillgänglig. Materialet tyder på att frågan sköttes, och beslutet fattades enligt den normala proceduren. Beslutet tycks ha varit förankrat, även om ett visst motstånd fanns. Hypotesen om en ’kanslihuskupp’, kan alltså inte beläggas av en genomgång av offentligt material, och/eller av intervjuerna” (Book 1997:42). Utifrån Johanssons slutsats framgår å ena sidan att partiledningen visserligen inte ägnade någon möda åt att diskutera avregleringen med kongressledamöterna. Å andra sidan visar Johansson att det inte förekom någon artikulera kritik eller opposition i fråga om avregleringen som sådan eller partiledningens agerande kring densamma. Johansson konkluderar följande: ”Inte under någon av de undersökta kongresserna [1984, 1987, 1990] förekommer någon motion rörande liberalisering av valutaregle-

ringen i synnerhet eller marknadsregleringar i allmänhet. Inte heller partiledningen behandlar ämnet i sina föredragningar och inte heller när den ekonomiska politiken tas upp till debatt yttras ett ord om avregleringsprocessen” (Johansson 1996:30).

⁴⁷ ”Valutaregleringen vilken avskaffades 1989 hade varit en av den socialdemokratiska planhushållningens eller snarare blandekonomins mest laddade bastioner. I varje fall symboliskt hade den inneburit att placerarna inte utan avsevärd olägenhet kunde smita undan det svenska projektet” (Löwdin 1998:444 f.).

⁴⁸ Feldt 1996:12.

⁴⁹ Beträffande socialdemokraternas utvecklande av en ideologisk koppling mellan nationell suveränitet och demokrati, se Aylott (1999) och Stråth (1992). Se också Elvander (1994) rörande hur svenska socialdemokrater utvecklar en ”välfärdsnationalism”. Om man vänder sig till ett helt annat sakområde än den ekonomiska politiken, nämligen den kommunala självstyrelsen, så finner man exempel som illustrerar hur socialdemokraterna grundar sin demokratisyn på substansvärden. Om den kommunala självstyrelsens innehåll begränsas av snäva finansiella ramar eller på grund av andra organisatoriskt-administrativa tillkortakommanden inte svarar mot medborgarnas efterfrågan, menade socialdemokraterna i 1960-talets debatt att den kommunala demokratin var urholkad. I stället såg socialdemokraterna kommunal demokrati intimt sammanbunden med serviceförmåga. I 1969 års proposition, som mot den samlade borgerliga minoritetens vilja stadgar om att mindra kommuner skall lägga samman till nya större kommuner, skriver departementschefen sålunda: ”Redan nu vill jag betona att den kommunala demokratin ytterst beror på innehållet i den kommunala självstyrelsen. Blir de uppgifter som omfattas av den kommunala självstyrelsen inte tillräckligt meningsfulla, förlorar också den kommunala demokratin sin mening” (Prop. 1969:103, s. 34. Se också Strandberg (1998) för en utförlig analys av de politiska partiernas idéer om kommunal självstyrelse. Se särskilt sidorna 370–376 där den socialdemokratiska substantiella demokratisynen, såsom den uttrycks i idédebatten om den kommunala självstyrelsen, betecknas som *servicedemokratin kommunideologi*).

⁵⁰ Jfr Lundström: ”It must be permitted to make mistakes in a democracy, i.e. to take ‘wrong’ decisions and implement ‘wrong’ policies in view of desired aims. The decisions that lead to the financial problems, may very well be the result of decisions that are highly democratic in terms of procedural criteria. Even the effects of the financial deficit, in terms of dependence on the international capital market, does not lead to a lower degree of democracy in Sweden [...] the crucial point is not power in terms of maximising utility or welfare by means of public policy, but power in terms of popular control over political decisions and measures in Sweden (internal efficiency) regardless of economic restrictions on possible outcomes. The lack of economic resources to use state power to implement desired goals, does not lower the degree of democracy in a procedural sense” (Lundström 1998a:17).

⁵¹ Ett illustrativt exempel på statsmaktens tvekan inför att göra omvälvande ekonomisk-politiska beslut till föremål för allmän debatt, utgörs av det sena 1800-talets s.k. tullstrid (mellan de politiska krafter som förespråkade frihandel och de som förespråkade protektionism). Leif Lewin (1989) beskriver saken på

följande sätt. ”Om tullfrågan fördes ut till väljarna, fruktade man sålunda, att väljarna oundvikligen skulle kräva åsiktsdeklarationer från kandidaternas sida. Det imperativa mandatet skulle träda i funktion. Riksdagsmännens självständighet skulle undergrävas [...] Vår tolkning är att riksdagsmännens tystnad under lång tid i riksdag och valrörelser var strategisk. Allra minst en så komplicerad fråga som tullarna, som under årtal förorsakade Europas ledande nationalekonomer och statsmän huvudbry, var lämpad för beslut genom de tillfälliga majoritetsopinioner som man lätt kunde framkalla på allmänna folkmöten. Den oro bland folkets breda lager, som tullfrågan spred, var till skada för landet. Den bästa lösningen även av denna fråga skulle uppnås, om svenska folkets förtroendevalda riksdagsmän fick fatta sitt beslut opåverkade av väljarnas mandat och resolutioner” (Lewin 1989:58 f).

⁵² Jfr Lundström: ”Demokratiska beslut kan ha konsekvenser som är svåra, dvs. kostsamma att ändra på – t.ex. införande av kärnkraft. Om man kräver att demokratiska beslut inte får minska det praktiska handlingsutrymmet i framtiden, gör man långsiktiga beslut och åtgärder odemokratiska” (Lundström 1999:17). Fundera över följande tankeexperiment: låt oss anta att den svenska statsmakten år 2002 beslutar att åter reglera den svenska valutan och att Sverige skall träda ur den europeiska integrationen. Skulle de som i dag anser att avreglering respektive svenskt medlemskap i EU är problematiskt demokratiskt sett förändra sin syn på innebörden av avregleringen/EU-medlemskapet? Kort sagt, skulle de acceptera Lundströms demokratidefinition (att demokrati är att kunna fatta sakpolitiska avgöranden snarare än innebörden i dessa)?

⁵³ Jfr Dahl. ”[...] it should now be evident that it seems to me misguided to search for the [common] good exclusively in the outcomes of collective decisions and ignore the good that pertains to the arrangements by which they are reached” (Dahl 1989:306).

⁵⁴ Möller 1998:51.

⁵⁵ Följande citat är hämtat från en debattartikel av Ingvar Carlsson publicerad 1994. Citatet illustrerar frånvaron av en koppling mellan de socialdemokratiska regeringarnas beslut att avreglera valuta- och kreditmarknaderna på 80-talet och marknadskrafternas styrka. ”Demokratin hotas ständigt. Det existerar starka krafter som vill begränsa politikens verkningskrets, krafter som vill att marknadens diktatur ska få breda ut sig. Detta kan vi socialdemokrater aldrig acceptera. Marknaden är förvisso en omistlig nödvändighet i en demokrati. Den är bra på att skapa tillväxt, men klarar inte av att fördela de gemensamma resurserna på ett rättvist sätt eller att hantera sådana viktiga ting som miljö och jämställdheten” (Göteborgs Posten 941030).

⁵⁶ Formuleringen ”demokrati på svenskt vis” härrör från SNS Demokratiråd. Demokratirådets rapport 1999 skall nämligen ha ”Demokrati på svenskt vis” som sin rubrik.

⁵⁷ För en träffande beskrivning av hur den svenska demokratitraditionen får sin grund i substansvärden, närmare bestämt att förse medborgarna med välfärd, vill jag återge följande rader från den s.k. Folkrörelseutredningen: ”När den offentliga sektorn byggdes ut diskuterades demokratifrågorna lite eller inte alls. Utbudet av offentliga tjänster ansågs vara en utveckling av demokratin i sig.

Behoven var stora och akuta och måste av sociala skäl tillfredsställas så snabbt som möjligt. Ansträngningarna koncentrerades till själva utbyggnadsprocessen” (SOU 1987:33, s. 42).

Referenser

- Alesina, Alberto; Carliner, Geoffrey (eds.) (1991) *Politics and Economics in the Eighties*. Chicago: The University of Chicago Press
- Aylott, Nicholas (1999) "The Swedish Social Democratic Party", i Notermans, Ton (ed.) *Social Democratic Parties and EMU*. (forthcoming)
- Bergström, Villy (1988) "Program och ekonomisk politik 1920–1988. SAP i regeringsställning", i Misgeld, Klaus; Molin, Karl; Åmark, Klas (red.) (1988) *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*. Stockholm: Tiden
- Banuri, Tariq; Schor, Juliet (eds.) (1992) *Financial Openness and National Autonomy: Opportunities and Constraints*. Oxford University Press
- Book, Cecilia (1997) *Kuppmakare och ideologiskt skifte. Om processen när socialdemokraterna upphävde valutareglerna*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 15. Statsvetenskapliga institutionen. Uppsala
- Calmfors, Lars (1980) "Valutareglerna, kapitalrörelserna och stabiliseringspolitiken", i SOU 1980:51 *Valutareglerna och ekonomisk politik*. Expertrapporter från valutakommittén. Stockholm: Allmänna Förlaget
- Canals, Jordi (1993) *Competitive Strategies in European Banking*. Oxford University Press
- Dahl, Robert (1989) *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press
- Dahlkvist, Mats (1995) "Det civila samhället' i samhällsteori och samhällsdebatt. En kritisk analys", i Trägårdh, Lars (red.) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag
- Dahlkvist, Mats (1996) *Politik och stat. En rekonstruktion av begreppen politik och stat som grundläggande för vårt tänkande och handlande, tillika en rekonstruktion av politikvetenskapens betydelse inom samhällsvetenskaperna*. Uppsats framlagd vid Karlstadkonferensen i politisk teori, 23–24 april 1996
- Dir. 1977:85
- Easton, David (1981) *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. Chicago och London: The University of Chicago Press

- Elvander, Nils (1994) "Självelåten välfärdsnationalism styr nejsidan", Svenska Dagbladet, 1994-11-06
- Feldt, Kjell-Olof (1995) *Den ekonomiska politiken och nationens välstånd*. The Félix Neubergh Lecture 1995. Göteborgs universitet
- Finansutskottets betänkande 1989/90:FiU37, *Betalningar till och från utlandet*
- Göteborgs Posten 941030
- Hansson, Göte (1990) "Den internationaliserade ekonomins autonomi", i Hansson, Göte, Stenelo, Lars-Göran (red.) *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons
- Hay, Colin (1994) "Labour's Thatcherite Revisionism: Playing the Politics of Catch-Up", i *Political Studies*, vol. 42, nr 4, s. 700–707
- Hermansson, Jörgen (1992) "Varför demokrati? Introduktion", i Hansson, Sven-Ove, Hermansson, Jörgen (red.) (1992) *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tidens Förlag
- Hermansson, Jörgen (1996) *Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen*. Bilaga 15 till EMU-utredningen (SOU 1996:158). Stockholm: Fritzes
- Helleiner, Eric (1995) "Explaining the Globalization of Financial Markets: Bringing States Back In", i *Review of International Political economy* 2:1995
- Helleiner, Eric (1996) "Post-Globalization – Is the Financial Liberalization Trend likely to be Reversed?", i Boyer, Robert; Drache, Daniel (eds.) (1996) *States Against Markets – The Limits of Globalization*. London: Routledge
- Kapstein, Ethan (1994) *Governing the Global Economy. International Finance and the State*. Cambridge: Harvard University Press
- Information Rosenbad, Göran Persson, 1995
- Johansson, Fredrik (1995) *Valutaregleringen. En undersökning av debatten kring valutaregleringens vara eller inte vara*. Göteborgs universitet. Statsvetenskapliga institutionen. (Stencil, B-uppsats)
- Johansson, Fredrik (1996) *SAP avreglerar marknadsekonomin. Ett fall av policyskapande på den interna arenan*. Göteborgs universitet. Statsvetenskapliga institutionen (Stencil, C-uppsats)

- Katzenstein, Peter J. (1985) *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press
- Landgren, Karl-Gustav (1960) *Den ”nya ekonomien” i Sverige : J.M. Keynes, E. Wigforss, B. Ohlin och utvecklingen 1927–39*. Stockholm
- Lewin, Leif (1967) *Planhushållningsdebatten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International
- Lewin, Leif (1989) *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Stockholm: Norstedts
- Lundström, Mats (1998a) *The Moral Standing of Democracy*. Uppsala universitet. Statsvetenskapliga institutionen. (opublicerat manus)
- Lundström, Mats (1998b) ”EU-inträdet och demokratin i Sverige”, i Demokratiutredningen SOU 1998:124 *Demokrati på europeisk nivå*
- Lundström, Mats (1999) ”Så gott som demokrati”, i *Statsvetenskaplig Tidskrift*. (kommande)
- Löwdin, Per (1998) *Det dukade bordet. Om partierna och de ekonomiska kriserna*. Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 128
- Möller, Tommy (1998) *Politikerförakt eller mogen misstro? En översikt*. Svenska Kommunförbundet: Stockholm
- OECD (1993) – *Exchange Control Policy*
- Oxelheim, Lars (1996) *Financial Markets in Transition. Globalization, Investment and Economic Growth*. London: Routledge
- Proposition 1969:103
- Proposition 1976/77:131
- Proposition 1985/86:150
- Proposition 1989/90:135
- Proposition 1989/90:150
- Przeworski, Adam (1985) *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rothstein, Bo (red) (1995) *Demokratirådets rapport 1995. Demokrati som dialog*. Stockholm: SNS Förlag
- Scharpf, Fritz W. (1991) *Crisis and choice in European social democracy*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press

- Schäfer, Joachim (1984) *Från tillväxt till trygghet. Tio års debatt om strukturpolitikens mål och medel*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International
- Smith, Martin J. (1992) "A Return to Revisionism? The Labour Party's Policy Review", in Smith, Martin J.; Spear, Joanna (eds.) (1992) *The Changing Labour Party*. London: Routledge
- Smith, Martin J. (1994) "Understanding the 'Politics of Catch-Up': the Modernization of the Labour Party", i *Political Studies*, vol. 42, nr 4, s. 708-715
- SOU 1980:51 *Valutareglering och ekonomisk politik*. Expertrapporter från valutakommittén. Stockholm: Allmänna Förlaget
- SOU 1985:52 *Översyn av valutaregleringen*. Slutbetänkande av valutakommittén. Stockholm: Allmänna Förlaget
- SOU 1987:33 *Ju mer vi är tillsammans*. Betänkande från 1986 års folkrörelseutredning. Stockholm: Allmänna Förlaget
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport. Stockholm: Allmänna Förlaget
- Strandberg, Urban (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds
- Strange, Susan (1988) *States and Markets*. New York: Pinter Publishers
- Stråth, Bo (1992) *Folkhemmet mot Europa. Ett historiskt perspektiv på 90-talet*. Stockholm: Tiden
- Tsebelis, George (1990) *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press
- Weiss, Linda (1998) *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*. Cambridge: Polity

Det politiska globaliseringsbehovet och demokratin

Jan Olsson

Scenförändring

1990-talet utgjorde på flera sätt en scenförändring i svensk politik. Det tidiga 90-talets lågkonjunktur och strukturproblem var i detta avseende inte viktigast, utan snarare de ekonomisk-politiska vägvalen som innebar att låginflationspolitik prioriterades framför arbetslöshetsbekämpning; att EU-medlemskap valdes i stället för EES-avtal samt att den statliga budgetsaneringen genomfördes snabbt och kraftfullt. Allt detta gjordes på gott och ont. Stora grupper blev förlorare på grund av arbetslöshet, chockhöjda räntor i och med det ödesdigra försvaret av svenska kronan, förlorade insatser i bostadsrättskonkurser samt minskade offentliga bidrag. De som drabbades i flera avseenden blev naturligtvis stora förlorare. Många människor blev också vinnare efter hand, inte minst tack vare sjunkande räntor som en följd av den framgångsrika budgetsaneringen. Talet om ekonomisk kris var inget nytt. Det hade vi hört flera gånger tidigare, men vi hade inte erfarit en scenförändring med så påtagliga och direkta konsekvenser i vardagslivet som vi nu blev varse. 1990-talet blev ett systemskifte i svensk politik.

Överlag upplevdes nog förändringarna ske snabbt och dramatiskt. Den dominerande bilden – den populära ”historieskrivningen” – var att svensk demokrati utmanades av externa, ekonomiska drivkrafter i en framväxande global ekonomi. Hade vi några egentliga alternativ? Hade inte nationalstaten blivit en nödvändig men otillräcklig beslutsarena för den svenska folkstyrelsen? Har svensk demokrati någon framtid i globaliseringens tidevarv? Frågor av detta slag blev allt vanligare under 1990-talet. För 15 år sedan blev de knappt ställda. Bilden av svensk demokrati har förändrats radikalt

sedan mitten av 1980-talet. Under efterkrigstiden kom svensk demokrati att uppfattas som ett relativt slutet, formellt och statiskt beslutssystem, trots att Sverige var ett av världens mest internationaliserade länder. En västerländsk dualism mellan politik och ekonomi genomsyrade den under efterkrigstiden förhärskande demokratisynen. Det politiska systemet uppfattades som något av en svensktillverkad maskin för produktion av demokratiska beslut. Det fanns också en stark tro på politiken som medel; en övertygelse att politiken kunde styra samhällsutvecklingen. I början av 1980-talet hade t.ex. socialdemokraterna ambitionen att genomföra ekonomisk demokrati, bl.a. med hjälp av löntagarfonder. Tio år senare ansågs politikernas inflytande ha kringkurits ordentligt, inte minst av politikerna själva och delvis av samma politiker som tio år tidigare hade ett betydligt större politiskt självförtroende.

Denna scenförändring i modern svensk historia aktualiserar flera frågeställningar: Har svenska politiker blivit tagna på sängen av en snabb och omfattande globalisering? Har externa, ekonomiska förändringstendenser underminerat den svenska demokratins forna handlingskraft eller kan vi förstå detta på något annat sätt? Finns det politiska motiv och nationella förklaringsfaktorer bakom scenförändringen, vid sidan av globala, ekonomiska drivkrafter? Denna uppsats har ambitionen att komplettera dagens dominerande historieskrivning om den globaliserade ekonomin genom att fokusera *det politiska globaliseringsbehov* som har funnits i Sverige under 1980- och 90-talen. Jag kommer att argumentera för att den dominerande tolkningen av globaliseringen i Sverige är en tämligen ensidig framställning och att 90-talets systemskifte mycket väl kan förstås och tolkas som en politisk legitimering av ett förändrat "samhällskontrakt" mellan medborgare och politiker i Sverige. De viktiga drivkrafterna är, enligt denna tolkning, nationella och politiska till sin karaktär. När traditionella lösningar och relationer mellan politiker och medborgare ifrågasätts infinner sig frågan vad det leder till för omprövningar. Hur ska framtidens relation till medborgarna se ut? Vilka demokratistrategier torgförs i dag av politiska partier i Sverige, i synnerhet i relation till det europeiska integrationsprojektet? Vad vill svenska partier med EU? Innan frågorna om globalisering och demokratiska alternativ behandlas görs en bakgrundsteckning av den svenska demokratins karaktär under efterkrigstiden. Ett genomgående tema i uppsatsen är att problematisera relationen mellan dels nationella och internationella förklaringsfaktorer, dels politiska och ekonomiska drivkrafter/motiv.

”I den bästa av världar”

Sveriges gyllene epok under efterkrigstiden varade i ca 30 år från 1945–1975. Sveriges utveckling var på flera sätt parallell med USA:s. Både Sverige och USA hade mycket gynnsamma förutsättningar vid krigsslutet, som gav oss ett försprång i förhållande till många andra länder. Denna tidsperiod beskrivs i forskningslitteraturen som en stabilitetsepok med alltmer utvecklat samarbete mellan västvärldens stater under amerikanskt hegemoniskt ledarskap (Keohane 1984). Den i världspolitiken dominerande aktören kunde driva fram ett samarbete i huvudsak på sina villkor men inte utan egna uppoffringar. Nya spelregler för världshandeln etablerades som innebar att en liberal frihandelsordning etablerades. I anglosaxisk litteratur kallas den liberal international economic order (LIEO). Detta underlättade en expansion för stora amerikanska multinationella företag, men i hög grad också för svenska storföretag. Den liberala frihandelsordningen försvarades i huvudsak av USA och den organisationsstruktur som hegemonen hade byggt upp med sina allierade (Nato, Gatt, Världsbanken och Internationella valutafonden). Försvaret var dels säkerhets- och försvarspolitiskt inriktat i relation till Sovjetunionen och Warszawapakten, dels mer politiskt-ekonomiskt i förhållande till de utmaningar som kom från tredje världen under 1960-talet i form av krav på en ny ekonomisk världsordning (NIEO) (Krasner 1985).

Under efterkrigstiden blev vi duktiga på att skilja nationellt från internationellt och politik från ekonomi. Dessa distinktioner genomsyrade både tänkande och handling. Bilden av svensk demokrati blev ofta snävt nationell utan systematiska kopplingar till ekonomiska förutsättningar och omvärldsförhållanden. Mot bakgrund av en betydande internationalisering under efterkrigstiden kan detta framstå paradoxalt, men tidsperiodens relativa stabilitet och förutsägbarhet utgjorde naturligtvis goda förutsättningar. Internationaliseringen gav länder som Sverige och USA vind i seglen. Internationaliseringen kom att förknippas med exportframgångar, ökat utbud av varor, turism m.m. Vi berikades av internationaliseringen och behövde därför inte problematisera den. Vi kunde koncentrera oss på vårt nationella välfärdsbygge, fördelningspolitik m.m.

Det växte fram en formalistisk och statisk syn på demokratin under de gyllene åren. Vi förlitade oss på att den svenska folkstyrelsen producerade beslut med en god demokratisk förankring. Systemlegitimiteten var så stark att vi sällan ifrågasatte och problematiserade den faktiska demokratin funktionssätt. Den fysiska när-

varon av folkvalda politiker sågs nära nog som uttryck för en fungerande demokrati. Demokratin blev under många framgångsrika decennier en självklarhet för svensken; något som kunde tas för givet.

Denna formalistiska och statiska demokratisyn – som delvis finns kvar ännu i dag – var barn av sin tid. Svenskarna fick det allt bättre, inte minst materiellt. Det fanns en stark tro på politiken som medel; en allmän övertygelse att politiken i hög grad kunde styra samhällsutvecklingen. I takt med välfärdsstatens utbyggnad stärktes tilltron till demokratin som styrelseform. Demokratin upplevdes prestera konkreta resultat och därigenom visa sin överlägsenhet över alternativa styrelseformer. Begreppet servicedemokrati myntades och åsyftade framför allt att en växande offentlig service bidrog till en stark politisk legitimitet (Westerståhl 1956). Demokratin blev en överideologi som genomsyrade skilda uppfattningar om det goda samhället.

Under 1970-talet – när efterkrigstidens stabila och relativt förutsägbara förutsättningar redan hade börjat att rämna – framstod Sverige som *den färdiga demokratin*, med ett väl fungerande politiskt system och en utbyggd generell välfärdspolitik. Vi levde i den bästa av världar, enligt mångas förmenanden. Den färdiga demokratin hade uppnåtts genom *centralistiska lösningar* som syftade till effektivitet enligt storskalighetens principer (med ett stort antal servicenyttjare och en låg styckkostnad). Betydande kommunsammanslagningar hade genomförts och antalet politiskt förtroendevalda hade därigenom minskat dramatiskt. Mellan 1951 och 1980 minskade antalet kommuner från ca 2 500 till 279 stycken och antalet förtroendeuppdrag minskade under samma tidsperiod från ca 200 000 till 70 000 (Gustafsson 1982 s. 42). Verksamheter hade slagits samman och större enheter hade byggts. Medborgarna hade fått tillgång till ett allt större serviceutbud, men många hade samtidigt fått ett ökat avstånd till såväl offentlig service som politiskt förtroendevalda.

Vidare byggde den färdiga demokratin på vad vi kan kalla en *partibaserad representativ demokrati*. Medborgarinflytande tillgodosågs genom en dominerande kanal, nämligen regelbundet återkommande demokratiska val. Partisystemet tycktes garantera åsiktsrepresentativitet under överinseende och kontinuerlig granskning av svenska demokratiforskare. Det demokratiska systemet hade blivit så effektivt att vanliga medborgare knappast behövde engagera sig, bortsett från att gå och rösta vart tredje år. De förtroendevalda kunde koncentrera sig på att bygga ut och förvalta offentlig verksamhet. De

spelade alltmer rollen som beslutspolitiker med handlingskraft och effektivitet som ledstjärnor.

Den färdiga demokratin byggde också på en *politisk centralstyrning* samt en långtgående *professionalism och expertkunskap*. Allt fler offentliganställda hade tillkommit inom många nya områden. År 1980 arbetade ca 840 000 personer i kommuner och landsting, vilket motsvarade var fjärde yrkesverksam i Sverige (Gustafsson, 1982 s. 242). Nya yrkesgrupper och kompetenser hade bidragit till att höja kvaliteten i offentlig verksamhet. Trots denna expansion hade ingen egentligen ifrågasatt ambitionen att kunna skilja på politisk värdefördelning och värdeneutralt beslutsgenomförande. Tanken på en dualism i offentlig verksamhet hade bestått. I början av 1970-talet hade också förtroendevalda på ledande poster i kommuner och landsting börjat bli heltidssysselsatta med politiken.

Mest central i föreställningen om den färdiga demokratin var den konstitutionellt grundade distinktionen mellan *demokratins form och innehåll*. Demokratin som form och beslutssystem uppfattades vara stabil över tid, medan kontinuerlig förändring och dynamik tillskrevs politikens mer innehållsliga frågor (sakfrågor).

Denna färdiga demokratiföreställning är en bild av svensk demokrati som inte beaktar eller problematiserar ekonomiska förutsättningar eller internationella förhållanden. Föreställningen återspeglar i hög grad den svenska regeringsformen. Demokratin kunde, både som föreställning och praktik, förstås i ett nationellt och politiskt sammanhang.

Ett helt annat sätt att beskriva svensk demokrati är att utgå från Sveriges ekonomiska omvärldsberoende, som tilltog under 1900-talet. Den amerikanske forskaren Peter Katzenstein har bidragit till en sådan analys av små europeiska stater, däribland Sverige (Katzenstein 1985). Det är fråga om skandinaviska länder som Sverige, Norge och Danmark, Beneluxländerna samt Schweiz och Österrike. Katzensteins utgångspunkt är ekonomers och statsvetares till synes motsägelsefulla bilder av dessa småstater. Många ekonomer har gett en relativt positiv bild av små, frihandelsvänliga europeiska stater, som anpassar sig till förändringar på världsmarknader i stället för att ta till protektionistiska medel. Många statsvetare har i kritiska ordalag skildrat de korporativa dragen hos dessa småstatsdemokratier, bl.a. i form av informella beslut mellan organisationseliter och regering. Hur kan dessa verklighetsbeskrivningar förstås i relation till varandra?

För Katzenstein är inte dessa olikartade bilder motsägelsefulla, utan i själva verket förutsätter de varandra. Små stater är mer bero-

ende av öppna världsmarknader än vad stora stater är, eftersom småstatens hemmamarknad är så liten. En omfattande export är nödvändig för att små stater ska kunna bygga upp ett nationellt välstånd och en utvecklad välfärdspolitik. De europeiska småstaternas frihandelsvänliga politik kan förstås utifrån ett rent egenintresse. Deras ekonomiska strategi är att leva upp till frihandelns ideal och att på nationell nivå kontinuerligt anpassa sig till internationella, ekonomiska förändringar. Ur politisk synvinkel är detta ingen enkel sak. Det innebär nationella uppoffringar, som kan drabba vissa grupper hårdare än andra, vilket kan utnyttjas av oppositionspartier och intresseorganisationer. Den politisk-demokratiska lösning som har utvecklats över tid i små europeiska stater kallar Katzenstein för *demokratisk korporativism*. Den har tre karaktärsdrag. För det första är det fråga om en levande, nationell samförståndsanda. För det andra finns en uppsättning starka, centraliserade intresseorganisationer som tillvaratar dominerande samhällsintressen såsom arbetsgivar- och arbetstagarintresset. För det tredje sker en kontinuerlig förhandling och samordning mellan dessa intressen och regeringen i syfte att nå rimliga kompromisser när den nationella ekonomin utsätts för påfrestningar. I Sverige har vi lärt oss att förstå detta som den svenska modellen, även om många också lägger till jämlikhet, aktiv arbetsmarknadspolitik m.m. i den svenska varianten. Vidare har vi i Sverige tenderat att tona ned demokratiproblematiken i denna modell, inte sällan har den snarast givits en ur demokratisynpunkt positiv tolkning. Den svenska modellen framställdes ofta som en pragmatisk och konstruktiv samarbetsdemokrati. Utifrån Katzensteins analys är dock inte kärnan i den svenska modellen särskilt svensk, utan snarast småstatseuropeisk.

Den lilla europeiska staten kan, i linje med Katzensteins analys, liknas vid en segelbåt på öppet hav. När väder och vind förändras snabbt är det avgörande för båtens färd att ledande aktörer i båten kan samsas och dra åt samma håll. Demokratins seglats kännetecknas i detta fall av handlingskraft i betydelsen snabbhet och flexibilitet, men samtidigt är det ett begränsat antal organisationsföreträdare som dominerar. Denna verklighetsbeskrivning av svensk demokrati under efterkrigstiden utmanar delvis regeringsformens idealiserade folkstyrelsemodell. Elitdragen i svensk demokrati tycks bli särskilt framträdande när det gäller ekonomiska utmaningar som följer av nationalstatens internationella beroenden.

Demokratisk korporativism har sina historiska rötter i 1930-talets ekonomiska kriser och politiska oroligheter. Världsdepression och antidemokratiska rörelser satte press på nationella intressen att

söka det som förenar. Denna demokratimodell utvecklades sedan under efterkrigstiden i takt med världsekonomins expansion och de små europeiska staternas exportframgångar.

I svenska beskrivningar av svensk demokrati, såväl i forskning som i mer populära sammanhang, har tonvikten legat på nationella och politiska aspekter i betydligt högre grad än på internationella och ekonomiska faktorer. Detta är inte unikt för Sverige, utan kan ses som uttryck för suveränitetstankens och den *nationella* demokratins hegemoni i västvärlden. En nationell närsynthet är kanske rentav naturlig.

Den svenska självbilden av de gyllene åren var särskilt inriktad på interna förhållanden. Vi talade gärna om svenska kvalitetsprodukter och den svenska modellens konstruktiva samarbetskultur. Politiker stod högt i kurs. Svensk politik ansågs av många ha funnit en tredje väg mellan rå marknad och klumpig planekonomi. Den svenska blandekonomin och folkstyrelsen i förening ansågs vara en förebild, i synnerhet bland oss svenskar. Externa och mer grundläggande förklaringsfaktorer till de svenska framgångarna fick som regel betydligt mindre uppmärksamhet. Hit kan räknas dels att Sverige undslapp andra världskriget och att det så småningom blev en betydande efterfrågan på svenska produkter när europeiska länder åter skulle byggas upp, dels att den amerikanske hegemonen hade skapat goda förutsättningar för internationellt ekonomiskt utbyte. Det senare gynnade Sverige i högre grad än många andra stater i och med vårt goda utgångsläge efter andra världskriget. Svensken levde ”i den bästa av världar” i en mer bokstavlig mening än vad som vanligtvis avsågs med uttrycket.

Globalisering: fälla eller myt?

I det svenska 90-talet upplevs omvärlden mer hotfull och oberäknelig, vilket är förståeligt mot bakgrund av den svenska politikens scenförändring. I stället för att använda begreppet internationalisering, med sina positiva associationer, talas det alltmer om globalisering och transnationalisering. Med dessa två begrepp understryks att världen anses ha ”krympt” än mer och att omvärlden gör sig alltmer gällande i det svenska samhällslivet, både på gott och ont. Innan vi går närmare in på globaliseringen utifrån ett svenskt perspektiv ska vi något anknyta till vad forskningen på området har att säga.

I forskningslitteraturen om globaliseringen och dess konsekvenser för nationell politik finns det många olika tolkningar. Vetenskapen erbjuder inga entydiga slutsatser, utan en intressant och relativt svår diskussion. Tre olika skolbildningar kan urskiljas, även om var och en är relativt sammansatt och mångfasetterad. Dessutom är det fråga om ett dynamiskt forskningsområde som utvecklas mycket snabbt (Amoore, m.fl. 1997, s. 179 ff.).

Den dominerande tolkningen av relationen mellan globalisering och stat menar att en allt starkare interaktion underminerar nationalstaten som en territoriellt avgränsad ekonomisk, politisk och social enhet. Globaliseringen anses utgöra något av en fälla för nationell politik (Martin & Schumann 1997). Detta synsätt benämns här *globaliseringstesen*. Det hävdas i denna skolbildning att det finansiella systemet har förändrats från ett i huvudsak nationellt system med internationella kopplingar till ett i det närmaste globalt system med vissa nationella variationer. Stora företag och finansiella placrare kan sekundsnabbt flytta runt kapital mellan olika ekonomier och valutaområden (Strange 1990; Cerny 1994). Multinationella företag, som tidigare hade starka bindningar till "hemmamarknaden" anses ha ersatts av genuina transnationella företag (Reich 1992). Det anses innebära att statliga institutioner och policies anpassas till externa krav och blir allt mer lika varandra. Stater förlorar i praktiken sin ekonomiska suveränitet och är fångade i en ortodox ekonomisk politik som syftar till låg inflation och balanserade offentliga finanser (Cerny 1994). Konkurrensen mellan stater har ändrat karaktär från konflikt om kontroll av territorier och resurser till en konkurrens om att skapa och kontinuerligt förnya det nationella utbudet av mänskliga och fysiska resurser som kan attrahera transnationellt opererande kapital. Detta anses i sin tur innebära att betydelsen av försvars- och utrikespolitik minskar, samtidigt som en bred utvecklingspolitik blir allt viktigare (ekonomisk politik, närings- och handelspolitik, utbildning etc.) (Strange 1995 s. 55–57).

Denna dominerande bild av globaliseringen utmanas av en alternativ tolkning som hävdar att den ortodoxa verklighetsbeskrivningen är överdriven. I detta alternativa perspektiv hävdas att nationalstaten är och förblir grunden för den globala ekonomin. Nationell kapitalism strålar inte samman kring en given form, utan upprätthålls i synnerhet med avseende på relationer mellan stat, finanssektor och industri (Cox 1986). Förekomsten av multinationella företag är ingen nyhet och även om det pågår viktiga strukturförändringar anses ändå många storföretag förbli starkt kopplade till den nationella "hemmabasen" (Ruigrok & Van Tulder 1995). Nationella

politiska institutioner och organ anses vidare ha en fortsatt stark position och interagerar med den internationella politiska ekonomin i syfte att upprätthålla en god ekonomisk utveckling för nationen (Zysman 1996). Den fortsatt starka fokuseringen på nationella ekonomiska indikatorer, som räntenivå och statistik över handelsbalans, BNP, lån- och investeringsnivåer m.m., anses illustrera – tvärtemot globaliseringstesen – att de flesta ekonomiska variabler förblir i huvudsak nationella. Stater hävdas kunna upprätthålla en betydande styrning av sina ekonomier (Ruigrok & van Tulder 1995; Garret & Lange 1991). Enligt denna skolbildning har vi fortfarande en internationell snarare än global kapitalism (Hirst & Thompson 1996). Drivkrafterna bakom förändringarna av den internationella politiska ekonomin har inte att göra med någon form av globaliseringsprocess, utan snarare en allt tätare interaktion och konkurrens mellan nationella kapitalistiska ekonomier. Zysman hävdar att:

National developments have, then, driven changes in the global economy; even more than a so-called 'globalisation' has driven national evolutions. It is the success of particular countries, rather than some unfolding of a singular global market logic based on more and faster transactions, that has forced adaptations (Zysman, 1996, s. 164).

En tredje tolkning i forskningslitteraturen är påfallande statscentrerad och ser globaliseringen som en illusion (och neoliberal vision). Den globala förnyelseprocessen anses äga rum inom ramen för statliga strukturer och institutioner. Förnyelsen skulle därmed främst vara ett politiskt fenomen som kan förstås utifrån statliga policies och handlingar, i synnerhet de som har att göra med nationalstatens omstrukturering (Panitch 1994). Statens ekonomiska politik och strategier har möjligen förändrats, men staten som aktör har nödvändigtvis inte blivit mindre betydelsefull för den moderna kapitalismen. I vissa fall hävdas att staten har en relativt begränsad men fundamental uppgift som det kapitalistiska systemets försvarare, både nationellt och internationellt (Sassen 1995). Andra tillskriver staten en mer omfattande roll och menar att en intern omstrukturering pågår i relationen mellan stat och samhälle. En viktig aspekt av denna omstrukturering är att staten som sådan "transnationaliseras", bl.a. genom att nationell lagstiftning kompletteras och/eller ersätts av europeiska eller internationella regelsystem (t.ex. EU-rätt och internationella regimer). En "ny" politisk nivå anses utvecklas ovanför nationalstaten, vilket leder till ökad institutionell komplexitet; transnationell *governance* mellan starka stater i stället för *government* inom nationalstatens ram.

De två senare tolkningarna är kritiska och utgör alternativ till det dominerande globaliseringsperspektivet, som anses vara en myt snarare än en vetenskaplig tes. Gemensamt för de två alternativen är att globaliseringen som fenomen ses som en multidimensionell process, där inte staten undermineras och överskrids, utan spelar en fundamental roll. Det politiska och nationella anses alltså vara centralt i den globala omstruktureringen, i synnerhet gäller detta i det tredje tolkningsalternativet. Dessa kritiska alternativ är varianter av vad vi kan kalla *den politiska globaliseringstesen*.

Anpassningsargumentet och det politiska globaliseringsbehovet

Den dominerande svenska tolkningen av globaliseringens innebörd och konsekvenser kan sammanfattas under rubriken *anpassningsargumentet*. Det ligger i linje med globaliseringstesen i forskningslitteraturen, även om det svenska anpassningsargumentet innehåller en politisk dimension. Anpassningsargumentet bygger på föreställningen att globaliseringen är en stor ekonomisk utmaning för enskilda nationalstater, i synnerhet små stater med en liten ekonomi och blygsam valuta. En långtgående nationell anpassning hävdas vara nödvändig, dels i relation till globala marknader, dels i relation till det europeiska integrationsprojektet. Den nationella politiken anses otillräcklig därför att globaliseringen begränsar staters handlingsfrihet i hög grad. Det europeiska integrationsprojektet anses vara den nödvändiga politiska lösningen.

Följande debattinlägg av Mats Svegfors på Svenska Dagbladet fångar anpassningsargumentets ekonomiska och ”externa” karaktär:

Sverige är inte ekonomiskt suveränt. Och därmed är ofrånkomligen också den politiska suveräniteten starkt begränsad. Eller annorlunda uttryckt: den politiska suveräniteten är en suveränitet att bestämma hur vi ska anpassa oss till tvingande internationella faktorer (...) Med detta är inte sagt hur anpassningen ska ske, däremot att anpassning måste ske och anpassningen i själva verket är politikens huvuduppgift. (SvD, 21/5 1993.)

Anpassningsargumentet genomsyrade den svenska EU-debatten under senare delen av 1980-talet och det tidiga 90-talet (Jacobsson 1997). *Hur* anpassningen borde ske fanns det i praktiken inga alternativa svar på, enligt EU-förespråkarna. Anpassningen ansågs i princip vara en tidsfråga, i synnerhet i relation till utvecklingen för EU-genomsnittet. När vi måste anpassa oss förr eller senare var det lika

bra att göra det förr, var ett återkommande argument. Detta innebar att det inte ansågs finnas något fruktbart alternativ till medlemskap. Nej till medlemskap skulle, enligt resonemanget, innebära anpassning utan deltagande i EU:s beslutsfattande. När vi ändå måste anpassa oss kan vi därför lika gärna bli medlemmar och sitta med vid förhandlingsbordet. Medlemskap ansågs alltså vara suveränitetskalkylens bästa lösning (Jacobsson 1997, del 2).

Vi ser samma typ av anpassningsargument även under våren 1999, i en senkommen svensk EMU-debatt. När projektet väl har satts i rörelse framställs den svenska positionen som ett utanförskap. Återigen riskerar vi att missa ett tåg. Samtidigt finns det nu som då starka argument i båda riktningarna och forskningen kan – varken då eller nu – bidra med teoretiska och empiriska underlag för ett vetenskapligt grundat vägval. I den pågående EMU-debatten ifrågasätts anpassningsstrategin både av framträdande ministrar och forskare (se t.ex. handelsminister Pagrotsky, DN-debatt 25/1 1999 samt professor Hans Tson Söderström, DN-debatt, 5/1 1999).

Frågan om den enskilda statens frihetsgrader och anpassningsbehov är mycket svår, inte minst på grund av dess långsiktiga karaktär. Det politisk-ekonomiska klimatet mellan stater kan snabbt ändra förutsättningarna för den enskilda statens strategival. Låt mig ta ett enkelt exempel. Om världsekonomin på lång sikt går i en allmer frihandelsvänlig riktning betyder det att små staters behov av frihandelsområden och inre marknader inte blir lika akut (t.ex. EU och NAFTA). Om det dessutom skulle vara så att en given tullunion (t.ex. EU) på olika sätt upprätthåller en relativt protektionistisk politik (t.ex. tullar och bidrag till EU-producenter) kan det för enskilda stater bli en nackdel att ingå i tullunionen. Det kan innebära att landets medborgare drabbas av onödigt höga konsumentpriser och att de tvingas subventionera olönsam verksamhet. På längre sikt kan detta i sin tur innebära att näringslivets förnyelse blir svag på grund av ett dåligt konkurrenstryck (Bilaga 2–5, LU 90).

När Sverige mönstrade på EU-skeppet innebar det ett strategival på gott och ont. Vi får samsas med andra och ibland är det svårt att komma överens. Ibland får vi acceptera beslut vi tycker illa om. Å andra sidan har vi chans att påverka andra och kan eventuellt nå en större gemensam slagkraft. Men har vi otur seglar skeppet i ”fel” riktning utan att vi kan göra något åt det.

Anpassningsargumentet kan ses som en självklarhet. Det är inte frågan om nationalstaten Sverige måste anpassa sig till omvärlden. Det har vi alltid gjort. Dessutom har vi, liksom andra små europeiska stater, varit relativt skickliga på detta under 1900-talet. Frågan är

hur vi ska anpassa oss. Ska det ske i en ekonomisk och/eller politisk mening? Ska Sverige välja en kortsiktigt flexibel eller mer långsiktig anpassningsstrategi (EU)?

Om globaliseringsbeslutet och anpassningsargumentet är korrekt borde vi se tendenser till ett närmande mellan stater i deras hantering av globaliseringen, i synnerhet bland små likartade stater. På kort sikt är det svårt att se något sådant. De små europeiska stater, som Katzenstein har undersökt, tycks fortfarande ha en viss handlingsfrihet, eftersom de har valt helt olika strategier under 1990-talet. Österrike är en ny EU-medlem som tillsammans med Benelux-länderna deltar fullt ut i EU. Danmark fick igenom viktiga undantag från Maastrichtfördraget, bl.a. EMU-projektet. Sverige är en ny medlem som inte har några bestående undantag, men som har gjort ett fördragsbrott när det gäller EMU. I Norge röstade folket nej till medlemskap, vilket innebar att EES-avtalet blev Norges form för integration. Schweiz deltar inte ens i denna samarbetsform, eftersom schweizarna i en folkomröstning sa nej till EES-avtalet. Däremot har Schweiz ändå anpassat delar av sin lagstiftning i förhållande till EU (Kux 1998).

Mot bakgrund av att dessa stater tidigare har anammat likartade strategier kan man fråga sig om handlingsfriheten för små europeiska stater i själva verket har ökat under 1990-talet, trots allt tal om globalisering? Eller är det inte internationella ekonomiska förhållanden som är avgörande för vilken integrationsväg som väljs? Kanske är det politiska faktorer som är avgörande, såsom den nationella elitens vilja att delta i det europeiska beslutsfattandet eller den nationella identitetens styrka (jämför Sverige och Norge). Om dessa olika vägval kommer att gälla även på längre sikt är osäkert. Ju fler stater som deltar i den stora integrationen desto starkare torde det *politiska* trycket bli på små europeiska stater att bli medlemmar, trots att de sedan tidigare har valt andra relationer till den Europeiska unionen. Å andra sidan kan det bero på i vilken riktning som det stora skeppet seglar.

En tolkning av globaliseringens innebörd och konsekvenser, som hämtar näring från de kritiska skolbildningarna, är vad jag kallar *det politiska globaliseringsbehovet*. Det politiska globaliseringsbehovet är en tolkning som fokuserar den nationella politiska elitens *behov* av omvärldsberoende för att kunna hantera svåra politiska problem på nationell nivå. Det är därför viktigt vem eller vilka som har makten att på nationell nivå definiera och beskriva globaliseringens och omvärldsberoendets karaktär. Bilden av en snabb globalisering och ett omfattande omvärldsberoende kan betonas starkt och upprepas för

att legitimera ”nödvändiga” politiska förändringar på nationell nivå. Trängda politiker kan därmed legitimera sin begränsade handlingskraft. Det kan göras trovärdigt att det inte har att göra med ointresse och passivitet, utan för politikerna tvingande omständigheter. Detta innebär att invanda rutiner kan ifrågasättas och att heliga kor eventuellt kan slaktas.

Efterkrigstidens expansionsepok – med stabil ekonomisk tillväxt och många välfärdsreformer – innebar för svensk del att politiker länge framstod som handlingskraftiga och pålitliga. Medborgarna var inte längre undersåtar utan hade efterhand lärt sig att ställa krav på sina makthavare. Under denna epok växte det fram en service-demokrati, med ett kontinuerligt förväntningstryck på politikerna att leverera nya beslut och reformer. Demokratins legitimitet baserades i hög grad på förmågan att leverera service och hantera viktiga samhällsproblem, inte minst arbetslöshet. Servicedemokratien kan i själva verket beskrivas som ett underförstått samhällskontrakt mellan svenska politiker och medborgare (Westerståhl 1956). Föreställningen att politik och demokrati handlar om att leverera i nuet institutionaliserades, vilket på sikt fick konsekvenser för finans- och penningpolitik. Budgetpolitiken ledde efter hand till en allt större statsskuld, kronan försvagades och devalverades vid flera tillfällen under 1970- och 80-talen. Svensk ekonomi fick allt oftare ekonomiska krissymptom som lindrades genom att problemen delvis vält-rades över på kommande generationer (statsskuld) och på andra länder (devalvering).

Under 1980-talet kunde vi både i media och bland partiföreträdare se en mer kritisk bild av medborgarna, ibland beskrivna som ”kravmaskiner”. Det framstod alltmer uppenbart att välorganiserade medborgare kunde sätta press på politikerna. De förtroendevalda fick en alltmer otacksam roll och medborgarnas misstro ökade, bl.a. när leveranser uteblev eller minskade. Trots ökad kritik mot politikerna försvann inte medborgarnas förväntningar. Det var snarare politikerna själva som lyfte fram perspektivet att de hade ett begränsat handlingsutrymme. Den verklighetsbeskrivningen började växa fram under 1990-talet i takt med ekonomiska problem och pågående europaintegration. På ca 10 år hade bilden av politikernas och demokratins handlingskraft förändrats radikalt. Den politiska eliten söker vägar till ett nytt, fungerande ”samhällskontrakt” med medborgarna. En viktig beståndsdel blev en mer insnävad politikerroll, som minskar möjligheten för medborgarna att ställa krav.

Trots att anpassningsargumentet har varit en dominerande tolkning av globaliseringen har ändå det politiska globaliseringsbehovet

kommit till uttryck som tolkningsperspektiv, exempelvis på ledarsidan i Dagens Nyheter:

Att lyfta upp en fråga till den övernationella nivån är ofta ett effektivt sätt att neutralisera inhemska kravmaskiner, som annars står i vägen för den nationellt bästa politiken. Inom EU kommer vi troligen att verka för att medlemsländerna ska avstå ännu mera av sin suveränitet än vad som skedde i Maastricht-överenskommelsen. Från Bryssel ser man ibland tydligare än från Stockholm vad som gagnar Sverige (DN, ledare 2/3 1994).

Det politiska globaliseringsbehovet är en tolkning som lyfter fram *politiska problem* snarare än ekonomiska, även om de politiska problemen efter hand har fått besvärliga ekonomiska konsekvenser. Eller som statsminister Göran Persson har uttryckt saken: ”Den som är satt i skuld är inte fri”. Vidare är det fråga om *interna/nationella problem* snarare än externa/internationella, även om våra hemlagade problem har lett till att olika externa aktörer granskar och ifrågasätter Sveriges politiska och ekonomiska utveckling.

Det är svårt att på vetenskapliga grunder hävda att det politiska globaliseringsbehovet är en bättre tolkning än anpassningsargumentet eller vice versa. Den ena tolkningen är knappast sannare än den andra. De är delvis kompletterande och bidrar på olika sätt till att kasta ljus över svensk demokrati och EU-integrationen. Anpassningsargumentet betonar globaliseringens generella drag som är giltiga för många stater, men kan inte samtidigt bidra till en förståelse av variationsrikedomen, exempelvis varför små europeiska stater har gjort så olikartade vägval. Denna variationsrikedom understryker behovet av ett förklaringsperspektiv som tar sin utgångspunkt i nationella politiska förhållanden.

Det är intressant att notera hur den populära svenska ”historie-skrivningen” skiljer sig åt under den gyllene efterkrigstiden och i dagens globaliseringsdiskussion. Efterkrigstidens framgångar tillskrev vi gärna oss själva med hjälp av nationella och politiska förklaringar, samtidigt har vi haft en tendens att skylla Sveriges moderna ekonomiska problem på externa ekonomiska krafter, såsom globala marknader samt internationella bankirer och kapitalister. Det är väl för övrigt ett ganska mänskligt beteendemönster....

Vilken demokrati?

Den svenska globaliseringsdiskussionen har som sagt varit nära förknippad med debatten om EU-medlemskap. Det har inneburit att debatten har blivit onödigt insnävd i olika avseenden, i synnerhet gäller detta demokratispekten. Det betyder att vi står dåligt rustade och är i behov av dels en bredare globaliseringsdiskussion (EU-medlemskap var inte den slutliga lösningen!), dels en mer öppen och problematiserande debatt om svensk demokrati i ett alltmer överstatligt EU.

Svagheten med den svenska EU-debatten var att ja-sidan i hög grad försummade att diskutera och analysera hur en ny form av demokrati kan byggas på de förutsättningar som ges av den Europeiska unionen. Handlingskraften kan eventuellt öka med ett medlemskap, men hur ska medborgarstyrelsen upprätthållas? Hur ska riksdagens försvagade ställning hanteras ("den postparlamentariska utmaningen")? Vad kan göras för att stärka medborgarinflytandet på byråkraternas bekostnad etc? Denna typ av frågor undveks av ja-företrädare, trots att de i och med medlemskapsambitionen kan sägas ha haft bevisbördan. Ja-förespråkarna om några borde väl ha tänkt igenom vilken demokrati de önskade sig i det nya Europa?

Nej-sidan slog vakt om den bestående demokratin, vars innebörd dock är oklar eftersom svensk demokrati genomgår en ganska snabb förändring. Medborgarna ändrar sitt beteende, partierna tappar terräng och många olika demokratiexperiment pågår. För många svenskar innebar nog sympatin för den bestående demokratin att man i praktiken slog vakt om den färdiga demokratiföreställningen; en demokratiföreställning som har utmanats och omprövats i olika avseenden under de senaste 20 åren.

Argumentationslinjerna från ja- respektive nej-sidan innebar sammantaget att vi blev EU-medlemmar utan en nationell diskussion om hur vi skulle bygga vår nya demokratiska framtid i EU. Nej-sidan förblev ofta vid det gamla, ja-sidan försummade diskussionen om det nya. Den diskussionen har även låtit vänta på sig efter det att vi blev medlemmar. I de bredare folklagren torde den färdiga demokratiföreställningen i hög grad finnas kvar, bl.a. därför att det har saknats alternativa demokrativisioner. Samtidigt som den traditionella demokratimetafören är seglivad och föga fruktbar för europeisk förhandlingspolitik deltar Sverige i ett fullskaligt politiskt integrationsexperiment vars demokratiska ambitioner och konsekvenser är oklara.

Vad vill de svenska partierna?

Vilka demokratistategier torgförs i dag av svenska riksdagspartier? Hur vill de utveckla det nya Europa i demokratihänseende?

Bland de svenska riksdagspartierna finns i dag flera olika positioner i förhållande till EU och demokratin. Demokratianalysen och kritiken är mer utvecklad hos vissa partier än hos andra, men inget parti ser EU som problemfritt vad gäller demokratiska aspekter. Samtliga partier förordar t.ex. en större öppenhet på EU-nivå och en subsidiaritetsprincip tolkad som närhetsprincip, det vill säga att beslut bör fattas på lägsta möjliga nivå.

Miljö- och vänsterpartiet är de två EU-kritiska partierna i Sverige, som driver frågan om ett svenskt utträde ur unionen. I vänsterpartiets EU-politiska program framhålls att den överstatliga beslutsmodell som EU bygger på måste avvisas. Vänsterpartiet vill se ett helt annat europeiskt samarbete där hela Europa ryms. Vi tror inte, fortsätter man, att det kan ske inom dagens EU vars färdriktning anses vara tydlig: "Överstatligheten ökas successivt och målet är att bilda en federation med kapitalmakt, elitstyre och marknadsfundamentalism som grund" (Vänsterpartiet 1999, s. 1). Vänsterpartiet vill gå en annan, demokratisk och mellanstatlig väg, understryker programmet och fortsätter: "Vi arbetar för att underifrån bygga ett demokratiskt samarbete i hela Europa och globalt – ett alternativ till EU och EMU" (Vänsterpartiet 1999, s. 2).

För miljöpartiet är det också en stark demokratikritik mot EU som ligger till grund för partiets målsättning att Sverige ska lämna unionen. Miljöpartiets partistyreelse framhåller – i sitt förslag till valplattform för EU-parlamentsvalet 1999 – att:

Bristen på demokrati är huvudskälet till varför det inte går att acceptera att så mycket makt överlämnas till EU. Miljöpartiets bedömning är dessutom att det endast till en del är möjligt att förändra EU för att uppnå en acceptabel demokratisk nivå. Därför anser vi att den bästa utvägen är att Sverige beslutar att inte längre vara med i EU och i stället väljer att söka andra samarbetsformer (Miljöpartiet 1999, s. 8).

Trots kritiken framhåller miljöpartiet att EU-parlamentet betyder mer än tidigare; att parlamentet kan påverka allt fler beslut. Samtidigt hävdas det att EU är fel spår, därför att EU anses utvecklas till en ny stat och internationell stormakt som, menar man, är farlig för Europa och världen. Det leder till säkerhetspolitiska risker och "att människor får allt mindre möjligheter att påverka framtiden" (Miljöpartiet 1999, s. 1). Det framstår något paradoxalt att å ena

sidan hävda att EU-parlamentsvalet är viktigt därför att parlamentet får alltmer inflytande och å andra sidan att argumentera för att EU:s utveckling leder till att människor får allt färre möjligheter att påverka framtiden.

Både miljö- och vänsterpartiet har hamnat i detta dilemma mellan att vidmakthålla kravet på utträde eller att acceptera medlemskapet och arbeta för en förändring inom unionens ram. Olika partiföreträdare kommer till olika slutsatser i detta avseende, men majoriteten i båda partierna står fast vid kravet på utträde samtidigt som man ändå ska arbeta politiskt inom unionen. Hos miljöpartiet framgår denna dubbla strategi tydligt:

Miljöpartiet strävar efter att Sverige ska lämna EU. Så länge vi är medlemmar ska vi dock arbeta för att utnyttja de möjligheter som finns, också inom EU, för att skapa en grönare värld. Vi kräver av oss själva och andra att vi anlägger ett globalt perspektiv när vi försöker lösa våra problem (Miljöpartiet 1999, s. 1).

En central fråga inför framtiden är hur mycket unionen kan förändras i en för dessa partier önskvärd riktning utan att inställningen till medlemskapet ändras. En mer avgörande aspekt, redan på kort sikt, är om svenska väljare upplever den dubbla strategin som trovärdig.

Övriga svenska riksdagspartier, (m, fp, kd, c och SAP), ställer sig positiva till ett fortsatt svenskt medlemskap i EU. Det finns dock viktiga skillnader mellan dessa partier i synen på hur EU bör utvecklas. Moderaterna och folkpartiet är de två mest EU-positiva partierna, som vill gå med i EMU. Kristdemokraterna, centerpartiet och socialdemokraterna vill avvakta EMU-deltagande, vilket motiveras på ett likartat sätt. För det första handlar det om projektets ekonomiska risker i form av bl.a. ökad arbetslöshet. För det andra framhålls behovet av en nationell demokratisk förankring i ett ordinarie val eller i en folkomröstning (och då räknar de inte med folkomröstningen om ett svenskt EU-medlemskap 1994). För det tredje påtalas risken för att EMU-medlemskapet leder till ökad överstatlighet och att den svenska demokratin får minskad betydelse. Det kan rentav innebära en utveckling mot en federal statsbildning.

Miljö- och vänsterpartiets EMU-kritik skiljer sig från de tre ovannämnda partiernas genom en mycket starkare fokusering på politisk-demokratiska aspekter. Miljöpartiet framhåller till exempel att införandet av en gemensam valuta är "ett politiskt projekt som har till syfte att bli en murbräcka och bereda vägen för det övergripande målet att skapa en förbundsstat av EU. Ur ekonomisk synvinkel har EMU ett mycket begränsat värde. Däremot finns stora

demokratiska risker förknippade med EMU-projektet” (Miljöpartiet 1999, s. 7).

Vi kan konstatera att partiernas grundläggande positioner i förhållande till EU-medlemskapet och unionens utveckling varierar. Hur beskrivs EU:s demokratiproblematik mer i detalj av partierna och vad har de för typ av demokratiseringsstrategier?

EU:s demokratiproblematik behandlas mest av de två EU-kritiska partierna, miljö- och vänsterpartiet. Miljöpartiet har ett tiosidigt förslag till valplattform inför EU-valet 1999 (*Miljöpartiets framtidsvision om EU och världen!*) och vänsterpartiet har ett EU-politiskt handlingsprogram på 15 sidor (*Ett demokratiskt alternativ till EU*).

I båda dessa dokument finns analys och kritik över flera sidor. Det handlar om svårigheten att demokratiskt förankra och kontrollera EU-politiken från nationell nivå, vilket i hög grad anses botten i tendensen till alltmer överstatlighet, en betydande byråkratisk centralstyrning samt brist på öppenhet. Alternativet för dessa partier är demokrati på nationell eller lägre nivå samt globalt samarbete. Den här typen av alternativ presenteras, men problematiseras inte. Det är anmärkningsvärt med tanke på att alternativet – om än tilltalande som idé – är oklart som konkret lösning och sannolikt svårt att förverkliga. Demokratin har problem även på andra beslutsnivåer än den europeiska och hur globalt samarbete kan ske i demokratiska former är en alltmer angelägen men också mycket svår fråga, som tarvar en hel del tänkande. Detta vaga alternativ står i bjärt kontrast till det handfasta EU-projektet. Utmaningen för EU-kritiska partier är att göra EU-alternativen trovärdiga, vilket borde föranleda att större uppmärksamhet ägnas just detta.

Vid sidan av alternativ till EU föreslår både miljö- och vänsterpartiet olika reformer i syfte att försöka demokratisera EU-politiken. Detta anses dock bara vara möjligt till en del, även om det är en hel rad förslag som lanseras. Vänsterpartiet vill bl.a. driva på för ökad öppenhet, minska överstatligheten samt återföra beslutsmakt till de nationella parlamenten. I miljöpartiets program framhålls att demokratiarbetet bör inriktas på att skapa en organisation med större öppenhet, insyn, minskad byråkrati och möjligheter att ställa valda politiker till ansvar. Vidare föreslås att en: ”genomgång borde genomföras med syfte att upprätta en lista på politiska områden som kan återlämnas till medlemsstaterna, eller kanske i vissa fall till bättre lämpade internationella organ. Varje enskild medlemsstat bör dessutom ha vetorätt i de allra flesta frågor som man väljer att fortsätta samarbeta kring” (Miljöpartiet 1999, s. 8).

Det finns begränsad information att tillgå om socialdemokraternas politik gällande EU och demokratin. Den som finns har dessutom en vag karaktär. Partiet har inget EU-politiskt handlingsprogram och partiprogrammet håller på att revideras. I ett studie- och diskussionsmaterial inför programrevisionen understryks snarast den socialdemokratiska osäkerheten om framtidens vägval när det gäller EU och demokratin. Det är en skrift ägnad att starta en bred diskussion, inte att ge svar och vägvisning (Socialdemokraterna 1998, s. 72–78). Det som framhålls på Socialdemokraternas hemsida och valplattformen inför EU-parlamentsvalet 1999 är framför allt innehållsliga frågor om bl.a. sysselsättning och miljö, men nästan ingenting sägs om demokratiproblem och demokratiseringsstrategier (Socialdemokraterna, 1999). Helt klart är dock att partiet slår vakt om den nationella demokratin, men är försiktiga med att formulera demokratiseringsreformer för EU-nivån. Undantaget är dock att partiet driver frågan om ökad öppenhet i EU:s beslutsfattande.

Centerpartiet betonar EU:s mellanstatliga karaktär och arbetar för ett aktivt och utvecklande alleuropeiskt samarbete mellan självständiga stater. Centerpartiet säger sig vilja verka för demokrati, öppenhet och decentralisering inom EU. Varje land ska, menar man, ha ”självklar rätt att gå före och fatta egna beslut om avgörande frågor som miljö, hälsa och säkerhet. Genom att decentralisera beslut till att fattas nära människorna och verka för ett aktivt deltagande kan EU utvecklas på bredden i stället för på höjden” (Centerpartiet, 1999).

Kristdemokraterna har ett europapolitiskt handlingsprogram som är relativt fylligt kring demokratifrågor. Kristdemokraternas demokratikritik är begränsad jämfört med mp och vp. Kritik finns framför allt mot den bristfälliga öppenheten. Kd är annars villigt att acceptera ett ökat inslag av majoritetsbeslut i EU därför att partiet är mycket angeläget om att utvidga medlemskretsen med stater från Central- och östeuropa. Andra viktiga demokratiseringsreformer handlar om ökad öppenhet och att stärka Europaparlamentets ställning så att det blir jämställt med rådet i lagstiftningsprocessen. Det finns en mindre rädsla för överstatlighet hos kristdemokraterna jämfört med t.ex. mp och vp. Kristdemokraternas förslag till ett förstärkt inflytande för den nationella nivån handlar om att subsidiaritetsprincipen förväntas kunna fungera som en närhetsprincip i praktiken. Vidare föreslår kd en modell som innebär att medlemsländernas nationella parlament systematiskt och omgående rådfrågas av sina regeringar inför lagstiftningsbeslut i rådet. Kommissionen bör

sända sina viktigare lagstiftningsförslag på remiss till de nationella parlamenten för yttrande, framhåller kristdemokraterna (Kristdemokraterna 1998, s. 1 och 7).

Folkpartiets demokratiperspektiv på EU framgår av partiprogrammets avsnitt: Att förvalta medborgarnas förtroende. Folkpartiets demokratikritik är inriktad på den bristande öppenheten och att ansvarsfördelningen mellan medlemsstater och unionen inte är preciserad på ett tillfredsställande sätt. I andra avseenden finns en positiv grundton till demokratin på EU-nivå och flera förslag antyder en federal utveckling. Folkpartiet vill att både de nationella parlamenten och det direktvalda EU-parlamentet får ökad makt. De nationella parlamenten bör få mer makt genom en tillämpning av närhetsprincipen och genom att EU:s möjlighet att ta till sig nya politiska områden, med hänvisning till den inre marknaden, avskaffas. Folkpartiet vill att EU-parlamentet likställs med ministerrådet i lagstiftningsfrågor och att de båda organen betraktas som två delar i ett tvåkammarsparlament. Vidare menar man att EU-parlamentet – i frågor som är avgörande för unionens framtid – bör kunna anordna rådgivande europeiska folkomröstningar enligt principen en medborgare – en röst. Dessutom föreslår folkpartiet att EU bör få ökade möjligheter att fatta beslut med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet när det gäller utrikes- och säkerhetspolitik, asyl- och invandringspolitik, gränsöverskridande miljöproblem och bekämpande av internationell brottslighet. Krav på enhällighet bör, menar man, begränsas till ett fåtal ärenden som ändringar i EU:s konstitution och upptagande av nya medlemmar.

I moderaternas Europapolitik heter det att den ”demokratiska kontrollen utövas nationellt gentemot varje regering, men också av Europaparlamentet. En förstärkning av parlamentets möjlighet att fullgöra denna uppgift skulle vara till fördel för de europeiska beslutens kvalitet och förankring” (Moderaterna 1999, s. 1). Vissa förändringar tycks dock vara på gång i den moderata EU-politiken. I ett veckobrev i mitten av januari 1999 bejakar Carl Bildt en gemensam europeisk demokrati. Bildt har som ett föredöme framhållit det tal som den tyske utrikesministern Joschka Fischer, partiledare för de gröna, nyligen höll inför EU-parlamentet. Fischer sade sig vilja ha en politisk union, enkla majoritetsbeslut i ministerrådet och ett EU-parlament med väsentligt utökad makt. I veckobrevet kommenterar Bildt Fischers uppfattning: ”Jag tillhör också de som tror att euron måste följas av nya framsteg i det politiska samarbetet på en rad olika områden. Jag begriper inte de som är rädda för att bygga en starkare europeisk demokrati.” I Svenska Dagbladets ledarkom-

mentar till detta veckobrev framhålls att Carl Bildts uttalanden om EU:s framtid är radikala i såväl svensk som europeisk debatt. Att döma av Svenska Dagbladets bedömning är det snarast en tidsfråga innan moderaterna har en ny Europapolitik när det gäller demokratifrågan:

Det skapar naturligtvis ett behov av genomgripande diskussion, inte minst inom moderaterna. Slutmålet måste rimligen vara en revidering av partiets olika program så att de överensstämmer med den nya linjen. Val till EU-parlamentet hålls redan i vår så det brådskar (SvD, ledare, 1999-01-19).

Demokratiseringsparadoxer

Jämförelsen av partiernas problembild och demokratiseringsidéer ger ett paradoxalt intryck. En första paradox är att partiernas beskrivning av EU-politikens demokratiproblematik varierar i hög grad, samtidigt som de ändå slår vakt om den nationella demokratin och är relativt försiktiga när det gäller idéer och förslag om att utveckla en mer europeisk demokrati. Den huvudsakliga lösningen på demokratifrågan är alltså regeringsformens folkstyrelsemodell både för de som vill fördjupa Sveriges engagemang i EU och för de som vill se ett formellt utträde ur unionen. Det är endast folkpartiet och moderaterna som delvis avviker från detta mönster.

En andra paradox är att EU-positiva partier problematiserar demokratifrågan i betydligt mindre grad än EU-kritiska partier som vill lämna unionen (mp och vp). Dessa partier framstår otydliga genom lanseringen av förslag som dels riktar in sig på EU-nivån, dels handlar om att lämna unionen och renodla den nationella demokratin. De EU-positiva partierna som ser Sveriges framtid inom den Europeiska unionen är otydliga på ett annat sätt: De synar inte korten när det gäller demokratin framtid i en alltmer överstatlig union. Demokrati-strategin för dessa partier är på kort sikt att förankra och kontrollera EU-politiken från nationell nivå. Demokrati-problematiken är dock redan i dag allvarlig (Olsson, 1999). Mycket talar också för att den nationella strategin undermineras efterhand ju mer överstatlig som EU-politiken blir. Strategin blir särskilt problematisk i relation till EMU. Mot bakgrund av att EMU är en del av unionsfördraget och har funnits med i EU:s utvecklingsarbete från tidigt 1990-tal framstår de EU-positiva partiernas demokrati-strategi minst sagt kortsiktig.

En tredje paradox är att EU-kritiska politiker i olika partier ofta har radikalast idéer om hur EU-politikens form och innehåll bör förändras i en konstruktiv riktning, men samtidigt skulle många av dem helst vilja slippa unionen och de anses inte heller vara riktigt rumsrena av EU-positiva krafter. Detta förhållande blir alltmer problematiskt ju viktigare EU blir för det svenska politikskapandet. Hur långtgående kan den svenska EU-integrationen bli utan att en politik för utträde ur unionen omprövas? Hur EU-kritisk får en enskild politiker vara som kandiderar till politiska uppdrag i unionen? Politiker och partier som vill förändra ett politiskt system med demokratiska medel måste rimligen betraktas som demokratiskt rumsrena. Däremot är det kanske inte politiskt korrekt i alla läger, men det är en helt annan sak. Det är nog en betydligt större risk för att EU blir ett alltför konsensusinriktat politiskt system ("ja-sägar-demokrati"), snarare än att en liten minoritet EU-kritiska politiker skulle kunna eller ens vilja obstruera det EU-politiska vardagsarbetet.

Vi kan konstatera att svenska partier för fram en hel del kritik mot demokratibrister i EU-politiken. Dessutom finns en hel rad idéer och förslag, som syftar till att demokratisera EU. Lite tillsatsat kan vi säga att det finns flera olika önskelistor, vilkas möjligheter att förverkligas är oklara och i flera fall sannolikt orealistiska. Avståndet mellan den önskvärda och möjliga demokratin har blivit betydligt längre i och med inträdet i EU. Även om det skulle finnas en nationell linje som svenska partier kunde samlas kring skulle den svenska stämman höras svagt. Sveriges framtida demokrati kommer inte att byggas efter nationella ritningar, utan skapas interaktivt i den europeiska integrationsprocessen. Det är därför angeläget att inte enbart skissera den önskvärda demokratin, utan också att försöka bedöma vilka demokratiska framtider som är möjliga.

Nationell eller europeisk demokrati?

Två principiellt olika vägval är tänkbara när det gäller svensk demokrati i relation till Europeiska unionen. Vi kan antingen se *den nationella demokratin* som den huvudsakliga modellen eller så kan vi hävda att det är nödvändigt med en grundläggande *demokratisering på europeisk nivå*. (SOU 1998:124; SOU 1998:145). Dessa vägval kan formuleras som två tydliga alternativ: statsförbund eller förbundsstat. Statsförbund är mellanstatligt samarbete mellan suveräna stater, medan en förbundsstat är ett konstitutionellt definierat makt-

delningssystem som innebär att staterna har givit upp sin suveränitet och blivit delstater i en union. En central fråga – inte minst från den något försiktiga svenska horisonten – är om det finns en tredje väg.

Vi har i föregående avsnitt sett att de svenska partierna vill säkra en demokratisk kontroll av EU-politiken från nationell nivå i huvudsak. Möjligen kompletterar folkpartiet och moderaterna denna linje med en viss öppenhet för tanken på demokrati på europeisk nivå. Den dominerande svenska EU-linjen – som framgår tydligt hos socialdemokraterna – är alltså europeisk politik via nationell demokrati.

Även EU-kritiska partier och debattörer ser den nationella demokratin som den givna lösningen, men den anses inte räcka för att kunna kontrollera den överstatliga EU-politiken (första pelaren). Det demokratiska underskottet bedöms vara så allvarligt att det över huvud taget är svårt att tänka sig något annat alternativ än att åternationalisera den europeiska politiken. Den motsatta demokratiseringsstrategin – att överlåta beslutsmyndighet till EU-parlamentet och utveckla en förbundsstat – anses inte vara odemokratisk som idé, utan snarare orealistisk eftersom det saknas en gemensam europeisk identitet. Folkstyre förutsätter ett folk men det finns inte ett utan många europeiska folk. Demokratiseringsreformer inom ramen för nuvarande EU-system lyfts i och för sig också fram (t.ex. att stärka nationella parlament, fler folkomröstningar etc.), men dessa anses inte kunna tackla det demokratiska underskottet på ett tillfredsställande sätt. Förslagen kan bidra till att göra det demokratiska underskottet mindre allvarligt, men de anses inte kunna lösa problemet.

I svensk debatt är det sällsynt med federalister som förespråkar någon form av europeisk förbundsstat. Strategin anses av de flesta partier och debattörer vara orealistisk med tanke på svenska folkets EU-skepsis och frånvaron av en europeisk identitet. Vi kan nästan tala om en ohelig allians här mellan partier som är positiva respektive kritiska till EU. I kommittédirektiven till Demokratiutredningen heter det att utredningen har att överväga, inte om, utan ”hur Sverige – inom ramen för EU:s nuvarande beslutsformer – kan förbättra de svenska medborgarnas inflytande över och delaktighet i samarbetet inom EU”.

Fokuseringen på den nationella demokratin är långtifrån oproblematiserad med tanke på att det europeiska integrationsexperimentet i flera avseenden utmanar den färdiga demokratiföreställningen. Den färdiga demokratin partibaserade representativitet utmanas, dels på grund av att flera svenska partier har svårt att hantera Europafrågan med påföljd att opinionsbildningen blir svag, dels därför att

politikskapandet i Europafrågorna i hög grad sker i byråkratiska och europeiska sammanhang. Det har blivit ett starkt "baksug" i den svenska folkstyrelsen som innebär att svenska partier får anpassa sig till andras politiska initiativ snarare än att själva påverka den svenska samhällsutvecklingen. Detta innebär att den färdiga demokratis betoning av politisk styrning och en politik-förvaltningsdualism får en påfallande idealistisk karaktär som inte har särskilt mycket med verkligheten att göra.

En ytterligare aspekt är att den färdiga demokratis distinktion mellan form och innehåll inte kan upprätthållas i den europeiska integrationsprocessen. EU är i ett formativt skede vars sannolika varaktighet är svårbedömd. Kanhända kommer EU-politikens innehåll och form alltid stå i mer eller mindre tät interaktion med varandra. Politikens handlingskraft och effektivitet betonas av de flesta inblandade aktörer. Vissa politiska krafter upplever att överstatlighet är en styggelse för vissa politiska frågor, men ser det som en möjlighet för andra politikområden. För andra politiska riktningar kan de politiska preferenserna vara motsatta. Miljöpartiet i Sverige förespråkar att enbart beslut gällande gränsöverskridande miljöproblem och mänskliga rättigheter ska få tas genom överstatliga beslut. Andra svenska partier vill ha betydligt mer inslag av överstatlighet.

Det är möjligt att den nationella demokratin kan fungera som kontrollinstrument för EU-politiken, men då bör vi vara medvetna om att det är en annan typ av nationell demokrati än den vi vände oss vid under efterkrigstiden. Den färdiga demokratin som föreställning lever nog i viss utsträckning kvar, men som praktik är den starkt anfränt.

Demokrati på europeisk nivå kan anta flera olika former, vilket är värt att reflektera över. Inte minst med tanke på att vi befinner oss i något av en experimentell demokratiepok. Två tänkbara modeller, som här ska beröras, är *europaisk parlamentarisk demokrati* respektive *presidentsystem* (Lord, 1998, s. 130–132). I den parlamentariska modellen utses kommissionen genom ett enkelt majoritetsbeslut av EU-parlamentet, vars förtroende kommissionen måste ha även kontinuerligt. Detta skulle innebära att den verkställande makten på europeisk nivå skulle få ett tydligare ansvar i förhållande till EU-parlamentet. Det skulle i sin tur kunna bidra till en stärkt ställning för väljarna genom en större möjlighet att utöva inflytande och utkräva ansvar. Europapolitiken skulle i och med detta bli mer intressant för partier, väljare och media. Europaparlamentsvalet skulle bli ett val att räkna med. Å andra sidan skulle medborgarna i enskilda länder tvingas att acceptera överstatliga beslut som endast

bygger på en enkel majoritet i EU-parlamentet. Det skulle kunna betyda att en viss politisk linje skulle dominera Europapolitiken under flera år, med påföljd att majoritetsuppfattningar på nationell nivå skulle hamna i minoritet och tvingas acceptera fattade beslut.

I presidentmodellen väljs en EU-president direkt av europamedborgarna. Presidenten skulle vara chef för EU:s exekutivmakt: kommissionen. Medborgarna skulle därmed få möjlighet att välja och utkräva ansvar av en central makthavare i EU. Detta skulle sannolikt betyda en tydligare åtskillnad mellan europeiska och nationella valrörelser. Det skulle ge särskilt goda förutsättningar för en livaktig konkurrens mellan presidentkandidaterna med paneuropeiska partier i en framträdande roll i samband med valrörelsen ("väljarmaskiner"). Detta alternativ kan framstå som en ännu starkare "majoritetsmodell", där en enda person kan hävda en demokratisk legitimitet baserad på väljarstöd från en majoritet av europamedborgarna. EU-parlamentet, vars beslut kan bygga på skiftande majoriteter, skulle i detta fall kunna ha en relativt stark ställning och fungera som en motvikt i förhållande till presidenten. Det skulle alltså vara fråga om en europeisk maktindelning med tydliga drag av USA:s demokratiska system.

För båda dessa demokratimodeller på europeisk nivå gäller att deras faktiska karaktär i hög grad skulle avgöras av hur kompetens- och maktfördelningen skulle se ut mellan olika institutioner, inte minst mellan de europeiska och nationella institutionerna.

Dessa modeller är i dag inte politiskt gångbara i Sverige. Därmed kan de betraktas som orealistiska. Frågan är dock om den svenska "samlingen" kring vår existerande, nationella demokrati är mer fruktbar och realistisk mot bakgrund av dynamiken i EU-integrationen. Ju mer integrerat Sverige blir, desto svårare blir det sannolikt att hävda EU-kritikernas strategi att åternationalisera, såvida inte unionen ställs inför mycket stora och svårhanterade problem som leder till en betydande misstro mot unionens beslutskapacitet. Om EU-projektet däremot lyckas någorlunda kommer sannolikt den nationella reträttvägen att växa igen och upplevas orealistisk och förlegad. EU-dynamiken – inte minst i form av EMU och östutvidgningen – kan också på goda grunder hävdas innebära att den nationella demokratistrategin *inom* EU undermineras, det vill säga den dominerande svenska linjen i dagsläget. Vid vilken punkt i integrationsprocessen blir en mer europeisk demokrati nödvändig? Är vi inte redan där i och med EMU-projektet eller har Sverige funnit en tredje väg mellan nationellt unionsutträde och europeisk federation?

Den europeiska integrationstraditionen talar för att det inte kan bli fråga om bestående undantag för enskilda stater, utan att medlemsstaternas integration varierar med avseende på tempo och timing. Samtidigt kan enkla trendframskrivningar av detta slag vara särskilt osäkra när det gäller ett unikt integrationsprojekt som EU. Det har ju dessutom under det senaste decenniet talats en hel del om möjligheten att utveckla EU på ett mer variationsrikt sätt, där bara vissa stater fördjupar samarbetet. Det kan exempelvis gälla säkerhetspolitiken med Frankrike och Tyskland som integrationslokomotiv. Underförstått är nog ändå att ett ytterligare steg i integrationen, som uppfattas bli framgångsrik, kommer att leda till att även avvaktande och skeptiska stater följer efter så småningom.

Det finns dock inget som hindrar att stater som är skeptiska till överstatlighet, till exempel Danmark, Storbritannien och Sverige, väljer att ställa sig utanför den fortsatta integrationen i några grundläggande avseenden, trots att det i vissa fall kan vara fråga om fördragsbrott. Integrationens större steg kan i praktiken ses som en *politisk* integration, som bygger på att grundläggande nationella intressen inte utmanas och att det finns ett folkligt stöd.

Stater som bromsar en fortsatt integration bidrar till att den Europeiska unionen sannolikt utvecklas längs en tredje väg mellan teoretiskt renodlade alternativ i form av mellanstatligt samarbete respektive federal statsbildning. Det innebär paradoxalt nog att kända demokratimodeller framstår som orealistiska och att en möjlig demokratisk reformering nog måste sökas längs otrampade stigar. Samtidigt som detta nog känns osäkert för många kan just en "oren" lösning visa sig vara robust. När det är svårt att finna en enkel och entydig demokratimodell för den komplexa EU-politiken kan det vara klokt att medvetet välja en mer sammansatt lösning: en rimlig andrahandslösning som ingen älskar men som många kan leva med.

Det är tveksamt om vi över huvud taget kan tala om ett val av demokratiskt system. EU-integrationen kännetecknas av en politisk dynamik som bland annat tar sig uttryck i initiativ kring sakfrågor och en kamp i utdragna förhandlingsprocesser snarare än rationella val av demokratireformer. Politikens innehåll är i fokus och de demokratiska spelreglerna anpassas efter EU-politikens kontinuerligt förändrade förhållanden. Vi kan med andra ord tala om EU-integrationen som ett politiskt experiment snarare än ett demokratiskt, men frågan är hur länge till.

Denna svenska villrådighet kring EU och demokratin kan ses mot bakgrund av ett relativt starkt politiskt globaliseringsbehov i

Sverige. Det är ingen enkel uppgift att förändra den gyllene epokens "samhällskontrakt"; att ifrågasätta invanda medborgar- och politikerroller. EU blev en lösning när det gällde att göra uppbrott från det gamla. Men om och hur EU kan bli en lösning för det nya Sverige, när det gäller globaliseringsfrågan och den demokratiska förnyelsen, är fortfarande en obesvarad fråga. I vilken utsträckning som Sverige är autonomt i dessa avseenden – och bestämmer över sitt eget öde – är även det en öppen fråga som forskare, medborgare, politiker och debattörer bör ägna mycket tankemöda.

Referenser

- Amoore, Louise m. fl. (1997) "Overturning 'Globalisation': Resisting the Teleological, Reclaiming the 'Political'", i *New Political Economy*, Vol. 2, No. 1, 1997
- Cerny, Phillip G. (1994) "The Infrastructure of the infrastructure? Towards 'embedded financial orthodoxy' in the international political economy", in: Palan, R. & Gills, B. (eds.), *Transcending the State-Global Divide: A Neostructuralist Agenda in International Relations*, Lynne Rienner
- Cox, Andrew (1986) "The state-finance-industry relationship in comparative perspective", in: Cox, Robert. (Ed), *The State, Finance and Industry*. Harvester/Wheatsheaf
- Garret, G. & Lange, P. (1991) "Political Responses to Interdependence: What's 'Left' for the Left?" *International Organisation*, Vol. 45. No. 4
- Gustafsson, Agne (1982) *Kommunal självstyrelse*. Malmö: Liber Förlag
- Hirst, Paul & Thompson, Grahame (1996) *Globalization in Question*. Cambridge: Polity Press
- Jacobsson, Kerstin (1997) *Så gott som demokrati. Om demokrati-frågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa bokförlag
- Katzenstein, Peter (1985) *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. London: Cornell University Press
- Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Krasner, Stephen D. (1985) *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley: University of California Press
- Kux, Stephan (1998) "Switzerland: Adjustment Despite Deadlock", i Hanf, Kenneth & Soetendorp, Ben. (eds.). 1998. *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London: Longman
- Lord, Christopher (1998) *Democracy in the European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press
- Martin, Hans-Peter och Schumann, Harald (1997) *Globaliseringsfällan. Angreppet på demokrati och välfärd*. Eslöv: Symposion

- Olsson, Jan (1999) *EU och demokratin från svensk horisont*. Lund: Studentlitteratur
- Panitch, Leo (1994) "Globalisation and the State", *Socialist Register: Between Globalism and Nationalism*. Merlin Press
- Reich, Robert (1992) *The Work of Nations: Preparing Ourselves for the 21st Century Capitalism*. New York: Knopf. Vintage Books
- Ruigrok, Winifried & van Tulder, Rob (1995) *The Logic of International Restructuring: The Management of Dependencies in Rival Industrial Complexes*. London: Routledge
- Sassen, Saskia (1995) "The State and the Global City: Notes Towards a Conception of Place Centred Governance", *Competition and Change: The Journal of Global Business and Political Economy*, Vol. No. 1
- Strange, Susan (1990) "Finance, Information and Power", *Review of International Studies*, Vol. 16 No. 2
- Strange, Susan (1995) "The Defective State", *Daedalus*, Vol. 124, No. 2
- Zysman, John (1996) "The Myth of a 'Global' Economy: Enduring National Foundations and Emerging Regional Realities", *New Political Economy*, Vol. 1, No. 2
- Westerståhl, Jörgen (1956) "Servicedemokrati", *Dagens Nyheter*, 4 augusti

Tidningar

- Dagens Nyheter, ledare, 1994-03-02
- Dagens Nyheter, DN-debatt, 1999-01-05
- Dagens Nyheter, DN-debatt, 1999-01-25
- Svenska Dagbladet, 21/5, 1993
- Svenska Dagbladet, 31/12, 1998
- Svenska Dagbladet, ledare, 19/1, 1999

Partimaterial och övrigt material

- Arbetsordning för övervakningskommittén i Mål 2 Bergslagen
1995–1999

Folkpartiets partiprogram 1997. Avsnitt: ”Att förvalta medborgarnas förtroende”

Kristdemokraterna 1998, *Europapolitiskt handlingsprogram*

Miljöpartiets valplattform inför EU-parlamentsvalet 1999: *Miljöpartiets framtidsvision om EU och världen!*

Socialdemokraterna 1998, *Socialdemokratins program. Ett studie- och diskussionsmaterial inför programrevisionen*

Socialdemokraternas valplattform inför EU-parlamentsvalet 1999

Vänsterpartiet 1999, förslag till EU-politiska handlingsprogram från partistyrelsen: Ett demokratiskt alternativ till Europa

SOU 1998:124

SOU 1998:145

Partiernas hemsidor

Centerpartiets hemsida, jan. 1999: <http://fc.centerpartiet.se>

Folkpartiets hemsida jan. 1999: <http://dns.folkpartiet.se>

Kristdemokraternas hemsida jan. 1999:
<http://www.kristdemokrati.se>

Miljöpartiets hemsida jan. 1999: <http://www.mp.se>

Moderaternas hemsida jan. 1999: <http://www.moderat.se>

Socialdemokraternas hemsida jan. 1999: <http://www.sap.se>

Vänsterpartiets hemsida jan. 1999: <http://www.vansterpartiet.se>

Nätverkens Europa

Christer Jönsson

Sverige är en del av Europa. Aldrig tidigare i modern tid har väl detta förhållande framgått med sådan skärpa som i dag, då den Europeiska Unionen (EU) utgör en väsentlig del av vår politiska verklighet och eventuellt svenskt deltagande i valutasamarbetet (EMU) står högt på den politiska dagordningen. I dagens läge kan man helt enkelt inte diskutera makt och demokrati i Sverige isolerat utan att sätta in frågeställningarna i ett större europeiskt sammanhang. I detta vidgade perspektiv handlar frågorna mindre om ojämlik maktfördelning och demokratibrister inom landets gränser utan mera om statens förändrade roll och demokratins förutsättningar i en värld, där statsgränserna spelar en mindre dominerande roll. Kan man i den europeiska dynamiken under senare år skönja mönster, som ger en antydning om statens och demokratins framtida utveckling?

Ett försök att besvara den frågan kräver en kringgående rörelse. Jag kommer således att inledningsvis ställa ett antal frågor kring den moderna, suveräna staten som demokratins territoriella ram. Varför har staten visat sig så framgångsrik i jämförelse med andra organisationsformer? Varför uppfattar vi nationalstaten som demokratins naturliga "demos"?¹ Och vad innebär egentligen statens suveränitet? Därefter diskuterar jag nätverk som en alternativ organisationsform, som överskrider statens territoriella begränsningar. Framväxten av olika nätverk över statsgränserna i Europa kommer därvid i fokus. Vilka konsekvenser får "nätverkens Europa" för Sverige i synnerhet samt för statens roll och demokratins styrka mera generellt?

Kartritarens dilemma

Tre samtidiga och sammanflätade processer, som vi vanligen försöker fånga under rubrikerna "globalisering", "europeisk integration" och "det kalla krigets slut", har omvandlat det europeiska politiska

landskapet under det senaste decenniet. Den tidigare så stabila politiska kartan har ersatts av dynamik och osäkerhet. Sovjetimperiets sammanbrott gav upphov till flera nya statsbildningar, en kaotisk situation på Balkanhalvön och upplösning av etablerade alliansmönster. Intensifieringen av integrationen inom EU har medfört att övernationella institutioner växt fram, samtidigt som den regionala autonomi ökat. Pågående projekt att ytterligare fördjupa och bredda den europeiska integrationen, såsom EMU och östutvidgningen, reser samtidigt en rad frågor om den framtida europeiska kartan. Slutligen är effekterna av globaliseringen, hur man nu än vill definiera den, föremål för intensiv debatt. Frågan gäller här statens betydelse och framtida roll, själva grundvalen i de politiska kartor vi vant oss vid.

Dessa och andra förändringar skapar problem för den som i dag vill rita Europas karta. Svunnen är den tid, då gränsdragningen mellan Europas stater var stabil och oomtvistad och då man genom att utmåla Natos och Warszawapaktens medlemsstater i olika färger kunde åskådliggöra de avgörande politiska konstellationerna på kontinenten. Dagens kartritare måste inte bara anpassa sig till ständiga förändringar utan behöver också ta ställning till en rad besvärliga frågor. Hur kan man avbilda EU-dynamiken? Vilka regioner förtjänar att utmärkas på Europakartan? Ännu mera fundamental är frågan, hur informativ en karta baserad på statsgränser är och hur man på kartan kan beskriva de i dag så viktiga flödena över statsgränserna.

En del historiker menar, att en jämförelse av kartor strax före och strax efter första världskriget kanske är mera informativa än en mera samtida karta vad beträffar nutida politiska realiteter i Europa. Andra vill gå tillbaka ännu längre i historien och ser paralleller mellan dagens utveckling och det medeltida Europa. De lägger då tonvikten vid den geopolitiska osäkerheten, motsägelsefulla tendenser till såväl centralisering som decentralisering och konkurrerande politiska organisationsformer efter det kalla krigets slut, samtidigt som de pekar på förändringar i lojaliteten gentemot staten bland dagens européer. För dagens såväl som medeltidens européer ter det sig naturligt att ha ett flertal, delvis sammanfallande identiteter.² Andra åter talar om ett framväxande "regionernas Europa". De anspelar då främst på olika initiativ till regional samverkan inom EU:s ram, men hänvisar även till att Europa varit en kontinent av städer och regioner långt innan dagens statsgränser fixerades.³ Både vad gäller den nya medeltiden och regionernas Europa rör det sig om förenklingar, som knappast kan sägas ge en tillfredsställande beskrivning av verk-

ligheten utan framför allt ger en antydning om hur komplex och mångfacetterad dagens europeiska politiska karta är. Uttrycken kan också ses som ett ifrågasättande av statens centrala roll, själva grundstenen i vår invanda världsbild.

Staten i fokus

En grundläggande premiss för allt vårt tänkande kring politik, ekonomi och samhällsliv gäller uppdelningen av världen i suveräna stater, som tillsammans täcker jordens landyta och angränsande vatten men vars territorier aldrig sammanfaller. De tydliga och lagfästa gränserna mellan staternas territorier får även karaktären av intellektuella gränser. De flesta akademiska ämnen upprätthåller t.ex. en klar distinktion mellan vad som händer inom statens gränser och aktiviteter som sträcker sig över statsgränserna och hänförs till internationella relationer. Ämnesbeteckningar som statsvetenskap, nationalekonomi och statistik vittnar om statens centrala roll i fråga om att sortera upp vårt vetande. Även om vi kanske inte omedelbart tänker på det, har ordet statistik samma språkliga ursprung som stat. Sammanställningen av statistik och annan information sker ju också företrädesvis på nationell nivå. Kort sagt har vi kommit att ta staten för given, och indelningen i suveräna stater behärskar medvetet eller omedvetet vårt tänkande.

I dag finns det en växande skara forskare, som från olika utgångspunkter problematiserar den suveräna staten. De befinner sig på sätt och vis i samma situation som de tänkare under senmedeltiden, som var vana vid att påvedöme eller imperium var de naturliga politiska organisationsformerna. De kunde möjligen inse, att någonting nytt höll på att växa fram – den moderna staten – men de saknade begrepp och kategorier för att förstå detta nya fenomen. På samma sätt finns det många iakttagare, som i dag ifrågasätter statens centrala roll men som har svårare att formulera eller komma överens om hur den nya internationella ordningen skall karakteriseras.

Det har sagts om staten, att den egentligen är osynlig: ”den måste personifieras innan den kan bli sedd, symboliseras innan den kan bli älskad, fantiseras innan den kan bli förstådd”.⁴ En rik flora av metaforer och symboler har bidragit till att etablera statens centrala ställning i vår föreställningsvärld. Personifieringen av staten är kanske den mest grundläggande metaforen, som vi knappast klarar oss utan när vi talar om staten. Om vi över huvud taget vill förstå eller förutsäga statens beteende, måste vi antaga att den har psykologiska

egenskaper av det slag vi känner till genom introspektion eller genom umgänget med våra medmänniskor. Stater/personer är delar av ett större samhälle, i relation till varandra kan de betecknas som vänner, fiender, grannar, bundsförvanter, beskyddare, klienter osv. Stater uppträder på ett visst sätt, de uttrycker sina intressen, de tolkar varandras beteende, de reagerar på olika händelser i sin omgivning. Vi tillskriver stater olika personligheter – de kan vara pålitliga eller opålitliga, aggressiva eller fredliga, starka eller svaga, beslutsamma eller vankelmodiga, samarbetsvilliga eller motsträviga osv. Även om den här typen av språkbruk kan försvaras som stenografiska uttryck för de personer som agerar i statens namn, kommer den grundläggande metaforen ”staten som person” ändå att färga vårt tänkande om staten och mellanstatliga relationer.

Staten som hem är en annan vanlig och inflytelserik metafor och symbol. Statens territorium är ett hem, som behöver skyddas från inkräktare. Denna rumsliga metafor frammanar en bild av en begränsad, inhägnad rymd med otvetydig gräns mellan insida och utsida. Inom hemmet råder en samhörighet och solidaritet, från vilken de som befinner sig utanför är uteslutna. Uttryck som ”fädernesland”, ”modersmål”, ”Moder Svea” och framför allt ”folkhemmet” reflekterar denna slagkraftiga metafor. Statens suveränitet handlar då bildligt talat om hemmets helgd och skydd mot hemfridsbrott.

Båda dessa metaforiska uttryck för staten som person och hem förefaller enligt språkforskare ha ett gemensamt ursprung i en slags förbegreppslig föreställning om ”behållare”, som på många olika sätt återspeglas i vårt vardagsspråk. Den har tre komponenter: ett inre, en gränsyta och ett yttre. Denna föreställning präglar vårt förhållningssätt till såväl människokroppen som staten. Staten som person och staten som hem är dessutom systematiska metaforer i den bemärkelsen, att de ligger till grund för en serie sammanhängande språkliga uttryck, utan vilka vi knappast kan tala eller tänka kring staten. På samma gång begränsar de vårt synfält. Systematiska metaforer framhäver vissa aspekter av det fenomen de hänför sig till men gör oss samtidigt blinda för andra aspekter. Vårt bruk av den här typen av metaforer är oftast omedvetet. Med långvarig och flitig användning kommer de att uppfattas som naturliga och oundvikliga, vilket de naturligtvis inte är. Man kan alltid finna alternativa metaforer, och nytänkande kräver ofta just detta.⁵

Personifiering av staten gör det naturligt att se staten som en kalkylerande aktör, och hem-metaforen får oss att ta statens exklusiva äganderätt till det egna territoriet för given. Jag skall i det här kapitlet pröva en alternativ nätverks-metafor på dagens europeiska –

och därmed svenska – politiska realiteter, som ger en annan bild av politisk organisering. Nätverk överskrider territoriella gränser och frammanar en bild av öppna snarare än slutna system, av horisontella, decentraliserade snarare än vertikala, hierarkiska organisationsformer. Men låt oss först se hur staten uppnått sin dominerande position i konkurrens med andra organisationsformer. Även om vårt sätt att tala om politiska fenomen som stater bidrar till att forma dem, finns det mera materiella faktorer bakom statens framväxt. Det är svårt att förstå dagens diskussion om statens framtida öde utan en kort historisk tillbakablick.

Den framgångsrika staten

Den westfaliska freden 1648 framställs ofta som den suveräna statens födelse. Fredsfördraget, som gjorde slut på det trettioåriga kriget, ses som en viktig historisk brytpunkt. Freden får symbolisera medeltidens slut och det moderna statssystemets begynnelse. Även om feodala strukturer, imperier och kyrkan förlorade sina politiska maktpositioner med den westfaliska freden, fortsatte de att påverka europeisk politik under lång tid. Och visst fanns det statsliknande enheter långt före den westfaliska freden. Men det kan ändå vara meningsfullt att gå tillbaka till 1600-talets mitt för att söka svar på varför staten och inte konkurrerande alternativ kom att bli den dominerande organisationsformen, först i Europa och så småningom i hela världen.

Forskare på detta område är ganska eniga om att den moderna staten är ett resultat av historiska tillfälligheter snarare än planmässighet. Staten kan inte ses som slutpunkten på en enkelriktad, oundviklig historisk process. Inte heller var den en produkt av mäktiga härskares uppfinningsrikedom. Därutöver råder det också enighet kring två andra slutsatser: dels att det var avgörande förändringar i den yttre omgivningen som gjorde de medeltida organisationsformerna föråldrade och gynnade staten, dels att städerna eller stadsstaterna tillsammans med stadsförbund av Hansans typ utgjorde statens viktigaste konkurrenter. Däremot är forskarna oense i fråga om vilka förändringar i omgivningen som var mest avgörande för staternas framväxt.

En skiljelinje går mellan dem, som ser förändringar i militärteknologi som mest centrala, och dem, som framhäver ekonomiska omvälvningar i medeltidens Europa.⁶ I den förra tolkningen var det genom framgångar i krig som staterna kom att utkonkurrera impe-

rier, städer och stadsförbund. De små italienska stadsstaterna, som hade byggt sin starka ställning på en kombination av effektiv skatteindrivning, lånefinansiering, skickliga yrkesmilitärer samt framgångsrik handel och krigföring i medelhavsområdet, förlorade sina fördelar med uppfinningen av krutet. Nu kunde man inte längre försvara de befästa städerna, och kanonernas inträde i sjökrigföringen mot slutet av 1400-talet gjorde de italienska lätta, snabbgående galärerna oerhört sårbara. Den militära makten försköts norrut till de stater, som var stora och rika nog att klara av de drastiskt ökade kostnaderna för de nya vapnen.

Det andra sättet att beskriva och förklara staternas slutliga triumf lägger tonvikten vid de ekonomiska förändringarna i Europa under medeltiden, framför allt handelns utbredning. Det var staternas överlägsna förmåga att ingå och hålla bindande internationella handelsavtal, som lade grunden för deras rikedom – vilken i sin tur var en förutsättning för deras militära kapacitet. Stigande jordbruksproduktion, införande av penningekonomi och utökad handel hade under senmedeltiden lett till tre nya typer av politisk organisering: stat, stadsstat och stadsförbund. Av dessa visade sig staterna mera effektiva än konkurrenterna genom att bättre kunna hålla ingångna löften i ekonomiska transaktioner. Decentralisering i kombination med ömsesidig misstro medförde falskspel och opålitlighet i relationerna mellan städerna. Dessutom var mått, vikter, mynt och rättssystem inte standardiserade bland stadsstaterna och städerna, vilket gjorde dem mindre konkurrenskraftiga än de centraliserade staterna, när handeln sköt fart under senmedeltiden. Hansan, det sista överlevande stadsförbundet, led å sin sida av att inte behärska ett sammanhängande territorium och av att ha svårt att ingå bindande avtal på alla sina medlemmars vägnar. Signifikativt nog tilläts aldrig Hansan att delta i fredsförhandlingarna efter trettioåriga kriget, och stadsförbundet upplöstes några decennier senare. Självständiga städer eller stadsstater, som baserades på samma territoriella logik som staten, överlevde däremot mycket längre.

De här två synsätten låter sig givetvis förenas. Det är ganska rimligt att tänka sig, att det var en kombination av militära och ekonomiska faktorer som låg bakom statens framgång. Den fråga, som då naturligen inställer sig, är varför denna organisationsform överlevt i mer än 350 år och utvecklats till något vi tenderar att ta för givet. Ett enkelt svar är, att staten visat sig anpassningsbar till yttre förändringar och att alternativa, konkurrerande enheter därför inte har uppstått. Ett mera nyanserat svar innefattar en diskussion kring statens *legitimitet*. Den suveräna statens maktanspråk måste erkännas

av flertalet aktörer såväl inom som utom staten. Externt har staten legitimerats genom olika diplomatiska sedvänjor, folkrätt och internationella organisationer. Internt har statens fortsatta legitimitet in i våra dagar kretsat kring två värdeladdade begrepp: *nation* och *demokrati*.

Nationalstaten

Föreställningen om nationellt självbestämmande började vinna terräng i Europa under 1800-talet. Nationalismen har sedan dess visat sig vara en oerhört stark masspsykologisk kraft, som antingen kan understödja eller underminera staten. I dagligt tal gör vi ingen större skillnad mellan begreppen "stat", "nation" och "nationalstat". Vi använder ordet "internationell" i många sammanhang, där vi egentligen åsyftar mellanstatliga fenomen. Förenta Nationerna är en missvisande benämning på en sammanslutning av stater, och "det nationella intresset" sägs ofta styra staters agerande. Denna sammanblandning kan möjligen ses som en antydning om att nationalismens enkla grundidé – en stat, en nation – är allmänt accepterad. Dock är den långt ifrån oproblematiserad. En grundläggande svårighet är att otvetydigt bestämma vad en nation egentligen är.

Nationalism kan karakteriseras som en yttring av politisk partikularism: partikularism i den meningen, att nationalism utskiljer ett "folk" som är skilt från andra; politisk i den meningen, att nationalism kräver att denna partikularism får ett politiskt uttryck i och genom staten. Staten blir ett politiskt uttryck för – och en värnare av – en gemenskap, som visserligen förutsätts existera före staten men som kommer till sin fulla rätt när den har en egen stat.⁷ Nationalism förutsätter å ena sidan kulturell gemenskap mellan styrande och styrda, å andra sidan en klar skillnad gentemot andra "folk". I en ironisk karakteristisk betecknas en nation som "ett samhälle, som förenas av gemensamma vanföreställningar om sitt ursprung och en gemensam aversion mot sina grannar".⁸ Nationalismen har kort sagt ett Janus-ansikte: den föder gemenskap men också splittring.

Klart är i alla fall, att vad som är eller inte är en nation inte kan avgöras utifrån objektiva kriterier. Nationer är "föreställda gemenskaper", för att använda Benedict Andersons ofta citerade uttryck.⁹ De vilar på en känsla av gemenskap, som kan ha högst skiftande bakgrund. Därför har det förekommit och förekommer många olika typer av nationer och nationalism. Nationalismens svärfångade och skiftande natur vållar bekymmer för forskare med ambitionen att

generalisera, men den gör samtidigt nationalismen till en mäktig legitimerande kraft i den politiska sfären. Många olika åtgärder kan legitimeras i nationens namn.

För staten har detta visat sig vara ett tveeggat svärd. Å ena sidan har nationalismen, speciellt i Europa, varit en hävstång som staternas regeringar har kunnat utnyttja för att mobilisera sin befolkning och sina resurser för att uppnå uppsatta målsättningar. Ett gemensamt skriftspråk och gemensam kultur har således varit viktiga förutsättningar för industrisamhällets framväxt. Genom ett aktivt engagemang i massutbildning och värnande om den nationella kulturen har staten historiskt sett försäkrat sig om folkligt stöd och en hög grad av legitimitet. Å andra sidan har existerande stater ständigt utmanats av olika separatistiska nationalismrörelser runtom i världen. Vi får inte heller glömma bort, att endast en liten del – en del hävdar 2–3 procent – av dagens stater kan betraktas som nationalstater i strikt mening.¹⁰

Slutsatsen blir ändå, att nationalismen har bidragit till att legitimera en allt starkare stat alltsedan 1800-talets början. Frågan är om nationalismen spelat ut sin legitimerande roll i den postindustriella eran. Det finns forskare, som hävdar att nationalismen hade sin storhetstid under första hälften av 1900-talet men nu fungerar som en negativ och splittrande kraft sett ur staternas synvinkel.¹¹ Åtminstone kan man nog konstatera, att staterna i vår del av världen i dag har svårare att legitimera sina maktanspråk med hjälp av nationalism än för femtio eller hundra år sedan. En annan legitimerande kraft har i stället kommit i förgrunden: demokrati.

Den demokratiska staten

Statens suveränitet förknippades ursprungligen med härskaren. Idén om ”folkelig suveränitet” kan visserligen spåras tillbaka till Locke och Rousseau. Men från antiken till 1600-talet associerades demokrati med medborgare, som samlades på allmänna mötesplatser. Först på tidigt 1800-tal med idéerna om representativ demokrati kom de demokratiska strävandenas primära referenspunkt att förskjutas från det lokala till staten och bli en del av tankegodset kring nationalstaten. Och inte förrän mot slutet av 1800-talet började demokratiska stater växa fram i Europa. Konsolideringen av den representativa demokratin sker först i vårt århundrade.

När Nationernas Förbund (NF) skapades efter första världskriget, var det ett uttryck för strävanden, ledda av den amerikanske

presidenten Woodrow Wilson, att förankra systemet med suveräna stater på två fundament: demokrati och nationellt självbestämmande. För Wilson var nationellt självbestämmande en naturlig pendang till demokrati. På samma sätt som individer hade rätt till självstyre inom staten, hade nationerna rätt till självstyre inom det globala systemet. På så vis hade nationalism och strävandena efter demokrati gemensamma rötter. Nationalstaten har också kommit att framstå som den primära arenan för demokratisk politik, och det har i dag blivit naturligt att förstå "demos" som en nation inom ett avgränsat territorium.

Dock är det först efter det kalla krigets slut som demokrati blivit den grundläggande måttstocken för politisk legitimitet världen över. Fortfarande på 1970-talet kunde två tredjedelar av världens stater betecknas som auktoritära. Deras andel har fallit drastiskt: mindre än en tredjedel är nu auktoritära, och antalet demokratier ökar stadigt. Det paradoxala är emellertid, att fler och fler stater i dag bekänner sig till demokratiska ideal, samtidigt som demokratins funktionsduglighet som en nationell form för politisk organisering börjar sättas ifråga.¹²

Ekonomisk interdependens och globalisering minskar handlingsutrymmet och autonomi för demokratiskt valda regeringar. Å ena sidan kan väsentliga avgöranden som påverkar medborgarnas säkerhet och välfärd ligga utanför regeringens kontroll, å andra sidan kan regeringsbeslut ha konsekvenser långt utanför deras territoriella jurisdiktion. Detta aktualiserar svåra frågor om demokratiskt deltagande och ansvarsutkrävande. Vilket "demos" bör hantera frågor, som skär tvärs över statsgränser, såsom miljöförstöring, aids eller de globala finansmarknadernas instabilitet? För vem behöver beslutfattarna rättfärdiga sina beslut och inför vem är de ansvariga? Vems samtycke är nödvändigt och vems deltagande är berättigat?¹³

Jag återkommer till demokratins nya problem i globaliseringens tidevarv. Man kan i alla fall konstatera, att demokrati i dag förefaller vara ett mera verkningsfullt instrument vad gäller att legitimera staten än nationalism. Samtidigt står demokratin inför ett antal viktiga utmaningar, som ytterst berör statens suveränitet. Den bärande idén om den suveräna staten, som kunnat legitimeras med hjälp av nationalismens och demokratins tankebygge, är inte längre lika självklar i ett europeiskt perspektiv.

Suveräniteten: vadan och varthän?

Suveränitet kan definieras i abstrakta termer som ”en uppsättning institutionaliserade anspråk på auktoritet”.¹⁴ Det betyder först och främst att suveränitet kan ses som en *institution*, som definierar staten och ger den makt. Suveräniteten reflekterar beteendemönster, normer och strukturer som bestått under lång tid. Idén om den suveräna staten har vertikalt djup, så till vida att den berör varje enskild individ som definieras genom sitt medborgarskap. Den har också horisontell bredd, så till vida att den är sammankopplad med en rad andra institutioner som diplomati, handel och idrottsutbyte. Ruckar man på suveränitetsinstitutionen skulle det medföra ändringar på en rad andra områden. Utan den suveräna staten skulle det t.ex. inte finnas behov för diplomatins umgängesformer och regelverk, påfundet att belägga varor med pålagor av olika slag eller kontrollera individer när de passerar en geografisk gränslinje skulle te sig mindre förståeligt, och olympiska spel eller världsmästerskap skulle se helt annorlunda ut.¹⁵

Suveränitet innebär enligt definitionens andra komponent att staten gör *anspråk på auktoritet* över sitt territorium och sin befolkning. De territoriella anspråken vilar på ett slags uppfattning om äganderätt, som även sträcker sig nedåt, uppåt och utåt från landytan: nedåt för att medge gruvdrift, uppåt för att kontrollera luft- rummet ovanför territoriet och utåt för att behärska angränsande vatten. Gentemot sin befolkning hävdar staten vad vi kan kalla ”meta-politisk” auktoritet, dvs. den gör anspråk på att definiera vad som är politiskt och därmed faller under statens tvingande makt. Staten har således inte bara den yttersta auktoriteten i politiska frågor; den är även auktoriserad att avgöra vilka aktiviteter och frågor som skall hänföras till t.ex. ekonomiska, kulturella och vetenskapliga auktoritetssfärer och vilka som skall hänföras till statens egen sfär, den politiska.¹⁶ Som bekant varierar staters meta-politiska auktoritetsanspråk starkt över tid och mellan olika delar av världen. Den europeiska välfärdsstaten överförde t.ex. till den politiska sfären mer och mer av vad som tidigare uppfattats tillhöra den privata sfären. Den demokratiska legitimeringen var en viktig förutsättning för denna expansion av statens auktoritetsanspråk.

Man kan skilja mellan suveränitetens interna och externa aspekter. Utöver att etablera statens oinskränkta auktoritet – utan inblandning från andra stater – inom det egna territoriet, fastlägger suveräniteten också statens internationella förpliktelser och aktiviteter – vad staten kan och inte kan göra i umgänget med andra sta-

ter. Och för att kunna utöva sin suveränitet med åtföljande auktoritetsanspråk måste staten erkännas av andra stater. Suveränitet kan således ses som ett demarkationsbegrepp: det markerar skiljelinjen mellan staten och dess omgivning, på samma sätt som en ram skiljer konstverket från dess bakgrund.

Som alla andra institutioner är suveräniteten en social konstruktion snarare än något av naturen givet. Suveräniteten har efterhand kommit att accepteras världen över, och det är en institution som behärskar vårt sätt att tänka och tala om staten. När forskare och politiska debattörer på senare tid börjat ifrågasätta suveräniteten som överordnad institution i en global eller europeisk ordning, är det just gränslandet mellan intern och extern suveränitet man riktar sökljuset mot. De interna politiska strukturer, som staternas auktoritet vilar på, må vara intakta. Och det internationella rättsliga fundament, som ger staterna status och legitimitet i sina utrikes relationer, må bestå. Men i två väsentliga avseenden har suveräniteten urholkats: det gäller dels principen om icke-inblandning i statens interna angelägenheter, dels statens förmåga att reglera flödet av människor, varor, pengar och idéer över statsgränserna.

Principen om icke-inblandning i interna angelägenheter gäller inte bara andra stater utan även internationella organisationer och finns t.ex. inskriven i FN-stadgan. Ändå måste den betraktas som en rättslig fiktion eller myt; internationell praxis på området genom historien har av en forskare karakteriserats som "organiserat hyckleri".¹⁷ Den allra senaste utvecklingen har ytterligare underminerat principen. Mänskliga rättigheter framhålls allt oftare som ett överordnat internationellt värde. Det finns en vilja både i världssopinionen och bland regeringar och internationella organisationer att ingripa, då andra länders regeringar förgriper sig flagrant mot sina egna medborgare. Uttrycket "humanitär intervention" hörs allt oftare i diskussionen. Efter det kalla krigets slut tycks demokratiska värden fått liknande internationell status. Det har blivit kutym att externa aktörer – antingen det nu är FN, regionala organisationer, enskilda regeringar, frivilligorganisationer eller internationella personligheter – övervakar allmänna val i nya demokratier. För inte så länge sedan skulle detta betraktats som allvarliga suveränitetsbrott.

Den mest påtagliga förändringen i suveräniteten på senare tid gäller emellertid statens minskade förmåga att reglera flöden över territoriets gränser. Revolutionen inom informationsteknologin har möjliggjort oerhört snabba kommunikationssystem med global räckvidd, som gör att ingen stat kan avskärma sina medborgare från informations- och idéflöden från – eller utbyte med – omvärlden.

IT-utvecklingen har också bidragit till att accentuera kontrasten mellan territoriellt begränsade stater och en alltmera globaliserad ekonomi. På de finansiella marknaderna, som kommit längst i fråga om avreglering och globalisering, omsätts dagligen ofattbara belopp, som överstiger de största centralbankernas reserver och är fyrtiofald högre än värdet på världshandeln. Multinationella företag, som står för en växande del av världsproduktionen och -handeln, har förmåga att undgå enskilda staters regleringar och pålagor genom att flytta drabbade funktioner till ett annat land med fördelaktigare regler. Medan internationell handel traditionellt kontrollerats av stater via bilaterala avtal eller multilaterala överenskommelser som GATT/WTO, utgör varuflödena över statsgränserna inom de multilaterala konglomeraten (s.k. "intra-firm trade") en växande andel och uppgår i dag till mer än en fjärdedel av all internationell handel.

Spridningen av föroreningar och miljöförstöring liksom den globala utbredningen av epidemier som aids utgör ytterligare exempel på staternas minskade möjligheter till kontroll och reglering av gränsöverskridande flöden. Individer passerar statsgränser i en snabbt ökande utsträckning, vilket försvårar den gränskontroll som alltid förknippats med den suveräna staten. Mellan 1960 och 1995 ökade t.ex. antalet internationella turister från 70 miljoner till nära 500 miljoner. Antalet flyktingar uppgick 1998 till mer än 22 miljoner människor; det betyder att var 264:e människa på jorden är flykting.¹⁸

Man kan naturligtvis hävda, att statens förlorade kontroll över gränsöverskridande flöden och aktiviteter inte påverkar andra, mera centrala aspekter av suveräniteten. Men i den utsträckning som medborgare upplever att en väsentlig del av deras välfärd är avhängig av transnationella flöden snarare än den egna regeringens politik, kan statens interna auktoritetsanspråk komma att sättas ifråga. Och i Europa har stater i större utsträckning än på andra håll i världen reagerat på den urholkade suveräniteten genom att skapa överstatliga institutioner, som visserligen komprometterar deras suveräna status men samtidigt ökar deras gemensamma förmåga att kontrollera gränsöverskridande flöden av olika slag. Den Europeiska unionen (EU) kan, som Anthony Giddens påpekat, ses som "ett försök att tillhandahålla en politisk form för en globaliserad värld".¹⁹ EU sätter också statens förändrade roll i blyxtbelysning.

Europeiska unionens natur

EU utgör en utmaning för statsvetare och andra politiskt intresserade. Vilken typ av politiskt system representerar EU? Vad för slags politisk varelse har vi att göra med? Det finns en allmänmänsklig tendens att förstå det nya och okända med hjälp av analogier med välkända fenomen. Som utvecklats ovan intar den suveräna staten en central plats i våra föreställningar om såväl inrikes- som utrikespolitik. Det är därför inte särskilt förvånande att vi försöker förstå EU i termer av den välkända staten. EU blir då betraktad antingen som en mellanstatlig organisation bland många andra eller som en federal stat i vardande.

Internationella organisationer, som vi känner dem exempelvis från FN-familjen, bygger på samarbete mellan suveräna stater, som inte anser sig bundna av beslut de själva inte samtyckt till. För beslut som alla stater skall respektera krävs det således enhällighet. Så till vida att ministerrådet med regeringsrepresentanter för medlemsstaterna är högsta beslutande organ i EU och att flertalet viktiga beslut tas med enhällighet, påminner EU om andra internationella organisationer. Olikheterna är emellertid flera och viktigare. Dels förekommer majoritetsbeslut i ministerrådet i ett ökande antal viktiga frågor. Men framför allt sträcker sig kommissionens befogenheter vida längre än traditionella internationella sekretariats begränsade roll. Kommissionen har initiativrätt och övervakar tillämpningen av den gemensamma lagstiftningen. Dess arbete präglas av ”transnationell promiskuitet” i så måtto att kommissionen samarbetar med andra aktörer än staternas regeringar. Företag, lobbyister och enskilda experter spelar således en helt annan roll i EU än i t.ex. FN-världen. Vidare har EG-domstolen vidsträckta befogenheter att tolka lagar, utdöma bötesstraff och lösa tvister, som inte har sin motsvarighet i andra internationella organisationer.

Skall då EU i stället betraktas som en federation av amerikanskt eller tyskt snitt? Eller är EU åtminstone på väg att bli en federation? Frågan är befogad med tanke på att federalistiska idéer legat till grund för hela det europeiska integrationsprojektet. Och visst kan man se olika åtgärder EU vidtagit för att minska betydelsen av gränser – t.ex. den inre marknaden och reducerade gränskontroller – som steg på vägen mot att medlemsstaterna förvandlas till delstater i en europeisk federation. EU:s ambition att fördela kompetens mellan olika nivåer och inlemma olikartade enheter i en gemensam institutionell ram, där de deltar på lika villkor, påminner också om federala statsbildningar. Dock skiljer sig EU från exempelvis USA

och Tyskland genom att det inte finns någon uttrycklig *Kompetens-katalog*, som klart anger fördelningen av befogenheter mellan centralmakten/EU och delstaterna/medlemsstaterna. Även om maktfördelningen mellan centralmakt och delstater varierar bland federala stater, är en gemensam nämnare att utrikespolitik och försvar är centralmaktens ansvar. Även på den punkten skiljer sig EU, där just dessa områden är decentraliserade till medlemsstaterna. Slutligen har EU en mycket svagare politisk identitet än en federal stat. EU må ha skapat gemensamma pass för medlemsstaternas medborgare men har inte lyckats ställa något gemensamt fotbollslag på benen, för att nu nämna ett exempel.

Kort sagt uppmärksammar de statsbaserade analogierna viktiga drag hos EU, men de förmår inte ge någon övergripande bild eller träffande karakteristik. De förblir förenklingar eller karikatyrer. Svårigheterna att ge en enkel, entydig karakteristik av EU som politiskt fenomen hänger samman med dess *dynamik* och *komplexitet*. EU är en institution som är stadd i ständig förändring. Det finns inget tillfälle under dess fyrtioåriga existens, när inte EEC/EG/EU övervägt eller genomfört nya projekt. EU kan kort sagt förstås som en *process* snarare än en stelnad institution. Dessutom uppvisar EU en komplexitet som överträffar de flesta andra nationella eller internationella organisationer. EU omspannar aktiviteter samt engagerar och påverkar människor på flera olika nivåer – från lokal, regional och statlig till överstatlig. Flera olika typer av aktörer deltar på olika sätt i det politiska spelet i EU – såväl offentliga som privata, såväl nationella som transnationella och såväl politiska som ekonomiska. EU-organen är många och svåröverskådliga, och det råder ibland oklarhet om deras kompetens och inbördes ansvarsfördelning.

När man i aktuell EU-forskning försöker fånga denna dynamik och komplexitet, återkommer ofta den svåröversättliga engelska termen *governance*. Det är ett vagt men suggestivt begrepp som inte har någon enkel motsvarighet på svenska. "Styrning" är väl så nära man kan komma, men då skall man komma ihåg att det engelska begreppet är ägnat att vidga vårt synfält till att även innefatta "governance without government" – styrning utan suverän auktoritet. "Governance" används som ett samlingsbegrepp för det totala mönstret av aktiviteter på alla nivåer som syftar till kontroll och styrning. Vad det handlar om är att koordinera en mångfald aktörer i ett komplext mönster av ömsesidiga beroenden. "Governance" frammanar en idealbild av politiska aktörer som trädgårdsmästare snarare än sociala ingenjörer. Politik handlar i detta perspektiv om

att odla kontakter över nationella och organisatoriska gränser snarare än att utforma ett reformbygge efter fasta ritningar.

När begreppet "governance" används om den politiska processen i EU förses det ofta med prefix av typen "multi-level" eller "multi-tier". "Flernivåstyrning" är den ganska klumpiga och blodfattiga svenska term man skulle kunna använda som ungefärlig motsvarighet till engelskans "multi-level governance". I tysk litteratur har termen "Politikverflechtung" – "politiksammanflätning" – vunnit utbredning. Vad dessa olika uttryck försöker fånga upp är en viktig dimension av den politiska processen i EU: formulering och genomförande av gemenskapens politik kräver deltagande av aktörer på olika nivåer. Dessa olika aktörer är ömsesidigt beroende av varandra och de befinner sig vanligen i tät kontakt med varandra över stats- och organisationsgränser.²⁰

Nu är ju "multi-level governance", "Politikverflechtung" och "flernivåstyrning" inget annat än etiketter. De ger dock en antydning om två väsentliga aspekter av det politiska spelet i EU: vikten av *förhandlingar* som informell beslutsprocess och *nätverk* som informell organisationsform bakom fasaden av en svårgenomtränglig formell struktur och beslutsgång. "Förhandlingar i nätverk" kan således vara ett sätt att i ett nötskal precisera innebörden av "multi-level governance" i EU.

Förhandlingar är den naturliga formen för kollektiva beslut, när deltagarna i beslutsprocessen inte är över- och underordnade varandra i en hierarki utan är ömsesidigt beroende, samtidigt som de har såväl gemensamma som motstridiga intressen. Därför blir t.ex. förhandlingar den dominerande beslutsformen i mellanstatliga sammanhang. Problematiken med att fatta kollektiva beslut mellan suveräna stater som är "sig selv nok" återkommer i EU-sammanhang. Men det är bara en del av bilden. Den Europeiska Unionen är en unik hybrid av nationell och internationell politik. Den är mindre hierarkisk och mera tillgänglig för politiska entreprenörer än de flesta nationella system samt mindre statscentrerad och mera öppen för transnationella intressen än internationell politik i övrigt. Mångfalden aktörer i EU:s beslutsprocess utgör på en och samma gång en viktig orsak till den rika förekomsten av förhandlingar och en av dessa förhandlingars främsta kännetecken.²¹

Med flera olika typer av deltagare utöver regeringsdelegater får förhandlingsprocesserna i EU också påfallande ofta informella inslag. "Om man skulle hålla sig till de formella procedurerna, skulle det ta tio år varje gång", som en hög tjänsteman i Bryssel uttryckt det.²² Det innebär, att beskrivningar av den formella organisationen

och beslutsgången i EU ger en ofullständig bild av verkligheten. Organisationsskisser med boxar och pilar kan möjligen ge en antydning om beslutsprocessen i EU men är i många avseenden missvisande. En EU-tjänsteman har uttalat sig så här om organisationens särart: ”Man kunde förvänta sig att den skulle drivas affärsmässigt, som ett stort multinationellt företag. I stället drivs den som ett litet lokalt teatersällskap, där det är relationerna mellan människor på olika nivåer som får den att fungera”.²³ Det leder tankarna till nätverk som informell organisationsform. Låt mig först försöka precisera det lika populära som vaga nätverks-begreppet för att sedan applicera det på EU.

Organisering i nätverk

Termen ”nätverk” har vunnit utbredning i många olika sammanhang. Mikrobiologer beskriver mänskliga celler som informationsnätverk, inom data- och telekommunikationsområdet bygger man globala nätverk, och samhällsvetare studerar olika typer av sociala nätverk. En del menar t.o.m., att nätverk har ersatt atomen som vetenskapens symbol. Medan atomen representerar enkelhet, regelbundenhet och slutenhet, står nätverk för komplexitet, flexibilitet och öppenhet.²⁴

De olika användningarna av nätverks-begreppet har egentligen bara en gemensam nämnare: de beskriver en verklighet med hjälp av noder och länkar mellan noder (rent grafiskt framställs nätverk ofta som punkter sammanbundna av linjer). I sociala nätverk utgörs noderna av människor, antingen individer eller kollektiv. Nätverksanalys riktar sökljuset mot länkarna mellan noderna; dvs. *relationer* mellan – snarare än egenskaper hos – dessa individer eller kollektiv står i centrum för uppmärksamheten.

I studiet av politik har termen nätverk framför allt kommit att appliceras på interorganisatoriska nätverk, dvs. på relationer mellan organisatoriska enheter, som vi vant oss vid att betrakta som självständiga och oftast studerat isolerade från varandra. Noderna i sådana nätverk är individer i speciella ”gränsöverskridande” roller i sina respektive organisationer – personer, vars uppgifter i hög grad består av att interagera med organisationens omgivning. Dessa befattningshavare representerar inte bara den egna organisationen utåt utan kommer vanligtvis även att representera omgivningen gentemot den egna organisationen; de blir med andra ord ofta ett slags informella medlare. Även om deltagarna i nätverket primärt är där

som företrädare för sina organisationer, utvecklas även personliga relationer genom täta kontakter. På så vis kan förtroendefulla relationer uppstå både mellan individer och organisationer, vilka stärker samhörigheten i nätverket och ger samverkan en informell prägel. Kort uttryckt innebär nätverk personliga kontakter inom ramen för organisationskontakter.

I jämförelse med dem som studerar fysiska nätverk, såsom flygnät, elnät eller telenät, använder statsvetare och andra samhällsvetare termen nätverk i en lösare, mera metaforisk bemärkelse. Som metafor frammanar nätverk andra associationer än statens metaforer och symbolspråk. Nätverk leder tankarna i en annan riktning än den dominerande uppfattningen om den suveräna staten. Låt mig peka på ett par sådana perspektivskiften.

Stat och nätverk avbildar det geografiska rummet på helt olika sätt. För staten är territoriet, uppfattat som en sammanhängande del av jordytan, fundamentet. Statsgränsen avskiljer territoriet från omgivningen och markerar skillnaden mellan innanförskap och utanförskap. För nätverket är territorium och geografiska avstånd av underordnad betydelse. Avstånd, liksom innanför- eller utanförskap, bestäms av huruvida man är ”kopplad till nätet” eller ej. Avståndet mellan två noder är kortare, om de tillhör samma nätverk, oavsett geografiskt avstånd. Man kan, som geografer gör, tala om minskad avståndsfriktion. Flödena inom nätverket snarare än fysiskt territorium skapar de väsentliga rumsliga mönstren – man kan tala om ”flödesrum” (*space of flows*).²⁵

Nätverk associerar också till en helt annan organisationsform än stat. Medan staten bygger på vertikal, hierarkisk organisering, representerar nätverket en horisontell, icke-hierarkisk organisationsform. Vidare är staten en relativt sluten, nätverket en relativt öppen struktur. Staten uppfattas gärna, som tidigare nämnts, som en ”behållare” med tydlig gränssyta mellan insida och utsida. Nätverket har otydligare yttre gräns – ytterligare noder kan alltid läggas till, och existerande noder kan utgå. Ibland placerar man nätverk mellan hierarkier och marknader som typer av social organisation.²⁶ Marknader förutsätter ett mycket stort antal självständiga aktörer med ett minimum av kontakter och ömsesidigt beroende. Hierarkier omfattar kedjor av över- och underordning, där de underordnade har föga självständighet. Nätverk däremot kombinerar självständighet och ömsesidigt beroende: aktörerna är inte underordnade någon högre auktoritet, men de är å andra sidan inte tillräckligt många eller tillräckligt oberoende av varandra för att utgöra en marknad.

Den suveräna statens auktoritet är, som tidigare diskuterats, av "meta-politisk" art: staten hävdar sin rätt att själv avgöra vad som ingår i den politiska sfären. Det betyder, att statens anspråk på auktoritet i princip kan vara gränslösa. Nätverk är däremot i regel sektors- eller sakfrågebaserade. De förenar aktörer, som har ett speciellt intresse av en viss politisk sektor eller fråga och som dessutom besitter relevanta resurser, t.ex. i form av expertis. Sålunda har statsvetare under lång tid studerat "policy-nätverk" i västerländska demokratier. Dessa studier har riktat uppmärksamheten mot de informella kontaktmönster och strukturer, som förenar segment av staten – fackdepartement och ämbetsverk – med olika slags intresseorganisationer inom samma sektor.

Medan staten är en formell, lagfäst enhet, utgör nätverk mera informella konstellationer utan officiell status. Det är just deras informella karaktär som ger nätverken en hög grad av flexibilitet. Informell samordning har vissa fördelar framför formell. Man slipper t.ex. svåra frågor kring representation (vilka aktörer är berättigade att vara representerade i den politiska beslutsprocessen?). Informationsutbytet blir mera uppriktigt, och det blir lättare att anpassa sig till nya omständigheter.²⁷ I många sammanhang blir därför informella nätverk viktiga komplement till den formella beslutsapparaten.

Termen "nätverk" må vara ny, men fenomenet har nog alltid funnits. Familjen, klanen och kyrkan är exempel på ursprungliga nätverk. Det nya är snarast att de teknologiska förutsättningarna för nätverksbyggande har ändrats radikalt. Revolutionen inom informationsteknologin har möjliggjort snabba kontakter över stora geografiska avstånd. Makrosociologen Manuel Castells menar, att vi bevittnar "nätverkssamhällets" framväxt på bred front. Inom såväl kultur och ekonomi som politik håller nätverk på att bli den dominerande sociala organisationsformen. Han gör jämförelser mellan IT-revolutionen och grekernas uppfinning ca 700 f.Kr. av ett alfabet, som lade grunden för ett skriftspråk, abstrakt tänkande och modern vetenskap. När man i dag integrerar olika kommunikationsformer till ett interaktivt nätverk, är det en teknologisk förändring i samma storleksordning med långtgående återverkningar på allt samhällsliv, hävdar Castells.²⁸

Statsvetare har framför allt använt nätverks-begreppet för att analysera nationell politik.²⁹ De nya teknologiska förutsättningarna, som Castells betonar, vidgar gränserna för nätverksbyggande. Det har också gjorts försök att tillämpa nätverks-analys på internationellt samarbete.³⁰ Men framför allt har nätverks-begreppet på senare tid kommit att appliceras på EU.³¹ Man kan i det sammanhanget

notera, att Castells själv använder beteckningen ”nätverksstat” för att karakterisera EU.³²

Nätverk i EU

Romfördraget, EU:s ”grundlag”, skapade medvetet ett utrymme för kontakter och gemensamma intressen över statsgränserna, speciellt på det ekonomiska området. Därmed lades grunden för ett styrelseskick, där intresseorganisationer, företag, regioner och forskningsinstitutioner inte bara är föremål för politisk styrning utan har möjlighet att aktivt delta i den politiska beslutsprocessen. Om man därtill lägger, att den formella beslutsstrukturen i EU är diffus och svåröverskådlig, kan man förstå att EU blir ett ”växthus” för olika typer av nätverk.³³ Det är med den formella EU-strukturen som med humlan: den borde teoretiskt sett inte kunna flyga. När det ändå visar sig att EU kan ”flyga”, beror det i hög grad på de informella strukturerna. Ett kreativt användande av informella metoder för att kringgå den formella apparatens tröghet och benägenhet att hamna i dödlägen är enligt en forskare kvintessensen i EU:s sätt att fungera.³⁴ Man kan tillägga, att en strikt hierarkisk ordning i EU ter sig tämligen orealistisk med tanke på medlemsstaternas värnande om suveräniteten och skiftande intressen. Nätverk blir därför ett naturligt alternativ.

Beslut i EU föregås av konsultationer, informationsutbyte, lobbying och koalitionsbyggande, där företagsamma aktörer har möjligheter att delta i och påverka processen. De nätverk, som på detta sätt byggs upp, kan förebygga de friktioner och överbrygga de motsättningar, som ett renodlat mellanstatligt samarbete oundvikligen skulle ha medfört. Samtidigt fungerar deltagarna i dessa nätverk som förbindelselänkar mellan de olika nivåer – lokal, regional, statlig och överstatlig – som berörs av och därför vill påverka EU-besluten. Deltagande i nätverken bygger främst på expertis eller ”know-how” men också på ”know-who” – kännedomen om vem som har expertis och kan få saker och ting gjorda i olika organisationer.

Kommissionen utpekas inte sällan som ”spindeln” i nätverksbyggandet. Om man återgår till liknelsen med ett teatersällskap, kan kommissionen betraktas som regissör i många frågor. Kommissionen befinner sig i en position, där de kan nå – och nås av – de flesta andra aktörer av relevans för det politiska spelet i EU. Den kontrollerar tidtabellen, avgör vilka intressen som skall representeras och

kan styra koalitionsbildningen mellan olika aktörer. Därför tenderar nätverk att byggas upp kring kommissionen, vars representanter också deltar i förhandlingsprocessernas alla faser och därigenom får en central position. Kommissionen är också känd för att ofta arbeta efter en nätverksstrategi, dvs. att aktivt uppmuntra informella kontakter inom olika sektorer samt stödja och bygga koalitioner med organisationer av olika slag. Dessa organisationer kan bli instrument för "omvänd lobbying", så till vida att de ger stöd åt kommissionens politik genom att påverka regeringar, branschorganisationer och andra aktörer på nationell nivå.

Även om det är vanligt att framhäva kommissionens centrala roll i EU, skall man inte glömma bort Europaparlamentet i ett nätverksperspektiv. För många icke-statliga organisationer utgör parlamentet den kanske mest tillgängliga motparten åtminstone i mindre tunga sakfrågor. Medan olika intressegrupperingar står i kö för att påverka tjänstemän i kommissionen, kan parlamentarikerna ännu vara betydligt mera tillgängliga och öppna för samtal. Och parlamentet är inte längre det tandlösa organ det ofta framställts som utan har efterhand tilldelats ökade befogenheter och kan genom att bygga koalitioner och nätverk påverka skeendet på många politikområden.

Det som är utmärkande för nätverken i EU är att många olika typer av organisationer kan vara representerade. Det är därför som allt flera organisationer – intresseorganisationer, frivilligorganisationer, regioner, kommuner – upprättar kontor i Bryssel. En förteckning från 1992 upptar ca 3 000 organisationer som företräder speciella intressen i Bryssel och sysselsätter bortemot 10 000 personer – ungefär lika många som tjänstemännen i kommissionen, om man räknar bort översättare och sekreterare. Dessa organisationer representerar allt ifrån ekonomiska och fackliga intressen till miljö- och konsumentintressen. Anledningen till den ständigt ökande närvaron i Bryssel är givetvis, att organisationerna upplever att de har större möjligheter att delta i EU:s beslutsprocess än i de flesta andra politiska system.³⁵

Här finns också ett inslag av ömsesidigt resursberoende, som kan ge ytterligare en förklaring till den rika förekomsten av nätverk i EU. Å ena sidan medför det "byråkratiska underskottet" (antalet EU-tjänstemän är faktiskt mycket litet i förhållande till EU-frågornas mängd och dignitet) att kommissionen blir beroende av andra byråkratier och organisationer, inte minst medlemsstaternas förvaltningsapparater. Å andra sidan är ett antal frivilligorganisationer beroende av finansiella bidrag från kommissionen, som i sin tur kan

behöva dessa organisationer som koalitionsparter. I den typen av symbiotiska relationer kan det ibland vara svårt att reda ut vem som kontrollerar vem.

Staten står på intet sätt vid sidan av dessa nätverk. Tvärtom är det en viktig egenskap hos EU-nätverken att regeringsrepresentanter ingår jämsides med representanter för andra organisationer. Historiskt sett har annars formella politiska organisationer – såsom stater eller internationella organisationer – syftat till att kontrollera nätverk, antingen det gällt mäktiga familjer eller kyrkan. EU däremot präglas mera av samverkan än av kontroll. Staten har helt enkelt funnit sig i en annan roll i EU. I dag är det berättigat att tala om ”förhandlingsstaten”: snarare än att göra anspråk på absolut auktoritet inom landet och ensamrätt på utrikesrelationer blir staten alltså en medlare mellan nationella och internationella intressen och mellan politiska och ekonomiska intressen. EU visar, att utvecklingen mot ”förhandlingsstaten” inte bara innebär ökat samarbete staterna emellan utan också samverkan med andra typer av aktörer.

Om man ser staten som en aktör bland flera i förhandlingar i nätverk, kan man fråga sig vilka relativa fördelar och nackdelar staten har. Suveräniteten kan t.ex. ses som ett förhandlingskort, speciellt i EU-sammanhang. Delar av suveräniteten kan förhandlas bort, om man får något i utbyte. Samtidigt kan den lagliga auktoritet, som suveräniteten ger staten, användas för att motverka andras intressen. Staten har vanligtvis också ett informationsövertag: inhämtande och sammanställning av statistik är traditionellt en statlig uppgift, och via diplomatin och underrättelseväsendet håller sig staten väl informerad om omvärlden. Gentemot ekonomiska och andra transnationella aktörer kan däremot statens territoriella bundenhet, dess oförmåga att aktivt påverka utvecklingen i andra stater och det politiska systemets långa beslutstider vara nackdelar. Erfarenheterna från EU ger oss kort sagt anledning att ifrågasätta vår invanda syn på den suveräna staten och fundera över innebörden och konsekvenserna av ”förhandlingsstatens” framväxt.

Kulturkrockar och anpassning

Mitt resonemang hittills leder till slutsatsen, att det inom EU kan sägas ha utbildats en informell förhandlings- och nätverkskultur. Det som komplicerar EU-samarbetet är att det samtidigt kräver en förening av olika nationella kulturer. Deltagarna i förhandlingarna har olika sätt att se på saker och ting beroende på i vilket medlems-

land de växt upp och socialiserats. Det är svårbedömt i vilken utsträckning olika nationella kulturer påverkar förhandlingar och nätverksbyggande i EU. Frågan är egentligen vilken vikt man skall tillmäta nationella kulturer i förhållande till den gemensamma kulturen inom EU och professionella kulturer i olika sakfrågor. Detta är, som vi samhällsvetare brukar säga, ytterst en empirisk fråga. Hittills har forskningen inte övertygande besvarat denna svåra fråga.

Ett alternativt sätt att tackla denna besvärliga problematik är att ställa frågan i vad mån olika nationella kulturer har skilda förutsättningar för att anamma och smälta in i EU:s informella förhandlings- och nätverkskultur. Det påstås t.ex. ofta, att de nordliga medlemsländerna i EU saknar nätverkskultur. Att bygga upp ett nätverk av personliga relationer är relativt oväsentligt i det politiska livet; om man lägger fram ett bra förslag och goda argument, är det allt man behöver göra för att åstadkomma politiska förändringar. Inte bara för sydeuropeiska politiker utan även exempelvis för irländare intar däremot nätverksbyggande en betydligt centralare plats i politisk verksamhet. Jag träffade en gång en irländsk politisk profil med mångårig erfarenhet av EU-arbete, som uttryckte det så här: "The Irish believe that things can be done in corridors, and in Brussels there are a lot of corridors".

Detta kan kontrasteras med nidsbilden av svenska representanter i EU-förhandlingar. Den typiska svenska tjänstemannen flyger till Bryssel med första morgonflyget för att hinna precis i tid till den utsatta mötestiden. I samband med mötet talar han eller hon med den danske och den brittiske delegaten. Inga försök görs att skapa informell kontakt med tjänstemän från kommissionen (särskilt inte om dessa är t.ex. spanjorer eller greker). Efter det officiella mötet skyndar sig tjänstemannen till kvällsflyget till Stockholm för att kunna vara vid sitt skrivbord nästa morgon. Att övriga parter i förhandlingarna träffas för informella överläggningar över en drink och middag under kvällen och då kanske löser flera problem och knutar kan bli en obehaglig överraskning för den icke närvarande svensken. Detta är givetvis en karikatyr, men den antyder trots allt att den svenska politiska kulturen inte är så lätt att förena med nätverkskulturen inom EU.

Det är också intressant att notera, att briter förefaller hemtama i nätverkskulturen och ofta får centrala positioner i de informella förhandlingarna. Detta kan kanske delvis tillskrivas det engelska språkets status som arbetspråk i överläggningarna, men det hänger nog också samman med det pluralistiska system på hemmaplan som ger stort utrymme för sakfrågebaserade nätverk. Fransmän däremot,

som är fostrade i ett mycket mera hierarkiskt förvaltningssystem, har enligt vissa undersökningar svårare att anpassa sig till nätverkskulturen. Paradoxalt nog tycks alltså EU-skeptiska briter ha lättare för EU:s arbetsformer än pådrivande integrationsivrare från Frankrike.³⁶ Hur som helst tycks inte förutsättningarna för och anpassningen till EU:s nätverkskultur följa något entydigt mönster.

Som svensk kan man då ställa frågan hur EU-kulturen passar svensk förvaltningskultur. Jämförelsen med Danmark kan vara instruktiv. Det danska politiska livet genomsyras av en förhandlingskultur genom en lång tradition av koalitionsregeringar. Vid beredning av ärenden har det blivit naturligt för inblandade ämbetsverk och departement att ha kontakter över myndighetsgränserna och ta hänsyn till andra aktörers förväntade ståndpunkter. Förhandlings- och nätverkskulturen i Bryssel ter sig därmed inte främmande för danskarna. Med Sverige är det annorlunda. Erfarenheterna av koalitionsregeringar är i modern tid begränsade och överenskommelser över blockgränserna sällsynta. Direktiv och skriftväxling ter sig mera naturliga för svensk förvaltningstradition än budgivning, förhandling och nätverksbyggande. Frågan är om EU-medlemskapet på sikt framtvingar en förändring härvidlag.

Förhandlingar, nätverk och demokrati

Den suveräna staten är en relativ sen företeelse i världshistorien. Staten i den form vi känner den har bara ca 350 år på nacken. Och som statsvetaren E.H. Carr påminde om redan vid slutet på 1930-talet: ”Få saker är permanenta i historien, och det vore förhastat att anta att territoriella stater skulle vara en av dem”.³⁷ Dagens globaliseringsdebatt har också i mångt och mycket kommit att handla om statens fortlevnad eller försvinnande. Samtidigt har staten visat sig vara en synnerligen anpassningsbar organisationsform. I det här kapitlet har jag försökt beskriva statens *förändrade roll* mot bakgrund av ändrade förutsättningar snarare än att diskutera dess vara eller icke vara.

Jag har skisserat en utveckling från den suveräna staten med i princip gränslösa auktoritetsanspråk till förhandlingsstaten, från hierarkier som huvudformen för politisk organisering till nätverk som ett alltmera utbrett alternativ eller komplement. Vidare har jag argumenterat för att denna utveckling i dag tydligast kommer till uttryck i EU, som därmed kan sägas utgöra ett fönster mot framtiden i fråga om politikens villkor och organisering. Då återstår den

besvärliga frågan, hur denna utveckling påverkar demokratin på sikt. Det finns inga enkla, givna svar på den frågan, men man kan i alla fall peka på några principiella problemområden, som såväl forskare som politiker kommer att få ägna ökad uppmärksamhet framöver.

Ett första sådant problemområde gäller ansvar och ansvarsutkrävande. Medborgarnas möjlighet att ställa valda politiker till svars för genomförda åtgärder under mandatperioden är ryggraden i den representativa demokratin. Vid varje val hålls de styrande ansvariga inför medborgarna, som för att kunna göra övervägda val behöver dels *insyn* i den politiska processen, dels förmåga att identifiera vem som är *ansvarig* för olika beslut. Såväl transparens (som den politiska modetermen lyder) som ansvarighet blir emellertid problematiska i den mån politiken formas genom förhandlingar i nätverk.

Förhandlingar förs effektivast utanför offentlighetens ljus. Begränsad insyn krävs för att man skall kunna utväxla eftergifter och konfidentiell information, medan full öppenhet vanligen leder till fastlåsta positioner och ”megafondiplomati”. Likaså är en av nätverkens komparativa fördelar just att de är informella och bygger på förtrolighet. Om öppenheten och genomskinligheten således minskar i politikens nya former, vilket EU tydligt demonstrerar, blir det även svårare för väljarna att entydigt urskilja vem som är ansvarig för beslut som tillkommit genom förhandlingar i nätverk. Förhandlingsresultat förutsätter delat ansvar mellan ett antal aktörer, som alla fått modifiera sina ursprungliga positioner. Problematiska eller impopulära aspekter av framförhandlade beslut kan alltid skyllas på andra. Svårigheterna att identifiera vem som ytterst är ansvarig för besluten gör att den politiska makten blir alltmera anonym. Detta kan ge upphov till konspirationsteorier av olika slag. ”Byråkraterna i Bryssel” blir t.ex. syndabockar i alla möjliga och omöjliga sammanhang.

Exemplet EU visar kort sagt på att vår invanda demokratisyn, som innebär att enskilda beslutsfattare hålls ansvariga för urskiljbara åtgärder vilka enbart påverkar landets egna medborgare, behöver revideras. ”Om nu systemet med representativ demokrati påfrestas och vittrar i konfrontationen med regional och global sammanlänkning, vilka mekanismer kan då säkerställa ansvarsutkrävande i den nya internationella ordningen?” frågar demokratiforskaren David Held.³⁸ Frågan behöver ställas men förblir än så länge obesvarad.

Ett annat besvärligt problemområde rör avgränsningen av ”demos”, det folk som är berättigat till rösträtt och andra demokratiska rättigheter och skyldigheter. Nationalismen lade, som tidigare nämnts, en fast grund för modern demokrati genom att jämställa

”demos” med nationen, vars gränser skulle sammanfalla med statens. ”Demos” fick därmed en tydlig territoriell bestämning. Om dagens europeiska erfarenheter antyder en framtid präglad av förhandlingar och maktindelning mellan territoriella stater och icke-territoriella aktörer, börjar denna till synes fasta grund att rämna. Medan nationalstatens logik utgick från territoriellt bundna medborgare, aktualiserar den ökade demografiska rörligheten frågor kring vem som skall få rösta var. Ett ännu mera grundläggande problem, som EU illustrerar, gäller förhållandet mellan styrande och styrda. Demokrati förutsätter kongruens mellan dem som röstar och dem som påverkas av politiska beslut. Däri ligger det logiska sambandet mellan röstning och ansvarsutkrävande. I en globaliserad värld överensstämmer inte nödvändigtvis den territoriellt begränsade ansvarigheten med maktutövningens geografiska räckvidd. I ökande grad påverkas väljarna av beslut som tagits i andra stater eller av andra typer av aktörer å ena sidan, och av resultat av förhandlingar mellan den egna staten och andra stater eller aktörer å andra sidan. Man kan säga, att vår traditionella uppfattning om demokrati bygger på antaganden om geografisk avskildhet och nationellt självbestämmande som i dag inte ter sig helt realistiska.

EU illustrerar återigen problematiken i ett nötskal. I den styrelseform, som brukar benämnas ”multi-level governance” eller ”flernivåstyrning”, finns ingen central auktoritet, som kan ställas till svars av medlemsländernas väljare, och ingen kongruens mellan styrande och styrda. Man kan fråga sig om det längre är meningsfullt att förlita sig på staten som enda bas för demokratins legitimering och demokratiskt ansvar. Fördelningen mellan nationella parlament och ett demokratiskt ofullgånget Europaparlament kan kanske ses som ett första steg på vägen mot större demokratisk mångfald och ”flernivådemokrati”, men frågan kvarstår hur man kan omdefiniera ”demos” och finna någon form av ”variabel geometri” utan att göra avkall på det demokratiska styrelseskickets grundprinciper. Vi kommer tillbaka till kapitlets början, till kartritarens dilemma. I takt med att Europas karta blir mindre enhetlig och mera brokig ställs demokratin inför problem, som är oerhört svåra men nödvändiga att lösa.

Noter

- ¹ Ordet demokrati är som bekant sammansatt av grekiskans *demos*, folk, och *kratein*, styra. ”Demos” betecknar således det folk, som styr sig självt och därmed utgör folkstyrets grund.
- ² Jämförelser mellan nutid och medeltiden har t.ex. gjorts av Bull (1977), s. 254–255, 264–276 och Ruggie (1993). Tesen om den nya medeltiden drivs energiskt av Minc (1993).
- ³ För problematiserande framställningar kring regionernas Europa se Dela- maide (1995), Amin & Thrift (1995), Törnqvist (1998).
- ⁴ Walzer (1967), s. 194.
- ⁵ Metaforernas roll i politiskt språkbruk behandlas av såväl språkvetare som samhällsvetare. Se t.ex. Lakoff & Johnson (1980), Miller (1979), Schön (1979), Chilton (1996).
- ⁶ Militärteknologins betydelse betonas t.ex. av Tilly (1992) och McNeill (1982). Ekonomiska förändringar står i förgrunden i Spruyt (1994).
- ⁷ Jfr Seth (1995), s. 48.
- ⁸ Huxley & Haddon (1935), s. 5; citatet återges i Klineberg (1964), s. 54.
- ⁹ Anderson (1991).
- ¹⁰ Se Veit-Brause (1995), s. 62.
- ¹¹ Se t.ex. Hobsbawm (1990).
- ¹² Held (1997), s. 251.
- ¹³ Den här typen av frågor diskuteras bl.a. i Held (1995) och McGrew (1997).
- ¹⁴ Thomson (1994), s. 14.
- ¹⁵ En utförlig diskussion om suveräniteten som institution finns i Krasner (1988).
- ¹⁶ Thomson (1995), s. 214.
- ¹⁷ Krasner (1998), s. 20.
- ¹⁸ Uppgiften är hämtad från UNHCR:s (FN:s flyktingkommissariats) hemsida www.unhcr.ch.
- ¹⁹ Intervju med Anthony Giddens, ”Third Way’s the Charm”, i *Newsweek*, 28 september 1998, s. 50.
- ²⁰ Se t.ex. Kohler-Koch (1996), Scharpf (1985).
- ²¹ En mera utförlig diskussion kring förhandlingsprocessernas centralitet i EU finns i Elgström & Jönsson (1999).
- ²² Citatet från Middlemas (1995), s. xxii.
- ²³ Citatet från Peterson (1995a), s. 78.
- ²⁴ Kevin Kelly, citerad i Castells (1996), s. 61–62n.
- ²⁵ Uttrycket ”space of flows” är hämtat från Castells (1996), kap. 6. Geogra- fens perspektiv på territorium, nätverk och avståndsfriktion behandlas i Törnqvist (1996).
- ²⁶ Se t.ex. Thompson, Frances, Levaçıç & Mitchell (1991).

- ²⁷ Chisholm (1989).
- ²⁸ Castells (1996), s. 327–328.
- ²⁹ Ett temanummer av *European Journal of Political Research* (vol. 21 nr. 1, 1992) ger en god översikt av forskningsläget.
- ³⁰ Se t.ex. Jönsson (1986), Jönsson (1993).
- ³¹ Se t.ex. Schneider, Nguyen & Werle (1994), Peterson (1995b), Jönsson, Bjurulf, Elgström, Sannerstedt & Strömvik (1998).
- ³² Castells (1998), s. 332.
- ³³ Uttrycket är hämtat från Peterson (1995a), s. 69.
- ³⁴ Héritier (1997).
- ³⁵ En utförlig beskrivning av olika intressegruppers agerande i EU finns i Greenwood (1997).
- ³⁶ Se Josselin (1996).
- ³⁷ Carr (1939/1984), s. 229.
- ³⁸ Held (1995), s. 138.

Referenser

- Amin, Ash & Nigel Thrift [eds.] (1995) *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press
- Anderson, Benedict (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Revised ed. London & New York: Verso
- Bull, Hedley (1977) *The Anarchic Society*. London: Macmillan
- Carr, E.H. (1939/1984) *The Twenty Years' Crisis 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan (först utgiven 1939; omtryckt 1984)
- Castells, Manuel (1996) *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell
- Castells, Manuel (1998) *End of Millennium*. Oxford: Blackwell
- Chilton, Paul A. (1996) *Security Metaphors: Cold War Discourse from Containment to Common House*. New York: Peter Lang
- Chisholm, Donald (1989) *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley, CA: University of California Press
- Delamaide, Darrell (1995) *The New Superregions of Europe*. New York: Plume/Penguin
- Elgström, Ole & Christer Jönsson (1999) "EU som förhandlingssystem". I Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson & Lars Oxelheim, red., *Europaperspektiv 1999: Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap*. Stockholm: Nerenius & Santérus
- European Journal of Political Research* (1992) vol. 21 nr 1 (temanummer om nätverk)
- Greenwood, Justin (1997) *Representing Interests in the European Union*. London: Macmillan
- Held, David (1995) *Democracy and the Global Order*. Stanford, CA: Stanford University Press
- Held, David (1997) "Democracy and Globalization". I *Global Governance*, vol. 3, nr 3, s. 251–267
- Héritier, Adrienne (1997) "Policy-Making by Subterfuge: Interest Accommodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe – Perspectives from Distinctive Policy Areas". I *Journal of European Public Policy*, vol. 4, nr 2, s. 171–189

- Hobsbawm, Erik J. (1990) *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press
- Huxley, J.S. & A.C. Haddon (1935) *We Europeans*. New York: Harper & Row
- Josselin, Daphné (1996) "Domestic Policy Networks and European Negotiations: Evidence from British and French Financial Services". I *Journal of European Public Policy*, vol. 3, nr 3, s. 297–317
- Jönsson, Christer (1986) "Interorganization Theory and International Organization". I *International Studies Quarterly*, vol. 30, nr 1, s. 39–57
- Jönsson, Christer (1993) "International Organization and Co-operation: An Interorganizational Perspective". I *International Social Science Journal*, nr 138, s. 463–477
- Jönsson, Christer, Bo Bjurulf, Ole Elgström, Anders Sannerstedt & Maria Strömviik (1998) "Negotiations in Networks in the European Union". I *International Negotiation*, vol. 3, nr 3, s. 319–344
- Klineberg, Otto (1964) *The Human Dimension in International Relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston
- Kohler-Koch, Beate (1996) "Catching Up with Change: The Transformation of Governance in the European Union". I *Journal of European Public Policy*, vol. 3, nr 3, s. 359–380
- Krasner, Stephen D. (1988) "Sovereignty: An Institutional Perspective". I *Comparative Political Studies*, vol. 21, nr 1, s. 66–94
- Krasner, Stephen D. (1998) "Problematic Sovereignty". Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Boston, MA, September 1998
- Lakoff, George & Mark Johnson (1980) *Metaphors We Live By*. Chicago: University of Chicago Press
- McGrew, Anthony [ed.] (1997) *The Transformation of Democracy?* Cambridge: Polity Press
- McNeill, William H. (1982) *The Pursuit of Power*. Chicago: University of Chicago Press
- Middlemas, Keith (1995) *Orchestrating Europe: The Informal Politics of European Union 1973–1995*. London: Fontana Press
- Miller, Eugene F. (1979) "Metaphor and Political Knowledge". I *American Political Science Review*, vol. 73, nr 1, 155–170

- Minc, Alain (1993) *Le Nouveau Moyen Age*. Paris: Gallimard
- Peterson, John (1995a) "Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis". I *Journal of European Public Policy*, vol. 2, nr 1, s. 69–93
- Peterson, John (1995b) "Policy Networks and European Union Policy Making: A Reply to Kassim". I *West European Politics*, vol. 18, nr 2, s. 69–93
- Ruggie, John G. (1993) "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations". I *International Organization*, vol. 47, nr 1, s. 139–174
- Scharpf, Fritz W. (1985) "Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus in Vergleich". I *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 26, nr 4, s. 323–356
- Schneider, Volker, Godefroy Dang-Nguyen & Raymund Werle (1994) "Corporate Actor Networks in European Policy-Making: Harmonizing Telecommunications Policy". I *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nr 4, s. 473–498
- Schön, Donald A. (1979) "Generative Metaphor: A Perspective on Problem-Solving in Social Policy". I Andrew Ortony, ed., *Metaphor and Thought*. Cambridge: Cambridge University Press
- Seth, Sanjay (1995) "Nationalism in/and Modernity". I Joseph A. Camilleri, Anthony P. Jarvis & Albert J. Paolini, eds., *The State in Transition: Reimagining Political Space*. Boulder, CO: Lynne Rienner
- Spruyt, Hendrik (1994) *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Thomson, Janice E. (1994) *Mercenaries, Pirates and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Thompson, Grahame, Jennifer Frances, Rosalind Levaçığ & Jeremy Mitchell [eds.] (1991) *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage
- Thomson, Janice E. (1995) "State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research". I *International Studies Quarterly*, vol. 39, nr 2, s. 213–233
- Tilly, Charles (1992) *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1992*. Oxford: Blackwell

Törnqvist, Gunnar (1996) *Sverige i nätverkens Europa*. Malmö: Liber-Hermods

Törnqvist, Gunnar (1998) *Renässans för regioner*. Stockholm: SNS Förlag

Veit-Brause, Irmeline (1995) "Rethinking the State of the Nation". I Joseph A. Camilleri, Anthony P. Jarvis & Albert J. Paolini, eds, *The State in Transition: Reimagining Political Space*. Boulder, CO: Lynne Rienner

Walzer, Michael (1967) "On the Role of Symbolism in Political Thought". I *Political Science Quarterly*, vol. 82, nr 2, s. 191–204

Samråd och tystnad i förhandlingsdemokratien

Lars-Göran Stenelo

Hur kommer den svenska demokratin att utvecklas under nästa årtusendes första decennium? Förmår företrädarna för svensk demokrati att anta de utmaningar som redan nu kan identifieras? Vilka strategier väljer politikerna inför millenniumskiftet när man försöker anpassa sig till en ny politisk situation, präglad av kraftfulla internationaliserings- och globaliseringstendenser?

Det politiska och parlamentariska tillståndet i januari 1999 i den internationaliserade förhandlingsdemokratien Sverige illustreras av följande skeende. En socialdemokratisk minoritetsregering, som är deciderad i sin uppfattning att Sverige skall tillhöra den Europeiska unionen, har informellt breddat sitt parlamentariska underlag genom att ha ett organiserat samarbete med de EU-negativa partierna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet, ett samarbete som föregåtts av samråd och förhandlingar och genom sin informella karaktär förutsätter fortsatta samråd och förhandlingar. Vissa samarbetsområden har fixerats, medan andra sakfrågor utelämnats från dagordningen. Den underförstådda överenskommelsen verkar vara att samtliga berörda partier kan vara fria i sin propaganda utanför samråds- eller samarbetszonen. Opinionsbildning kan fortsätta också i de sakfrågor som berörs av samarbetet, men de samarbetande partierna förväntas då sannolikt att välja en lägre politiseringsnivå.

Samtidigt förekommer i skrivande stund både samråd och förhandlingar mellan den socialdemokratiska regeringen och de EU-vänliga – med viss reservation för Centerpartiet – borgerliga partierna om försvarets finansiering. Om Sverige hade haft en koalitionsregering bestående av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet hade de socialdemokratiska förhandlingspositionerna i väsentligt högre grad vilat på kompromisser över hela det politiska fältet och inte uteslutit de tyngre utrikespolitiska frågorna.

Den 31 januari skrev Vänsterpartiets partiledare Gudrun Schyman en artikel i Dagens Nyheter, i vilken hon avslöjade att det finns ett dokument som reglerar samarbetets organisatoriska förutsättningar, alltså ramen för de informella förhandlingar som samarbetsplanen förutsätter. Det aktuella dokumentet är ett arbetspapper vars betydelse inte skall överdrivas, men publiceringen, som endast ett av samrådspartierna ansvarade för, illustrerar det inslag av sekretess som kan omge både förförhandlingar och reguljära förhandlingar i en utvecklad demokrati. Dokumentets symbolvärde och budskap är att den socialdemokratiska regeringens samarbete med Vänsterpartiet och Miljöpartiet är så pass omfattande och välorganiserat att andra, underförstått borgerliga, samarbetsalternativ är uteslutna.

Några dagar senare, den 3 februari, gör den socialdemokratiska regeringen upp med Centerpartiet. Regeringens förhandlingsstrategi är flexibel. Den historiskt välkända "hoppande majoritetsstrategin" har återupplivats och Centerpartiet återkommer i det politiska rampljuset. En koalitionsregering mellan det socialdemokratiska partiet, Moderaterna och Vänsterpartiet hade haft svårt att åstadkomma ett sådant förhandlingsresultat. Den socialdemokratiska regeringen lyckas med att göra en inbrytning i det borgerliga blocket genom det återupptagna samarbetet med Centerpartiet.

Den socialdemokratiska regeringen utnyttjade förhandlingsdemokratis varierande utbud av strategiska lösningar. Att det förekom förhandlingar i försvarsfrågan var känt av medborgarna, men förhandlingarna skedde inför lyckta dörrar. De förhandlande partierna var väl medvetna om det faktum att det är svårt att finna exempel på förhandlingar – nationella eller internationella – som äger rum i offentlighetens ljus. Men erfarenheterna säger också att detta är en insikt som måste balanseras mot att villkoret för en lyckosam förhandling förutsätter opinionsstöd. Och en förhandlingsposition som inte är förankrad internt är en bräcklig grund för en överenskommelse. Förhandlingarna skedde i ett högt tempo och under stor massmedial uppmärksamhet. De tyngsta argumenten var fokuserade på utrikespolitiska och internationella politiska aspekter och frågeställningar.

Den internationaliserade förhandlingsdemokratin

Den svenska demokratin är, som exemplet ovan visar, en förhandlingsdemokrati och den svenska riksdagen är ett förhandlande parla-

ment. En skicklig svensk parlamentariker är en god förhandlare. Det finns skäl att instämma i den danske statsvetaren Alf Ross' uppfattning att förstahandsmålet i en demokrati är att förhandla, diskutera och debattera för att på så sätt nå fram till en gemensam uppfattning. Dialog och kompromisser verkar samlande, majoritetsavgöranden splittrande. Omröstning och majoritetsbeslut bör betraktas som en nödfallsutväg.¹ I valet mellan att votera eller förhandla bör man enligt detta synsätt välja att förhandla.² Skickliga förhandlare bör enligt detta synsätt se till att majoritetens diktatur ersätts med ett sofistikerat och generöst minoritetsskydd.³

När Maktutredningen 1990, alltså flera år före det svenska EU-inträdet, publicerade en analys av den internationaliserade svenska demokratin konstaterades att det fanns en konkurrens mellan öppen debatt och opinionsbildning å ena sidan och politisk tystnad och anonymisering av makten å den andra. De teser som presenterades var att ”internationaliseringen förändrar den politiska debattens karaktär och att makten i den internationaliserade demokratin är partiellt anonymiserad.... Det nära sambandet mellan beslutsfattande och debatt som den demokratiska idealmodellen föreskriver försvagas då politiken på detta sätt informaliseras, och partiellt avpolitiseras”.⁴ Det hävdades att ett deltagande i övernationella beslutsprocesser leder till att den politiska tystnaden ökar.⁵ Ett annat resultat var att utvecklingen mot internationaliserade demokratiska strukturer skapar en mer inflexibel politik.

Förhandlingskonsten präglas i stor utsträckning av konsten att kompromissa. Hotas kompromissförmågan, hotas förhandlingskonsten. Finns det då en risk att den trögrörliga övernationella kompromissen tar bort en av huvuduppgifterna för förhandlingsdemokratin, nämligen att med hjälp av förhandlingar åstadkomma gradvisa reformer? Maktutredningens svar på denna fråga – ett svar som fortfarande förefaller adekvat – löd:

Den struktur av flerlagrade kompromisser som karakteriserar ett fungerande interdependent, internationellt beslutssystem utgör så småningom en belastning på kompromissförmågan, och ju fler nivåer och aktörer som är inblandade i den politiska processen desto mindre kompromissbenägna blir aktörerna. Ytterligare kompromissbaserade överenskommelser förlorar efterhand alltmer politisk substans eftersom parterna endast kan acceptera marginella justeringar av tidigare ingångna kompromisser.⁶

Det bör här erinras om att övernationella, multilaterala kompromissöverenskommelser normalt är baserade på heterogena besluts-

underlag, eftersom de inblandade staterna grundat de förutsägelser som styrt deras beslutsfattande på olika historiska analogier och erfarenheter. Detta är egentligen ett motiv för att omge även etablerade övernationella kompromisser med politisk tystnad, men i demokratiska stater förutsätts att mera substantiella förändringar skall motiveras offentligt. Det torde dock inte sällan vara så att även godartade konsekvenser förtigs, eftersom man fruktar en okontrollerad opinionsutveckling som skulle kunna störa kompromissernas stabilitet.

Om dessa teser är giltiga bör demokratins företrädare vara observanta på utvecklingen. Den hotbild som framträder är att de internationaliserade demokratierna och de övernationella organisationerna kommer att leverera en alltför anonym och inflexibel politik som inte motsvarar den segerrika demokratins krav på både rörlighet och öppenhet.⁷

Offentlig kritik är i likhet med kompromissen en central mekanism i demokratin, och offentlig kritik är nödvändig för att garantera kompromissens demokratiska halt. Offentlighet är först och främst värdefull därför att den är en egenskap som är förenlig med demokratiskt ansvar, vilket motiverar politiker och tjänstemän att göra sin plikt. Medborgarna uppmuntras att diskutera politik så att ansvariga politiker och tjänstemän får kunskap om den allmänna opinionens åsikter. För att vara motståndare till offentlighet måste man hävda att medborgarna är mindre kompetenta än samhällets företrädare och att dessa är mer tillförlitliga än medborgarna, ty om medborgarna är otillräckligt informerade har de undanhållits relevant information.⁸

Den övernationella kompromissens disposition för tröghet gör att de nationella och internationella aktörer som är ansvariga för kompromissen är obenägna att föra en debatt, eftersom man då riskerar att väcka förslag om förändringar av kompromissen. Vetskapen om vilka konsekvenserna är av att förändra övernationella kompromissbaserade beslut skapar förändringsobenägenhet. De uteblivna debatterna innebär att vissa förändringsmekanismer sätts ur spel.

Även när samarbetet har pågått under längre tid och det ömsesidiga förtroendet ökat mellan parterna är karaktären av anonymisering tydlig. Då övernationella kompromissöverenskommelser ingåtts har nya incitament för politisk tystnad skapats. Parternas obenägenhet – och det gäller även när de uppträder på det inrikespolitiska planet – att störa kompromissbaserade överenskommelser med offentlig argumentation är ett bidrag till denna tystnad.

Den övernationella kompromissens beredskap för offentlig exponering varierar emellertid. Under den period som den utformas är ansvariga beslutsfattare vanligen obenägna att offentliggöra sina förhandlingsståndpunkter. En generellt högre offentlighetsnivå kan förekomma för de sakfrågor som är präglade av opinionsmässig instabilitet. Som exempel kan nämnas miljöfrågorna som delar av den politiska eliten prioriterat i den öppna politiska propagandan.

Öppenhet är således ett fundament i demokratin och argumentationen för en sådan värdering kan lyda så här: "The obligation to justify policies to those whom it effects provides the moral bases of the publicity principle."⁹ Hur utvecklad den svenska demokratin kommer att vara på 2000-talet är beroende av i vilken mån det går att upprätta en konstruktiv balans mellan behovet av samförstånd och behovet av öppen kritik och debatt. Båda behoven berör den demokratiska politikens legitimitet.

Ett samförstånd som åstadkommit under tystnad av företrädare för ekonomiska och politiska eliter är naturligtvis otillfredsställande för de enskilda medborgarna, som inte kan avgöra om eliternas samförstånd motsvaras av ett samförstånd bland de medborgarkollektiv, som de olika partierna eller samarbetande partikonstellationerna säger sig företräda.

Följande företeelser framstår som särskilt intressanta då 1990-talets svenska erfarenheter skall summeras och partiernas framtidsstrategier skall analyseras. Karakteristiken av Sverige som en internationaliserad förhandlingsdemokrati har visat sig alltmer berättigad, och naturligtvis har den främsta manifestationen och symbolen för en sådan karakteristik varit Sveriges inträde i EU.

Kanske ser vi en paradoxal situation: Medan en världsomspännande demokratisering reducerat politikens anonymisering i ett stort antal stater har många utvecklade demokratier hänskjutit tidigare nationella sakfrågor till övernationella beslutssystem, vilket lett till en mer sekretessomgärdad politik. De nyblivna demokratierna söker också en multilateral gemenskap och detta har gett en större öppenhet i relationerna mellan de nya och de etablerade demokratierna, även om många överstatliga arrangemang således omfattar organisatoriska strukturer och beslutssystem som i jämförelse med de nationella demokratierna är betydligt mindre transparenta. Den osäkerhet som råder i en transitionsperiod när Sverige för över beslutsmakt till EU kräver ett nytt strategiskt tänkande på det nationella planet. Det finns ett behov av starka, homogena positioner i Bryssel, vilket förutsätter en betydande grad av nationell enighet

som är svår att åstadkomma för en regering med ett bräckligt parlamentariskt underlag.

Den socialdemokratiska regeringens svar på denna utmaning har varit att utnyttja samrådsstrategier som sedan utvecklats mot ett långsiktigt organiserat samarbete med andra partier. Först med Centerpartiet under valperioden 1994–1998, med start 1995, och under innevarande valperiod med Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Parallellt har dock samråd skett också med andra partier. Även näringslivet omfattas av den socialdemokratiska regeringens samrådsfilosofi.

För den socialdemokratiska regeringen, som genom sitt regeringsinnehav haft huvudansvaret för de förändringar av beslutsstrukturerna som ägt rum, har det varit naturligt att erinra om den svenska modellens samförståndscharakter och kapacitet att kraftsamla nationen, politiskt och ekonomiskt. Även om den svenska modellen i sin klassiska form ifrågasatts, lever en stark svensk förhandlingstradition kvar och då inte bara i riksdagens utskott. Erfarenheterna från det tidiga 1990-talets ad hoc-betonade, blocköverskridande krishantering har däremot varit negativ och illustrerar snarare behovet av en långsiktig satsning på ett bredare och bättre organiserat samarbete.¹⁰

Det är okontroversiellt att påstå att förhandlingsinslaget i svensk politik ytterligare har förstärkts efter EU-inträdet, och att den ökande mängden av övernationella beslutsprocesser har lett till perioder av politisk tystnad. Internationaliseringen av Sveriges politiska kultur har emellertid i stor utsträckning accepterats som en ofrånkomlig utveckling av en majoritet av beslutsfattare och ett växande antal medborgare, även om det råder delade meningar om de övernationella organens effektivitet och demokratiska halt.

De regeringsbärande partierna har under 1990-talet förordat att en politisk kraftsamling fortsatt måste ske inom nationen i akt och mening att förstärka de svenska förhandlingspositionerna i olika internationella beslutsmiljöer. Detta har varit en av anledningarna till att samråd, men också långsiktigt organiserat samarbete i den etablerade förhandlingens form, även över blockgränserna, har fått ökad betydelse. Den socialdemokratiska regeringen har sedan EU-inträdet eftersträvat en förstärkning av de svenska positionerna på det internationella planet och därvid sökt samverka med andra partier. Ett starkt skäl har varit att få stöd för en sanering av den svenska ekonomin, en ambition som bör kopplas till insikten om att Sverige måste värna om sin internationella trovärdighet även på det ekonomiska området.

Partier som varit reserverade eller direkt motståndare till det svenska EU-medlemskapet har, just på grund av denna inställning, pläderat för en nationell kraftsamling, men då för att undvika ett ökat EU-engagemang. Detta gäller naturligtvis särskilt Miljöpartiet och Vänsterpartiet som fruktat att ett försvagat Sverige i alltför stor utsträckning skulle överföra ytterligare politisk makt till Bryssel. Centerpartiet har velat undvika en forcerad utveckling av det svenska EU-engagemanget och möjligen går det att hävda att en traditionell politisk disposition för nationella värden har bidragit till att inte Moderaterna oreserverat betraktar övergången till olika övernationella organisatoriska arrangemang som ett i alla delar självklart politiskt projekt.

Insikten om behovet av kraftsamling och nationell enighet har således varit påtaglig under nittioalet, en period som sammanfallit med att den nationellt definierade demokratin utmanats av de krafter som styr internationaliseringen och globaliseringen. Frågeställningarna har varit hur långt en neutral småstat kan anpassa sig till internationaliseringen och globaliseringen utan att förlora sin autonomi och på vilket sätt och i vilken utsträckning småstaten kan hävda sig i de övernationella beslutsmiljöerna. Det senare problemet aktualiserar frågor som berör den internationaliserade demokratin och de övernationella politiska organens demokratiska halt.

Globaliseringen av staternas ekonomier har inneburit en gradvis förskjutning av makten över ekonomin från de politiska aktörerna till marknaden, inte sällan anonyma, företrädare. Skillnaderna mellan privat och offentlig makt är fortfarande stora. Politikens territoriella bundenhet är fortfarande betydande och politikernas förmåga att hålla ett högt beslutstempo är betydligt sämre än de ekonomiska aktörernas. Det redan tidigare höga tempot i politiken har fortsatt att öka.

En annan, mer generell, erfarenhet har varit att det demokratiskt önskvärda är svårt att förena med det för demokratierna politiskt nödvändiga. För att kunna balansera de globala aktörernas makt krävs en politisk samordning på det övernationella planet. Ett av motiven för en sådan koordination är att de politiska institutionernas reaktionsförmåga skall öka, men detta kommer sannolikt att innebära att besluten inte sällan kommer att vara dåligt förankrade bland medborgarna.

Inrikes- och utrikespolitiken har sammanflätats alltmer. Detta är intressant eftersom det nu krävs en syntes av nationella och internationella erfarenheter för att hantera 2000-talets demokratiproblem. Konsensus på det nationella planet ger som påpekats ovan en

förstärkning av de internationella förhandlingspositionerna. Den svenska konsensusmentaliteten associerar till ett långvarigt och intensivt utnyttjande av kompromisstrategier, som gett Sverige starka förhandlingspositioner i många internationellt orienterade frågor. Det som tidigare kanske framför allt gällde säkerhetspolitiska och utrikespolitiska frågor omfattar numera många av de frågor som förr definierades som inrikespolitiska problem och som nu kräver gemensamma bilaterala eller multilaterala övernationella beslut.¹¹

De enskilda staternas framtidsbedömningar har sannolikt hittills i allt för stor utsträckning baserats på inomnationella erfarenheter. Betraktat i ett historiskt perspektiv domineras de enskilda staternas prognosunderlag av egna, nationella erfarenheter. I den internationaliserade demokratin är emellertid denna kunskapsbas helt otillräcklig. De politiska frågorna blir allt svårare att analysera enbart i inrikespolitiska termer och många problem kan endast lösas om de hanteras på överstatlig nivå. Särskilt påtagligt är detta för den politiska prognosen eftersom utrikespolitiska prognoser historiskt sett har varit baserade på nationella erfarenheter och nationellt orienterade historiska analogier. Internationaliseringen av nationalstaterna aktualiserar behovet av ett nytt politiskt "inlärningssystem" och av nya rutiner för bearbetning av politisk erfarenhet.¹²

I väntan på att det politiska ledarskapet förmår sammansmälta erfarenheterna både från nationell och internationell politik och på att övergången från nationella till övernationella demokratiska strukturer stabiliserats kommer centrala liberaldemokratiska kvaliteter som reformistisk flexibilitet, respekt för en gradvis utveckling och en offentlighetsnivå som i tillräcklig utsträckning tolererar öppen kritik och debatt att vara exponerade för stora påfrestningar. Det är svårt att se hur en övergång från en nationellt definierad demokrati till något övernationellt demokratiskt system skall kunna ske utan åtminstone en temporär förslitning på klassiska demokratiska egenskaper.¹³

När gränsområdet mellan inrikes- och utrikespolitik under de senaste decennierna blivit allt mer diffust har detta inneburit att den sekretessorienterade normbildningen från det utrikespolitiska fältet blivit föremål för många överväganden. En strategisk nyckelfråga har ibland varit hur ansvariga politiker skall ta sig ur den politiska tystnaden så diskret som möjligt. När den socialdemokratiska ledningen annonserade sitt intresse att gå med i EU var en ambition att dämpa överraskningseffekten hos väljarna, så att det som av många uppfattats som ett kontinuitetsbrott inte skulle skada partiets trovärdighet.¹⁴

Erfarenheterna från krisuppgörelserna under 1990-talets första år säger att de då var nödvändiga, men att, som påpekades ovan, ad hoc karaktären hos denna typ av överläggningar långt ifrån är idealisk, varken ur demokratisk eller effektivitetssynpunkt. Nackdelarna med ett improviserat samråd och improviserade förhandlingar, som inleddes först efter det att en kris uppstått, är betydande. Inte minst den bristfälliga interna förankringen inom partierna är ett problem.¹⁵ Flera partiers slutsats blev att man i parlamentariskt svaga positioner bör eftersträva mer långsiktiga samverkansformer. När en sådan samverkan sedan prövades i form av ett organiserat samarbete mellan Centerpartiet och den socialdemokratiska regeringen gav det konkreta politiska resultat men – som valet 1998 visade – opinionssvikt bland väljarna.

Samrådets idé

Historien är rik på exempel då politiker velat förhandla och i realiteten påbörjat förhandlingar, men av prestigeskäl eller taktiska skäl valt att kalla möten och kontakter för samtal.¹⁶ Sannolikt har den omständigheten att förhandlingen som företeelse associerar till eftergifter och till behovet av att ”ge och ta” gjort att parterna i vissa situationer avstått från beteckningen förhandlingar. I stället har man ägnat sig åt förhandlingsliknande aktiviteter som tillåter intresserade parter att utröna den eventuella politiska framgångsvägen för en reell förhandling. I många sådana ”samtal” torde parterna i realiteten ofta agera på motsvarande sätt som i tidiga stadier av reguljära förhandlingar.

I den fortsatta analysen skall det samrådsförfarande som förekommit i svensk politik under 1990-talet ytterligare kommenteras från principiell synvinkel. Basobservationen är, som framgick ovan, att Sverige kan betraktas som en internationaliserad förhandlingsdemokrati. De samrådsaktiviteter som skall uppmärksammas ligger i en gråzon mellan ett förhandlingsliknande beteende och reguljära förhandlingar. Flertalet samrådssituationer har, även i sina mest anspråkslösa former, betraktats som tysta, underförstådda förhandlingssituationer, men det är intressant att notera att samråd ibland enbart har en psykologisk och symbolisk funktion. Inför väljarna vill partierna framstå som samarbetsvilliga, t.ex. i latent eller akuta krislägen, men man eftersträvar inga egentliga förhandlingar eller överenskommelser.

I den internationaliserade svenska förhandlingsdemokratin finns två delvis konkurrerande, delvis kompletterande politiska kulturer, nämligen en förhandlingskultur och en övertalnings- eller opinionsbildningskultur. Enligt detta synsätt präglas i varierande grad politiken av övertalning och förhandlingar. Internationaliseringen påverkar båda strategierna och balansen dem emellan. Det finns en latent spänning och ett konkurrensförhållande mellan opinionsbildningskulturen, vars företrädare vill öppna beslutsarenorna, och förhandlingskulturen vars företrädare föredrar slutna, icke-offentliga beslutsmiljöer. En fortsatt internationalisering och globalisering synes gynna den sistnämnda kulturen. Förhandlingsstrategierna är i högre grad disponerade för internationalisering än de öppna övertalningsstrategierna.¹⁷

Hur påverkar då ett samrådsförfarande balansen mellan de båda kulturerna? Den öppna debatten är bl.a. av propagandistiska skäl mer ideologiskt orienterad. Å ena sidan kan ett samråd sägas filtrera bort vissa av de kritiska argument som debattdeltagarna annars hade använt mot varandra och kanske avdramatisera ideologiska moment i den aktuella politiken. "Onödig" konfrontation kan på så sätt undvikas genom att de båda kulturerna harmoniseras. Å den andra sidan kan samrådet skydda politikens ideologiska komponenter genom att samråds kandidaterna arbetar på en lägre politiseringsnivå. Ideologierna överlever genom att de delvis besparas offentlig kritik. De skyddas av samrådet. Det finns anledning att återkomma till denna problematik längre fram i kapitlet.

Kritik är en central övertalningsform och ett strategiskt fundament i varje demokrati. Som påpekades inledningsvis är det emellertid svårt att förena offentlig opinionsbildning med effektiva förhandlingar.¹⁸ Dessa svårigheter förstärks med internationaliseringen, men den effektiva övertalningen och det effektiva förhandlingsbeteendet har det gemensamt att framgång i längden förutsätter en dialog som påverkar ansvariga beslutsfattares beslutskalkyler, oavsett om det är fråga om nationella eller övernationella beslutsprocesser.

Då opinionsbildningsstrategierna befinner sig i konkurrens med förhandlingsstrategierna föreligger en risk att offentliga utfästelser höjer förväntningarna hos väljaropinionen i sådan utsträckning att beslutsfattarna inte kan retirera från positioner som senare visar sig oralistiska i internationella förhandlingar.¹⁹

Grundfrågan är således om samrådsstrategin kan vara den nyckel som kan låsa upp de blockeringar som ibland utvecklas mellan de båda kulturerna. Övertalningsstrategier används naturligtvis också i

förhandlingar, men då i en icke-offentlig version. Samrådet indikerar emellertid att deltagarna är öppna för att pröva ömsesidiga, icke-offentliga övertalningsförsök i kombination med en öppen debatt, även om denna sannolikt förväntas vara dämpad så länge som samrådet pågår. På så sätt kan deltagarna i ett samråd skydda ideologiska kärnområden.²⁰

En av samrådets uppgifter är således att bygga propagandistiska spärrar. Den öppna partipolitiska propaganda, som förblir intakt under en samrådsperiod, anger, låt vara diffust, gränserna för vad deltagarna anser vara förhandlingsbart. "Gränsvakterna" blir de offentliga utfästelser som görs tid efter annan. När Centerpartiets Olof Johansson offentligt pläderade för kärnkraftens totala avveckling före år 2010 eller för att Öresundsbroprojektet skulle stoppas, var detta uttryck för att en viss propagandistisk handlingsfrihet kvarstod, även under ett långsiktigt organiserat samarbete, men utspelen kunde knappast uppfattas som en allvarligt menad positionering i en förhandling.

I samrådet testas förhandlingsviljan och aktörerna kan observera vilka gränser partiprogram och ideologier sätter för förhandlingarna. Samrådsaktiviteter passerar dessutom lättare de ideologiska gränserna mellan partierna eftersom ett samrådsförfarande är mindre provocerande för de politiska partiernas kärngrupper än koalitionsliknande arrangemang. Initierade representanter för kärngrupperna har möjlighet att reagera innan samrådet utvecklats till regelrätta förhandlingar med förhandlingspositioner som kan vara svåra att överge utan trovärdighetsförluster. Då Socialdemokraterna samrådde med Folkpartiet under 1994 års valrörelse reagerade några av de socialdemokratiska kärngrupperna negativt och lyckades förhindra ett utökat samarbete med Folkpartiet. De provisoriska planerna på en koalition eller ett långtgående samarbete skrotades snabbt.

Samrådet skulle således kunna uppfattas som ideologidämpande eller utgöra ett hinder för ideologiska kampanjer. Ett alternativt synsätt är att betrakta samrådet som ideologitolerant och därför uppskattat av partier som värnar om sin ideologiska profil. De inför väljarna redovisade konflikt- och argumentationslinjerna kan finnas kvar i någorlunda orubbat bo i väntan på att förutsättningarna ändras så mycket att ideologineutrala förändringar i besluten kan göras. Samrådet avdramatiserar under alla omständigheter det ideologiska inslaget i politiken vilket – åtminstone temporärt – kan ge större handlingsfrihet för de inblandade. Den politiska kostnaden består i att ideologins intressebevarande funktion och opinionsskapande roll

i någon mån kan sättas ur spel under de perioder som delar av ideologierna befinner sig i karantän.

Som påpekades tidigare går det att identifiera två erfarenhetsfärer när det gäller politiska kompromisser och förhandlingar; ett nationellt orienterat erfarenhetsmönster med rötter i en demokratisk tradition som omfattar en plädering för stor öppenhet, och internationella erfarenheter som ”rekommenderar” en betydligt högre sekretessnivå och visar på de svårigheter som finns att revidera kompromissbaserade övernationella beslut.

Vad kan samrådsstrategin åstadkomma för att neutralisera den övernationella kompromissens problematiska delar? Och vad kan samrådsstrategin bidra med när det gäller anpassningen till de övernationella beslutsstrukturerna? Uppgiften är att rädda den gradvisa reformism som varit så vital för den parlamentariska demokratin.

Även om det inte kan uteslutas att samrådsförfarandet riskerar att ytterligare addera politisk tystnad tolererar samrådet politisk debatt, låt vara på en lägre politiseringsnivå. Samråd kan bidra till att bryta politiska dödlägen genom att upplösa ideologiskt baserade prestigebindningar. Samrådssituationen skapar diskreta kritikfall som kan vara lättare att uthärda än situationer då kritik framförs offentligt, med en inte sällan påföljande tidskrävande debatt med ett ”okontrollerat” antal debattörer. Samrådet medger dock att både rådgivare och mottagare av råden är fria att offentligt fortsätta att plädera för sina partiprogram.

Genom att begränsa idédebatten ökar samrådet beredskapen för snabba reaktioner på utländska händelser och aktiviteter. Samrådet kan bli en brygga mellan det generella behovet av långsamhet och eftertänksamhet i demokratisk politik och behovet av anpassning till det höga tempo som internationaliseringen av demokratierna drivit fram.

Även om den nationella kraftsamling, som för de små staterna ofta varit en förutsättning för uppträdandet i internationella besluts- miljöer, kan minska intensiteten i den politiska debatten, är det en central demokratisk tanke att ideologiska skiljelinjer bör framgå av den offentliga debatten. Av en parlamentarisk doktrin som är präglad av samförståndstänkande bör det framgå att parlamentarikerna har ett dubbelt ansvar, nämligen dels att den fria debatten hålls vid liv, dels att effektiviteten i det gemensamma beslutsfattande som förhandlingar utgör inte förtvinar.

Samråd och politiskt ansvar

Avståndet mellan makt och ansvar har ökat i den internationaliserade demokratin. Medborgarnas förmåga att bedöma vem som har det reella ansvaret för den internationaliserade politiken är nedsatt, ansvarsbilden har blivit otydlig. Även medborgarnas ansvarsutkrävande är mer komplicerat än tidigare.²¹

Detta var en av Maktutredningens slutsatser. Kan en samrådsstrategi reducera detta avstånd? Det har hävdats att ett regelbundet samrådsförfarande kan bidra till ett gemensamt, reellt ansvarstagande under lång tid och underlätta reaktionen på förändringar och aktioner för att åstadkomma förändringar. Ett sådant samrådsförfarande skulle också kunna säkerställa att berörda parter får adekvat och likvärdig information som underlag för sina beslut.²²

I den internationaliserade demokratin är ansvarsutkrävandet av politikerna komplicerat. Det är t.ex. svårt att avgöra vilket reellt ansvar de nationella politikerna har för de beslut som åstadkommit i mellanstatliga multilaterala förhandlingar eller inom internationella organisationer. Kunde bättre förhandlingsresultat ha åstadkommit? Detta är frågor som sällan får något svar.

Ansvaret för nationella beslut som föregåtts av samråd hämmar också i någon mån medborgarnas ansvarsutkrävande. Det blir svårare att kontrollera vem som har signalerat vad i det samråd som föregår framför allt informella överenskommelser. Det bör noteras att det finns ett gemensamt intresse hos deltagarna i ett samråd att begränsa tydligheten i det politiska ansvar som man axlar. Det finns anledning att inför väljarna maskera framför allt sådana ”förluster”, men också ”vinster”, som samråd och förhandlingar normalt leder till. Motivet kan vara att undvika revanschistiska stämningar i partiorganisationerna och bland väljarna hos det eller de partier som förlorar på en överenskommelse som ytterst emanerar från ett samråd, något som skulle kunna störa ett fortsatt samarbete. Det föreligger uppenbart en viss konflikt mellan medborgarnas och beslutsfattarnas intressen. I jämförelse med de övernationella besluten är naturligtvis de beslut som fattas i Sveriges Riksdag betydligt lättare att kartlägga ur ansvarssynpunkt.

Samråd som leder till samförstånd kan ibland kväva kritik och debatt och göra beslutsalternativen otydliga för väljarna. Priset för ett alltför långtgående samförstånd kan också bli att politiskt extrema grupper och partier som inte omfattas av det kan få fria fält, där de kan bedriva en aggressiv kampanj mot överenskommelser som

initierats via samråd. I oklara parlamentariska situationer kan emellertid samverkan också eliminera inflytande från extrema partier i vågmästarposition.²³

Det bör naturligtvis i detta sammanhang konstateras att den regering som begärt, lyssnat och följt råd också får ta det reella huvudansvaret för de beslut och överenskommelser som eventuellt blir en följd av samrådet. De politiska processer som omgärdar ansvarsutkrävandet uppmuntrar till kritik och polemik, och det förtjänar att upprepas att trots att samrådet representerar en diskret procedur är dess uppgift att också skydda opinionsbildningskulturen.

Även om samrådsaktiviteter kan öka effektiviteten i den demokratiska beslutsprocessen förefaller det nästan ofrånkomligt att samrådet lämnar ett bidrag till den politiska tystnaden. Den politiska processen anonymiseras, temporärt, men dock i mindre utsträckning än vad som är fallet under en ren förhandlingsprocess. Sanktionsmöjligheterna mot de politiska auktoriteter som reellt dominerat beslutsfattandet försvagas på detta sätt. I de fall medborgaren väljer en aktiv opinionsbildningsstrategi, kommer han eller hon att vara osäker på vem kritiken skall inriktas mot och när kritiken skall framföras.

Samrådet tenderar vidare att elitisera beslutsprocessen, åtminstone i initiala skeden. Partiledarnas roll blir framträdande. Om samrådet är blocköverskridande blir det ofta fråga om att det efter hand övergår i regelrätta förhandlingar som ger överenskommelser i form av paketslösningar, vars politiska innehåll är differentierat och emanerar från olika ideologier. Sådana uppgörelser sker normalt på partiledarnivå då dessa svårigen kan åstadkommas av fackministrar.

De propagandistiska inskränkningar som följer på ett samråd kan å ena sidan göra ett partis politiska profil diffusare och förhindra en maximalt effektiv mobilisering av väljarkåren, men å andra sidan kan ett litet parti som medverkar i ett samråd som resulterar i substantiella politiska beslut få betydligt ökad uppmärksamhet och större möjligheter att föra ut sin politik över huvud taget. Även om väljarnas politiska belöning uteblev för Centerpartiet under valperioden 1994–1998 råder det ingen tvekan om att partiet åstadkom konkreta politiska resultat.

Under perioden 1994–1998 växlade Socialdemokraterna och Centerpartiet mellan samråd och regelrätta förhandlingar. Partierna lyckades avgränsa sakområden som var disponerade för samarbete. Trots paketslösningar och kompromisser hämmades inte den öppna politiska argumentationen och deltagandet i debatten påtagligt.

Samarbetet över blockgränserna utsatte de deltagande partierna för en stor massmedial uppmärksamhet, med närgångna analyser av partiernas eventuella avsteg från partiprogram och från tidigare utfästelser. Den sekretess som präglade åtminstone de initiala samråds- och förhandlingsprocesserna hindrade inte observanta betraktare från att senare försöka kartlägga det delansvar som kunde tillskrivas respektive parti, särskilt som dessa varit angelägna om att försvara samarbetet inför väljare och opinionsbildare. "Publicity is valuable first and foremost because it is a friend of democratic accountability".²⁴

Samrådets drivkrafter och demokratiska halt

Vilka politiska situationer är då särskilt lämpade för samråd? Med ledning av 1990-talets svenska erfarenheter kan ett antal komprimerade observationer göras som leder fram till följande tentativa påståenden. Samråds kandidaterna inser att de politiska problemen är långsiktiga och sannolikt inte kan lösas inom en mandatperiod. Det skall vidare finnas ett upplevt behov av att dela det politiska ansvaret under en längre tid. Samråds kandidaterna tror att de "egna" väljarna förmår inse att ett delat politiskt ansvar medverkar till att nödvändiga politiska beslut kan fattas, och att detta går att kombinera med ideologiska övertygelser. Samråds kandidaterna inser också att utelivna samråd, som lett till politiska dödlägen, är till ömsesidig skada och att samråd i sådana situationer är till ömsesidig nytta för partierna.²⁵

Samråds kandidaterna observerar att det finns yttre hot som innebär en risk för att den politiska utvecklingen kommer att präglas eller domineras av utländska politiska och ekonomiska aktörer, och att detta delvis beror på att man inte förmått fatta tillräckligt kraftfulla beslut i parlamentet.

Det finns en medvetenhet om att ett samråd kan öka den politiska reaktionsförmågan. Det finns en förhoppning om att samrådet kan överbrygga klyftan mellan förhandlingskulturen och opinionsbildningskulturen. Samråds kandidaterna uppfattar det som politiskt acceptabelt att vissa debattzoner fredas från konflikter, så att påbörjade eller planerade förhandlingar underlättas, även om partierna samtidigt har ett gemensamt intresse av att fortsätta en ideologiskt orienterad debatt som tangerar, och t.o.m. delvis överlappar, de sakområden som omfattas av de tänkbara överenskommelserna. Möjli-

gen kan det hävdas att förhandlingskulturen gynnas på bekostnad av opinionsbildningskulturen, även i de fall som parterna är överens om att fortsätta den ideologiska debatten. Samråds kandidaterna tror således, att det går att öka den politiska handlingskraften samtidigt som man bevarar vitala kvaliteter hos opinionsbildningskulturen. Det skall föreligga en gemensam ambition att förena idémaktsutövande och förhandlingskonst.

Vilken politisk tystnad är då ur demokratisk synvinkel acceptabel eller möjligen önskvärd? Hur skall sammanvägningen mellan demokratins krav på öppenhet och behov av politisk tystnad kunna ske? När blir den politiska tystnaden kontraproduktiv i förhandlingsdemokratien? Följande aspekter kan vara värda att beakta.²⁶

Det höga tempot i modern politik gör att politikerna i många fall inte hinner reagera på olika utspel och händelser – utom med tystnad. Man söker tid för eftertanke och finner inte sällan att förväntningarna är överspelade när alla överväganden är gjorda. En lägre offentlighetsnivå kan innebära mindre störningar på beslutsprocessen, eftersom politikerna får mer tid att tänka efter och lyssna.

Förhandlingar som framgångsrik politisk procedur kräver skickliga förhandlare och skickliga förhandlare accepterar motparternas eventuella behov av politisk tystnad och anonymisering, inte minst mot bakgrund av att de interna förhandlingarna normalt är mer tidskrävande än de mellan parterna, antingen det gäller förhandlingar på det inrikes- eller utrikespolitiska planet.

Gynnas eller missgynnas förmågan att göra förutsägelser av politisk tystnad, en förmåga som är central för all effektiv politik? Frågan har naturligtvis inget entydigt svar. Genom hemliga förhandlingar kan parterna erhålla framtidsrelevant information som man annars inte erhållit. Deltagarna får på så sätt tillfälle att tidigare observera nya förutsättningar och därmed ökar sannolikt förändringsbenägenheten. Det individuella ledarskapet blir allt mer betydelsefullt då politiken internationaliseras. Förekomsten av personliga, informella nätverk är härvidlag pådrivande och deltagarna i dessa nätverk prioriterar diskretion.²⁷

I de formativa stadierna av en förändringsprocess spelar de informella nätverken en betydelsefull roll. I nätverken byggs en tyst eller personlig kunskap mellan ett slags ”tankekollektivets” medlemmar. Det byggs också ett normsystem som den publika omgivningen har stora svårigheter att tolka eftersom inte alla idéer artikuleras, vilket i sin tur leder till att det inte uppstår någon enhetlighet i tänkande mellan ”insiders” och ”outsiders”. Den politiska tystnaden lämnar en oartikulerad erfarenhet efter sig. Detta gäller särskilt för

de frågor som hanteras i de övernationella institutionerna. Naturligtvis finns det embryon till en övernationell erfarenhet, men denna tillhör en exklusiv beslutsfattarelit, som inte alltid exponeras för offentlig kritik. Men medan den politiska tystnaden försenar den öppna åsiktsbildningen påskyndas formuleringen av gemensamma förhandlingsståndpunkter.

Genom att undvika publicitet kan politikerna undvika de prestigenederlag som blir följderna om offentligt gjorda förutsägelser dementeras av verkligheten. Publicitet kan avskräcka ansvariga politiker från att inta kontroversiella och inopportuna positioner. Sekretessomgärdade beslut kan möjliggöra ett kanske nödvändigt risktagande.

Politiker som uppvaktas av lobbyister har inte sällan skäl att dölja detta för omgivningen, men politikerna har intresse av att lobbyisterna förser dem med sakupplysningar som ofta är av stort värde som beslutsunderlag. Anonymiseringsprocessen får på detta sätt snarast självförstärkande egenskaper.

Tystnad, som är betingad av att politikerna tvekar att fatta beslut innan man lyssnat till folkopinionen, kan knappast ur demokratisk synvinkel anses vara negativ. Kant menade att en politik är orättvis om ett offentliggörande av en politisk åtgärd skulle förstöra dess ändamål eller syfte. En politik skulle enligt detta resonemang, vara moraliskt fel om den endast kan lyckas i hemlighet. En politik som endast kan bli framgångsrik om den bedrivs under total sekretess, kan knappast fungera på grund av att den inte kan avslöjas för de medborgare som stödjer eller tar avstånd från den aktuella politiska handlingen.²⁸

I litteraturen nämns vidare följande villkor. Temporär sekretess kan accepteras om ett offentliggörande skulle vara destruktivt för det aktuella beslutet och skada de mål som styrts beslutet. Det finns också ett område som berör en privat och konfidentiell sfär som är väsentlig för basala frihetsvärden. Enligt denna norm får politiken inte våldföra sig på den personliga integriteten.²⁹

En utvecklad och högtstående förhandlingskonst förutsätter temporär politisk tystnad, eftersom förhandlingar på hög offentlighetsnivå sällan är effektiva. Men även om en partiell politisk tystnad är nödvändig, finns det en ur demokratisk synvinkel oacceptabel tystnad.

Om tystnaden och anonymiseringen påtagligt försämrar förmågan att göra utfästelser är det en demokratisk komplikation, eftersom politikernas utfästelser bildar utgångspunkter för medborgarnas värderingar av den förda politiken. Men det bör då erinras om

att många övernationella beslut fattas på låg politiseringsnivå, beslut som sedan underlättar prognosförmågan.

De skäl som politiker, tjänstemän och medborgare anger för att rättfärdiga politiska aktioner och den information som är nödvändig för att värdera dessa skäl bör vara offentliga. Detta har ibland ansetts giltigt också för diplomatin. Woodrow Wilson: "Diplomacy shall proceed always frankly and in the public view" eller "publicity is one of the purifying elements of politics".³⁰

Wilson försäkrade emellertid samtidigt att han inte ville döma ut "confidential diplomatic negotiations involving delicate matters". Och det är just det saken gäller. Det kan hävdas att det finns ett gap mellan ett offentlighetsideal och sekretessens praktik, som kan föras tillbaka till uppfattningen att demokratin både är effektivare och rättvisare än något annat känt politiskt system, men att det finns en konflikt mellan offentlighet och andra demokratiska värden, som t.ex. personlig integritet för den enskilde medborgaren.

Då övernationella beslut eller mellanstatliga överenskommelser är aktuella bör medborgaren och väljaren ha vetskap om att för landet centrala politiska frågor är föremål för förhandlingar. Att ett problem eller en sakfråga är föremål för beslut i en internationell organisation eller i en internationell förhandling bör således inte hemlighållas, men det kan under vissa perioder finnas rationella skäl att skydda beslutsprocessen mot insyn. Det kan t.ex. framstå som angeläget att motparten inte påverkas negativt i sin egen inrikespolitiska opinionsbildning. Man kan vilja undvika att ännu inte färdigformulerade alternativ på ett tidigt stadium undermineras i nationella debattfora.

Syftet med de övernationella förhandlingarna och motivet för deltagande bör redovisas tidigt för de som är berörda av de beslut som kan bli resultatet av förhandlingarna. Beslutsalternativen bör redovisas efterhand för medborgaren och inga beslut bör fattas förrän den nationella opinionen haft tillfälle att reagera på de kompromissalternativ som oftast blir resultatet av internationella förhandlingar.

Förannonseringen av hur kompromisserna kommer att se ut bör inte komma så sent att de politiska kostnaderna för att säga nej blir besvärande. Om motparterna ställer krav, som inte är kända för den nationella opinionen, och sådana krav verkar spela en roll för slutuppgörelsen och hotar att ersätta offentligt kända handlingsalternativ, bör de ansvariga förhandlarna överväga att informera den nationella opinionen. Nya, framförhandlade alternativ får inte redovisas

så sent att endast en formell handlingsfrihet föreligger för den nationella opinion som berörs.

I argumentationen för det öppna samhället brukar det framhållas att ”publicitet är ett oundgängligt element i varje fritt statsskick och begränsas den för mycket blir friheten lidande”, men att temporär politisk tystnad kan tolereras. Gunnar Heckscher utvecklar denna problematik på följande sätt

Är det någon som tror att vi skulle ha lika mycket arbetsfred i Sverige, om arbetsmarknadsorganisationernas tankeutbyte i varje detalj ägde rum under full offentlighet? En sak är att öppet redovisa *syften, motiv och resultat* av en förhandling. Det är högst erforderligt. *Men medan förhandlingen pågår är betydande tystlåtenhet av nöden om inte resultaten skall utebli....* Vädjan till opinionen försvårar därför de oundgängliga medgivandena.³¹

Heckscher poängterar att förhandlingar kräver så grundliga överväganden att endast ett fåtal har tid att sätta sig in i förhandlingsproblemen. Det är intressant att konstatera att Heckschers förståelse eller tolerans för ”tystlåtenhet” i förhandlingar inte gäller ”syften och motiv” att delta i förhandlingen, i det öppna samhället oftast redovisade omedelbart före eller i initialskedet av förhandlingen.

Resultatet av förhandlingarna får naturligtvis inte heller döljas: ”Först när uppgörelsen är klar och det framgår att båda sidor vunnit åtminstone en del av vad de eftersträvade, kan opinion skapas till förmån för medgivandena”. Om förhandlingen gäller för landet betydelsefulla internationella överenskommelser torde bekräftelse av att opinionsstöd erfordras även innan förhandlingsresultaten redovisas. Heckscher menar också att förtroendet mellan parterna rubbas av för tidig publicitet. Andra stater benägenhet att i fortsättningen ge värdefull information bygger på att känsliga fakta hanteras diskret av mottagaren.

En slutsats som förefaller otvetydig är att i den internationaliserade demokratin förskjuts proportionerna mellan aktiv, öppen argumentation och lyssnande. Staterna bör i större utsträckning – under tystnad – tillåtas överväga och begrunda andra stater motivering och synpunkter.

I flertalet förhandlingsprocesser är de inledande, positionssökande och de avslutande, slutgiltigt positionsbestämmande faserna normalt avgörande för förhandlingsresultatet. Gilbert Winham, en framstående förhandlingsforskare, bekräftar de observationer som både förhandlingsforskare och förhandlande praktiker gjort, nämligen

gen att den interna beslutsprocessen, som även den kan betraktas som en förhandling, är särskilt betydelsefull i början och i slutet av beslutsprocessen.³²

De mest centrala faserna av förhandlingen förefaller således att sammanfalla med de ur demokratisk synpunkt mest sensitiva faserna i beslutsprocessen. Demokratien förutsätter, som framhållits flera gånger, öppen debatt och opinionsbildning. Detta är naturligtvis inte minst viktigt, då de politiska målen formuleras och de slutliga avgörandena sker. En debatt i ett tidigt förhandlingsstadium har heuristiska värden. Idéer om problemlösningar framförs och diskuteras och beslutsalternativ formuleras. Under pågående internationella förhandlingars mellanstadier gäller normalt följande: Den behandlade sakfrågan sjunker – i de nationella debatterna – temporärt ned i den politiska tystnaden, för att i slutskedet, innan definitivt beslut fattas, återigen bli föremål för offentlig debatt.

I slutstadiet av en förhandling upprättas ett slags demokratiska kontrollstationer. Ansvariga politiker vill skydda sig mot väljarnas sanktioner i ett kommande val. Det finns också ett värde i att inför övriga parter i de internationella beslutsmiljöerna stabilisera förhandlingspositioner. Offentliga utfästelser som görs under en pågående nationell debatt kan tjäna detta syfte. Det man här riskerar är att inflexibla förhandlingspositioner lever kvar i nya förhandlingar inom samma sakområde. Framför allt är det viktigt att undvika sådana utfästelser som kan provocera andra stater så att deras interna opinionsbildningsverksamhet störs, vilket i sin tur kan provocera den internationella omgivningen att göra utfästelser som kan bli svårforcerade.

Till skillnad från en koalition eller ett koalitionsliknande samarbete stänger samrådet inte dörrarna till andra partier, det är mindre diskriminerande. Samrådet ökar i stället politikens flexibilitet och eftersom Sverige fortfarande befinner sig i en dynamisk transitionsperiod, med en övergång från ett nationellt till ett övernationellt beslutsfattande – vilket är liktydigt med en något instabil beslutsstruktur – föreligger ett behov av strategier som skapar handlingsfrihet för de politiska partierna.

Den internationaliserade förhandlingsdemokratien behöver en ny parlamentarisk doktrin. Samrådet erbjuder en intressant strategisk möjlighet att bevara vitala delar av den gradvisa reformism, det samförstånd och den relativa öppenhet som varit så betydelsefull för den svenska demokratins utveckling.

Noter

- ¹ Ross, 1963:112 ff. och Olsen, 1990:83 ff.
- ² Stenelo, 1994. Om valet mellan de båda strategierna, se Lewin, 1996.
- ³ Om förhandlingskulturen i Sveriges Riksdag se Sannerstedt, 1992 och 1996; Mattsson, 1996.
- ⁴ Stenelo, 1990:292 f. Om ”democracy and invisible power”, se Bobbio, 1987 kap. 4. Se också Lewin, 1998, kap. 18.
- ⁵ Stenelo, 1990:295.
- ⁶ Stenelo, 1990:284.
- ⁷ Stenelo, 1998:91.
- ⁸ Stenelo, 1998:89
- ⁹ Gutmann/Thomson, 1996:90.
- ¹⁰ Teorell, 1998.
- ¹¹ Stenelo, 1990:283.
- ¹² Stenelo, 1990:339.
- ¹³ Stenelo, 1998:91; Stenelo, 1991:240.
- ¹⁴ Gustavsson, 1998.
- ¹⁵ Teorell, 1998.
- ¹⁶ Delar av det följande avsnittet är en omarbetning av en engelsk version. Se Stenelo, 1996.
- ¹⁷ Stenelo, 1990:280 ff.
- ¹⁸ Kaiser, 1971:717, Stenelo 1990:288, 1984:169–172.
- ¹⁹ Stenelo, 1990:288 f.
- ²⁰ Stenelo, 1996:252, Lewin, 1998:117.
- ²¹ Stenelo, 1990:352 f. Se också sidan 288 f. Jfr också Leif Lewins kommentar om detta problem. Lewin, 1996:199.
- ²² Stenelo, 1994.
- ²³ Stenelo, 1993:15.
- ²⁴ Gutmann/Thomson, 1996:95 f.
- ²⁵ Om ”mutually hurting stalemate” se Zartman, 1986:219–20; 1991:307; Aggestam, 1995:87.
- ²⁶ Delar av detta avsnitt är en omarbetning av Stenelo, 1990 och 1998. Se också Jerneck, 1994:221 f.
- ²⁷ Se Jönssons kapitel i denna skrift.
- ²⁸ Gutmann/Thomson, 1996:97.
- ²⁹ Gutmann/Thomson, 1996:101–105.
- ³⁰ Kaufmann, 1968:79, Gutmann/Thomson, 1996:95.
- ³¹ Heckscher, 1976.
- ³² Winham, 1979.

Referenser

- Bobbio, N. (1987) *The Future of Democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press
- Gustavsson, J. (1998) *The Politics of Foreign Policy Change*. Lund: Lund University Press
- Gutmann, A. and Thompson, D. (1996) *Democracy and Disagreement*. London: The Belknap Press of Harvard University Press
- Heckscher, G. (1976) "Det öppna och det hemliga i diplomatin." Artikel i *Svenska Dagbladet* 1976-03-13
- Jerneck, M. (1994) "Demokrati och Internationalisering" i A. Sannerstedt och M. Jerneck. *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur
- Kaufmann, J. (1968) *Conference Diplomacy*. New York: A.W. Sijthoff-Leyden, Oceana Publications, Inc
- Kaiser, K. (1971) "Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process" i *International Organization*, Vol. XXV:706–758
- Lewin, L. (1996) *Votera eller förhandla. Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Norstedts Juridik, Fritzes
- Lewin, L. (1998) *Bråka inte! Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS Förlag
- Mattsson, I. (1996) *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folkettinget*. Lund: Lund University Press
- Olsen, J.P. (1990) *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons Förlag
- Ross, A. (1963) *Varför demokrati?* Stockholm: Kronos/Tidens Förlag
- Sannerstedt, A. (1996) "Negotiations in the Riksdag", i L-G. Stenelo och M. Jerneck. *The Bargaining Democracy*. Lund: Lund University Press
- Sannerstedt, A. (1992) *Förhandlingar i Riksdagen*. Lund: Lund University Press
- Stenelo, L-G. (1972) *Mediation in International Negotiations*. Lund: Studentlitteratur
- Stenelo, L-G. (1987) "Samförståndets problem" i *Statsvetenskapens mångfald: Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Lund University Press

- Stenelo, L-G. (1990) "Den internationaliserade demokratin" i G. Hansson & L-G. Stenelo (red.) *Makt och Internationalisering*. Stockholm: Carlssons Förlag
- Stenelo, L-G. (1991) "Demokratisk politik och internationalisering" i J.P. Olsen (red.) *Svensk demokrati i förändring*. Stockholm: Carlssons Förlag
- Stenelo, L-G. och Norrving, B. (1993) *Lokal Makt*. Lund: Lund University Press
- Stenelo, L-G. (1994) "Parlamentet och den internationaliserade demokratin." Föredrag vid Riksmötets öppnande den 4 oktober 1994
- Stenelo, L-G. och Jerneck, M. (1996) *The Bargaining Democracy*. Lund: Lund University Press
- Stenelo, L-G. (1998) "Demokratis utmaningar". Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademiens Årsbok 1998, 81–91
- Teorell, J. (1998) *Demokrati eller fåtalsvälde? Om beslutsfattande i partiorganisationer*. Uppsala
- Winham, G. (1979) "Practitioner's Views of International Negotiation" i *World Politics*, Vol. 30, No 1, 87–114

Riksdagen och EU

Inflytande, öppenhet och ansvarsutkrävande?

Hans Hegeland

Förhållandet mellan samarbetet i Europeiska unionen och de nationella parlamenten uppmärksammas allt mer i forskningen. De nationella parlamenten har kommit att ses som en möjlig motvikt till det demokratiska underskottet i EU. Genom de nationella parlamentens påverkan på den egna regeringen kan medborgarnas önskemål kanaliseras. I den nationella politiska processen har parlamentet kunnat vara en arena för öppen politisk debatt, och i den utsträckning EU-frågor tas upp i parlamenten kan en ökad öppenhet uppnås för dessa frågor. Det är regeringarna som företräder medlemsländerna i EU. I parlamentariska system bör parlamentets ansvarsutkrävande även avse regeringens agerande i EU.¹

Inför Sveriges medlemskap i Europeiska unionen framhölls i den officiella svenska synen det mellanstatliga inslaget i EU-samarbetet. I propositionen om Sveriges medlemskap framhålls att grunden för EU-samarbetet är strikt mellanstatligt och att de demokratiskt valda parlamenten i medlemsstaterna har den avgörande makten vad gäller EU-samarbetets omfattning och inriktning. Konstitutionsutskottet har påpekat att riksdagens ställning som det främsta statsorganet inte får urholkas i väsentlig grad genom överlåtelse av normgivningskompetens.² Med det mellanstatliga perspektiv som anlades i propositionen och i riksdagsbehandlingen blir det nationella parlamentets roll av stor vikt eftersom den huvudsakliga legitimeringen av EU-samarbetet då sker genom den nationella politiska processen.³ Den officiella svenska synen på EU-samarbetet var inte oomstridd. Motståndarna till ett svenskt medlemskap framhöll att det överstatliga inslaget i EU skulle medföra en mycket stark förskjutning av makt från riksdag till regeringen.

Det demokratiska underskottet i EU har debatterats mycket på senare år. Det ”dubbla demokratiska underskottet” består dels av

Europaparlamentets begränsade inflytande, dels av de nationella parlamentens bristande möjligheter att hålla den egna regeringen ansvarig för agerandet i rådet, särskilt när regeringen har blivit nedröstad. En mer optimistisk ansats antyds i uttrycket *dual legitimacy*, dubbel legitimitet. Det innebär att EU legitimeras genom det demokratiska inflytandet dels genom direktvalen till Europaparlamentet, dels genom valen till de nationella parlamenten och det inflytande som de nationella parlamenten kan utöva i EU-frågor. Det är dock vanligt med en mer pessimistisk, kanske mer realistisk, syn på hur de nationella parlamenten faktiskt hanterar EU-frågor. Mot bakgrund av en sådan mer pessimistisk syn kan de nationella parlamenten och inflytande, öppenhet samt ansvarsutkrävande med avseende på det demokratiska underskottet i all korthet beskrivas så här.

Parlamenten har ett mycket begränsat inflytande på EU och på den egna regeringens agerande i EU. EU:s beslutsprocess är sluten och parlamenten har inte kunnat bidra i någon större utsträckning till ökad öppenhet. Ansvarsutkrävandet försvåras av att även om det nationella parlamentet kan påverka den egna regeringen att agera på ett visst sätt kan regeringen bli nedröstad i ministerrådet. Att ställa regeringen till svars för ett beslut som den har röstat emot blir svårt.⁴

I detta kapitel redovisas och analyseras riksdagens arbete med EU-frågor med utgångspunkt i begreppen inflytande, öppenhet och ansvarsutkrävande. Vidare ställs frågan om EU-medlemskapet har påverkat olika politikområden i olika utsträckning och i så fall vilka områden som är mest påverkade. Avslutningsvis diskuteras olika förändringar som skulle kunna öka riksdagens inflytande, öka öppenheten samt möjliggöra ett ökat ansvarsutkrävande. Mot bakgrund av jämförelser med det danska respektive det finländska parlamentet kan vissa slutsatser om hur den svenska riksdagen bör organisera sitt arbete med EU-frågor dras.

Inflytande

Enligt regeringsformen utgår all offentlig makt i Sverige från folket och riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag och beslutar om statens budget. Genom medlemskapet i EU har riksdagen förlorat lagstiftningsmakt.⁵ Frågor som tidigare avgjordes av riksdagen avgörs nu på EU-nivå där det är regeringen som i ministerrådet representerar Sverige. För att motverka förlusten av inflytande har riksdagen vidtagit olika åtgärder. Bland annat har en

nämnd för Europeiska unionen, EU-nämnden, inrättats och utskottet har i riksdagsordningen ålagts att följa arbetet i EU inom sina respektive ämnesområden.

EU-nämnden

Inför möten i EU:s ministerråd sker samråd mellan EU-nämnden och regeringen. EU-nämnden har liksom utskottet 17 ordinarie ledamöter. Fördelningen mellan partierna är efter valet 1998 följande: s 6, m 4, v 2, kd 2, c 1, fp 1 samt mp 1 ledamot. Nämnden har ett 25-tal suppleanter vilket gör det lättare för den att beakta synpunkter från utskottet. När samråd sker inför t.ex. jordbruksministrarnas rådsmöten deltar i stor utsträckning ledamöter som också sitter i miljö- och jordbruksutskottet. EU-nämnden sammanträder normalt på fredagar för samrådet inför den kommande veckans ministerråd. I runda tal innebär det att nämnden har 40 sammanträden per år med samråd inför knappt 100 rådsmöten. Sammanträdena tar i genomsnitt 2–3 timmar.

Regeringen översänder kommenterade dagordningar för rådsmötena till EU-nämnden. För viktigare punkter framställer regeringen särskilda ministerrådspromemorior med mer utförlig information. Vid nämndens sammanträde föredrar regeringen företrädare frågorna och redogör för den senaste utvecklingen och utvecklar den svenska positionen i olika frågor. Normalt är det ett statsråd som företräder regeringen, men i cirka 20 % av samråden har det varit en statssekreterare som har företrätt regeringen.

Nämndens ledamöter framför sina synpunkter till regeringen vid samrådet och ordföranden konstaterar huruvida det föreligger en majoritet för eller mot regeringens förslag till förhandlingsuppläggning. Konstitutionsutskottet har flera gånger uttalat att man bör kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har uttryckt i samrådet. Ändrade omständigheter kan dock medföra att regeringen bedömer att Sveriges intressen bäst företräds genom att den svenska ståndpunkten avviker från nämndens mandat. Regeringen måste, enligt konstitutionsutskottet, ha visst handlingsutrymme vid rådssammanträdena men det måste föreligga mycket goda skäl för att regeringen skall kunna avvika från nämndens ställningstagande.⁶

Även om det egentligen bara har inträffat tre-fyra gånger att EU-nämndens majoritet har uttryckt en annan uppfattning än regeringen kan nämndens ledamöter utöva inflytande, exempelvis genom att

regeringen uppmärksammar vissa frågor som den annars inte skulle ha uppmärksammat. Regeringen kan modifiera sin förhandlingsuppläggning med anledning av vad som framförts i nämnden. Företrädare för Justitiedepartementet har påpekat att det många gånger händer att enskilda riksdagsledamöter framför uppfattningar som är av värde och som departementet kan tillgodogöra sig i förhandlingsarbetet.⁷

Rytmen i EU-nämndens arbete styrs huvudsakligen av rådsmötena. Samråd inför allmänna rådet (utrikesministrarnas möten), jordbruksrådet, ekofin samt rådet för transport- och telekommunikationsfrågor utgör nära hälften av samtliga samråd inför rådsmötena. Det är en mängd olika frågor som tas upp på de olika ministerråden och som därmed passerar EU-nämnden. Således behandlas de spörsmål som tas upp i allmänna rådet i EU-nämnden, vilket innebär att ledamöterna får insyn i de flesta utrikespolitiska frågor. De får också insyn i en mängd detaljartade frågor inom t.ex. konsumentpolitikens område som i Sverige ligger på myndighetsnivå.

EU-nämndens samråd med regeringen sker bara några dagar före ministerrådsmötena. Av detta kan man dock inte dra slutsatsen att nämnden kommer in för sent och när frågorna redan är avgjorda. De allra flesta frågor av vikt kommer upp flera gånger på rådets dagordning och behandlas i EU:s beslutsprocess under ett par år. Under de första åren av svenskt medlemskap i EU förekom det att frågor som tidigare inte redovisats för riksdagen behandlades i rådet, kanske för slutligt avgörande. De som nu kommer upp i nämnden är ofta kända för riksdagen; t.ex. kan de grön- och vitböcker som föregått ett kommissionsförslag om normgivning varit föremål för diskussioner i berört utskott. Grön- och vitböckerna kan också ha behandlats av EU-nämnden i samband med att de har anmälts i ministerrådet.

Den svenska lösningen med en nämnd som samråder med regeringen inför den kommande veckans ministerråd har utformats med det danska *Europaudvalget*, tidigare Markedsudvalget, som förebild.⁸ Det hävdas emellanåt att den danska modellen är överlägsen den svenska och att det danska Europaudvalget har mer inflytande än den svenska EU-nämnden. Mot detta synsätt skall framhållas att det är likheterna mellan de svenska och danska modellerna för hantering av EU-frågorna som är slående, inte skillnaderna. En avgörande skillnad i förutsättningarna för arbetet är att den svenska regeringen åtminstone under mandatperioden 1994/95–1997/98 har haft ett starkare stöd i parlamentet än vad danska regeringar brukat ha.⁹ På samma sätt som en regering med ett starkt stöd i parlamentet som helhet sällan möter svårigheter när det gäller att få igenom proposi-

tioner, möter en regering med motsvarande stöd i den proportionellt sammansatta EU-nämnden sällan ett majoritetsmotstånd. Det är således för tidigt att säga att det skulle vara något i EU-nämndens konstruktion som gör att den inte utövar samma inflytande som det danska Europaudvalget anses utöva. Slutsatsen är snarare att den organisatoriska ordning som Sverige har valt torde skapa förutsättningar för att EU-nämnden skall kunna utöva samma inflytande som det danska Europaudvalget, givet samma parlamentariska situation. Konflikterna mellan en majoritet i EU-nämnden och regeringen har ännu varit för få och rört för små frågor för slutsatsen att EU-nämnden har en påtagligt svagare roll än Europaudvalget skall kunna dras.

Samtliga EU-länders nationella parlament har ett speciellt organ (utskott eller nämnd) med särskilt ansvar för EU-frågor. I en jämförelse mellan samrådsorganen i EU-ländernas parlament karakteriserar Torbjörn Bergman EU-nämndens mandat som tillhörandes en mellankategori, där ytterligheterna är svag respektive stark bindning. I Danmark, tyska *Bundesrat* (delstaternas kammare) och österrikiska *Nationalrat* (den nationella kammaren) anses regeringen bunden av parlamentets ställningstagande. I Finland, brittiska underhuset och tyska förbundsdagen intar bindningens styrka liksom i Sverige en mellanposition. I övriga länder binder samrådet varken formellt eller i praktiken regeringen utan har karaktären av informationsutbyte.¹⁰

EU-nämnden träffas en gång i veckan, liksom Europautskotten i Danmark, Finland, Frankrike (nationalförsamlingen), Tyskland (förbundsdagen), Italien (deputeradekammaren), Portugal och Storbritannien (underhuset). Övriga parlaments Europautskott möts mera sällan. Eftersom ministerrådet möts så gott som varje vecka kan det hävdas att de parlament vars Europautskott sammanträder varje vecka, således däribland Sverige, har bättre förutsättningar att utöva inflytande än de utskott som inte träffas så ofta.¹¹

Utskotten

Starka utskott tycks vara ett åtminstone nödvändigt villkor för parlamentariskt inflytande i policy-processen. Genom uppdelningen i olika utskott kan parlamentsledamöterna specialisera sig inom olika områden. Utskotten intar en central roll i den svenska riksdagens arbete och även i ett internationellt perspektiv anses Sverige ha starka utskott.¹²

Utskotten intar således en central ställning i riksdagens arbete men en förutsättning för att utskotten skall kunna utöva inflytande är att de får information om vad som sker i EU. Regeringen vidarebefordrar olika dokument från EU-kommissionen till riksdagen. Riksdagen får också dokument direkt från Europaparlamentet. Drygt 1 000 EU-dokument förmedlas varje år till berörda utskott och EU-nämnden. De utskott som får flest dokument är miljö- och jordbruksutskottet¹³, utrikesutskottet, näringsutskottet samt trafikutskottet.

Utskotten kan kalla till sig företrädare för regeringen om de vill ha ytterligare information om en viss fråga eller en mer allmän översikt över utvecklingen inom EU på det egna området. Eftersom utskotten är olika mycket berörda arbetar de på olika sätt med EU-frågorna, men de flesta utskott har ett par föredragningar med företrädare för regeringen varje halvår. Några utskott har föredragningar inför möten i ministerrådet; det i riksdagsordningen reglerade samrådet med regeringen sker dock i EU-nämnden.

För viktigare EU-frågor och förslag från kommissionen framställer regeringen faktapromemorior. Promemoriorna skall underlätta för läsaren att ta till sig innehållet i kommissionsförslaget och bedöma förslagets implikationer för Sverige. Ungefär 100 faktapromemorior inkommer till riksdagen från regeringen varje år. Promemoriorna delas till samtliga riksdagsledamöter, till EU-nämnden och till berörda utskott. Det finns dock inget krav på att utskotten skall behandla promemoriorna.

I det finländska parlamentet, *Eduskunta*, görs motsvarande promemorior föremål för behandling i berört fackutskott och i Stora utskottet, som har ett sammanhållande ansvar för EU-frågorna. Under 1995 lämnade den finländska regeringen 65 promemorior av detta slag till *Eduskunta*, och 1996 var antalet 80. Den finländska riksdagen avger, genom Stora utskottet, ett muntligt eller skriftligt svar på regeringens skrivelser. Den finländska modellen innebär att parlamentet förhållandevis tidigt tar ställning till frågorna.¹⁴

En möjlighet för riksdagsledamöter att utöva inflytande är att lämna in motioner som sedan behandlas av utskott och kammare. I följande tabell visas hur många motioner som har innehållit något av orden EES, EG eller EU under riksmötena 1989/90–1997/98.

Tabell 1. Antal och andel motioner under riksmötena 1989/90–1997/98 som har innehållit något av orden EES, EG eller EU. 1995/96 var det ingen allmän motionstid

Riksmöte	Antal motioner om EU	Totalt antal motioner	Andel motioner om EU (%)
1989/90	317	4 122	8
1990/91	489	4 226	12
1991/92	367	3 077	12
1992/93	520	3 658	14
1993/94	401	3 022	13
1994/95	747	2 971	25
1995/96	156	733	21
1996/97	580	2 929	20
1997/98	605	3 099	20

Källa: sökningar i databasen Rixlex. Exempel: under riksmötet 1996/97 nämndes EU, EG eller EES i 580 motioner, dvs. i 20 % av de totalt 2 929 avgivna motionerna.

Under perioden 1994/95–1997/98 tar mellan 20 och 25 % av motionerna varje år upp EU (eller EES eller EG). Av tabellen framgår att andelen motioner som hänvisar till EU är högre under vart och ett av åren under mandatperioden 1994–1998 än under tidigare år.

Under riksmötet 1994/95 hänvisade var fjärde motion till EU vilket är den högsta andelen under mandatperioden. Detta beror rimligtvis på att riksdagen hösten 1994 behandlade flera EU-relaterade propositioner, bland dem medlemskapspropositionen. Under de tre riksmötena därefter har omkring var femte motion berört EU. EU-medlemskapet har således, föga förvånande, medfört att andelen motioner som tar upp EU har ökat.

Motionerna remitteras till olika utskott där motionerna behandlas i betänkanden. I följande tabell visas, fördelat på de olika utskotten, i hur många betänkanden som EU, EG eller EES nämns.

Tabell 2. Antal och andel betänkanden som har innehållit något av orden EES, EG eller EU. Mandatperioden 1994/95–1997/98

Utskott	Antal EU-betänkanden	% av alla EU-betänkanden	% av alla betänkanden	% EU av egna betänkanden
Jordbruksutskottet	84	13	7	88
Utrikesutskottet	80	12	7	82
Konstitutionsutskottet	67	10	11	47
Skatteutskottet	54	8	9	43
Näringsutskottet	49	7	6	60
Lagutskottet	48	7	8	43
Trafikutskottet	43	6	5	61
Socialutskottet	39	6	6	44
Finansutskottet	38	6	7	38
Arbetsmarknadsutskottet	36	5	5	58
Justitieutskottet	35	5	7	38
Socialförsäkringsutskottet	24	4	4	41
Kulturutskottet	23	3	5	32
Utbildningsutskottet	18	3	5	26
Bostadsutskottet	16	2	4	28
Försvarsutskottet	10	2	2	36
Summa	664	100	100	49

Källa: sökningar i Rixlex. Exempel: Utrikesutskottet (UU) nämner EU, EG eller EES i 80 betänkanden. Det innebär att av de betänkanden som nämner EU etc. kommer 12 % från UU. UU har avgivit 7 % av samtliga betänkanden under mandatperioden. I 82 % av UU:s betänkanden nämns EU etc. Totalt antal betänkanden från samtliga utskott under mandatperioden: 1 355 st.

Av tabellen framgår att EU (eller EG eller EES) nämns i nära hälften (49 %) av alla betänkanden under mandatperioden. Jordbruksutskottet och utrikesutskottet är de utskott som har flest betänkanden om EU. Därefter kommer konstitutionsutskottet och skatteutskottet, men som synes hänger detta ihop med att de avger ett stort antal betänkanden totalt sett. Både konstitutionsutskottet och skatteutskottet nämner EU i mindre än hälften av sina betänkanden (47 % respektive 43 %), dvs. mindre ofta än genomsnittet. Jordbruksutskottet, utrikesutskottet, trafikutskottet och näringsutskottet tar upp EU i mer än 60 % av sina betänkanden. Dessa fyra utskott tar också, som nämnts, emot flest dokument från EU-kommissionen och Europaparlamentet.

EU tas således upp i både motioner och betänkanden, och det finns skäl att undersöka om detta leder till att riksdagen vidtar någon åtgärd. De flesta motioner mynnar ut i en begäran om att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna vad i motionen anförts, dvs. att riksdagen skall göra ett s.k. tillkännagivande. I nästa avsnitt undersöks hur vanligt det är att riksdagen gör tillkännagivanden i frågor som rör EU.

Tillkännagivanden

Ett sätt att mäta riksdagens inflytande är att analysera de ändringar riksdagen gör i regeringens propositioner.¹⁵ Denna metod står normalt sett inte till buds när det gäller EU-frågor, eftersom dessa oftast inte behandlas i propositioner innan frågorna är avgjorda i EU. När EG-direktiv skall genomföras i svensk lagstiftning är utrymmet för förändringar från riksdagens sida begränsat. Den naturliga formen för riksdagen som sådan att utöva inflytande i EU-frågor är i stället att genom ett tillkännagivande uppmana regeringen att agera på ett visst sätt. Tillkännagivandena är inte rättsligt bindande för regeringen, men konstitutionsutskottet har understrukit att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses.¹⁶

I följande tabell redovisas det totala antalet tillkännagivanden under mandatperioden 1994/95–1997/98 uppdelat på riksmöte och utskott.

Tabell 3. Antalet tillkännagivanden under mandatperioden 1994–1998 per utskott och riksmöte

Utskott	Totalt	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Konstitutionsutskottet	49	10	5	12	22
Finansutskottet	46	17	6	12	11
Arbetsmarknadsutskottet	42	12	10	16	4
Bostadsutskottet	38	11	14	9	4
Jordbruksutskottet	35	15	6	9	5
Kulturutskottet	33	9	3	13	8
Justitieutskottet	26	5	3	5	13
Socialförsäkrings- utskottet	23	10	3	3	7
Socialutskottet	21	4	3	2	12
Utbildningsutskottet	21	9	2	2	8
Trafikutskottet	21	7	5	4	5
Försvarsutskottet	19	5	4	8	2
Lagutskottet	17	4	3	1	9
Utrikesutskottet	15	12	1	1	1
Skatteutskottet	13	4	1	4	4
Näringsutskottet	7	3	1	2	1
Summa	426	137	70	103	116

Källa: Sökningar i Rixlex och genomgång av utskottsbetänkanden.

I tabellen kan utläsas att riksdagen gjorde mer än 420 tillkännagivanden under mandatperioden och att konstitutionsutskottet och finansutskottet var de utskott som gjorde flest tillkännagivanden. Konstitutionsutskottet har hand om riksdagsinterna frågor och i sammanställningen ingår tillkännagivanden som riktats till talmanskonferensen och riksdagens förvaltningskontor. Det skall påpekas att utskotten har olika traditioner; t.ex. skatteutskottet nöjer sig ofta med att skriva i den löpande betänkandetexten hur det vill att regeringen skall agera. Den typen av åsiktsyttringar fångas inte upp med denna metod. Det mindre antalet tillkännagivanden år 1995/96 kan förklaras av att det varken var någon allmän motionstid eller kom någon budgetproposition det året. Under det första året av mandatperioden (1994/95) gör riksdagen fler tillkännagivanden än under de senare åren. Det beror åtminstone delvis på att den nya majoriteten i behandlingen av propositioner från den föregående regeringen gjorde ändringar i form av tillkännagivanden.

Under riksmötena 1992/93 och 1993/94 föreslog utskotten 204 respektive 193 tillkännagivanden.¹⁷ Sannerstedt anger att antalet tillkännagivanden under åren 1983/84, 1986/87 och 1989/90 var 127, 174 respektive 206 och han anser att den stora mängden tillkännagivanden kan ses som ett tydligt tecken på regeringens svaga ställning.¹⁸ I så fall kan det lägre antalet tillkännagivande 1994–1998 vara ett tecken på att regeringen har haft en förhållandevis stark ställning under den mandatperioden.

Det skulle dock bära alldeles för långt att i detalj diskutera riksdagens ställning som helhet och hur den relaterar till användandet av tillkännagivanden. Här är det inte heller riksdagens ställning i stort som står i fokus utan riksdagens arbete med EU-frågorna. För att få fram de tillkännagivanden som rör EU har jag analyserat samtliga. För att ett tillkännagivande skall angå EU skall riksdagen begära antingen att regeringen agerar på ett speciellt vis i EU, driver en viss fråga eller hanterar ett spörsmål som avgörs på EU-nivå på ett visst sätt i den nationella kontexten, exempelvis beslutar om särskilda regler för EU-finansierat stöd. Definitionen på EU-fråga är alltså förhållandevis bred eftersom den inte bara rör agerandet på EU-nivå. Här, liksom när det gäller klassificeringar över lag, finns gränsfall. Men bara några få av de över 400 tillkännagivandena som jag har funnit har varit svåra att inplacera. I följande tabell redovisas resultatet av undersökningen.

Tabell 4. Antalet tillkännagivanden som rör EU under mandatperioden 1994–1998 per riksmöte och utskott. De utskott som inte finns med i denna tabell har inte föreslagit några tillkännagivanden rörande EU

Utskott	Totalt	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	% av respektive utskotts tillkännagivanden
Jordbruksutskottet	17	10	2	4	1	49
Utrikesutskottet	12	11			1	80
Konstitutionsutskottet	8	3	1	3	1	16
Arbetsmarknadsutskottet	5		3	2		12
Justitieutskottet	4	1			3	15
Lagutskottet	2	1	1			12
Finansutskottet	1				1	2
Socialutskottet	1				1	5
Trafikutskottet	1				1	5
Summa	51	26	7	9	9	
% av alla tillkännagivanden	12	19	10	9	8	

Källa: Genomgång av utskottsbetänkanden.

Av tabellen framgår att 51 stycken, dvs. 12 %, av de tillkännagivanden som riksdagen gjorde under mandatperioden 1994/95–1997/98 rörde EU. Jordbruksutskottet och utrikesutskottet gjorde 17 respektive 12 tillkännagivanden om EU-frågor. För utrikesutskottets del innebär det att 80 % av alla tillkännagivanden som utskottet gjorde rörde EU, medan motsvarande siffra för jordbruksutskottet var 49 %. Av tabellen framgår att 9 av riksdagens 16 utskott har utnyttjat möjligheten att föreslå kammaren att den som sin mening skall ge regeringen till känna vad utskottet anfört om en EU-fråga. Tre av utskotten (finansutskottet, socialutskottet och trafikutskottet) har dock bara gjort ett tillkännagivande i EU-frågor, och de sju övriga utskotten har inte föreslagit något tillkännagivande alls av detta slag.

I princip hälften (26 av 51) av tillkännagivandena gjordes under det riksmöte när Sverige blev medlem i EU, varav 21 gjordes av utrikesutskottet och jordbruksutskottet. Utrikesutskottet gjorde

samtliga sina 11 tillkännagivanden i betänkandet över propositionen om Sveriges medlemskap i EU. Utrikesutskottet gjorde tillkännagivandena efter att följt inhämtade yttranden från andra utskott; i 9 fall följde utrikesutskottet jordbruksutskottets yttrande och i 2 fall lagutskottets. Det kan således konstateras att jordbruksutskottet står bakom 26 (17+9) av de tillkännagivanden som riksdagen har gjort i EU-frågor under mandatperioden.

Själva inträdet i EU föranledde ett antal tillkännagivanden, men därefter har antalet tillkännagivanden legat på i stort sett samma nivå; 7 eller 9 tillkännagivanden per riksmöte vilket motsvarar mellan 8 % och 10 % av alla tillkännagivanden. Antalet tillkännagivanden om EU-frågor kan knappast betraktas som högt.

Som nämnts kan EU beröras i tillkännagivandena på två sätt. Riksdagen kan begära dels att regeringen skall driva en viss fråga i EU, dels att regeringen skall agera på ett visst sätt i Sverige i en fråga med EU-anknytning, t.ex. reglerna för bidrag från EU. I följande tabell visas hur många av tillkännagivandena som faller inom respektive kategori fördelat på utskott och år.

Tabell 5. Tillkännagivanden som kräver åtgärder i EU respektive i Sverige. De få fall när regeringen har ombetts agera både på nationell nivå och EU-nivå har klassificerats som gällandes EU-nivå

	Regeringen uppmanas agera i:		Totalt
	EU	Sverige	
Jordbruksutskottet	5	12	17
Utrikesutskottet	6	6	12
Konstitutionsutskottet	1	7	8
Arbetsmarknadsutskottet		5	5
Justitieutskottet	4		4
Lagutskottet	2		2
Finansutskottet		1	1
Socialutskottet	1		1
Trafikutskottet		1	1
Summa	19	32	51

Källa: Genomgång av utskottsbetänkanden.

Tabellen visar att av totalt 51 tillkännagivanden ställer riksdagen i 19 fall (37 %) krav på att regeringen skall agera i eller gentemot EU

medan riksdagen i 32 fall (63 %) begär att regeringen skall vidta en åtgärd i Sverige. Att hälften av utrikesutskottets tillkännagivanden om EU-frågor (6 av 12) rör det nationella planet förklaras framför allt av att utrikesutskottet vidarebefordrade jordbruksutskottets önskemål om tillkännagivanden under behandlingen av medlemskapspropositionen hösten 1994.

Arbetsmarknadsutskottets fem tillkännagivanden rör alla implementering av EU:s olika stöd på nationell nivå och kräver således inget agerande gentemot EU. Justitie-, lag- och socialutskottet vill att regeringen skall agera inom EU i t.ex. frågor som rör konsumentskydd och att regeringen skall verka mot barnpornografi och mot liberalisering av narkotikapolitiken. Riksdagen ansåg i samband med behandlingen av medlemskapspropositionen att regeringen borde driva miljöfrågor – särskilt avseende Central- och Östeuropa – och frågor rörande livsmedelspolitik, bl.a. ursprungsmärkning. Både lagutskottet och jordbruksutskottet har begärt att regeringen skall driva vissa frågor om märkning av livsmedel, bland annat av genmodifierade produkter.¹⁹

Sex av de nitton tillkännagivanden som innebär agerande gentemot EU syftar till att regeringen skall agera så att vad som i första hand kan karakteriseras som svenska egenintressen skall tillgodoses. Regeringen bör försöka komma överens med EU-kommissionen i förhandlingarna om sockerkvot så att det även i fortsättningen blir möjligt att producera socker på Gotland.²⁰ I förhandlingarna om smågris- och svinproduktion bör regeringen särskilt beakta förutsättningarna i norra Sverige.²¹ Äggimporten från Finland ökade kraftigt under 1995 bland annat som följd av att Finland i sitt anslutningsfördrag med EU fick rätt att tillämpa ett nationellt produktionsstöd under fem år. Jordbruksutskottet konstaterade att de finska äggen produceras i burhållningssystem som har lägre krav på djurmiljö än i Sverige. Utskottet tog ett initiativ och föreslog att regeringen på nytt, ”med stor skyndsamhet”, skulle ta upp frågan med EU-kommissionen och begära ett bemyndigande att vidta skyddsåtgärder mot äggimporten från Finland.²²

Vad leder då riksdagens tillkännagivanden till? Regeringen redogör årligen i en särskild skrivelse för behandlingen av riksdagens beslut. Redogörelserna i skrivelsen är mycket kortfattade, men några iakttagelser kan göras.²³ I ett femtontal fall hänvisas till beslut om förordningar eller regleringsbrev. Regeringen meddelar att den har återkommit till riksdagen i en proposition eller skrivelse med anledning av drygt tio tillkännagivanden och i åtta fall hänvisas till utredningsarbete som regeringen har initierat. Regeringen anger att ett

tillkännagivande rörande upphovsrätt beaktas i förhandlingarna på arbetsgruppsnivå i EU med anledning av ett kommissionsförslag till direktiv om upphovsrätt. Beträffande några krav från jordbruksutskottet hänvisar regeringen till att den har överlämnat förslag till EU-kommissionen om stöd till jordbruket i norra Sverige.

Vidare kan nämnas redovisningen av behandlingen av jordbruksutskottets krav på att regeringen skulle ta upp frågan om skyddsåtgärder mot äggimporten från Finland med EU-kommissionen. Regeringen meddelar att jordbruksministern begärt att kommissionen skulle medge att Sverige vidtar skyddsåtgärder för äggproduktionen. Redovisningen avslutas dock med följande mening: ”Kommissionen avslag i beslut den 8 januari 1996 Sveriges begäran”.²⁴ Riksdagens tillkännagivande är därmed slutbehandlat, och frågan är vem riksdagen skall hålla ansvarig. Regeringen har följt riksdagens begäran att ta upp frågan med EU, men EU:s beslut tillgodoser inte riksdagens synpunkter.

Det dussintal tillkännagivanden där riksdagen kräver att regeringen skall agera på EU-nivå i en fråga som kan förväntas beröra alla EU-länder, t.ex. kampen mot barnpornografi, rör ofta frågor om vilka det råder nationell enighet. Kampen mot narkotika är ett annat exempel. Dessa tillkännagivanden är förhållandevis allmänt hållna och avser snarast den övergripande inriktningen på arbetet. Riksdagen har knappt utnyttjat möjligheten att ge sin syn på ett enskilt normgivningsförslag från kommissionen genom att göra ett tillkännagivande.

Samtidigt skall framhållas att skrivningar i betänkanden kan ha politisk betydelse utan att riksdagen formellt som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört. Ett exempel är riksdagens behandling av regeringens skrivelse inför den regeringskonferens som ledde till Amsterdamfördraget. Efter ha inhämtat yttranden från andra utskott gjorde utrikesutskottet ett antal påpekanden som torde ha påverkat regeringen i dess uppläggning av det svenska agerandet under regeringskonferensen.²⁵

Inflytande: slutsatser

Vid en bedömning av riksdagens inflytande på EU-frågor måste riksdagens ställning som helhet beaktas. Riksdagen har förlorat formellt inflytande genom Sveriges EU-medlemskap. Frågor som tidigare beslutades i riksdagen avgörs nu på EU-nivå och i denna mening har riksdagen tveklöst förlorat inflytande. För att motverka

förlusten har riksdagen tillsett att man har ett organ som samråder med regeringen inför ministerrådets beslut. I stort sett bör omdömet bli att EU-nämnden nu fungerar som avsett. Givet den parlamentariska situationen har man knappast kunnat förvänta sig att nämndens majoritet särskilt ofta skall gå emot regeringen. I en annorlunda parlamentarisk situation kan konflikter mellan nämndens majoritet och regeringen uppkomma oftare. Regeringen behöver efter valet 1998 stöd av två andra partier om den inte får stöd av moderaterna, vilket förvisso förekommer i vissa EU-frågor. Troligen kommer det att vid flera tillfällen under innevarande mandatperiod finnas en majoritet i EU-nämnden mot regeringens förslag till förhandlingsuppläggnig.²⁶ I det oklarare parlamentariska läge som nu råder är det därför än viktigare att nämnden är tydlig i sitt mandat till regeringen. Ett sätt för EU-nämnden att tydligare klarlägga sin inställning till regeringens förslag till förhandlingsuppläggnig vore att anta ett skriftligt uttalande. Detta skedde en gång under samrådet rörande den regeringskonferens som ledde fram till Amsterdamfördraget – och har också använts rörande statsministerns närvaro i nämnden inför Europeiska rådet – men möjligheten att göra skriftliga uttalanden borde kunna utnyttjas oftare.

Om EU-nämnden huvudsakligen kan sägas ha funnit sin roll kan knappast omdömet rörande utskotten bli lika positivt. Utskotten får förvisso information från regeringen och bereder motioner om EU i sina betänkanden. Utflödet från utskotten är dock inte lika imponerande. Även om t.ex. skrivningar i betänkanden kan ha betydelse så blir slutsatsen att den mer formella vägen att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört inte används särskilt ofta för EU-frågor. Utskottens ledamöter kan framföra sina synpunkter när företrädare för regeringen redovisar olika EU-frågor i utskotten, men samrådsfunktionen ligger i EU-nämnden. Det förefaller som om utskotten skulle behöva en mellanväg mellan de möjligen något omständliga tillkännagivandena och de diskussioner som förs med regeringsföreträdare bakom utskottens stängda dörrar. En möjlighet vore att efterlikna den finländska lösningen. För svensk del skulle då utskotten behandla regeringens faktapromemorior om nya kommissionsförslag och sedan avge ett yttrande till EU-nämnden. EU-nämnden kan sedan föra vidare utskottens ståndpunkter till regeringen, och i de fall där det är relevant väga utskottens ståndpunkter mot varandra.

Det skall framhållas att utskotten berörs olika mycket av EU och att de som är mest berörda också är de mest aktiva. Utrikesutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, näringsutskottet och trafikut-

skottet hanterar flest EU-frågor och är också de som förefaller ha funnit de mest utvecklade formerna. Exempelvis har utrikesutskottet en långsiktig plan för bevakningen av EU-frågor och näringsutskottet har haft tre grupper inom sig som följer utvecklingen i EU inom energi-, forsknings- respektive inre marknadsområdet.

Öppenhet

Öppenhet i beslutsprocessen är centralt för alla demokratiska system och i Sverige fästs särskilt stort värde vid öppenhet och insyn. Ett stärkande av de nationella parlamentens roll i EU anses kunna öka öppenheten i EU-processen.²⁷ I det svenska styrelseskicket anses riksdagen traditionellt verka för öppenhet och insyn i beslutsprocessen och enligt Miles (1997) är hanteringen av EU-frågan ett bra exempel på den vikt som riksdagen lägger vid att beslutsprocessen präglas av konsensus och öppenhet. I detta avsnitt redovisas hur riksdagen har kunnat bidra till att skapa ökad öppenhet kring EU-frågorna.

Utskotten och EU-nämnden

Ett sätt för utskotten och EU-nämnden att skapa öppenhet kring EU-frågor är ordna offentliga utfrågningar. EU-nämnden har haft tre öppna utfrågningar. Under 1997 arrangerade nämnden dels en utfrågning tillsammans med konstitutionsutskottet om de demokratiska aspekterna av EMU, dels en om tredje pelaren tillsammans med justitieutskottet. I februari 1999 ordnade nämnden en öppen utfrågning om Agenda 2000. Det kan också påpekas att nämnden under 1996 och 1998 har deltagit i två ”öppna hus”. Dessa har förevarit under lördagar då allmänheten kan besöka riksdagen.

Även utskotten ordnar öppna utfrågningar, men inte särskilt många har huvudsakligen rört EU-frågor. Utrikesutskottet har arrangerat en utfrågning om vårt gemensamma Europa (1995-10-18), socialutskottet har tagit upp utvecklingen på alkoholområdet sedan Sverige blev medlem i EU (1996-03-26) och socialförsäkringsutskottet har ordnat en utfrågning om socialförsäkringarna och EU (1999-02-18). EU-frågor kan naturligtvis behandlas vid utfrågningar om traditionellt nationella frågor; när miljö- och jordbruksutskottet har en offentlig utfrågning om jordbrukets situation är det svårt att undvika frågan om EU:s betydelse (1999-01-26).

Konstitutionsutskottet genomför regelmässigt utfrågningar i sin granskning, och några av utfrågningarna har ägt rum i samband med behandlingen av EU-relaterade granskningsärenden. Vidare har konstitutionsutskottet haft en offentlig utfrågning om personuppgiftslagen (1998-12-08), vilken är föranledd av ett EG-direktiv.

Handlingarna inför EU-nämndens sammanträden är tillgängliga för journalister med de få undantag när något dokument har belagts med sekretess. EU-nämndens samråd med regeringen sker alltid bakom stängda dörrar, men vid överläggningarna förs stenografiska uppteckningar som blir allmänna handlingar när de justerats, normalt efter två veckor. Vissa avsnitt, till exempel om de rör andra länders förhandlingspositioner, kan då vara sekretessbelagda, men det allra mesta av uppteckningarna är tillgängligt för allmänheten.

Sedan våren 1996 har nämnden en pressekreterare som bland annat publicerar pressmeddelanden inför nämndens sammanträden. Pressmeddelandena läggs ut på riksdagens hemsida, där också annan information om riksdagens arbete med EU-frågor återfinns. På pressmeddelandena anges att ledamöterna i EU-nämnden finns tillgängliga för journalister i samband med nämndens sammanträden. I anslutning till dessa kommer också oftast ett par journalister och ställer frågor till ledamöterna och statsråden.

Debatter och regeringens information i kammaren

Utöver debatter med anknytning till formella riksdagsärenden finns i riksdagen instituten Aktuell debatt och Särskild debatt. Vidare kan regeringen lämna information i kammaren. I följande tabell visas hur ofta debatter har hållits och information givits samt hur ofta det har handlat om EU.

Tabell 6. Antal gånger *Information från regeringen* och *Aktuell debatt* samt *Särskild debatt* har handlat om EU

	Information från regeringen		Aktuell debatt samt Särskild debatt	
	EU	Totalt	EU	Totalt
Riksmöte				
1994/95	5	11	2	6
1995/96	4	9	0	10
1996/97	5	8	2	6
1997/98	10	15	1	8
Totalt 1994–1998	24	43	5	30

Källa: Genomgång av förteckningar från kammarkansliet.

Vid drygt hälften (24 av 43, dvs. 56 %) av de tillfällen som regeringen har lämnat information till riksdagen i kammaren under den gångna mandatperioden har det handlat om EU. Statsministern har återrapporerat från möten i Europeiska rådet och information har lämnats om Schengenavtalet och Agenda 2000. Av 30 aktuella eller särskilda debatter har 5 stycken (17 %) handlat om EU. Bland annat har EMU debatterats.

Den årliga skrivelsen om verksamheten i EU

Utöver att hålla riksdagen fortlöpande informerad om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU skall regeringen årligen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i EU. Skrivelsen blir ett formellt riksdagsärende och ledamöterna kan väcka motioner med anledning av skrivelsen. Skrivelsen bereds av utrikesutskottet som inhämtar yttranden från övriga utskott. Regeringen har också avgivit andra skrivelser om EU-frågor, t.ex. rörande handelspolitiken, konsumentpolitiken och miljöpolitiken. Inte minst regeringens skrivelse inför regeringskonferensen 1996 föranledde en omfattande riksdagsbehandling där tolv utskott yttrade sig till utrikesutskottet och en kammardebatt som varade i mer än nio timmar. EU-frågor kan naturligtvis också tas upp i skrivelser och propositioner som inte huvudsakligen behandlar EU-frågor, vilket har skett t.ex. rörande regionalpolitiken och trafikpolitiken.

EU-upplysningen

Från 1992 till 1995 fanns sekretariatet för Europainformation inom Utrikesdepartementet. Under 1995 fattades beslut om att flytta Europainformationen till riksdagen.²⁸ Skälen till detta var riksdagens erfarenhet av att sprida information till allmänheten och upparbeta- de kanaler till bibliotek, gymnasieskolor och högskolor. Sakligheten och opartiskheten i en verksamhet som ytterst garanteras av riksdagens parlamentariskt sammansatta förvaltningsstyrelse framhölls också. Vidare talade möjligheterna till nära samverkan med EU-nämnden och därigenom tillgång till löpande information om den svenska beredningsprocessen för en placering i riksdagen.

EU-upplysningen inrättades således i riksdagen den 1 januari 1996 och har till uppgift att tillgodose allmänhetens behov av saklig och partipolitiskt neutral information om EU. Målgrupperna är främst allmänheten, utbildningsväsendet samt centrala informationskanaler som bibliotek, medborgarkontor och massmedier. De huvudsakliga uppgifterna är att besvara inkommande frågor, producera faktamaterial och ansvara för EU-informationen på riksdagens hemsida.

EU-upplysningen har nio anställda och mottog under 1998 nära 11 000 förfrågningar. Huvuddelen av förfrågningarna sker per telefon, även om antalet frågor per e-mail ökar. Antalet besök på riksdagens hemsida på internet och dess EU-avdelning har ökat kraftigt. Under 1998 besöktes riksdagens hemsida lite över en miljon gånger, och nära 110 000 besök gjordes på hemsidans EU-avdelning.

I följande tabell visas vilka grupper som vänder sig till EU-upplysningens telefonservice.

Tabell 7. Fördelning av frågeställare under 4 veckor 1998

Grupp	% av alla frågor
Allmänhet	33
Gymnasieskolor	22
Högskola/universitet	14
Företag	12
Myndighet/organisation	10
Grundskolor	3
Massmedier	3
Bibliotek	2
Riksdagen/regeringskansli	1

Källa: EU-upplysningens statistiska årsrapport 1998. Antal frågeställare: 925.

Av tabellen framgår att allmänheten står för en tredjedel av frågorna, medan gymnasieskolor, högskolor och universitet tillsammans står för en något större del. Frågornas fördelning på olika områden under 1998 och 1997 framgår av följande tabell.

Tabell 8. Förfrågningarnas fördelning på olika områden av 1998 och 1997

Område	1998, %	1997, %
Institutionella frågor	13	10
EMU	10	10
Strukturstöd	9	9
EG-rätt	7	5
Inre marknad, personer	7	5
Nationella frågor	5	3
Beställningar	5	7
Utbildning och forskning	4	3
- - -		
Amsterdambfördraget/IGC	2	3
- - -		
Totalt antal frågor	10 617	17 983

Källa: EU-upplysningens frågestatistik 1997 och EU-upplysningens statistiska årsrapport 1998.

Till viss del återspeglar frågorna till EU-upplysningen den aktuella mediedebatten. Frågor om institutionerna och EMU är vanliga.

Vidare frågor både företag, organisationer och privatpersoner om möjligheterna att söka olika former av stöd.

Det finns olika kontaktvägar mellan EU-upplysningen och EU-nämnden. EU-upplysningen får EU-nämndens utskick, och när en pressekreterartjänst inrättades vid EU-nämnden 1996 förlades hälften av tjänsten till EU-upplysningen.

Öppenhet: slutsatser

Debatterna i kammaren gör det möjligt för den intresserade allmänheten att följa partiernas ställningstaganden i olika EU-frågor. Statsministerns redogörelser för de viktiga mötena i Europeiska rådet sker i kammaren när denna är samlad.²⁹ Utskotten har knappast fullt ut använt sig av möjligheten att ordna öppna utfrågningar i EU-frågor. EU-upplysningen fyller en viktig funktion när det gäller att informera allmänheten och särskilt genom informationen på riksdagens hemsida nås många människor.

Ansvarsutkrävande

I ett parlamentariskt system som det svenska är regeringen ansvarig inför riksdagen. Inför det svenska medlemskapet i EU framhölls i det offentliga trycket att regeringen agerar med fullt politiskt ansvar vid ministerrådets möten. Även om EU-nämnden har medverkat vid uppläggningsen av förhandlingarna påverkas enligt denna syn inte riksdagens möjligheter att använda de parlamentariska kontrollinstrumenten.³⁰ I detta avsnitt redovisas i vilken utsträckning de parlamentariska kontrollinstrumenten har använts i EU-frågor.

Frågeinstitutet

En del av kontrollmakten utgörs av riksdagsledamöternas rätt att ställa interpellationer och frågor till statsråden (RF 12 kap. 5 §).³¹ Antalet frågor och interpellationer i riksdagen har ökat allt sedan 1964.³² Frågorna kan tjäna flera olika syften. I en studie av frågeinstitutet i de nordiska parlamenten dras slutsatsen att frågor ställs inte bara för att få svar, utan också för att ge information. Parlamentariker kan vilja skapa uppmärksamhet kring frågor som angår dem.³³ Frågeinstitutet används således inte nödvändigtvis som ett medel för kontroll och för att utkräva ansvar. Men även om de

enskilda frågorna inte ställs i syfte att kontrollera och utkräva ansvar, kan den – icke avsedda – effekten på systemnivå bli att kontroll utövas.³⁴

I detta avsnitt redovisas hur många interpellationer och skriftliga frågor som har rört EU. Jag har gått igenom samtliga interpellationer och skriftliga frågor under mandatperioden 1994–1998. Utgångspunkten har varit att interpellationer och frågor som innehåller en explicit hänvisning till EU har klassificerats som EU-interpellationer/EU-frågor. Frågor som har handlat om regeringens syn på händelseutvecklingen i t.ex. Iran och där frågeställaren har avslutat med att fråga vad regeringen avser att göra inom EU med anledning av händelseutvecklingen har således klassificerats som EU-frågor. Totalt har 1 100 interpellationer och nära 3 400 skriftliga frågor gått igenom. I följande tabell visas hur många interpellationer under riksmötena 1994/95–1997/98 som har handlat om EU.

Tabell 9. Antal och andel interpellationer om EU under riksmötena 1994/95–1997/98

Riksmöte	Interpellationer		
	EU antal	EU % av totala	Totalt antal
1994/95	50	32	154
1995/96	40	15	261
1996/97	61	16	372
1997/98	44	14	313
Totalt 1994–1998	195	18	1 100

Källa: Genomgång av samtliga interpellationer. Exempel: Av totalt 261 interpellationer under riksmötet 1995/96 handlade 40 stycken, eller 15 %, om EU.

Av tabellen framgår att cirka 15 % av samtliga interpellationer under de tre sista riksmötena under mandatperioden rörde EU. Under det första riksmötet, 1994/95, tog nära var tredje interpellation upp EU-frågor. Av dessa ställdes elva stycken av ledamöter från centerpartiet i vad som uppenbarligen var en inom centerpartiet planerad aktivitet inför folkomröstningen om svenskt EU-medlemskap.³⁵ Även bortsett från dessa elva interpellationer togs EU-frågor upp i var fjärde interpellation under det riksmöte då folkomröstning hölls och Sverige blev medlem i EU. Det ökade antalet interpellationer totalt sett kan förklaras av att reglerna för frågeinstitutet ändrades i februari 1996, bland annat i syfte att öka intresset för interpellationerna.³⁶

I följande tabell visas i hur många skriftliga frågor som EU tas upp.

Tabell 10. Antal och andel skriftliga frågor om EU under riksmötena 1994/95–1997/98. Skriftliga frågor för både muntliga och skriftliga svar ingår

Riksmöte	Frågor		
	EU antal	EU % av totala	Totalt antal
1994/95	89	12	736
1995/96	94	13	718
1996/97	102	10	839
1997/98	108	10	1 103
Totalt 1994–1998	393	12	3 396

Källa: Genomgång av samtliga skriftliga frågor. Exempel: Av totalt 718 frågor riksmötet 1995/96 handlade 94 stycken, eller 13 %, om EU.

Som framgår av tabellen varierar andelen frågor som tar upp någon EU-aspekt mellan 10 % och 13 %. Vid varje riksmöte har omkring 100 EU-frågor ställts. En redovisning av till vilka statsråd frågorna har ställts ger en bild av vad frågorna handlar om. I följande tabell visas vilka statsråd som har mottagit frågorna.³⁷

Tabell 11. Antal mottagna EU-frågor per statsråd under mandatperioden 1994/95–1997/98

Minister	Antal EU-frågor	% av alla EU-frågor	% av alla frågor	% EU av egna frågor
Jordbruksministern	95	24	6	45
Utrikesministern	57	15	7	23
Finansministern	33	8	5	20
Miljöministern	31	8	8	11
Justitieministern	24	6	9	8
Handelsministern (bitr. statsråd)	24	6	2	30
Kommunikationsministern	18	5	8	7
Statsministern	17	4	3	18
Arbetsmarknadsministern	15	4	5	8
Näringsministern	15	4	5	8
Biståndsministern (bitr. statsråd)	14	4	4	9
Socialministern	11	3	9	4
	354	90	72	14

Källa: Genomgång av frågor samt sökningar i Rixlex. Till exempel har finansministern mottagit 33 stycken EU-relaterade frågor, vilket är 8 % av alla EU-frågor. Finansministern har mottagit 5 % av samtliga frågor och av de frågor som ställts till finansministern har 20 % rört EU. För översiktlighetens skull redovisas inte här de statsråd som mottagit mindre än 10 EU-frågor.

De 12 statsråd som redovisas i tabellen har mottagit 90 % av alla EU-relaterade frågor under mandatperioden. Jordbruksministern har mottagit nästan var fjärde fråga med EU-anknytning. Handelsministern har periodvis haft hand om vissa övergripande EU-frågor. Av de frågor som ställts till handelsministern har 30 % rört EU.

Utrikesministern mottar 15 % av alla EU-relaterade frågor, vilket innebär att utrikesministern är det statsråd som efter jordbruksministern mottar flest EU-frågor. Efter att ha gått igenom samtliga frågor är min slutsats att detta inte beror på att EU-frågor i allmänhet betraktas som utrikespolitiska frågor. Snarare är förklaringen den omvända, dvs. utrikespolitiken innehåller ofta en EU-aspekt. Sverige deltar i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och åtskilliga viktiga utrikespolitiska ärenden blir föremål för diskussion inom EU. Många av riksdagsledamöternas

frågor om hur Sverige agerar mot länder utanför EU innehåller en delfråga om hur Sverige agerar i EU i det aktuella ärendet. Det förekommer också att utrikesministern i sitt svar hänvisar till Sveriges agerande i EU i utrikespolitiska frågor, utan att frågeställaren har tagit upp EU-aspekten.

Det kan konstateras att EU i alla fall inte är frånvarande när ledamöterna ställer frågor och interpellationer. I ungefär 50 interpellationer och 100 frågor per riksmöte tas EU-aspekter upp. Det går knappast att hävda att antalet skulle vara påfallande lågt. En jämförelse med Storbritannien kan göras. I en analys av det brittiska överhusets arbete under sessionen 1990/91 visas att ungefär en fråga av tio direkt tog upp EG-frågor, och ungefär i ytterligare lika många fall gjordes någon hänvisning till EG under replikskiftet.³⁸ För riksdagens del har jag inte gjort någon systematisk analys av statsrådets svar, men som just nämnts kan EU tas upp i svaret av t.ex. utrikesministern utan att frågeställaren har berört EU.

Konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet (KU) skall enligt regeringsformen 12 kap. 1 § granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Regeringens hantering av olika frågor med EU-anknytning har granskats av KU i 18 fall under 1995–1998. Under perioden har totalt cirka 140 ärenden granskats, vilket innebär att 13 procent har haft EU-anknytning.³⁹

Bland de ärenden som granskats finns regeringskansliets organisation för hantering av EU-frågor och regeringens tillämpning av utrikessekretessen när det gäller EU-handlingar.⁴⁰ En granskning av justitieministerns samråd med EU-nämnden föranleddes av en anmälan där underlaget från Justitiedepartementet påstods ha varit så bristfälligt att samrådet svårligen kunnat fullgöras. Samrådet med Justitiedepartementet avsåg inrikes och rättsliga frågor i tredje pelaren. KU anförde i ärendet att skillnaderna mellan samarbetet inom å ena sidan första pelaren och å andra sidan andra och tredje pelaren bör inte hindra att informationen till och samrådet med riksdagen i så stor utsträckning som möjligt sker i likvärdiga former på hela EU-området.⁴¹ Det kan påpekas att efter KU:s uttalande är det tydligt att informationen och pappersflödet till EU-nämnden inför samråd rörande inrikes och rättsliga frågor har ökat. KU kom också in på utskottets roll och anförde att de synpunkter som utskottet framför till regeringen under ett tidigare skede i processen natur-

ligtvis bör vara ett stöd vid utarbetandet av regeringens förslag till förhandlingspositioner.

Vidare har KU granskat regeringens hantering av samarbetet i turismfrågor. Granskningen föranleddes av att EU-nämndens majoritet hade uttalat skepsis mot ett turismprogram i EU:s regi. Regeringen hade inför samrådet, och under frågans tidigare behandling i EU, intagit en mer positiv hållning och ville åtminstone inte som ensamt land rösta mot programmet (enhällighet krävdes i rådet för denna fråga). Nämndens sammanfattande åsikt är inte helt lätt att utläsa av de stenografiska uppteckningarna; ordföranden talade om "ett svängrum" för regeringen. Av regeringens återrapporering kan man dra slutsatsen att regeringen intagit en mer positiv hållning vid rådsmötet än vad nämnden, om än inte helt entydigt, gett uttryck för. KU anförde att det måste föreligga mycket goda skäl för att regeringen skall få avvika från vad nämnden uttalat. "Några sådana skäl har dock inte förelegat i det aktuella fallet", löd KU:s omdöme.⁴²

En del av KU:s granskning rör administrativa frågor, bland dem vid vilken tidpunkt regeringen utfärdar författningar i Svensk författningssamling (SFS). Utskottet har aviserat en närmare analys av författningsutgivningen och då framhållit att granskningen även kommer att omfatta EG:s förordningar vilka träder i kraft uteslutande genom att publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT).⁴³ Det är inte den svenska regeringen som är ansvarig för publiceringen av EGT. Om KU finner anledning att kritisera publiceringen av EGT får man anta att utskottet kommer att uttala att regeringen bör utnyttja sina möjligheter till inflytande i EU för att EU:s institutioner i sin tur skall åtgärda problemen. Detta innebär att riksdagens kontroll bara är indirekt, och pekar på kärnan i det demokratiska underskottet. Riksdagen har delegerat makt till EU men har svårt att hålla EU ansvarigt.

Riksdagens revisorer, som enligt regeringsformen 12 kap. 7 § granskar den statliga verksamheten, har tagit upp EU-frågor i ett antal granskningar. Bland annat har revisorerna gjort en förstudie över Regeringskansliets arbete med EU-frågor. Vidare har revisorerna granskat det regionalpolitiska stödet efter EU-medlemskapet och genomförandet av EG-rätten i Sverige.⁴⁴ Revisorerna inbjuder årligen utskotten och EU-nämnden att komma med förslag till granskningsärenden men EU-nämnden har än så länge inte kommit med något granskningsförslag till revisorerna.

Ansvarsutkrävande: slutsatser

De parlamentariska kontrollinstrumenten har använts när det gäller EU-frågor. Omkring 50 interpellationer och 100 skriftliga frågor vid varje riksmöte tar upp EU. Med undantag för det riksmöte då Sverige blev medlem i EU – då nära var tredje interpellation berörde EU – har 10–15 % av interpellationerna och frågorna rört EU. I konstitutionsutskottets granskning har 13 % av granskningsärendena rört regeringens hantering av olika EU-relaterade frågor.

EU-nämndens kontroll och utkrävande av ansvar av regeringen har inte explicit berörts ovan. I och med att frågorna ofta återkommer på rådsmöte efter rådsmöte kan nämndens ledamöter ställa frågor om huruvida regeringen har agerat i enlighet med vad som har framförts i samrådet. Efter varje rådsmöte skickar regeringen en återrapport till nämnden med uppgifter om hur frågorna har behandlats. En genomgång av återrapporterna visar dock att redogörelsen för hur regeringen har agerat ofta får anses vara knapphändig. En mer fullständig bedömning av återrapporternas kvalitet skulle kräva information om vad som verkligen har skett på rådssammanträdet, men det är uppenbart att om återrapporterna skall kunna användas som ett medel i kontrollen av regeringen bör de bli mer utförliga än vad som har varit fallet så här långt.

Avslutning

Sverige har nu varit medlem i Europeiska unionen i fyra år. Även om mer djuplodande studier krävs för att man skall våga avge något slutligt omdöme om riksdagens arbete med EU-frågor kan några preliminära slutsatser dras. EU-nämnden fungerar förhållandevis väl medan utskotten inte har funnit någon bra kanal för att utöva inflytande på EU-frågorna. Riksdagen har kunnat bidra till att mer öppenhet har skapats kring EU-frågorna än kring traditionellt utrikespolitiska frågor. Kring de frågor som nu avgörs i EU i stället för i riksdagen är det dock rimligen mindre öppenhet än tidigare. De parlamentariska kontrollinstrumenten har använts också för EU-frågor. Det finns dock konkreta exempel på det demokratiska underskottet där riksdagen har förmått regeringen att agera på ett visst sätt, men där regeringen har fått återrapportera till riksdagen att den inte vunnit gehör för riksdagens ståndpunkt i EU.

I en analys av vad EU-medlemskapet har inneburit för riksdagen bör man fråga sig vad alternativet är. Troligen skulle det vara ett EES-medlemskap. Sverige skulle i så fall bli bundet av lagstiftning

som man, i jämförelse med rådande förhållanden, skulle ha mindre möjlighet att påverka. Vidare skulle informationsflödet bli mindre och ansvarsutkrävandet troligen bli ännu svårare eftersom regeringens röst inte skulle vara lika mycket värd i EU.

Innan olika åtgärder för att stärka riksdagens roll diskuteras skall frågan om vilka politikområden som är mest berörda av EU-medlemskapet besvaras. Enligt tidigare forskning är internationaliseringen mest påtaglig inom områdena jordbruk, energi och miljö.⁴⁵ Utrikespolitiken får närmast definitionsmässigt anses vara internationaliserad. Riksdagen har troligen fått ökad insyn i den traditionella utrikespolitiken som en följd av EU-medlemskapet. De flesta utrikespolitiska frågor av vikt tas upp på allmänna rådet (när utrikesministrarna möts) och blir därmed föremål för samråd i EU-nämnden. Inför allmänna rådets möten sker också oftast föredragningar i utrikesutskottet; eftersom det inte görs några uppteckningar av diskussionerna där, till skillnad från vad som gäller i EU-nämnden, kan det vara så mer information ges från regeringens sida vid utrikesutskottets föredragningar än vid samrådet i EU-nämnden. Detta pekar på att öppenhet och inflytande inte alltid går hand i hand. Allt för mycket öppenhet kan göra att riksdagen inte får den information den behöver för att kunna utöva inflytande.

Tillsammans med utrikesutskottet är miljö- och jordbruksutskottet det utskott som har att hantera flest ärenden med EU-anknytning. Den gemensamma jordbrukspolitikerna och olika EU-aspekter på miljöpolitiken gör att det mesta miljö- och jordbruksutskottet företar sig har beröring med EU. Jordbruksministern och miljöministern har tillsammans mottagit nära var tredje EU-relaterad fråga, vilket också är ett tecken på hur viktigt EU är inom dessa politikområden. Miljö- och jordbruksutskottet får också ofta information från regeringen om utvecklingen inom EU på det egna området.

Efter utrikesutskottet och miljö- och jordbruksutskottet är det näringsutskottet och trafikutskottet som är mest berörda av EU. Näringsutskottet bereder många frågor som rör den inre marknaden och ansvarar också för energi- och handelsfrågor. Efter 1998 års val har näringsutskottet från arbetsmarknadsutskottet övertagit beredningsansvaret för regionalpolitiken, ett annat område där EU spelar en stor roll. Minst berörda av EU-samarbetet är bostadsutskottet och försvarsutskottet.

En slutsats är att utrikespolitiken berörs mycket av EU,⁴⁶ men EU berör också flera andra viktiga politikområden. För demokratin innebär detta att EU-dimensionen måste finnas med i många frågor.

Det handlar inte bara om hur Sverige påverkas av EU, utan också om hur Sverige kan påverka EU.

Avslutningsvis skall mot bakgrund av den givna beskrivningen några olika möjligheter att stärka riksdagens roll diskuteras.

Inflytande

Riksdagens hantering av EU-frågorna är i sina huvuddrag en kopia av den danska modellen. Uppgiftsfördelningen mellan EU-nämnden/Europaudvalget och de ordinarie fackutskotten är i stort sett identisk. EU-nämnden/Europaudvalget svarar för samrådet inför den kommande veckans möten i ministerrådet, medan utskotten skall komma in tidigare i processen. För båda parlamenten kan man dra samma slutsats: EU-nämnden/Europaudvalget fungerar i stort sett väl, men utskotten har inte funnit de rätta formerna för hanteringen av EU-frågor. Det är påfallande att det danska folketinget i många år har sagt att de måste få in fackutskotten mer i EU-arbetet. Trots alla reformförsök kvarstår i huvudsak problemen med att utskotten inte finner sig tillrätta med EU-frågorna.⁴⁷ Finland har lyckats bättre med att engagera utskotten. Medan man i Sverige inte utnyttjade erfarenheterna från andra länder än Danmark, studerade man i Finland närmare också den brittiska modellen, där förslag från EU-kommissionen ligger till grund för utskottsbehandling. Den finländska riksdagens erfarenhet av att behandla regeringens skrivelser om kommissionens förslag är god.⁴⁸ En motsvarande behandling av den svenska regeringens faktapromemorior skulle skapa en naturlig kanal för utskotten att ge sin syn på kommissionsförslagen och hur regeringen bör agera. Utskotten skulle kunna yttra sig till EU-nämnden eller föreslå ett tillkännagivande, men som vi har sett har inte möjligheten att föreslå tillkännagivanden utnyttjats i särskilt stor utsträckning. Det borde gå att tänka sig att utskotten yttrar sig direkt till regeringen, även om detta vore en innovation i svenskt statsskick. I jämförelse med den stora förändring det innebär att EU fattar beslut som tidigare fattades av riksdagen bör en förändring där utskotten yttrar sig direkt till regeringen anses vara av mindre omfattning. Mot bakgrund av att EU-nämnden fungerar i stort sett som tänkt finns det däremot i dag ingen anledning att flytta samrådet inför ministerrådsmötena till utskotten. Det är en fördel att EU-nämnden har överblick över frågorna i de olika ministerråden.

Öppenhet

Eftersom riksdagen inte har sista ordet när det gäller EG-lagstiftning finns det goda skäl att riksdagen har mer insyn i regeringens beredningsarbete rörande dessa frågor jämfört med frågor som avgörs i den nationella lagstiftningsprocessen. Trots att EU-samarbetet i en formell mening är utrikespolitik – där det är regeringen som företräder Sverige – bör alltså riksdagen ha mer insyn i regeringsarbetet, inte bara mer än i traditionella utrikespolitiska frågor utan också mer än i nationella lagstiftningsfrågor. En sådan insyn för riksdagen i regeringens beredningsarbete torde gå längre än vad gällande regeringsform medger. Det skulle alltså krävas en ändring av den konstitutionella doktrinen i denna del. I dag regleras regeringens informationsskyldighet gentemot riksdagen i riksdagsordningen. Ett lämpligt tillvägagångssätt vore att i regeringsformen ange (i t.ex. ett nytt andra stycke till RF 10 kap. 5 §) att om riksdagen har överlåtit beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna enligt 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen skall regeringen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Ett sådant stycke i regeringsformen skulle tydligare än i dag markera vikten av att regeringen informerar riksdagen om EU-frågor.

EU-upplysningen och övriga riksdagen skulle kunna samarbeta närmare än i dag. De danska erfarenheterna av ett nära samarbete mellan *EU-opplysningen* och Europaudvalget är positiva och ett sådant samarbete skulle gynna inte minst utskotten och EU-nämnden. EU-upplysningen skulle för sin del då kunna sprida mer information till allmänheten om riksdagens EU-arbete. En annan erfarenhet från det danska folketinget som den svenska riksdagen kan dra lärdom av är nyttan av att ha en person placerad i Bryssel. Det danska folketingets utsände i Bryssel bevakar frågor och skickar information till Europaudvalget och övriga folketinget. Den svenska EU-nämndens kansli har kontakt med folketingets utsände, och det förekommer att information och dokument som folketingets utsände har tagit fram distribueras till EU-nämndens ledamöter och tjänar som en del av underlaget för samrådet med regeringen. En tjänsteman från riksdagen med placering i Bryssel skulle kunna ge EU-nämnden och utskotten tillgång till viktig information och hjälp med kontakter i EU:s beslutsprocess. En sådan funktion skulle naturligtvis inte ersätta partigruppernas kontakter med Europaparlamentet.⁴⁹ Inte heller skulle syftet vara att öppna en kanal för inflytande från riksdagen till Europaparlamentet. Avsikten skulle vara att

utskotten och EU-nämnden skulle få information om vad som sker inom olika områden. Anser utskotten och EU-nämnden att Sverige bör agera på ett visst sätt, skall fortfarande de inflytandevägar som går genom regeringen utnyttjas.

Ansvarsutkrävande

Riksdagen skulle kunna ställa ökade krav på regeringen att den mer utförligt än i dag återrapporterar sitt agerande vid rådsmöten och i olika EU-sammanhang. Regeringens årliga skrivelse om verksamheten i EU skulle också kunnat användas i större utsträckning av EU-nämnden och utskotten för att följa upp regeringens handlande i olika frågor. Detta ställer också krav på att riksdagen har varit tydlig i sina ställningstaganden.

Noter

¹ De nationella parlamentens roll i EU behandlas i Bergman (1997a), Bergman och Gidlund (1996), Christensen (1997), Fitzmaurice (1996), Judge (1995), Laursen och Pappas (1995), Norton (1996a, 1996b) och Smith (1996). De nordiska parlamenten behandlas i bidragen i Wiberg (1997). Den svenska riksdagen och EU behandlas i Bergman (1997b), Brothén (1998a, 1998b), Gustavsson (1996), Hegeland (1999), Hegeland och Mattson (1995, 1996, 1997, 1998) samt Jerneck (1996). Detta kapitel grundar sig på mitt avhandlingsarbete om riksdagens arbete med EU-frågor. Tack till Ingvar Mattson för synpunkter på tidigare utkast.

² Prop. 1994/95:19:33–35, bet. 1993/94:KU21.

³ Jfr Gustavsson (1996:113), Hilf och Burmeister (1996:75–76), och Jacobsson (1997:180 et passim).

⁴ Se t.ex. Agné (1998), Boyce (1993), Gustavsson (1996, 1998), Laffan (1996), Newman (1996:kap. 7) och Weiler m.fl. (1995).

⁵ Hur mycket makt riksdagen har förlorat är förstås svårt att exakt mäta, men i noggrann genomgång finner Fredrik Sterzel (1999) att ungefär 9 procent av lagarna och 8 procent av förordningarna är kopplade till EU.

⁶ Bet. 1994/95:KU22, 1996/97:KU2, 1997/98:KU25:40.

⁷ Bet. 1998/99:KU10:25.

⁸ För en jämförelse mellan hanteringen av EU-frågor i de danska och svenska parlamenten, se Hegeland och Mattson (1995, 1996).

⁹ Jfr Sidenius m. fl. (1997:13): "Denmark is nearly always ruled by minority governments. This is one of the facts behind the strong role of the European Affairs Committee."

- ¹⁰ Bergman (1997b).
- ¹¹ Raunio (1998:9–11).
- ¹² Holmberg och Stjernquist (1980:171, 669), Mattson och Ström (1995:250), Strom (1990:73).
- ¹³ Före den 1 oktober 1998 jordbruksutskottet (JoU).
- ¹⁴ Jääskinen och Kivisaari (1997), Raunio och Wiberg (1997).
- ¹⁵ Jfr Sannerstedt (1992), Sjölin (1993).
- ¹⁶ Bet. 1994/95:KU30:42, 1995/96:KU30:20.
- ¹⁷ Källa: Sökningar i Rixlex.
- ¹⁸ Sannerstedt (1992:130–131).
- ¹⁹ Bet. 1995/96:LU26:24–26, 1995/96:JoU11:14, 1994/95:UU5:55, 71, 79, 99.
- ²⁰ Bet. 1994/95:UU5:79–81.
- ²¹ Bet. 1994/95:JoU7:27.
- ²² Bet. 1995/96:JoU16, citat s. 2.
- ²³ Redogörelsen bygger på en genomgång av regeringens skrivelser 1994/95:15, 1995/96:15, 1996/97:15 och 1997/98:75, samtliga med namnet Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.
- ²⁴ Skr. 1996/97:15:100.
- ²⁵ Skr. 1995/9:30, bet. 1995/96:UU13.
- ²⁶ Som jämförelse kan nämnas att under mandatperioden 1994/95–1997/98 förekom i utskottbetänkandena 48 reservationer vilka skulle ha vunnit i kammaren med mandatfördelningen efter 1998 års val. Av dessa reservationer stod m, c, fp, kd, och mp bakom 23, och m, fp, kd, v och mp bakom 25. Ingen av dessa reservationer rörde dock EU-frågor. De knappt 50 gemensamma reservationerna kan jämföras med att reservationer fogats till cirka 7 000 moment i utskottens hemställan. Källa: sökningar i Rixlex och genomgång av betänkandena.
- ²⁷ Isberg och Christoffersson (1996).
- ²⁸ SOU 1995:127, bet. 1994/95:KU36.
- ²⁹ När kammaren inte är samlad, t.ex. efter mitten av juni, sker redogörelsen för Europeiska rådets möten i EU-nämnden.
- ³⁰ SOU 1994:10:106, bet. 1994/95:KU22:15.
- ³¹ Följande historia ger en bild av frågeinstitutet i det brittiska parlamentet:
”A story attributed to Lloyd George, a former British Prime Minister, relates how that gentleman, while motoring in the mountains of North Wales, lost his way and inquired of a passer-by where he was. The passer-by replied: ”You are in a motor car”. Lloyd George subsequently commented that this was the perfect answer to a parliamentary question, since it was true, it was brief, and it told him absolutely nothing he did not know before”. Wiberg och Koura (1994:19), som citerar Laundry (1989) *Parliaments in the Modern World*.
- ³² Mattson (1994:349).

- ³³ Wiberg (1994).
- ³⁴ Rasch (1994), jfr Mattson (1994:344, 348).
- ³⁵ Interpellationer 1994/95 nr 7–17.
- ³⁶ Bet. 1995/96:KU18.
- ³⁷ Här redovisas alltså till vilka statsråd frågorna har ställts. Det förekommer att ett annat statsråd än det till vilket frågan/interpellationen har ställts besvarar den; under 1991/92 och 1992/93 besvarades 11 % av alla frågor och interpellationer av annat statsråd än det statsråd som mottagit frågan/interpellationen. 4 % fördes mellan olika statsråd inom samma departement medan 7 % fördes mellan olika departement (Mattson 1994:337).
- ³⁸ Shell (1996:160).
- ³⁹ Källa: genomgång av KU:s granskningsbetänkanden under perioden.
- ⁴⁰ Bet. 1995/96:KU30, 1998/99:KU10.
- ⁴¹ Bet. 1996/97:KU25. En liknande konflikt om relationerna mellan riksdag och regering i frågor i tredje pelaren har ägt rum i Finland. Konflikten löstes även i Finland till riksdagens fördel. Jääskinen och Kivisaari (1997:35f, not 11).
- ⁴² Bet. 1997/98:KU25.
- ⁴³ Bet. 1995/96:KU30.
- ⁴⁴ Förstudie 1997/98:4, förslag 1997/98:RR8, förslag 1997/98:RR11.
- ⁴⁵ Jerneck (1990:153–157, 1996:153–156).
- ⁴⁶ Jfr följande omdöme i Ekengren (1998:57) om regeringskansliets reaktion på EU-medlemskapet: "Contrary to what might have been expected it was within the Ministry for Foreign Affairs, and not in the domestic ministries, that one found the greatest surprise over the scope and scale of the changes required by the [EU] membership".
- ⁴⁷ Se t.ex. beskrivningen i Sidenius m.fl. (1997).
- ⁴⁸ Jääskinen och Kivisaari (1997), Raunio och Wiberg (1997).
- ⁴⁹ Jfr Brothén (1998a).

Referenser

- Agné, Hans (1998) ”Demokrati på europeisk nivå”. I *Demokrati på europeisk nivå?* SOU 1998:124, s. 7–44
- Bergman, Torbjörn (1997a) ”National Parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations”. I *The Journal of European Public Policy*, vol. 28, s. 373–387
- Bergman, Torbjörn (1997b) ”Utrikes inrikespolitik: riksdagen och EU-nämnden i EU”. I Ingvar Mattson och Lena Wängnerud, Lena (red.) *Riksdagen på nära håll*. Stockholm: SNS Förlag, s. 42–62
- Bergman, Torbjörn och Gullan Gidlund (1996) ”Den demokratiska legitimiteten – de folkvalda parlamentens roll i EU”. I *Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU*. SOU 1996:42, s. 9–52
- Boyce, Brigitte (1993) ”The Democratic Deficit of the European Community”. I *Parliamentary Affairs*, vol. 46, nr 4, s. 458–477
- Brothén, Martin (1998a) *Parlamentariker emellan. Om kontakter mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker*. Uppsats presenterad på seminarium för de statsvetenskapliga institutionernas nätverk för Europaforskning, Uppsala 24–26 augusti 1998
- Brothén, Martin (1998b) ”Riksdagen och Europeiska unionen”. I *Blickpunkt Europa. En artikelserie från NBV*
- Christensen, Dag Arne (1997) ”Europautval i Danmark, Sverige, og Noreg: Sandpåströningorgan eller politiska muldvarpar?”. I *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 2, s. 143–162
- Ekengren, Magnus (1998) *Time and European Governance. The Empirical Value of Three Reflective Approaches*. Stockholm: University of Stockholm, Department of Political Science
- Fitzmaurice, John (1996) ”National Parliamentary Control of EU Policy in the Three New Member States”. I *West European Politics* vol.19, nr. 1, s. 88–96
- Gustavsson, Sverker (1996) ”Preserve or Abolish the Democratic Deficit?”. I Eivind Smith (red.) (1996) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. The Hague: Kluwer, s. 100–123

- Gustavsson, Sverker (1998) "Sökandet efter en tredje möjlighet". I Ulf Bernitz m.fl. *EU i dag. En lärobok om Europeiska unionen*. Stockholm: SNS, s. 172–218
- Hegeland, Hans (1999) "Den svenska riksdagen och EU". I Karl Magnus Johansson (red.) *Sverige och EU*. Stockholm: SNS
- Hegeland, Hans och Ingvar Mattson (1995) "Att få ett ord med i laget – En jämförelse mellan EU-nämnden och Europaudvalget". I *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr. 4, s. 435–457
- Hegeland, Hans och Ingvar Mattson (1996) "To Have a Voice in the Matter: A Comparative Study of the Swedish and Danish European Committees". I *The Journal of Legislative Studies* vol. 2, nr 3, s. 198–215
- Hegeland, Hans och Ingvar Mattson (1997) "The Swedish Riksdag and the EU: Influence and Openness". I Matti Wiberg (red.) *Trying to Make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*. Stockholm: Gidlunds/Riksbankens Jubileumsfond, s. 70–107
- Hegeland, Hans och Ingvar Mattson (1998) "The Role of National Parliaments in the European Union: The Case of Sweden". I *Archives of Economic History*, vol. 9, nr 1–2, s. 71–117
- Hilf, Meinhard och Frank Burmeister (1996) "The German Parliament and European Integration". I Eivind Smith (red.) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. The Hague: Kluwer, s. 64–79
- Holmberg, Erik och Nils Stjernquist (1980) *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Stockholm: Norstedts
- Isberg, Magnus och Ulf Christoffersson (1996) "Öppenheten som politisk fråga." I *Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU*. SOU 1996:42, s. 103–111
- Jacobsson, Kerstin (1997) *Så gott som demokrati. Om demokrati-frågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa
- Jerneck, Magnus (1990) "Internationalisering och svensk partidiplomati". I Göte Hansson och Lars-Göran Stenelo (red.) *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons, s. 149–223
- Jerneck, Magnus (1996) "Democracy and Interdependence". I Lars-Göran Stenelo och Magnus Jerneck (red.) *The Bargaining Democracy*. Lund: Lund University Press, s.147–218

- Judge, David (1995) "The Failure of National Parliaments?". I *West European Politics*, (temanummer *The Crisis of Representation in Europe*. Red: Jack Hayward. London: Frank Cass), vol. 18, s. 79–100
- Jääskinen, Niilo och Tiina Kivisaari (1997) "Parliamentary Scrutiny of European Union Affairs in Finland", i Matti Wiberg (red.) *Trying to Make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*. Stockholm: Gidlunds/Riksbankens Jubileumsfond, s. 29–47
- Laffan, Brigid (1996) "Introduction", i Brigid Laffan (red.) *Constitution-Building in the European Union*. Dublin: Institute of European Affairs, s. 1–28
- Laursen, Finn och Spyros A. Pappas (1996) *The Changing Role of Parliaments in the European Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration
- Mattson, Ingvar (1994) "Parliamentary Questioning in the Swedish Riksdag". I Matti Wiberg (red.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*. Helsinki: The Finnish Political Science Association, s. 276–356
- Mattson, Ingvar och Kaare Ström (1995) "Parliamentary Committees". I Herbert Döring (red.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt och New York: Campus och St. Martins, s. 249–307
- Miles, Lee (1997) "Sweden: A Relevant or Redundant Parliament?". I *Parliamentary Affairs*, nr 3, s. 423–437
- Newman, Michael (1996) *Democracy, Sovereignty and the European Union*. London: Hurst & Company
- Norton, Philip (red.) (1996a) *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass
- Norton, Philip (1996b) "National Parliaments in Western Europe". I Eivind Smith (red.) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. The Hague: Kluwer, s. 19–38
- Rasch, Björn Erik (1994) "Question Time in the Norwegian Storting – Theoretical and Empirical Considerations". I Matti Wiberg (red.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*. Helsinki: The Finnish Political Science Association, s. 247–275

- Raunio, Tapio (1998) *Always one step behind? National Legislatures and the European Union*. Uppsats presenterad vid konferensen "The Treaty of Amsterdam Evaluated"
- Raunio, Tapio och Matti Wiberg (1997) "Efficiency through Decentralisation: The Finnish Eduskunta and the European Union", i Matti Wiberg (red.) *Trying to Make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*. Stockholm: Gidlunds/Riksbankens Jubileumsfond, s. 48–69
- Riksdagstrycket
- Sannerstedt, Anders (1992) *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Studentlitteratur
- Shell, Donald (1996) "The House of Lords and the European Community 1990–91". I Philip Giddings och Gavin Drewry (red.) (1996) *Westminister and Europe. The Impact of the European Union on the Westminister Parliament*. London: Macmillan, s.159–190
- Sidenius, Niels Christian, Björn Einersen och Jens Adser Sørensen (1997) "The European Affairs Committee and Danish European Union Politics", i Wiberg, Matti (red.) *Trying to Make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*. Stockholm: Gidlunds/Riksbankens Jubileumsfond, s. 9–28
- Sjölin, Mats (1993) *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund: Lund University Press
- Smith, Eivind (red.) (1996) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. The Hague: Kluwer
- Sterzel, Fredrik (1999) *Vilket hinder utgör EU för svensk avreglering? Om EUs regelverk och de svenska myndighetsreglerna*. Stockholm: SAF
- Strom, Kaare (1990) *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press
- Weiler, J. H. H., Ulrika R. Haltern och Franz C. Mayer (1995) "European Democracy and its Critique". I *West European Politics*, (temanummer *The Crisis of Representation in Europe*. Red: Jack Hayward. London: Frank Cass), vol. 18, s. 4–39
- Wiberg, Matti (1994) "Conclusions". I Matti Wiberg (red.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of*

Questioning and Behavioural Trends. Helsinki: The Finnish Political Science Association, s. 357–364

Wiberg, Matti och Antti Koura (1994) ”The Logic of Parliamentary Questioning”. I Matti Wiberg (red.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*. Helsinki: The Finnish Political Science Association, s. 19–43

Wiberg, Matti (red.) (1997) *Trying to Make Democracy Work - The Nordic Parliaments and the European Union*. Stockholm: Gidlunds/Riksbankens Jubileumsfond

Glokala riksdagsledamöter?¹

Riksdagsledamöters lokala, nationella och internationella kontakter

Martin Brothén

Idén om folkstyrelse genom *representativ demokrati* tar sin utgångspunkt i nationella institutioner som parlament, regering, partier och intresseorganisationer. Gemensamt för dessa institutioner är den nära kopplingen till nationalstaten. Demokratin brukar därför beskrivas som *nationellt förankrad*.² Den tidigare starka kopplingen mellan nationalstat och demokrati och det representativa styrelseskicket har dock utsatts för påfrestningar till följd av *internationaliseringen* av ekonomi och politik.³

Den internationaliseringsprocess som präglat tiden efter andra världskriget har inneburit ett ökat omvärldsberoende inom i stort sett alla politikområden och på i stort sett alla politiskt relevanta beslutsnivåer. Internationaliseringen, europeiseringen och det växande omvärldsberoendet har därför haft stor betydelse för de traditionella institutionerna, däribland intresseorganisationer, partier och regeringskanslier.⁴

Även nationella parlament står inför en ny situation. Vi har sedan långt tillbaka vant oss vid att betrakta de nationella parlamenten som högsta beslutande organ inom nationalstaterna. I ett stort antal frågor har numera de nationella parlamentens roll blivit kringskuren och begränsad till följd av internationaliseringen och europeiseringen. Beslutsfattandet sker på andra arenor och med andra aktörer. För de nationella parlamenten har därmed internationaliseringen och EU-medlemskapet inneburit ett reducerat inflytande.⁵

Nationella parlamentarikers deltagande i internationellt beslutsfattande och i internationella nätverk har lyfts fram som ett svar på internationaliseringen och europeiseringen. Både den norska och

svenska Maktutredningen har argumenterat för att internationaliseringen och globaliseringen innefattar en ökning av de transnationella relationerna över statsgränserna.⁶

Behovet av att ha *internationella kontakter* har ökat för både politiska partier och enskilda riksdagsledamöter. Den tyske statsvetaren Karl Kaiser hävdade redan i början av 1970-talet att internationaliseringen ställer krav på parlamentariker dels att förbättra sina internationella erfarenheter och kunskaper, dels att intensifiera och öka sitt internationella kontaktbyte över nationsgränserna.⁷ Uppfattningen att internationaliseringen ställer nya krav på politiker och att politikernas ökade internationella engagemang kan ses som en motstrategi till internationaliseringen delas av andra statsvetare.⁸ Knut Heidar och Lars Svåsand skriver på följande sätt:

Når politiske beslutninger fattes av regjeringer og parlamenter, vil det skje mot et internasjonalt bakteppe – enten partiene ønsker det eller ikke. Politikens internasjonalisering krever derfor at partiene, og spesielt de som har ambisjoner om regjeringsmakt, skaffer seg slik informasjon, kontakt og kompetanse. Dette kan brukes til å påvirke både internasjonalt og nasjonalt nivå. --- Økt internasjonalt engasjement trenger derfor ikke i seg selv å være uttrykk for noe ønske om at politikken skal bli mer internasjonal. Tvert imot, internasjonalisering kan være partienes mottrekk for å hindre ytterligere reduksjon i nasjonalstatens autonomi samt er mottrekk for å hindre marginalisering av eget partis nasjonale makt. (Heidar & Svåsand 1997:25 f.).

Även statsvetaren Kjell Goldmann hävdar ett ökat behov av intensiva internationella kontakter bland parlamentariker.⁹ Detsamma gör Gunnar Sjöblom, som menar att politikernas *”internationella kontakter kommer att öka i betydelse”* (Sjöblom 1989:67). Anders Sannerstedt och Magnus Jerneck skriver att internationaliseringen och det ökade omvärldsberoendet inom en rad politikområden har lett till *”en kraftig expansion av internationella och transnationella kontakter på alla plan”* (Sannerstedt & Jerneck 1994:13). Ingemar Karlsson m.fl. menar att internationaliseringen *”inte bara [handlar] om att de gränsöverskridande kontakterna blir fler och fler, i form av meddelanden, resor eller kapitaltransaktioner. Summan av alla gränsöverskridande fenomen har därutöver skapat ett nytt tillstånd som kallas «globalisering».*” (Karlsson m.fl. 1997:16).

Det finns relativt få empiriska studier kring hur partier och parlamentariker har utvecklat internationella kontakter och nätverk. Forskningsfältet är dock inte helt utan exempel på undersökningar av elitgruppers och parlamentarikers internationella kontakter. Internationellt framstår fortfarande Joel D. Aberbachs m.fl. kompa-

rativa undersökning av politikernas och tjänstemäns kontakter som ett viktigt bidrag.¹⁰ En tilltagande litteratur har på senare år valt att studera de politiska partiernas internationalisering och internationella kontakter.¹¹ Politiska partier har alltid varit internationellt orienterade och involverade; det nya är omfånget och graden av institutionalisering, enligt Heidar och Svåsand.¹² Genomförda undersökningar i Norden har visat att samtliga partier fått ökade internationella kontakter och kontaktnät.¹³

Det är troligt att partiernas vidgade internationella kontakter avspeglas i ett ökat internationellt kontaktskapande också hos enskilda parlamentariker. Riksdagsledamöternas internationella kontakter är dock intressanta *oavsett* hur de politiska partierna har valt att organisera sina utomnationella kontakter. *För det första* har beslutsfattandet blivit mer internationaliserat. Inrikespolitiska beslut påverkas i hög grad av omvärlden och ett vidgat internationellt beslutsfattande och samarbete har skapat nya arenor för beslut som också har konsekvenser i det egna landet. Riksdagsledamöternas internationella kontakter kan bidra till att länka samman det internationella med det nationella, regionala och lokala. *För det andra* kan parlamentarikers internationella kontakter ha konsekvenser för den representativa demokratins funktionssätt. Riksdagsledamöternas internationella kontakter kan bidra till ett minskat utrymme för lokala och regionala kontakter eller för kontakter med nationella intresseorganisationer. Hur riksdagsledamöternas internationella kontakter har utvecklats under den senaste tioårsperioden är således ett för statsvetenskapen angeläget problem att studera. Analyserna i det följande ställer institutionen riksdagen med dess ledamöter i fokus. Partiorganisationerna som institutioner med egna internationella kontakter behandlas däremot inte.¹⁴

De få undersökningar som finns om parlamentarikers internationella kontakter tyder på att det fortfarande – trots att internationaliseringsprocessen är allmängiltig och gemensam för samtliga parlamentsledamöter – endast är ett begränsat antal parlamentariker som har utvecklat sådana kontakter och nätverk. Kunskapen är än mindre om hur parlamentariker kombinerar kontakter på olika territoriella nivåer och vilka konsekvenser ett internationellt engagemang har för kontakterna nationellt, regionalt och lokalt.¹⁵

Syftet med detta antologibidrag är att närmare studera svenska riksdagsledamöters kontakter med avseende på hur det lokala, nationella och internationella kombineras och förenas hos enskilda parlamentariker. De två frågor som här skall analyseras är *dels* i vilken utsträckning svenska riksdagsledamöter har utvecklat inter-

nationella kontakter under 1990-talet, *dels* i vilken utsträckning riksdagsledamöter med internationella kontakter också har lokala, regionala och nationella kontakter. Är det – för att återknyta till kapitelrubriken – möjligt för enskilda parlamentariker att fungera *globalt*, det vill säga fungera både globalt, nationellt och lokalt?

Material

Frågeställningarna kommer att besvaras med hjälp av ett material insamlat inom ramen för Valforskningsprogrammet vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. Vid inte mindre än fyra tillfällen mellan 1988 och 1998 har samtliga riksdagsledamöter fått besvara likadant formulerade frågor om sina lokala, nationella och internationella kontakter. Svarsfrekvensen i undersökningarna är tillfredsställande; år 1988 var svarsfrekvensen 96 procent; år 1994 97 procent; år 1996 90 procent och år 1998 94 procent. Det betyder att materialet kan behandlas som ett totalurval. Mig veterligen har det inte någon annanstans genomförts motsvarande undersökningar om riksdagsledamöters internationella kontakter över tid.¹⁶

Undersökningen har baserat sig på en fråga med följande formulering: ”Den här frågan gäller Dina kontakter som politiker med olika organisationer, grupper och myndigheter under det senaste året. Oavsett hur kontakten togs, hur ofta har Du under det senaste året haft skriftliga eller muntliga kontakter med nedanstående organisationer, grupper eller myndigheter?”. Vid de olika frågetillfällena har ett tjugotal olika organisationer, grupper och myndigheter ordnats under olika rubriker.¹⁷ En av dessa rubriker har avsett riksdagsledamöternas internationella kontakter. Härunder har riksdagsledamöternas kontakter på olika territoriella nivåer efterfrågats. Frågorna har gällt ledamöternas kontakter med politiker, myndigheter, organisationer och företag i Norden respektive inom EU.¹⁸ Även ledamöternas kontakter med internationella organisationer har efterfrågats.¹⁹

Vid samtliga undersökningstillfällen har fem svarsalternativ från ”*aldrig*” till ”*minst en gång i veckan*” erbjudits. Svarsalternativen däremellan var ”*någon enstaka gång*”, ”*några gånger*” och ”*en eller ett par gånger i månaden*”.²⁰

Riksdagsledamöters internationella kontakter 1988–1998

Det vore felaktigt att tro att parlamentariker enbart har internationella kontakter. Tvärtom fördelas parlamentarikers tid på ett stort antal olika typer av kontakter, såsom väljar-, organisations- och myndighetskontakter. Mönstret är detsamma i de flesta internationella undersökningar som genomförts i västerländska demokratier. Det ligger inbyggt i det representativa styrelseskicket att parlamentariker har omfattande kontaktnät.²¹ Att parlamentariker också, vid sidan av kontakter med det egna partiet, väljarna, myndigheter och organisationer, har internationella kontakter är rimligt att förvänta sig. Det är något som parlamentariker i alla tider har haft.²² Med internationaliseringen följer ett ökat behov av sådana kontakter. Det följande avsnittet skall närmare studera utvecklingen av dessa internationella kontakter bland svenska riksdagsledamöter över tidsperioden 1988–1998, en tidsperiod som beskrivits som internationaliserad och globaliserad.

I tabell 1 redovisas andelen riksdagsledamöter som mellan 1988 och 1998 uppgivet sig ha regelbunden kontakt med olika internationella aktörer, organisationer och grupper. Med regelbunden kontakt avses i tabellen att ledamoten minst *en eller ett par gånger i månaden* har kontakter på respektive nivå.²³ Vidare redovisas i tabellens nedre del andelen ledamöter som åtminstone haft regelbunden kontakt på någon nivå. I tabellen redovisas materialet dels för riksdagen som helhet, dels uppdelat på olika partier. Är de internationella kontakterna så ovanligt förekommande som statsvetenskaplig forskning tidigare hävdade?

Tabell 1. Andelen svenska riksdagsledamöter med regelbundna internationella kontakter 1988–1998 (procent)

Kommentar: Resultaten visar andelen riksdagsledamöter som uppgivit sig ha regelbundna kontakter med politiker/myndigheter/organisationer/företag i Norden och inom EU, samt med internationella organisationer.² Frågealternativet var formulerat "politiker/myndigheter/organisationer/företag utom Norden". Med *regelbundna kontakter* avses kontakter minst en eller ett par gånger i månaden (dvs. svarsalternativen "minst en gång i veckan" och "en eller par gånger i månaden"). Analysen bygger enbart på svars personer som angivit sina kontakter på samtliga tre internationella nivåer. Kristdemokraterna var inte representerade i riksdagen 1988.

Källa: Riksdagsundersökningarna 1988, 1994, 1996 och 1998.

Som tidigare påpekats är nivåskattningar av parlamentarikers internationella kontakter osäkra som mått på ett faktiskt beteende.

Demokratirådets jämförbara mätningar av riksdagsledamöternas internationella kontakter visar dock på ungefär samma nivåer som i tabell 1. Klart är att det är en minoritet av ledamöterna som har internationella kontakter.²⁴

Tre tänkbara kriterier skulle kunna vägleda bedömningen av om andelen riksdagsledamöter med regelbundna internationella kontakter är *låg* eller *hög*. Tabell 1 har sitt främsta värde genom redovisningen av andelen ledamöter med internationella kontakter *över tid*. Det *tidsjämförande kriteriet* tar fasta på om andelen är lägre, högre eller oförändrad i förhållande till tidigare undersökningar. Utifrån en analys av tabellen med det tidsjämförande kriteriet som bedömningsgrund tycks andelen ledamöter med internationella kontakter ha varit i stort sett oförändrad under 1990-talet; om det är någon förändring som går att härleda ur resultaten är det närmast en begränsad ökning från 1988 till 1998. Andelen ledamöter som åtminstone har någon regelbunden kontakt på internationell nivå har ökat den senaste tioårsperioden. Internationaliseringsprocessen har däremot inte medfört någon särskilt stor ökning och det är fortfarande en minoritet av ledamöterna som har internationella kontakter.

Ytterligare vägledning för att bedöma om andelen parlamentariker med internationella kontakter är låg eller hög kan hämtas från ett *länderjämförande kriterium*. Resultaten i tabell 1 får då jämföras med undersökningar gjorda i andra länder. Svårigheten är att finna undersökningar som på metodologiska grunder är lämpliga att jämföra. I det nu aktuella fallet erbjuder det nordiskt komparativa forskningsprojektet *Nordleg* ett sådant material.²⁵ Den svenska riksdagsundersökningen 1994 genomfördes inom ramen för ett nordiskt projekt och med likadant formulerade frågor om de nordiska parlamentsledamöternas internationella kontakter.

En jämförelse av resultaten i de fem nordiska länderna utvisar att andelen svenska riksdagsledamöter med internationella kontakter inte var högre än i de andra nordiska länderna. Utmärkande för den Norden-jämförande analysen var att danska folketingsledamöter generellt sett var mer internationellt orienterade än parlamentariker i de andra nordiska länderna. Det danska folketinget uppvisade högst andel parlamentariker med kontakter inom EU och med internationella organisationer. När det gäller kontakter inom Norden var andelen danska och norska ledamöter med regelbundna kontakter densamma och något högre än i Finland och Sverige. Island utmärkte sig med den högsta andelen parlamentariker med kontakter inom Norden. Andelen svenska riksdagsledamöter med regelbundna internationella kontakter var nästan genomgående lägre än i andra

nordiska länder; andelen isländska alltingsledamöter med regelbundna kontakter inom EU och med internationella organisationer var dock lägre.²⁶

Ett tredje utvärderingskriterium är normativt. Eftersom internationaliseringen och globaliseringen gjort sig gällande på politikens samtliga områden innebär det *normativa kriteriet* att hela – eller nästan hela – riksdagen borde ha utvecklat tämligen regelbundna internationella kontakter. Statsvetenskaplig forskning har visat att majoriteten av riksdagens utskott numera handlägger internationella frågor och problem.²⁷ Tillsammans med utgångspunkten att nästan alla politikens områden har internationaliserats måste andelen svenska riksdagsledamöter med internationellt orienterade kontakter anses vara låg utifrån ett normativt kriterium. Långt ifrån alla ledamöter har internationella kontakter. Internationaliseringen sägs gälla nästan samtliga politikområden, majoriteten av riksdagsutskotten handlägger internationellt orienterade frågor, men när det kommer till de enskilda riksdagsledamöterna är det enbart omkring var femte ledamot som regelbundet har internationella kontakter.²⁸

Mellan partierna är variationerna små. Några skillnader finns dock att notera. Till de mest internationellt orienterade hör ledamöter från folkpartiet, moderaterna och miljöpartiet. Andelen ledamöter i dessa båda partier som rapporterar regelbundna internationella kontakter är vid flertalet mättillfällen högre än i riksdagen som helhet. Detsamma gäller centerpartiet och kristdemokraterna. Socialdemokraternas och vänsterpartiets riksdagsledamöter tycks vara de som i minst utsträckning har regelbundna internationella kontakter.

Hur andelen parlamentariker med internationella kontakter varierar mellan partierna framgår också av tabell 2. De tre territoriella nivåer som undersökts i det föregående har i tabell 2 summerats till ett index för ledamöternas internationella kontakter.²⁹ Indexet kan variera från 0 till 12, där värdet 0 innebär att ledamoten ”*aldrig*” har kontakter på någon av de tre internationella nivåerna. Värdet 12 innebär att ledamoten ”*minst en eller ett par gånger i månaden*” har kontakter på samtliga tre nivåer.

Tabell 2. Riksdagsledamöters internationella kontakter efter partitillhörighet, kön, utbildning och yrke 1988–1998 (genomsnittligt index 0-12)

Kommentar: Resultaten visar det genomsnittliga indexvärdet för riksdagsledamöters internationella kontakter med politiker/myndigheter/organisationer/företag i Norden och inom EU, samt med internationella organisationer. Indexet kan variera från 0 (aldrig några kontakter på någon av de tre internationella nivåerna) till 12 (kontakter minst en gång i veckan på samtliga tre internationella nivåer). Analysen bygger enbart på svars personer som angivit sina kontakter på samtliga tre internationella nivåer.

Källa: Riksdagsundersökningarna 1988, 1994, 1996 och 1998.

Som den tidigare analysen indikerade är folkpartiet, moderaterna och miljöpartiet de partier som har störst andel ledamöter med in-

ternationella kontakter. Representanter för socialdemokraterna och vänsterpartiet har mer oregelbundna internationella kontakter.

Någon skillnad mellan manliga och kvinnliga riksdagsledamöter tycks inte föreligga; endast 1994 indikerar tabellen en differens mellan de kvinnliga och manliga ledamöternas internationella kontakter. Övriga undersökningsår är genomsnittet för män och kvinnor i riksdagen detsamma. Utbildningsbakgrunden spelar däremot en roll för i vilken utsträckning enskilda ledamöter har internationella kontakter. Ledamöter med högre utbildning har i genomsnitt mer regelbundna internationella kontakter än ledamöter med lägre utbildning.³⁰ Likaså tycks yrkesbakgrunden ha betydelse för i vilken utsträckning ledamöter utvecklar internationella kontakter. Ledamöter som tidigare varit tjänstemän har i större utsträckning internationella kontakter än ledamöter som före invalet var arbetare.

Sammanfattningsvis har analysen utvisat att andelen riksdagsledamöter som regelbundet har internationella kontakter inte har förändrats nämnvärt den senaste tioårsperioden. Trots en tilltagande internationalisering, och trots att snart sagt alla politikområden sägs vara internationaliserade och globaliserade, tycks andelen ledamöter med kontakter på nordisk och europeisk nivå, respektive med internationella organisationer hålla sig mellan tio och tjugo procent. Något allomfattande fenomen har de internationella kontakterna ännu inte blivit bland ledamöterna i riksdagen.

Riksdagsledamöters kombination av olika internationella kontakter

Det kan ifrågasättas om parlamentarikers kontakter är *kumulativa* eller *komplementära*. Parlamentariker är strängt upptagna personer och frågan är om det är möjligt att kombinera kontakter på olika territoriella nivåer (*den kumulativa situationen*) eller om ledamöterna tvingas välja mellan att antingen odla sina kontakter på den ena eller andra nivån (*den komplementära situationen*). I det förra fallet innebär internationaliseringsprocessen att ledamöters internationella kontakter lagts till ett redan stort och omfattande nätverk av kontakter. I det senare fallet innebär processen att de internationella kontakterna reducerat möjligheterna att ha kontakter på andra nivåer i det representativa systemet.

I det följande skall vi närmare granska hur riksdagsledamöternas kontakter kombineras. Utgångspunkten för kapitlet är frågan om det är möjligt för enskilda riksdagsledamöter att fungera på olika territoriella nivåer, det vill säga, upprätthålla kontakter lokalt, na-

tionellt och globalt. Har riksdagsledamöter *både* lokala *och* internationella kontakter eller tvingas de välja mellan dessa båda nivåer, dvs. mellan att ha *antingen* lokala *eller* internationella kontakter? För att ge svar på dessa frågor skall dels undersökas i vad mån ledamöter kan kombinera de internationella kontakterna med andra kontakter på nationell respektive lokal och regional nivå, dels i vad mån ledamöter kombinerar olika internationella nivåer. Det sistnämnda skall undersökas genom att ledamöternas kontakter på nordisk respektive europeiska nivå ställs mot varandra.

Både Norden och EU är exempel på geografiska områden där internationaliseringsprocessen varit tydlig. Historiskt, kulturellt och språkligt finns det mycket som förenar de nordiska länderna, även om betydelsefulla skillnader också gör sig gällande. Statsvetaren Olof Petersson har pekat ut tre huvudfaktorer bakom den starka nordiska gemenskapen: identiteten, integrationen och internationaliseringen.³¹ Det finns mot den bakgrunden anledning att förvänta sig starka nordiska band och kontaktnät. Svenska riksdagsledamöter kan antas ha omfattande kontakter inom Norden.

Samtidigt innebär internationaliseringen, europeiseringen och det svenska EU-medlemskapet att förväntningarna är inställda på att finna tydligt orienterade kontakter mot EU-området. Integrationssträvandena inom EU från till exempel enhetsakten 1986 och framåt har haft påtagliga konsekvenser också för Sverige, inte minst sedan avsiktsförklaringen lämnats om en svensk ansökan om medlemskap. Hur utvecklingen påverkat svenska riksdagsledamöters kontakter inom EU kunde delvis studeras med hjälp av tabell 1. I det följande skall dock undersökas i vilken utsträckning svenska riksdagsledamöter kombinerar nordiska och europeiska kontakter.

På logiska grunder kan riksdagsledamöterna indelas i fyra uttömmande kategorier utifrån regelbundenheten i sina kontakter inom Norden och EU. På vardera territoriell nivå urskiljs ledamöter med och utan regelbundna kontakter. Härav följer att fyra kategorier kan bildas; parlamentariker kan ha regelbundna kontakter ”*både i Norden och inom EU*”, ”*i Norden, men inte inom EU*”, ”*inom EU, men inte i Norden*” alternativt ”*varken i Norden eller inom EU*” på det sätt som figur 1 illustrerar.

Figur 1. Logiska kombinationer av kontakter i Norden och inom EU

Resultaten i tabell 3 visar hur svenska riksdagsledamöter 1988–1998 fördelar sig på de fyra teoretiska kombinationer som konstruerats. Tabellen anger den procentuella andelen ledamöter inom varje kategori.

Tabell 3. Kategorisering av riksdagsledamöters kontakter i Norden och i EU 1988–1998 (procent)

Kommentar: Resultaten visar andelen riksdagsledamöter som uppgivit sig ha regelbundna kontakter med politiker/myndigheter/organisationer/företag i Norden och inom EU. Med *regelbunden kontakt* avses kontakter minst en eller ett par gånger i månaden (dvs. svarsalternativen "minst en gång i veckan" och "en eller par gånger i månaden"). Analysen bygger enbart på svars personer som angivit sina kontakter både på nordisk nivå och på EU-nivå.

Källa: Riksdagsundersökningarna 1988, 1994, 1996 och 1998.

Mönstret är entydigt. Svenska riksdagsledamöter har inte kontakter som är specifikt orienterade mot Norden eller mot EU; vanligare är att ledamöter har både regelbundna kontakter i Norden och inom EU. Det är en ytterst liten andel ledamöter som väljer att specifikt orientera sitt kontaktnät mot den ena eller andra internationella nivån. Den absoluta merparten av ledamöterna har dock varken regelbundna kontakter i Norden eller inom EU.³²

Riksdagsledamöters internationella kontakter är i huvudsak en fråga om olika *grad av internationell orientering*, snarare än om en bestämd *geografisk riktning i den internationella orienteringen*. Antingen har ledamöterna kontakter på internationell nivå – och då har de det både på nordisk och europeisk nivå – eller så saknar de kontakter på det internationella planet. Ledamöter har således visat sig kombinera kontakter på *olika internationella nivåer*.

Riksdagsledamöters kombination av lokala, nationella och internationella kontakter

Det kan vara en risk att internationellt orienterade ledamöter inte har möjlighet att upprätthålla samma kontakter med valkretsen och väljarna som ledamöter med en mer lokal eller nationell orientering. Statsvetaren Magnus Jerneck har skrivit att ”[parti-]internationaliseringen skapar en ny sorts politisk elit, vars kontakter med den politiska hemmabasen kan bli svåra att upprätthålla.” (Jerneck 1997:163). Han menar att det finns anledning att vara uppmärksam på de förankringsproblem som internationaliseringen kan ge upphov till. I förlängningen skulle utvecklingen kunna gå mot en vidgad klyfta mellan väljare och valda. I det följande skall vi undersöka om dessa farhågor kan bekräftas.

För att besvara frågeställningen om ledamöter har möjlighet att kombinera kontakter på *olika territoriella nivåer* skall undersökas i vilken utsträckning ledamöternas internationella kontakter påverkar regelbundenheten i andra kontakter. Har ledamöter med regelbundna och utvecklade internationella kontakter lika utvecklade och regelbundna kontakter på det lokala, regionala och nationella planet som andra ledamöter?

Ledamöter med regelbundna kontakter på åtminstone någon internationell nivå skall för den följande analysen skiljas från ledamöter utan sådana kontakter. Undersökningen avgränsas till att gälla 1994. Tidigare visades att omkring var femte riksdagsledamot

hade regelbundna kontakter på de tre internationella nivåerna; ungefär lika stor andel av ledamöterna hade regelbundna kontakter på åtminstone någon internationell nivå.³³

Tabell 4 visar andelen riksdagsledamöter med regelbundna kontakter med olika organisationer, grupper eller myndigheter i samhället utifrån ledamöternas internationella kontakter. Ett enkelt procentdifferensmått utnyttjas för att mäta effekten av riksdagsledamöters internationella kontakter på andra kontakter lokalt, regionalt och nationellt. Måttet har en enkel tolkning; ju mindre procentdifferensen är mellan de båda grupperna desto mindre effekt har ledamöternas internationella kontakter på andra kontakter.

I tabellen redovisas också styrkan i sambandet mellan parlamentarikernas internationella kontakter och kontakter på lokal, regional och nationell nivå (Pearson's r). Måttet – som är ett statistiskt korrelationsmått för att studera sambandet mellan två variabler – kan variera från $-1,0$ (perfekt negativt samband) till $+1,0$ (perfekt positivt samband).³⁴

Tabell 4. Andel riksdagsledamöter med regelbundna kontakter med olika organisationer, grupper eller myndigheter efter regelbundenhet i sina internationella kontakter 1994 (procent, Pearson's r)

Kommentar: Frågeformuleringen löd: ”Den här frågan gäller Dina kontakter som politiker med olika organisationer, grupper och myndigheter under det senaste året, Oavsett hur kontakten togs, hur ofta har Du under det senaste året haft skriftliga eller muntliga kontakter med nedanstående organisationer, grupper eller myndigheter:” Med omfattande internationella kontakter avses att ledamoten haft kontakter minst en eller ett par gånger i månaden på åtminstone någon av de tre internationella nivåer som undersökts. Analysen bygger enbart på svarspersoner som angivit sina kontakter på samtliga tre internationella nivåer. * $p \leq 0.01$

Källa: Riksdagsenkät 1994.

Något oväntat visar resultaten att ledamöter som har regelbundna internationella kontakter också har regelbundna kontakter på andra nivåer. Förekomsten av regelbundna kontakter på det internationella planet tycks således inte innebära att utrymmet för andra kontakter begränsas. Skillnaderna mellan ledamöter med olika regelbundenhet i sina internationella kontakter återkommer för i stort sett samtliga kontakter som parlamentariker har. Skillnaderna är därtill relativt stora i många fall. Sambanden mellan att ha internationella kontakter och kontakter på andra nivåer är nästan genomgående positiva och starka.³⁵

Intressant nog utmärker sig de lokala och regionala kontakter som riksdagsledamöterna har i den egna valkretsen. Två sådana valkretsorienterade kontaktytor har analyserats: ”*statliga eller kommunala myndigheter i valkretsen*” och ”*lokala/regionala partiorganisationer i valkretsen*”. Riksdagsledamöters kontakter med valkretsen är lika vanliga oavsett om ledamöterna har eller inte har regelbundna kontakter på det internationella planet. Det fanns bland 1994 års riksdagsledamöter inte något statistiskt signifikant samband mellan regelbundenheten i de internationella kontakterna och kontakterna i den egna valkretsen.³⁶

Utifrån analysen i tabell 4 är det svårt att dra slutsatsen att parlamentarikers internationella kontakter skulle innebära en risk att de valda fjärras från väljarna i den egna valkretsen. Kontakterna hemåt i valkretsen påverkas inte i negativ riktning till följd av att ledamöter utvecklar utomnationella kontakter; ledamöter med och utan regelbundna internationella kontakter hade i samma omfattning kontakter i den egna valkretsen. När det gäller många kontakter på nationell nivå kan vi dessutom konstatera att det är de internationellt orienterade ledamöterna som i störst utsträckning står i kontakt med det omgivande samhället. Också lokala, nationella och internationella kontakter, dvs. kontakter på *olika territoriella nivåer*, tycks ledamöterna kunna kombinera.

Slutsatser

Detta kapitel har syftat till att besvara frågeställningar med anknytning till den tilltagande internationaliseringen och globaliseringen av politik och ekonomi. Avsikten har varit att närmare undersöka svenska riksdagsledamöters kontakter med avseende på hur det lokala, nationella och internationella kombineras och förenas hos enskilda ledamöter. I förlängningen handlar problematiken om den representativa demokratis funktionssätt i en internationa-

liserad omgivning. Är det möjligt för enskilda parlamentariker att ha omfattande och regelbundna kontakter både globalt, nationellt och lokalt, eller riskerar ett ökat internationellt kontaktskapande att leda till minskade kontakter med den egna valkretsen och väljarna?

Den *första frågeställningen* gällde i vilken utsträckning svenska riksdagsledamöter har internationella kontakter. Den tidsjämförande analys som genomfördes visade en liten ökning av andelen internationellt orienterade riksdagsledamöter mellan 1988 och 1998. Andelen ledamöter med kontakter på nordisk och europeisk nivå respektive med internationella organisationer har dock under hela tidsperioden legat mellan tio och tjugo procent. Långt ifrån alla ledamöter i den folkvalda församlingen har således internationella kontakter, trots att internationaliseringen och omvärldsberoendet gjort sig gällande på de allra flesta politikområden. Av det kan slutsatsen dras att andelen parlamentariker som utvecklar internationella kontakter inte ökar av sig självt. Inte ens den mycket tydliga internationaliseringsprocess som gjort sig gällande i västerländska demokratier under det senaste decenniet har ökat andelen internationellt orienterade parlamentariker särskilt dramatiskt i Sverige.

Den *andra frågeställningen* var i vilken utsträckning riksdagsledamöter med internationella kontakter också har lokala, regionala och nationella kontakter. Resultaten av den analysen gav ett för den representativa demokratin betryggande besked. Ledamöter i riksdagen kombinerar kontakter på olika territoriella nivåer; *dels* kombineras kontakter på olika internationella nivåer, *dels* kombineras kontakter på lokala, nationella och internationella nivåer.

Ledamöter med och utan internationella kontakter visade sig ha ungefär lika omfattande kontakter i den egna valkretsen. Vidare framkom att de internationellt orienterade ledamöter också hade regelbundna kontakter på nationell nivå. Andelen ledamöter med regelbundna kontakter på nationell nivå var till och med större i många fall bland de internationellt orienterade ledamöterna jämfört med de mindre internationellt orienterade ledamöterna.

Om vi utifrån representativ demokratiteori bedömer kontakter mellan folkvalda och väljare, organiserade intressen, myndigheter och den egna partiorganisationen som viktiga inslag i det representativa styrelseskicket tycks internationaliseringen, med sin betoning på ett ökad omvärldsberoende och ökade internationella kontakter, inte utgöra något allvarligt hot. Någon överhängande fara för den representativa demokratin – med avseende på kontaktytorna mellan de folkvalda och det omgivande samhället – tycks ökade internatio-

nella kontakter bland parlamentarikerna knappast innebära, åtminstone inte hittills.

Ledamöterna i riksdagen skulle med dessa forskningsresultatet som stöd kunna sägas vara *glokala*; de lokala kontakterna går hand i hand med nationella och internationella kontakter. Frågetecknet i kapitelrubriken skulle därför egentligen kunna rätas ut; att däremot ersätta det med ett utropstecken vore en överloppsgärning. Än är det bara en begränsad andel ledamöter som dels utvecklat internationella kontakter, dels kunnat kombinera dessa kontakter med andra kontakter i det representativa systemet. Det återstår fortfarande mycket innan det stora flertalet ledamöter kan sägas vara *glokala*.

Det är inte bara folkvalda i nationella parlament som påverkas av tilltagande tendenser till internationalisering och decentralisering. Också på andra nivåer i det representativa systemet finns anledning att ställa sig frågan hur folkvaldas internationella kontakter har utvecklats. Detsamma gäller frågan i vilken utsträckning sådana kontakter har kunnat kombineras med kontakter på andra nivåer i systemet. Kunskapen är dock fortfarande starkt begränsad om hur det förhåller sig med de internationella kontakterna hos folkvalda på andra nivåer i det representativa systemet.

I en tid när såväl internationalisering som decentralisering starkt påverkar samhällsutvecklingen är det otillfredsställande att statsvetenskaplig demokratiforskning hittills inte ägnat dessa forskningsproblem något större intresse. Framtida demokratiforskning skulle därför kunna finna ett angeläget forskningsområde i vilka kontakter folkvalda på samtliga nivåer i det representativa systemet utvecklar och kombinerar.

Noter

¹ Nej, det är inte tryckfelsniss som varit i farten och skrivit *glokal* i stället för *global*. Svenskans *glokal* står för kombinationen av det globala och lokala och är ett nytillkommet ord för att illustrera de parallella utvecklingslinjer som internationaliseringen/globaliseringen och decentraliseringen/lokaliseringen inneburit (se t.ex. Petersson m.fl. 1997:105; Petersson 1998a). Ordet finns belagt genom en artikel i Svenska Dagbladet från 1993 (SAOB Arkiv).

² Se t.ex. Petersson m.fl. 1997:10 ff.

³ Dahl 1989; Held 1991; 1993; 1995; 1999.

⁴ Se t.ex. Goldmann 1993:93; Karlsson 1997:16 och 55. Internationaliseringen av regeringskansliet i Sverige har t.ex. behandlats i Karvonen & Sundelius

(1987). Om regeringskansliets internationella kontakter, se Petersson (1989, kap. 9). För en internationell studie på samma tema se t.ex. Aberbach m.fl. (1981). Om europeiseringen av statsförvaltningen se t.ex. Jacobsson (1993; 1997) och Ekengren (1996).

⁵ Den tidigare så omdebatterade tesen om parlamentens avtagande makt eller marginalisering (*The decline of parliaments-tesen*) aktualiseras således ånyo, men nu i en något ny och annorlunda betydelse. Debatten om tesen och dess nya koppling till internationaliseringen återfinns t.ex. i Sannerstedt & Sjölin (1994:101 ff.). Nationellt-internationellt är det nya begreppsparet i en diskussion om parlamentens eventuella avtagande makt, där regering-riksdag tidigare var det centrala begreppsparet.

⁶ Med internationalisering avsågs i de båda maktutredningarna *processer som manifesterar sig i en framväxt av olika slags nätverk av kommunikation, transaktioner och organisation över statsgränserna*. (NOU 1982:3; SOU 1990:44, s. 382.)

⁷ Kaiser 1971:717–720.

⁸ Se t.ex. Jerneck 1990:173.

⁹ Goldmann 1993:84. Jfr. Goldmann 1994.

¹⁰ Aberbach m.fl. 1981.

¹¹ Se t.ex. Heidar & Svåsand 1997.

¹² Det internationella partisamarbetet involverar numera fler personer och omfattar dessutom ett allt större politiskt sakområde. Det internationella partisamarbetet är också mer regelstyrkt och organiserat inom ramen för formella organisationer (Heidar & Svåsand 1997:21 f.).

¹³ Gidlund 1992; Heidar & Svåsand 1997; Karlsson m.fl. 1997:178.

¹⁴ Att vi här har att göra med en situation som inte kännetecknas av vattentäta skott bör naturligtvis hållas i minnet.

¹⁵ Jerneck 1990:173; Esaiasson & Holmberg 1996:270; Petersson m.fl. 1997:104 ff.; Brothén 1998.

¹⁶ Ansvariga för *Riksdagsenkät 1988* var Peter Esaiasson och Sören Holmberg. *Riksdagsenkäterna 1994* och *1996* genomfördes av Peter Esaiasson, Sören Holmberg och Martin Brothén. Samtliga tre undersökningar har finansierats av Riksbankens Jubileumsfond. 1998 års riksdagsundersökning har genomförts inom ramen för forskningsprojektet *Riksdagskandidat 1998*, som bedrivs på uppdrag av Rådet för utvärdering av 1998 års val. Huvudansvarig för 1998 års kandidat- och riksdagsundersökning har varit Martin Brothén. För en dokumentation av undersökningarna 1994, 1996 och 1998, se Esaiasson, Holmberg & Brothén 1995; Holmberg, Esaiasson, Brothén & Kumlin 1998; Brothén 1999b. Riksdagsundersökningar har även genomförts 1969 och 1985.

¹⁷ Att studera riksdagsledamöters faktiska beteende genom vad som uppgivits av dem själva som svar på frågor i ett enkätformulär är delvis problematiskt. Risker finns att ledamöterna överskattar – eller underskattar – sina kontakter. Svarepersonerna kan också ha svårt att i efterhand göra en rättvisande bedömning av de egna kontakterna ett år tillbaka i tiden. Det är ett generellt problem i

samhällsvetenskapliga undersökningar att studera beteende genom självrapporterade uppgifter. Exempel på områden där problematiken gör sig gällande är studier kring *medieanvändning* (se t.ex. Cerha 1967; Weibull 1983; Hadenius & Weibull 1997) och *politisk aktivitet* (se t.ex. Martinussen 1973; Lafferty 1981; Rose & Waldahl 1982; Hellevik 1983; Togeby 1989). Problemet hur man vetenskapligt skall hantera självrapporterat beteende diskuteras t.ex. i Burton & Blair (1991) och i Sudman & Bradburn (1974). I svensk parlamentsforskning finns exempel på validitetskontroller av hur väl beteende kan mätas genom utnyttjande av frekvensfrågor i enkätformulär, se Holmberg & Esaiasson 1988:172 ff.; Esaiasson & Holmberg 1996:166. Se också Gahrton (1983) för en diskussion om problemet med självrapportering i tidsbudgetstudier.

¹⁸ 1988 löd den sistnämnda frågeformuleringen ”*politiker/myndigheter/organisationer/företag utom Norden*”.

¹⁹ Studier av parlamentsledamöters territoriellt bestämda kontakter aktualiserar frågan om *vilka* territoriella nivåer som lämpligast bör undersökas. Demokratirådet har i *Demokrati över gränser* valt att undersöka den svenska maktelitens kontakter utifrån den kommunala, regionala, nationella, nordiska, europeiska och utomeuropeiska nivån (Petersson m.fl. 1997a:104 ff.). Den svenska Maktutredningen identifierade i *Maktens nätverk* sammanlagt åtta olika territoriella nivåer. Utöver de sex nivåer som Demokratirådet studerade omnämndes i Maktutredningen den lokala och delkommunala nivån (Petersson 1989:31). Den norska Maktutredningen gjorde sina undersökningar kring förekomsten av territoriellt orienterade kontakter inom makteliten utifrån ett relativt fåtal territoriella nivåer (NOU 1982:3). Peter Esaiasson och Sören Holmberg skiljer i boken *Representation from Above* ut de svenska riksdagsledamöternas lokala kontakter från de internationella kontakterna (Esaiasson & Holmberg 1996:268 ff). Robert Merton har på liknande sätt utnyttjat en dikotomi och skiljt mellan kosmopolitiska och lokala kontakter (Merton 1968). I en undersökning av partiernas internationella kontakter har en indelning gjorts som motsvarar den som utnyttjas i detta antologibidrag, och skiljer mellan nordiska, europeiska och andra internationella kontakter (Heidar, Pettersson & Svåsand 1997).

²⁰ Också tidigare studier av parlamentarikers och andra elitgruppers kontakter har huvudsakligen arbetat kvantitativt. Dels har *fasta fråge- och svarsalternativ* använts för att svarspersonerna skall få uppge vilka kontakter de haft och regelbundenheten i dessa, dels har *tidsbudgetstudier* utnyttjats (Aberbach m.fl. 1981; Damgaard 1982; NOU 1982:3; Christoffersson 1986; Holmberg & Esaiasson 1988; SOU 1990:44; Esaiasson & Holmberg 1996; Petersson m.fl. 1997a; Wängnerud 1998).

²¹ Birgersson 1978; Anton 1980:97 ff.; Aberbach m.fl. 1981, kap. 7; Eldersveld, Kooiman & van der Tak 1981:kap. 7; Damgaard 1982:22 ff.; NOU 1982:3, s. 163 ff.; Olsen 1983:65 ff.; Christoffersson 1986; Holmberg & Esaiasson 1988:60 ff.

²² Under 1700-talet var det t.ex. inte ovanligt att riksdagens ledamöter knöt internationella kontakter eller att andra länder knöt sådana kontakter med riksdagsledamöterna. Svenska riksdagsledamöter mutades helt öppet av andra länder i syfte att ledamöterna skulle rösta som dessa länder ville i viktiga ekonomiska och utrikespolitiska frågor (se t.ex. Lindqvist 1998:273; Schück, Rystad, Metcalf, Carlsson & Stjernquist 1992:148). I syfte att *förhindra* riksdagsledamöter att ha internationella kontakter lät Gustav III riksdagen sammanträda ute i landsorten och i mindre städer (Lönnroth 1986; Esaiasson & Holmberg 1996:278).

²³ Dvs. svarsalternativen ”*minst en gång i veckan*” och ”*en eller ett par gånger i månaden*”. Också i andra undersökningar om riksdagsledamöters olika kontakter har gränsen mellan regelbundna (täta) och icke regelbundna (glesa) kontakter dragits på detta sätt (se t.ex. Holmberg & Esaiasson 1988:76; Esaiasson & Holmberg 1996:269; Wängnerud 1998:131). Se även Damgaard 1982 som drar gränsen vid kontakter som sker månatligen eller oftare (Damgaard 1982:23).

²⁴ SNS Demokratiråd genomförde 1997 en undersökning av svenska riksdagsledamöters internationella kontakter. Nivåerna i deras undersökning kan jämföras med resultaten i tabell 1 för åren 1996 och 1998. I Demokratirådets undersökning uppgav 23 procent av riksdagens ledamöter kontakter med politiker på nordisk nivå minst ”*någon eller några gånger i månaden*”; 39 procent hade motsvarande kontakter på europeisk nivå. Andelen parlamentariker som hade månatliga kontakter med förvaltningstjänstemän, organisationsföreträdare, företrädare för företag samt med journalister på nordisk respektive europeisk nivå var betydligt lägre (Petersson m.fl. 1997b).

²⁵ *Nordleg* (Nordic Legislatures and Legislators) är ett samnordiskt forskningsprojekt kring parlamentariker och parlament och med deltagande forskare från Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Projektet publicerar under 1999 boken *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience* (Esaiasson & Heidar, eds. 1999).

²⁶ Brothén 1999a.

²⁷ Jerneck 1990:154. Utvecklingen har sin parallell inom regeringskansliet (se t.ex. Karvonen & Sundelius 1987; Petersson 1989). Hur riksdagens utskott i olika hög grad har påverkats av EU-medlemskapet behandlas bl.a. av Hans Hegeland och Ingvar Mattson (1997:77 ff.) och av Hegeland i denna antologi.

²⁸ Motsvarande resultat fick Esaiasson och Holmberg att dra följande kärva slutsats: ”*[W]eakly developed international contacts should be added to the list of features characterizing the networks of elected representatives*” (Esaiasson & Holmberg 1996:270).

²⁹ Samtliga undersökningsår uppvisar de tre internationella kontaktytorna starka samband med varandra. Genomsnittligt Pearson's *r* är 1988 .64; 1994 .86; 1996 .72 och 1998 .76. Cronbach's *alpha* för de genomförda undersökningarna uppgår till .84 1988; .95 1994; .88 1996 och .90 1998. Det betyder att variablerna kan göras om till ett additivt index.

³⁰ Gränsen mellan *låg-* och *högutbildade* har satts vid studier på *universitetsnivå*. Riksdagsledamöter med universitets- eller högskolestudier har skilts från ledamöter med lägre utbildningsnivå (t.ex. med folk-, yrkes-, grund-, eller realskolenivå, alternativt med treårigt gymnasium, tekniskt gymnasium eller handelsgymnasium). Uppgifter för åren 1988, 1994 och 1996 bygger på publikationen *Fakta om folkevalda*. Uppgifter för 1998 bygger på en enkätfråga ställd i undersökningen om svarspersonernas utbildningsnivå.

³¹ Petersson 1998b:179 ff.

³² Sambandsmättet Pearson's r är samtliga undersökta år högt när det gäller riksdagsledamöters kontakter inom Norden och EU: .68 1988; .83 1994; .76 1996 och .79 1998.

³³ Enligt tabell 1 var det 1994 16–17 procent av samtliga riksdagsledamöter som regelbundet hade kontakter på de olika internationella nivåerna. Andelen ledamöter med regelbundna kontakter på åtminstone någon av de tre internationella nivåerna 1994 uppgår till 23 procent.

³⁴ I sambandsanalyserna i tabellen kan parlamentarikernas kontakter variera mellan 0 och 12, medan kontakterna på respektive lokal, regional och nationell nivå kan variera mellan 0 och 4. Riksdagsledamöternas internationella kontakter mäts således med det index som utnyttjats tidigare. Variationen i de övriga kontaktfrekvenserna mäts med hjälp av de svarsalternativ som utnyttjats i frågeformuläret. Kontakterna för övriga kontaktytor kan därför variera mellan 0 ("aldrig") och 4 ("minst en gång i veckan"), där värdena 1, 2 och 3 står för "någon enstaka gång" (1), "några gånger" (2) respektive "en eller ett par gånger i månaden" (3).

³⁵ Analyser har genomförts i syfte att undersöka om resultaten återspeglar en tendens hos ledamöterna att överskatta *samtliga* sina kontakter. Något stöd för en sådan misstanke har dessa analyser inte givit vid handen. Effekten av ledamöternas internationella kontakter på nationella, lokala och regionala kontakter har studerats med hjälp av en serie multivariata regressionsanalyser. De nationella, regionala och lokala kontakterna var desamma som i tabell 4 och kunde variera mellan 0 ("aldrig" några kontakter) och 4 (kontakter "minst en gång i månaden"). Ledamöternas internationella kontakter kunde variera från 0 ("aldrig" någon kontakt på någon internationell nivå) till 12 (kontakter "minst en gång i veckan" på varje internationell nivå). Som kontrollvariabel infördes i analysen ett *överskattningsindex*. Indexet kunde variera mellan 0 (ingen eller låg överskattning) och 7 (hög överskattning). Indexet byggdes utifrån ledamöternas svar på frågor om sina kampanjaktiviteter under valrörelsen; svar som visat på genomgående hög aktivitet (utnyttjat respektive kampanjaktivitet elva gånger eller fler under valrörelsens slutmånad) ansågs vara en indikator på överskattningssvar. I en multipel regressionsanalys med överskattningsindexet som kontrollvariabel är effekterna av ledamöternas internationella kontakter på andra kontakter oförändrade. Slutsatsen måste vara att resultaten i tabell 4 inte behöver återspegla en överskattningstendens hos ledamöterna; i så fall borde effekterna minskat, ändrat riktning eller försvunnit helt.

³⁶ Svaga är sambanden i och för sig för ytterligare några kontaktytor; sambandsmättet Pearson's r för sambanden mellan internationella kontakter och kontakter med LO, pensionärsorganisationer och kvinnoorganisationer uppgår som mest till .10. Det mest intressanta resultatet i undersökningen är dock att valkretsrepresentationen – i form av kontakter med myndigheter och den egna partiorganisationen – inte påverkas av i vilken grad ledamöterna har internationella kontakter.

Referenser

- Aberbach, J.D., R.D. Putnam & B. A. Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge: Mass. Harvard University Press
- Anton, T.J. (1980) *Administered politics. Elite Political Culture in Sweden*, Boston: Martinus Nijhoff Publishing
- Birgersson, B. O. (1978) ”Riksdagsmännen – beslutsfattare och representanter”, i Tarschys, D. (red.) *Vem håller i rodret?*, Stockholm: Liber Förlag
- Brothén, M. (1998) *Parlamentariker emellan. Om kontakter mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker*, stencil, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen
- Brothén, M. (1999a) ”International Networking”, i Esaiasson, P. & Heidar, K., *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*, Ohio: Ohio State University Press
- Brothén, M. (1999b) *Riksdagskandidat 1998. Dokumentation*, stencil, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen
- Burton, S. & Blair, E. (1991) ”Task Conditions, Response Formulation Processes, and Response Accuracy for Behavioral Frequency Questions in Surveys”, i *Public Opinion Quarterly*, 55:50–79
- Cerha, J. (1967) *Selective Mass Communication*, Upplands Väsby: Umeå Universitet
- Christoffersson, U. (1986) ”Riksdagsledamöternas arbetsveckor”, i *Folkets främsta företrädare, SOU 1986:27*, Stockholm: Liber, Allmänna förlaget
- Dahl, R.A. (1989) *Democracy and Its Critics*, New Haven and London: Yale University Press
- Damgaard, E. (1982) *Partigrupper, repraesentation og styring*, København: Schultz
- Ekgren, M. (1996) ”The Europeanisation of State Administration – Adding the Time Dimension”, i *Cooperation and Conflict*, Vol. 31, No. 4
- Eldersveld, S.J., Kooiman, J. & van der Tak, T. (1981) *Elite Images of Dutch Politics. Accommodation and Conflict*, Haag: Martinus Nijhoff Publishing

- Esaiasson, P. & Heidar, K. (eds.) (1999) *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*, Ohio: Ohio State University Press
- Esaiasson, P. & Holmberg, S. (1996) *Representation from Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*, Aldershot: Dartmouth
- Esaiasson, P., Holmberg, S. & M. Brothén (1995) *Riksdagsenkät 1994. Dokumentation*, stencil, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen
- Gahrton, P. (1983) *Riksdagen inifrån. En studie av parlamentarisk handfallenhet inför ett samhälle i kris*, Stockholm: Prisma
- Gidlund, G. (1992) *Partiernas Europa*, Stockholm: Natur och kultur, Institutet för framtidsstudier
- Goldmann, K. (1993) "Internationalisering, internationalism och nationell självständighet", i von Sydow, B., G. Wallin & B. Wittrock (red.) (1993) *Politikens väsen. Idéer och institutioner i den moderna staten*, Stockholm: Tiden
- Goldmann, K. (1994) "Sverige, EG och politikens internationa-
lisering", i EG-konsekvensutredningarna (1994) *SOU 1994:12 Suveränitet och demokrati*, bilagedel med expertuppsatser, Stockholm: Fritze
- Hadenius, S. & Weibull, L. (1997) *Massmedier. En bok om press, radio och TV*, Stockholm: Bonnier Alba
- Hegeland, H. & Mattson, I. (1997) "The Swedish Riksdag and the EU: Influence and Openness", i Wiberg, M. (red.) *Trying to Make Democracy Work. The Nordic Parliaments and the European Union*, Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond och Gidlunds Förlag
- Heidar, K. & Svåsand, L. (red.) (1997) *Partier uten grenser?*, Oslo: Tano Aschehoug
- Heidar, K., H. C. Pettersen & L. Svåsand (1997) "Internasjonalt partisamarbeid", i Heidar, K. & Svåsand, L. (red.) (1997) *Partier uten grenser?*, Oslo: Tano Aschehoug
- Held, D. (1991) "Democracy, the Nation-State and the Global System", i Held, D. (ed.) (1990) *Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press

- Held, D. (1993) "From City-States to a Cosmopolitan Order", i Held, D. (ed.) *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press
- Held, D. (1995) *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press
- Held, D. (1999) "The Transformation of Political Community. Rethinking Democracy in the Context of Globalization", i Shapiro, I. *Democracy's Edge*, Cambridge: Cambridge University Press
- Hellevik, O. (1983) "Politisk deltakelse i Norge – begrenset og skjev?", i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 24:3–30
- Holmberg, S. & Esaiasson, P. (1988) *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*, Stockholm: Bonniers
- Holmberg, S., Esaiasson, P., Brothén, M. & S. Kumlin (1998) *Riksdagsenkät 1996. Dokumentation*, stencil, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen
- Jacobsson, B. (1993) "Europeiseringen av statsförvaltningen", i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol. 2, 113–137
- Jacobsson, B. (1997) *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*, rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, i SOU 1997:30, Stockholm: Fritzes
- Jerneck, M. (1990) "Internationalisering och svensk partidiplomati", i Hansson, G. & Stenelo, L-G. (red.) (1990) *Makt och internationalisering*, Stockholm: Carlssons
- Jerneck, M. (1997) "De svenska partiernas utlandsförbindelser – från internationalisering till europeisering", i Heidar, K. & Svåsand, L. (red.) (1997) *Partier uten grenser?*, Oslo: Tano Aschehoug
- Kaiser, K. (1971) "Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process", i *International Organization*, 25:706–720
- Karlsson, I. (red.) (1997) *Territoriets gränser*, Stockholm: SNS Förlag
- Karvonen, L. & Sundelius, B (1987) *Internationalization and Foreign Policy Management*, Aldershot, Hong Kong and Singapore: Gower
- Lafferty, W.M. (1981) *Participation and Democracy in Norway. The "Distant Democracy" Revisited*, Oslo: Universitetsforlaget

- Lindqvist, H. (1998) *Hermans historia. Kungar och drottningar, öden och äventyr i Sveriges förflutna*, Stockholm: MånPocket
- Lönnroth, E. (1986) *Den stora rollen. Kung Gustaf III spelad av honom själv*. Stockholm: Norstedts
- Martinussen, W. (1973) *Fjerndemokratiet*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Merton, R. (1968) "Patterns of Influence: Local and Cosmopolitan Influentials", i *Social Theory and Social Structure*, 441–474
- NOU (1982) *Maktutredningens slutrapport*, NOU 1982:3
- Olsen, J.P. (1983) *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – the Case of Norway*, Bergen: Universitetsforlaget
- Petersson, O. (1989) *Maktens nätverk*, Stockholm: Carlssons
- Petersson, O. (1998a) "I den lokala världen", i *Svenska Dagbladet*, 8 februari 1998
- Petersson, O. (1998b) *Nordisk politik*, 4.uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Petersson, O., J. Hermansson, M. Micheletti, & A. Westholm (1997a) *Demokrati över gränser. Demokratirådets rapport 1997*, Stockholm: SNS förlag
- Petersson, O., J. Hermansson, M. Micheletti, & A. Westholm (1997b) *Undersökningen om väljare och valda: dokumentation*, kopia, Stockholm: SNS förlag
- Riksdagens förvaltningskontor (1989) *Fakta om folkvalda. Riksdagen 1988–1991*, Stockholm: Liber/Allmänna Förlaget, Riksdagens förvaltningskontor
- Riksdagens förvaltningskontor (1995) *Fakta om folkvalda. Riksdagen 1994–1998*, Stockholm: Riksdagens förvaltningskontor
- Rose, L.E. & Waldahl, R. (1982) "The Distribution of Political Participation in Norway: Alternative Perspectives on a Problem of Democratic Theory", i *Scandinavian Political Studies*, 5:285–314
- Sannerstedt, A. & Jerneck, M. (red.) (1994) *Den moderna demokratins problem*, Lund: Studentlitteratur
- Sannerstedt, A. & Sjölin, M. (1994) "Folkstyrets problem", i Sannerstedt, A. & Jerneck, M. (red.) *Den moderna demokratins problem*, Lund: Studentlitteratur

- SAOB Arkiv, excerpt med ordet "glokal" från Svenska Dagbladet, Näringsliv (22 april 1993)
- Schück, H. Rystad, G. Metcalf, M. Carlsson S. & Stjernquist N. (1992) *Riksdagen genom tiderna*, 2. uppl., Stockholm: Sveriges riksdag och Riksbankens jubileumsfond
- Sjöholm, G. (1989) "Notater om politiska partier och internationalisering", i Heurlin, B. & Thune, C. (red.) (1989) *Danmark og det internationale system. Festskrift till Ole Karup Pedersen*, København: Politiske studier
- SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*, Maktutredningens huvudrapport, Stockholm: Statsrådsberedningen
- Sudman, S. & Bradburn, N. (1974) *Response Effects in Surveys. A Review and Synthesis*, Chicago: Adline
- Togeby, L. (1989) *Ens og forskellig. Græsrodsdeltagelse i Norden*, Aarhus: Politica
- Weibull, L. (1983) *Tidningsläsning i Sverige*, Stockholm: Liber Förlag
- Wängnerud, L. (1998) *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen

Partnerskap och demokrati

Omaka par i nätverkspolitikens tid?¹

Ingemar Elander

Under 1990-talet har städer och kommuner i Sverige och andra europeiska länder ställts inför stora utmaningar. De tre främsta är kanske: 1) att hålla sig framme på en marknad där konkurrensen om nya investeringar och arbetstillfällen ständigt skärps; 2) att i Rio-deklarationens och Agenda 21-programmets anda bygga ett ekologiskt hållbart samhälle och 3) att motverka tendenser till sönderfall, segregation och social polarisering. Detta skall dessutom ske vid en tidpunkt när stigande arbetslöshet och minskande statligt stöd sätter press på kommunernas ekonomi. I den internationella forskningen talar man om ett klimat som kännetecknas av "fiscal austerity", det vill säga finansiell stramhet (se till exempel Mouritzen 1992). Kort sagt: det förväntas att kommuner skall få mer utträttat fast med mindre offentliga resurser! Det ställer förstås oerhörda krav på den kommunala politiken. Om man därtill begär att kommunerna skall möta dessa utmaningar och samtidigt bevara, ja helst också stärka demokratin kan uppgiften te sig oövervinnerlig. Ändå är det just i perioder av turbulens eller kris som nya lösningar banar sig väg. Ett allt vanligare försök att möta de utmaningar som kommunerna står inför har varit att upprätta partnerskap, det vill säga en form av samverkan där aktörer med mer eller mindre skilda syften och verksamheter enas kring vissa gemensamma mål och strategier.

Partnerskap som begrepp och politisk realitet är ingen svensk uppfinning. Företeelsen måste ses i ett större sammanhang. Den är i själva verket ett framträdande inslag i vad som internationellt brukar kallas övergången från "government" till "governance" (Kooiman 1993; Rhodes 1997). På svenska är det svårt att hitta någon bra direkt översättning av dessa två begrepp. Vad det handlar om är en

utveckling från regeringsformens och läroböckernas linjära styrningsmodell i riktning mot en politik vars utformning bestäms genom interaktion mellan aktörer i olika nätverk (Bogason and Toonen 1998). Dessa nätverk etableras både mellan, inom och vertikalt genom nationalstater. Ett exempel på det förstnämnda är internationella regimer, det vill säga överenskommelser mellan stater, ofta inom miljöområdet. Ozonregimen och regimen för reglering av handel med farligt avfall är två av närmare 200 sådana regimer. Exempel på subnationella nätverk är lokala Agenda 21-kommittéer och olika samarbetsprojekt i den lokala näringslivspolitik. Ett exempel på vertikala nätverk är de regionala partnerskap som anges som en förutsättning för genomförandet av EU:s regionalpolitik.

Forskning om partnerskap har vanligen handlat om lokal näringslivspolitik. Intresset har fokuserats på effektivitetsfrågor, medan demokratiaspekter försumrats. Två nyligen utgivna översiktsarbeten är tydliga exempel på detta (Pierre 1998; Walzer and Jacobs 1998). Syftet med denna artikel är att analysera partnerskapstanken och dess roll i den nya kommunala politiken med särskild betoning av dess relation till demokratin. Empiriska illustrationer väljs också från andra områden än lokal näringslivspolitik, närmare bestämt EU:s strukturfondspolitik, brittisk stadsförnyelse och Agenda 21/Habitat II:s breda partnerskap för hållbar utveckling. Förutom denna inledning innehåller artikeln fyra delar. I den första delen sätts partnerskapstanken in i ett större sammanhang, som ett framträdande inslag i utvecklingen från linjär politisk styrning enligt folkstyrelsemodellen i riktning mot en mera diffus styrning eller självreglering/icke-styrning genom olika nätverk. Några exempel på reellt existerande partnerskap ges också. I den andra delen görs ett besök hos den internationella urbanforskningen ur vilken teorien om urbana regimer lyfts fram som en ansats med potential att fånga väsentliga drag i övergången från "government" till "governance". I den tredje delen fokuseras partnerskapspolitikens konsekvenser för två grundläggande demokratifrågor, deltagande och ansvar. Avslutningsvis diskuteras några tänkbara deskriptiva och normativa slutsatser om förhållandet partnerskap – demokrati.

Fragmentering och diffus nätverkspolitik

Perioden efter det kalla kriget har enligt många bedömare kännetecknats av ett nyliberalt samförstånd mellan världens politiska eliter (se till exempel Falk 1998). En rad regeringar har vridit sin politik i ekonomistisk riktning med åtföljande ekonomiska och sociala orättvisor inom och mellan nationalstater. Ekonomen Irma Adelman sammanfattar i inledningskapitlet till ett översiktsarbete om globalisering:

Economic and social gaps within nations are mounting and generating increased social tensions, civil and regional wars and the mushrooming of humanitarian emergencies. There is a new, different kind of anomy associated with the disappearance of community values, community life, and community loyalties arising from the globalization of production and consumption and from faceless communication (Adelman 1998:24).

På lokal nivå kan konsekvenserna av den nyliberala trenden bland annat utläsas i form av politisk fragmentering och social segregation. Lash och Urry (1994:283) talar till exempel om den pluralistiska, "desorganiserade staten" som saknar ett givet centrum för auktoritativ maktutövning och där aktörer på olika nivåer i stat, näringsliv och det civila samhället konkurrerar med varandra om marknadsandelar och offentliga resurser. Nationalstaten beskrivs som alltför liten för att kunna ta sig an de stora problemen och alltför stor för att klara av de små problemen.

David Held framhåller i sitt bidrag till Demokratiutredningen att effektiv politisk makt "delas och är föremål för förhandlingar mellan olika krafter och myndigheter på nationell, regional och internationell nivå". Han menar också att tillväxten av gränsöverskridande problem skapar "överlappande ödesgemenskaper", det vill säga "en situation där enskilda politiska samhällens öde och framtidsutsikter i allt högre grad binds samman". I en sådan situation, där personer, grupper, regeringar och andra politiska subjekt sitter insnärjda i en mängd överlappande samhällen och jurisdiktioner, blir den "rätta" hemvisten för politik och demokrati svår att lokalisera (Held 1999). En annan forskare, Hank Savitch, hävdar (med starkt gillande) att vi är på väg mot ett hyperpluralistiskt samhälle med allt mindre utrymme för linjär politisk styrning enligt traditionell demokratisk modell. Politisk fragmentering ses här inte som ett hot utan som ett steg i riktning mot ett ökat deltagande av flera aktörer i självreglerande institutioner av vitt skilda slag: offentliga myndigheter, frivilliga organisationer, offentlig-privata partnerskap, privata företag

och transnationella överenskommelser (Savitch 1997; jämför Burns 1999).

De sociala konsekvenser som förknippas med politisk ekonomism och fragmentering har av forskare fångats i en rad överlappande uttryck som ”delade städer”, ”polariserade städer”, ”splittrade städer”, ”etnistäder”, ”duala städer” och ”fyrdelade städer”. Den sociala segregationen ses som ett uttryck för nyfattigdom med konsekvenser också i form av social exkludering, lågt valdeltagande och bristande social sammanhållning i hela samhället. Orsakssammanhangen är visserligen långt ifrån klarlagda och de rumsliga variationerna är stora. Den bild som ges av forskare från olika discipliner och länder kan ändå grovt sammanfattas så att ekonomisk, politisk, kommunikationsteknologisk och andra former av globalisering får konsekvenser i form av politisk fragmentering vilket i sin tur leder till social segregation och, i slutändan, exkludering av resurssvaga grupper från den ”normala” politiska dagordningen (se till exempel Friedrichs och O’Loughlin 1996; Madanipour, Cars och Allen 1998; Khakee och Thomas 1998; Musterd och Ostendorf 1998). Att inte ens Sverige, med sin ryktbara välfärdsmodell, undgått denna utveckling kan få symboliseras av titeln på en statlig utredning som nyligen publicerats: *Delade städer* (SOU 1998:118).

Den politiska fragmenteringen har från normativ utgångspunkt getts olika uttolkningar. Å ena sidan kan man, i likhet med den nyss nämnde Savitch, hävda att fragmentering främst skall ses som ett positivt uttryck för att allt fler människor tar saken i egna händer. Att detta sker till priset av vikande intresse för politik i traditionella former och försvagning av de politiska partierna skall vi inte sörja över. Demokrati är inte ett statiskt tillstånd och deltagande får inte likställas med partiaktivitet. Å andra sidan kan hävdas att fragmentering lätt leder till sekterism med utanförskap och oförsonliga konflikter mellan olika grupper som resultat vilket i sin tur kan få farliga konsekvenser för sammanhållningen i samhället.

Fragmentering i svensk politik

Studier av den kommunala politikens villkor i 1990-talets Sverige visar på en rad tendenser som sammantaget kan ses som uttryck för politisk fragmentering (Montin 1996). *Decentralisering* i form av inomkommunal förflyttning av makt och ansvar till lägre nivåer har länge stått på dagordningen. Under 1980-talet var intresset stort för kommundelsnämnder. Nu är det intresset avgränsat till huvudsak-

ligen de tre storstäderna. I dag handlar det mer om administrativ decentralisering och betoning av det lokala chefsskapet. Skolor, daghem och andra kommunala institutioner har blivit resultatenheter med större eget ansvar för budget och verksamhet än tidigare. Inflytande och ansvar för elever, föräldrar och andra brukare prövas också i flera kommuner. *Marknadisering* avser en rad olika inslag som inspirerats från det privata näringslivet. Det gäller till exempel införande av beställar-utförarmodeller, interna köp-och-sälj relationer, intern konkurrens, kvalitetsuppföljningssystem och viss privatisering. Genomgående har svenska kommuner starkt påverkats av en ekonomistisk, internationellt spridd ledningsfilosofi som ofta går under beteckningen New Public Management (Montin 1997). *Professionalisering* har betonats, närmare bestämt i betydelsen "professional management", det vill säga strävan att ledarskapet skall bygga på systematisk kunskap och teori samt att hel- och deltidspolitikerna bör få en starkare ställning. *Frivilligisering* är en term som betecknar de stigande förväntningarna på vad föreningar och enskilda kan bidra med i form av frivilliga insatser när det gäller verksamhet som tidigare skett i övervägande offentlig regi (Amnå 1995). *Privatisering* av offentliga verksamheter har visserligen blivit vanligare till exempel inom sjuk- och äldreomsorg men är ändå fortfarande av mycket begränsad omfattning (Loord-Gynne och Mann 1995).

Till dessa uttryck för fragmentering kan läggas den ökande partisplittringen, inte minst på kommunal nivå. Efter det nyligen genomförda kommunalvalet är lokala partier representerade i nära hälften av landets kommuner och i 64 av dessa är lokala partier vågmästare mellan blocken. Dessutom har väljarna i större omfattning än någonsin splittrat sina röster mellan olika partier i kommunal-, landstings- och riksdagsvalen (Kommun Aktuellt 1998, nr 28).

Kommunerna har således genomgått stora förändringar som sammantaget inneburit en ökande politisk fragmentering. Politiken bedrivs alltmer i olika former av nätverk, ibland med och ibland utan deltagande av kommunala politiker och tjänstemän. De politiska partierna har förlorat mycket av sin traditionella roll som sammanhållande faktor i politiken och många har med oro talat om "partiernas kris". En liknande utveckling kan observeras i övriga nordiska länder men också utanför Norden, till exempel i Storbritannien, Tyskland och Österrike (Naschold 1996). Vad som framstår som unikt med den skandinaviska modellen är dock kommunernas ännu relativt starka ställning i den offentliga politiken och förvaltningen. När man i andra länder har privatiserat ansvaret för

en rad statliga uppgifter har man i Sverige och övriga Norden decentraliserat ansvaret till kommunerna (Albaek et al. 1996). Anmärkningsvärt är att detta skett samtidigt med kännbara resursbegränsningar. Flertalet kommuner i landet har under 1990-talet minskat sin verksamhet och i många fall kämpar kommunledningen med att få budgeten i balans. Därmed ökar motivationen att mobilisera resurser från olika håll, privat såväl som offentligt. Det är i detta sammanhang idén om partnerskap kommer in i bilden.

Partnerskapsideologien

Under senare år har begreppet partnerskap kommit att bli ett flitigt använt slagord i internationell debatt och politik. Begreppet har ibland getts en nästan mytisk framtoning med löfte att kunna tala om vad som är fel med utvecklingen i våra städer och hur man skall ställa allt till rätta (Clarke 1998:36). Inte sällan har man hänvisat till utvecklingen i Storbritannien, där en uttalad partnerskapsideologi formulerades i anslutning till de program för stadsförnyelse som proklamerades av Thatcherregeringen (Bailey et al. 1995). Tanken var här att en koalition av olika aktörer skulle ersätta insatser som dittills ansetts vara förbehållna den lokala staten. Från konservativ sida blev partnerskapsideologien ett sätt att förändra relationen offentligt–privat till den senare sektorns fördel. Denna ”partiella privatisering” av lokal politik är för övrigt något som tycks präglade partnerskap i allmänhet inte minst i samband med lokal näringspolitik. Man kan i detta sammanhang också tala om en amerikanisering av den europeiska stadspolitikerna (Pierre 1998).

Ett centralt inslag i EU:s regionalpolitik är de så kallade strukturfonderna, vars medel fördelats till mottagare i form av regionalt baserade partnerskap i vilka ingår aktörer på olika geografiska nivåer och sektorer inom såväl privat som offentlig verksamhet (Hallin och Lindström 1998; Edlund 1998). I nationell svensk regionalpolitik prövas sedan något år tillbaka en modell med ”regionala tillväxtkontrakt” i partnerskap mellan kommuner, landsting, näringsliv, högskolor och andra tillväxtaktörer (Gidlund 1998). Partnerskap har också i växande utsträckning upprättats horisontellt mellan olika svenska kommuner i syfte att stärka den lokala och regionala ekonomin (Lundqvist 1998).

På övernationell nivå är Agenda 21 och Habitat II sammanhang där partnerskap har lyfts fram som ett nyckelord för framgång på

snart sagt alla områden av politiken eller som en deltagare vid Habitat II i Istanbul uttrycker det:

Partnership was the buzzword of much of the discourse at Habitat II. But it is not just another lofty idea; rather, it is a practical way of finding solutions to the increasingly complex problems facing human settlements in today's world ... This will not only reduce the cost burden for each player, but may well lead to innovative approaches to seemingly intractable problems (Chatterjee 1996:14).

Här framstår partnerskap som ett ideologiskt slagord med långtgående implikationer. Partnerskap enligt Rio and Habitat II omfattar såväl internationella hjälpprogram som nationella och lokala utvecklingsprojekt. I den globala handlingsplan som antogs i Istanbul listar UNESCO följande typer av partnerskap som nödvändiga att upprätta för att planen skall kunna genomföras (UNESCO 1996):

- partnership with the National Commissions for UNESCO;
- partnership among United Nations agencies;
- partnership between United Nations agencies and States;
- partnership between States and local authorities;
- partnership between public authorities and universities and research centres;
- partnership between national and local authorities and industry;
- partnership between national and local authorities and citizens;
- partnership among the cities of the world.

Så långt är allt gott och väl. Men det säger sig själv att dessa och liknande proklamationer måste utsättas för en kritisk granskning, om man skall kunna bedöma partnerskapsbegreppets trovärdighet som centralt element i en nivåöverskridande utvecklingsstrategi.

Partnerskapsidén tycks ytterst bottna i en tanke som säger att flertalet har något att vinna och få har något att förlora på ett brett samarbete mellan olika aktörer och intressen. Det skulle med andra ord handla om positiva synergieffekter i ett plussummespel. Partnerskapstanken brukar dessutom underbyggas med en rad andra positiva argument och det är ingen överdrift att säga att det i dag kring lokal politik och planering finns en vitt utbredd partnerskapsideologi. Eftersom partnerskapsarrangemang i dag tillämpas inom en rad olika sakområden och i olika globala, nationella och lokala sammanhang är det dock omöjligt att dra några bestämda slutsatser om partnerskapets syften och effekter i allmänhet eller specifikt i

relation till demokratifrågor. Däremot är det givetvis möjligt att på en teoretisk nivå diskutera tänkbara konsekvenser och även att ge exempel på partnerskap i tillämpning. Det är också möjligt – och viktigt – att normativt diskutera vilken roll partnerskap kan tänkas och *bör* ha i demokratihänseende.

Det vanligaste argumentet till förmån för partnerskap är sannolikt dess påstådda förmåga att skapa synergieffekter (Elander 1997). En sådan effekt innebär att den sammantagna vinsten för parterna av att ingå i ett partnerskap är större än en enkel addition av vars och ens bidrag ("2+2 är mer än 4"). Partnerskap kan också vara ett arrangemang som har andra mer eller mindre klart uttryckta för- eller nackdelar: det kan vara en väg att åstadkomma samordning; det kan vara ett sätt att sprida riskerna med ett projekt bland flera deltagare; det kan vara ett medel att genom direkt kommunikation vinna förståelse för och övertyga andra parter om fördelarna med en viss handlingslinje; det kan hjälpa till att reducera öppen konflikt och skapa en anda av samförstånd mellan aktörer med mer eller mindre motstående intressen; det kan, om det tillämpas i bred omfattning, bidra till att minska förväntningarna på den offentliga styrelsen och därmed avleda medborgarnas intresse att ställa nya resurskrav; det kan innebära en bred och samtidigt oklar ansvarsrelation mellan medborgarna och deras politiska representanter.

Den sistnämnda funktionen skall inte ses som en "eliternas konspiration" utan handlar snarast om en oförutsedd effekt av politikens fragmentering. Den traditionella bilden av folkstyrelse, sådan den till exempel utmålas i den svenska regeringsformen, bygger på en ansvarskedja med klart urskiljbara stationer: väljare – riksdag – regering – förvaltning, låt vara att det i praktiken ofta kan vara svårt att se var ansvaret för en viss åtgärd ligger. Politik genom partnerskap innebär i princip att ingen enskild institution eller organisation kan utpekas som huvudansvarig. Ansvaret är delat mellan ett antal parter som kan vara offentliga organ, privata företag eller frivilliga organisationer. Med detta finns naturligtvis en risk att ett allt större område av politiken undandras traditionellt demokratiskt ansvarsutkrävande. Denna risk blir inte mindre om man betänker att partnerskap, sådana de hittills framträtt, sällan gett verklig plats åt så kallade resurssvaga medborgargrupper, till exempel invandrare i samband med lokala utvecklingsprojekt för att bekämpa social exkludering (Silver and Wilkinson 1995; Bailey 1995; Cars and Edgren-Schori 1998). Med andra ord innebär den oklara ansvarsfrågan och det bland olika medborgargrupper ojämnt fördelade deltagandet två svaga länkar när det gäller partnerskapets förhållande

till demokratin. Därmed inte sagt att ansvar och deltagande är frågor som funnit ett tillfredställande svar ens i befintlig politik med demokratiska ambitioner.

Partnerskap förekommer i dag i många olika sammanhang och kan anta olika former med avseende på vilka aktörer som samarbetar, vilka mål man eftersträvar, hur man arbetar och så vidare. I inledningskapitlet till ett översiktsarbete om partnerskap i lokal ekonomisk utveckling skriver de två redaktörerna att det i dag finns många olika typer av partnerskap och att en adekvat definition därför är svår att göra: "Public-private partnerships take many shapes that are inappropriately described in an effort using rigid typologies" (Walzer and Jacobs 1997:16). Påståendet blir inte mindre träffande om man vidgar perspektivet till partnerskap inom andra områden av politiken än just näringslivspolitik. Det är således uppenbart att eventuella empiriska generaliseringar i hög grad måste kvalificeras med avseende på de sammanhang i vilka olika partnerskap uppträder. I följande avsnitt skall erfarenheter från fyra olika typer av partnerskap tas upp med fokus på ansvars- och deltagandeaspekterna. Dessa aspekter har i tidigare forskning om partnerskap stått helt i skuggan av effektivitetsfrågorna.

Partnerskap och stadsförnyelse: exemplet Storbritannien

I Storbritannien utvecklades under Thatcherregeringen (1979–1990) en partnerskapsideologi som bland annat kom att tillämpas i en strategi för stadsförnyelse (Bailey et al. 1995; Moore 1997). I en rad, ofta centralt initierade initiativ skapades partnerskap mellan olika aktörer, till exempel statliga organ på central, regional och lokal nivå, privata företag, kommunala självstyrelseorgan och, mera sällan, grupper av boende och medborgare. Vanliga konkreta mål var att minska arbetslösheten och att förbättra bostadsförhållanden och social service i områden som bedömdes ha särskilt allvarliga problem.

Med hänsyn till den traditionella antagonismen mellan central och lokal nivå i Storbritanniens politiska system kan partnerskapsideologien te sig paradoxal eftersom den syftade till samförstånd mellan dessa båda nivåer. Bilden blir något mindre paradoxal om man tar i beaktande att syftet också var att skapa en allians mellan centralstatliga organ och privata intressen och att låta de senare slå igenom på den kommunala partners bekostnad. Man kan tala om en form av konservativ korporatism, där den centrala staten interve-

nerade i den lokala politiken med en partnerskapsstrategi som gav privata intressen stor möjlighet att forma innehållet i stadsförnyelsen. Dessa partnerskap har karakteriserats som relativt slutna institutioner genom vilka dominerande intressenter ("stakeholders") samarbetar i syfte att driva igenom sina egna intressen. Partnerskapen är slutna i förhållande till politiskt inflytande utifrån och oansvariga inför en bredare krets av medborgare (Bailey et al. 1995:220).

Den konservativa strategin för stadsförnyelse med partnerskaps-tanken i en central roll skall enligt Nick Bailey och andra forskare ses mot bakgrund av den konservativa regeringens övergripande strategi att radikalt ändra gränserna mellan den privata och den offentliga sektorn till den senares nackdel. Kommunala självstyrelseorgan förekom visserligen i en hel del partnerskap men de spelade en i förhållande till nationella parter och privata intressen undanskymd roll. Över huvud taget gavs inte mycket plats för lokala intressen. I ett demokratiperspektiv innebar dessa partnerskap snarast att vanliga medborgares utanförskap förstärktes. Frågan om denna slutsats endast kan dras i förhållande till den brittiska erfarenheten eller om andra, ur demokratisynpunkt mera positiva slutsatser, finns att hämta ur partnerskap för stadsförnyelse i andra länder är viktig att ställa. Syftet med att i detta sammanhang hänvisa till det brittiska exemplet har varit att det är väl utforskat och att det på ett tydligt sätt illustrerar *en* möjlig form av partnerskap. I nästa avsnitt berörs erfarenheterna av partnerskap vid lokal näringslivspolitik och därmed vidgas också det geografiska perspektivet till flera länder.

Partnerskap och lokal näringslivspolitik²

De två senaste årtiondena har inneburit att lokal näringslivspolitik placerats högt på den politiska dagordningen i städer runt om i Europa. Ekonomins snabba internationalisering i kombination med välfärdsstatens erodering har lett till att städer och kommuner tvingats bli mer aktiva i sökandet efter nya investeringar och arbetstillfällen. I detta sammanhang har partnerskap mellan offentligt och privat kommit att bli ett vanligt fenomen. I Storbritannien drev Thatcherregeringen starkt en politik som gick ut på att sådana partnerskap skulle ersätta traditionell offentlig politik på lokal nivå. I andra länder bildades partnerskapen snarare på initiativ av lokala aktörer i den offentliga respektive den privata sektorn och med syfte att åstadkomma en långsiktig komplementaritet.

När man skall göra en bedömning av de näringslivspolitiska partnerskapens framgångar och problem är det viktigt att ta hänsyn till det nationella sammanhanget. Likväl kan vissa generella iakttagelser göras. Så är det till exempel mycket vanligt att partnerskapen i ett inledande skede främst är av symbolisk snarare än materiellt påtaglig betydelse. Det tycks, särskilt från den offentliga partens sida, vara viktigt att peka på *viljan* att åstadkomma utveckling. Efter hand växer dock kraven och ambitionerna när det gäller att visa reella resultat. Ofta har man verkligen kunnat peka på sådana resultat i form av investeringar och arbetstillfällen. Eftersträlvade synergieffekter har helt enkelt kunnat uppnås. Däremot har partnerskapen visat sig mera problematiska vad gäller demokrativärden som deltagande och ansvar.

Partnerskap mellan offentligt och privat i lokal näringslivspolitik har vanligen inneburet att gränsen mellan politik och marknad grum-lats och att privata intressen vunnit insteg i den offentliga politiken på ett sätt som inga andra intressen kan göra. Det privata kapitalet har med andra ord fått exklusiv tillgång till den offentliga politiska arenan. Detta innebär i sin tur också att ansvarsfrågan blir oklar. Teoretiskt kan man visserligen tänka sig att ett partnerskap domi-neras av den offentliga parten så att partnerskapet blir en förläng-ning och precisering av den politik som formulerats i en stad/kom-muns beslutande organ. Därmed skulle utkrävandet av ansvar följa samma spår som i traditionell politik. I praktiken har det dock visat sig att den offentliga parten i de näringslivspolitiska partnerskapen gärna följer marknadsprinciper och agerar på ett mera affärsinriktat sätt. Det demokratiska ansvaret kan därför endast utkrävas partiellt och indirekt, till exempel genom att en stads/kommuns näringslivs-politik debatteras i fullmäktige och i lokala media. Den offentliga parten i denna typ av partnerskap tycks visserligen ha ett något större inflytande i västeuropeiska länder än i USA. Tillsammans med en rad andra förändringar i näringslivsvänlig riktning innebär dock partnerskapspolitikens utbredning i Västeuropa på senare år en utmaning för traditionella demokratiska värden som önskvärdheten av ett brett medborgerligt deltagande och ett tydligt politiskt an-svarsutkrävande.

Partnerskap och EU:s strukturfonder

Under 1990-talet har partnerskap blivit ett vanligt fenomen i sam-band med EU:s regionala strukturfonder. Trots att regionalpolitiken

inte var en del av det ursprungliga Romfördraget kommer de regionala strukturfonderna år 1999 att ta hela 36 % av EU:s budget i anspråk jämfört med 17,5 % 1988. Det innebär att mer än hälften av EU:s invånare bor i områden som prioriteras av EU:s regionalpolitik under programperioden 1994–99 (Olsson och Jacobsson 1997:32). EU:s tredje program för att bekämpa fattigdom, landsbygdsprogrammet LEADER och stadsförnyelseprogrammet URBAN är samtliga EU-program som tillämpar en partnerskapsansats. Dessa och andra liknande program skall ses i ljuset av den europeiska integrationsprocessen i stort. Den ekonomiska utvecklingen under kapitalistiska produktionsförhållanden har alltid åtföljts av sociala förändringar och nya mönster av arbetslöshet, fattigdom och social utestängning. Rumsliga yttringar av dessa mönster är synliga på lokal, regional och nationell nivå. För länder som Spanien, Portugal och Grekland har tillgången till strukturfonderna varit ett viktigt motiv för att söka medlemskap i EU (Fothergill 1997).

Entusiasmen för partnerskap i EU:s regionalpolitik måste ses i relation till det faktum att fattigdom och social utestängning är ojämnt fördelade med koncentration till vissa regioner, samhällen och grannskap. En selektiv ansats för att ta sig an dessa problem innebär att en bred krets av aktörer dras in i processen: EU-institutioner, representativa organ på nationell, regional och lokal nivå, icke-offentliga organisationer i det civila samhället och politiskt utanförstående grupper (invandrare, arbetslösa, handikappade). EU:s partnerskapsprogram har blivit bredare och mer mångfacetterade och inkluderar nu sådana frågor som ekonomisk utveckling och sysselsättningskapande åtgärder, arbetsträning och utbildning, bostadsförnyelse, brottsbekämpning och social utveckling i allmänhet.

Partnerskapsansatsen är visserligen mer flexibel, sektoröverskridande och öppen för koalitionsbyggande än traditionella sätt att bedriva politik. Ändå är det uppenbart att den i EU-sammanhanget har en stark vertikal dimension med Kommissionen och andra centrala organ i en nyckelroll. Givet denna starka hierarkiska markering finns dock ett stort utrymme för lokala variationer i tillämpnings-skedet. Geddes (1997) undersökte 86 lokala partnerskap i 15 EU-länder och fann då fyra huvudtyper: 1) breda partnerskap med många aktörer som representerade såväl den offentliga som den privata och den frivilliga sektorn, 2) partnerskap som innehöll representanter för den offentliga och den frivilliga sektorn; 3) partnerskap med deltagare huvudsakligen hämtade från den offentliga sektorn; och 4) partnerskap där huvudaktörerna var statliga organ och specifika grupper i samhället (till exempel arbetslösa, handikappade

eller invandrare). Iakttagelser som dessa har föranlett en del forskare att betrakta partnerskapen som drivkrafter i en process som innebär att nationalstatens suveränitet eroderas och att den offentliga politiken splittras upp på olika nivåer eller rentav faller samman (Leibfried och Pierson 1995). Å andra sidan finns forskare som menar att just EU är det viktigaste steg som tagits på vägen mot den framtida kosmopolitiska demokrati som anses både nödvändig och önskvärd i den gränslösa politikens tidevarv (Archibugi 1998:219–20).

Många av EU:s partnerskap är sannolikt effektiva i den meningen att de ger finansiella vinster och andra synergieffekter. Däremot är konsekvenserna med avseende på maktförhållanden och demokrati mera tveksamma. Mer eller mindre tillfälligt hopsamlade grupperingar av aktörer kommer samman för att implementera EU-kommissionens politik. Denna är inte nödvändigtvis koordinerad med nationella prioriteringar – om sådana över huvud taget finns – och dess långsiktiga hållbarhet är många gånger högst osäker. Det vanliga kravet att varje aktör skall bidra med lika mycket i fråga om ekonomiska resurser är ibland negativt, då det till exempel kan innebära att en kommun måste omfördela egna resurser från andra, kanske mer angelägna projekt. Partnerskapen domineras ofta av starka företags- och byråkratintressen medan politiker och medborgargrupper har en svagare ställning eller är helt uteslutna. Olsson och Jakobsson (1997:65–97) fann till exempel i en studie av fyra skandinaviska Mål 2-områden att grundläggande frågor rörande riktning, programstruktur och regional indelning bestämdes av ministrar och toppbyråkrater i medlemsstaterna och EU med ringa utrymme för insyn, debatt och inflytande från medborgarna.

Det skall framhållas att frågan om de regionalpolitiska EU-partnerskapens demokratiska karaktär inte står och faller med hur man ser på EU-projektet som sådant. Som Kerstin Jacobsson visat i sin doktorsavhandling kan man göra den tolkningen att EU innebär en utökning av politikens räckvidd samtidigt som demokratin består. Beslut fattas i stigande utsträckning övernationellt samtidigt som det demokratiska ansvarsutkrävandet sker nationellt. Omvänt kan man hävda att just detta faktum innebär en försvagning av demokratin, eftersom medborgarna i ett visst land får en längre och krångligare väg till den högsta beslutsnivån (Jacobsson 1997:53–54). EU:s regionalpolitiska partnerskap handlar dock inte enbart eller ens i första hand om relationen överstatlig–nationell offentlig politik, eftersom de etablerar vertikala samband mellan aktörer på minst

tre nivåer: överstatlig, nationell och regional nivå, på den tredje nivån dessutom också med andra än offentliga aktörer.

Allomfattande partnerskap för hållbar utveckling

Termen partnerskap har en starkt ideologisk laddning av innebörden att vi alla bör sträva mot ett gemensamt mål, till exempel fred, demokrati eller ekologisk hållbarhet. I Rio-deklarationen, Agenda 21 och Habitat II är partnerskap för hållbar utveckling något som eftersträvas på alla sektorer och nivåer av samhället. Om vi håller oss till genomförandet av lokala Agenda 21 (LA 21) börjar det nu finnas en del studier på vars grund försiktiga slutsatser kan dras både om processen och dess resultat. Innan jag pekar på några slutsatser med direkt koppling till partnerskapsbegreppet är det emellertid viktigt att inte överskatta det globala genomslaget för LA 21.

En översikt gjord av ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) visar att det vid slutet av 1996 förekom LA 21-arbete i 1 800 kommuner i 64 länder. Landsomfattande kampanjer för att få igång LA 21 förekom i endast 11 länder: Australien, Bolivia, Danmark, Finland, Japan, Kina, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Sydkorea och Sverige. Dessa länder svarade för 82 % av samtliga registrerade LA 21-aktiviteter, vilka i huvudsak bestod av uppbyggande av samförstånd och förberedelse av handlingsplaner. På basis av ett begränsat antal fallstudier drog ICLEI slutsatsen att LA 21 under sina första år bidragit till att ekologiskt hållbar utveckling kommit med på många kommuners dagordning i budget- och planeringssammanhang (ICLEI 1997:16).

Vid en internationell jämförelse framstår Sveriges LA 21-arbete som unikt (Low, Gleeson, Elander och Lidskog 1999). Samtliga 288 kommuner har antagit någon form av LA 21-plan med förankring i den kommunala organisationen samtidigt som olika lokala organisationer och medborgargrupper också har deltagit i arbetet. En studie av Agenda 21-implementeringen i åtta svenska kommuner visar att organiserade intressen utanför den kommunala organisationen i en del fall varit starkt involverade i agendaarbetet. I andra fall däremot är det några få aktörer inom den kommunala organisationen som arbetat aktivt med frågan utan inblandning från aktörer i det omgivande samhället. Riomötets och den svenska regeringens intentioner om ett brett partnerskap för hållbar utveckling kan således, i bästa fall, ses som embryon till en bredare mobilisering (Bro, Edlund, Jacobsson och Persson 1998).

De lokala partnerskapen har själva känt sig sakna nationellt stöd (SNF 1996) samtidigt som näringslivet endast ägnat LA 21-arbetet ett ljust intresse (Miljödepartementet 1997:46). Dessa noteringar är inte förvånande. Den nationella politiken har under 1990-talet varit starkt benägen att lägga ett stort ansvar på kommunerna samtidigt som staten varit mera restriktiv än tidigare med ekonomiskt stöd. Näringslivet har genom lagstiftning ålagts ett större ansvar för sina egna avfallsprodukter samtidigt som dess energi- och transportbehov är starkt styrt av tillväxtekonomiska bedömningar (Lidskog och Elander 1999a). Det återstår att se huruvida den eftertryckliga socialdemokratiska bekännelsen till en ekologisk moderniseringsstrategi också kommer att resultera i den nationella förstärkning av LA 21-arbetet som de lokala partnerskapen efterlyser. Hur som helst är det slående hur partnerskapen inom detta politikområde har en mera uttalad demokratiprofil än vad som är fallet i de tre andra typer av partnerskap som exemplifierats i denna artikel. Näringslivet är endast sporadiskt närvarande samtidigt som frivilliga organisationer och olika grupper i "det civila samhället" har en starkare representation än i andra typer av partnerskap.

Regimer, koalitioner och partnerskap

Partnerskap är en term som hör hemma i det vardagspolitiska språket, men som i Sverige också har fått en bestämd juridisk innebörd i och med den partnerskapslag som reglerar förhållandet mellan homosexuella par. Termens insteg i det politiska språket i vårt land kan illustreras av den förre universitetskanslern Stig Hagström som inför sin avgång ville ge följande ord på vägen till sin efterträdare: "ett partnerskap med tre jämbördiga parter i högskolevärlden – lärosäten, stat och samhälle – där kanslern fungerar som en mäklare" (citerad i Rådahl 1998:6–7).

Som symbolord och beteckning på en speciell kategori av politisk organisation är fenomenet partnerskap inte ett analytiskt begrepp utan själv ett potentiellt objekt för samhällsvetenskaplig analys. I den anglosaxiskt dominerade litteraturen kring nya former av politisk styrelse är partnerskap ett tydligt exempel på politikens utveckling från offentlig styrelse ("government") till diffus styrning alternativt självreglering genom nätverk ("governance"). Definitioner av det sistnämnda brukar ta fasta på fyra egenskaper (Rhodes 1997:53): (i) ömsesidigt beroende mellan aktörer som representerar intressen inom offentlig, privat och frivillig verksamhet; (ii) fortlöpande sam-

spel och resursutbyte mellan medlemmarna i ett nätverk; (iii) spel-liknande handlingar baserade på ömsesidigt förtroende och överenskomna regler; och (iv) en avsevärd grad av autonomi från staten: det handlar om självreglerande nätverk som inte är ansvariga inför den offentliga styrelsen.

Definitionen är vid och kan ses som ett paraply under vilket man kan finna skiftande former av nätverkspolitik. Robert Rhodes, som skrivit åtskilligt om detta utifrån ett brittiskt perspektiv, har försökt fånga de nya nätverkens karaktär i en typologi med ytterpunkterna i löst sammanhållna, temporära enfrågenätverk ("issue networks") respektive väl sammanhållna, långsiktigt fungerande politiska nätverk ("policy communities"). Från de senare kan kopplingar göras till den USA-influerade regimteorin enligt vilken en stad ofta styrs av en urban regim, vars sammansättning och inriktning bestämmer politikens innehåll på bred front under en viss period (Fahlén 1998). Översatt till svenska förhållanden skulle man i detta perspektiv måhända kunna se 1990-talet som en period när lokala välfärdsregimer (inte nödvändigtvis dominerade av det socialdemokratiska partiet) gradvis ersatts av en fragmenterad politik, inte sällan med en tendens till dominans för lokala näringslivskoalitioner/partnerskap.

Från pluralism och elitteori till urban regimteori

Stadsmiljöns förändring är en komplex process som inte låter sig fångas i en enda formel. Processen styrs av ekonomiska, sociala, politiska och andra krafter. Detta bekräftades redan i en rad studier som genomfördes av den s.k. Chicago-skolan på 1950-talet (Meyerson och Banfield 1955). Bland statsvetare blev Robert Dahls studie av New Haven på 1960-talet skolbildande. Dahl antog i likhet med många andra statsvetare att makten var spridd bland ett flertal aktörer utan att någon aktör hade en dominerande ställning i politiken (Dahl 1961). Denna skolbildning, som också normativt förordade pluralism, var en reaktion på uppfattningen att staden styrdes av en eller flera eliter som byggde sin makt på rikedom, kunskap och social kontroll.

Studier av lokal politik kom länge att präglas av debatten mellan "pluralister" och "elitister". Under 1970-talet uppmärksammades dock maktens tredje dimension ("icke-beslut") i en ny analysinriktning med författarparet Bachrach och Baratz (1970) som inspirationskälla. Som påpekats av flera författare var denna debatt mycket av en skendebatt i så måtto att deltagarna gav helt eller delvis olika

svar på olika frågor. Ett pluralistiskt angreppssätt innebar att man intresserade sig för den politiska processen och de däri deltagande aktörerna, i ett elitistiskt angreppssätt lades tyngdpunkten vid att studera maktresursers ojämna fördelning på olika aktörer i lokalsamhället, medan det tredimensionella maktperspektivet riktade uppmärksamheten på de institutionella och ideologiska förhållanden som bestämmer vilka frågor som överhuvudtaget får tillträde till den politiska dagordningen.

Debatten mellan företrädare för de olika angreppssätten har innefattat utsagor av såväl normativ som deskriptiv karaktär. Pluralister har inte sällan låtit sin ideologiska övertygelse slå igenom så att de i sina empiriska studier blundat för förhållanden som kunnat ifrågasätta ett samhälles pluralistiska karaktär. På motsvarande sätt har elitister ibland varit okänsliga för företeelser som kunnat rubba bilden av ett samhälle som styrs av en eller flera eliter. De som fokuserat på "maktens tredje dimension" har på motsvarande sätt tenderat att bortse från fakta som verkat besvärande för den teoriens trovärdighet. I det pluralistiska perspektivet är den sociala kontrollen aldrig fullständig, eftersom maktförhållandena alltid skiftar mellan olika sakområden, det vill säga det är aldrig någon individ/grupp som har kontroll över mer än ett område av politiken. Enligt elitperspektivet är makten däremot alltid kumulativ, det vill säga en och samma elitgrupp kontrollerar alltid flera verksamhetsområden i samhället, det kan till exempel vara näringsliv, kultur och undervisning. Motsvarande gäller för icke-beslutsteorien, även om mekanismerna för social kontroll där är mer sofistikerade.

Såväl pluralismen som elitismen ifrågasattes redan på 1970-talet av forskare som ville utvidga det statsvetenskapliga synsättet till att omfatta ekonomiska och sociala aspekter i politiken. Castells (1972), Harvey (1973) och Pahl (1975) pekade till exempel på den ojämna resursfördelningen i stadssamhällen och framhöll att klassskillnaderna förstärktes när de offentliga myndigheterna underordnade sig marknadskrafterna. Dessa studier blev förelöpare till ansatser som kom att utmana gamla positioner, ställa delvis nya frågor och även besvara gamla frågor på ett nytt sätt (Judge, Stoker and Wolman 1995). Tidigare studier av stad och politik har emellertid, trots inbördes skillnader, vanligen en sak gemensam: de bygger alla på en föreställning om makt som social kontroll. De riskerar därmed att missa eller underskatta något som är karakteristiskt för den (mer eller mindre) nya nätverkspolitiken, det vill säga strävan efter att få någonting gjort, ofta i samverkan mellan aktörer och intressen som normalt sätt inte står varandra nära. Man kan säga att intresset för-

skjuts från att undersöka ”makt över” till att studera ”makt att” (åstadkomma något). Av nyare ansatser är det framför allt den urbana regimteorien som torde ha en potential när det gäller att förstå och förklara partnerskapens karaktär och roll i dagens stadspolitik. Mark Goodwin och Joe Painter, två erfarna urbanforskare, framhåller således: ”Regime theory is especially useful in pointing to those new forms of networks and partnerships that have emerged as urban government has gradually transformed into governance” (Goodwin and Painter 1997:28).

Regimteori och partnerskap

Regimteorien kan lätt uppfattas som en syntes av elitteori och pluralistisk teori. Med den förra delar den föreställningen att en aktörs position i den socioekonomiska strukturen är av grundläggande betydelse för att förstå maktrelationerna i ett lokalsamhälle. Samtidigt är den överens med pluralismen att man också måste undersöka vilka aktörer som förmår att aktivt mobilisera sina resurser, hur denna resursmobilisering går till och vad den slutligen får för resultat i form av belöningar respektive sanktioner till olika grupper av aktörer. En central fråga för denna teori är emellertid också att undersöka vilket utrymme det finns för vanligtvis marginaliserade grupper att artikulera sina behov och önskemål och ge dem plats i den politiska processen. Feldman (1995) menar rentav att regimteori har särskilda förutsättningar att behandla frågor som har att göra med etniska, köns- och klassmotsättningar. Med fokus på vilka grupper som ingår i en styrande koalition eller regim får man ”på köpet” också kunskap om vilka som hamnar utanför i stadspolitiken. Invandrare har till exempel generellt sett sämre möjligheter att hävda sina intressen politiskt. Representationsnivån i beslutsfattande organ för invandrare är låg och valdeltagandet i kommunalvalen uppgår endast till hälften av deltagandet bland svenskar (Johansson 1998:26–34). Teorien om urbana regimer, som inte fokuserar det formella beslutsfattandet, blundar dock inte för möjligheterna att exkluderade grupper, åtminstone tillfälligtvis kan ingå i stadens styre. Vanligast är dock att den urbana regimen utestänger marginaliserade grupper från den politiska dagordningen (Stoker, 1995:60).

Vad som speciellt utmärker regimteorin i förhållande till tidigare ansatser är framför allt dess betoning av hur olika aktörer söker finna former för samarbete i syfte att få saker genomförda, det vill säga makt att få någonting gjort snarare än makt över. Därmed blir

regimteorien också omedelbart intressant i ett handlingsperspektiv. Kommunala politiker och planerare kan liksom andra typer av aktörer alltid påverka skeendet genom att söka bilda koalitioner. Dessa kan ta formen av tillfälliga enfrågekoalitioner ("issue networks") eller mer stabila nätverk som hålls samman kring ett visst politikområde ("policy communities"). Ibland etableras en sektorövergripande koalition med stabilitet och varaktighet och man kan då tala om att det uppstått en urban regim.

Politik skapas i en komplex omgivning som innefattar en mängd svåröverskådliga relationer mellan olika typer av aktörer. I en sådan kaotisk värld är det osannolikt att en enda aktör, till exempel en "lokal stat" eller ett stort företag, ensam skulle kunna styra och kontrollera skeendet annat än i speciella fall. För att en aktör skall få någonting gjort i enlighet med sina behov och önskningsar måste den därför söka samarbete med andra aktörer. Resurser måste föras samman och bringas att verka i önskad riktning av aktörer som har sin förankring såväl i det offentliga politiska systemet (staden, kommunen) som i det civila samhället. Till skillnad från pluralism i dess vanligaste former, förutsätter regimteorien att det finns aktörer och intressen som genom sin position redan från början har en i förhållande till andra aktörer/intressen privilegierad ställning när det gäller att få saker och ting genomförda. Regimteorien förutsätter dock inte, som det bland elitteoretiker finns en tendens att göra, att positionellt starka aktörer alltid får sina intressen tillgodosedda. Det finns en potential för koalitionsbyggande som ibland kan leda till framgång för svaga och utanförstående grupper. Därmed finns det också möjlighet för dessa grupper att, under vissa förutsättningar, med framgång delta i den politiska processen.

Clarence Stones (1989) ofta återopade, regimteoretiska studie av staden Atlanta visade att den stadens utveckling i hög grad var ett resultat av beslut som fattades av offentliga och privata aktörer i såväl formella som informella nätverk. Senare studier i Stone's anda har visat att regimperspektivet kan vara ett fruktbart sätt att förstå urban politik i allmänhet och inte bara i en specifikt amerikansk miljö, där det starka näringslivsinflytandet driver de lokala myndigheterna att söka olika allianser för att bedriva en aktiv stadspolitik (Walzer and Jacobs 1997). Näringslivet har på senare tid också fått ett allt större inflytande i europeisk lokal politik (se till exempel Pierre 1998). Ett engelskt exempel är DiGaetanos och Klemanskis (1993) studie av näringslivspolitikerna i Birmingham och Bristol under 1980- och 90-talen. Studien visar att det i de två städerna utvecklats lokala regimer som förmått sätta sin prägel på politiken

trots den konservativa regeringens starkt centralistiska politik. Birminghams regim avspeglar det samförstånd som skapats av koalitionen mellan stadens politiska ledning, dess tjänstemän och det lokala näringslivet. Birminghamregimens tillväxtkaraktär kontrasterar mot den mera fragmenterade och organisatoriskt svaga Bristolregimen.

Den resultatorienterade stadspolitiken känner vi igen också från Sverige. Ett exempel är Hjalmar Mehrs styre av Stockholm. Thomas Hall (1985) har visat hur Mehr fick stöd av olika maktkonstellationer i den storskaliga saneringen av Nedre Norrmalm, medan Thomas Anton (1975) klarlagt hur bostadsbyggandet i Storstockholm förutsatte koalitioner av liknande slag. Om dessa koalitioner hade en stark förankring i Storstockholms partipolitiska elit lutar dagens koalitioner mera i riktning mot näringslivet, vilket till exempel visats i en fallstudie av Globenprojektet (Sahlin-Andersson 1989). De likheter som kan noteras mellan dagens partnerskapspolitik och den politik som analyseras i de nämnda Stockholmsstudierna tänder dock en varningens lampa: kanske är partnerskapspolitiken inte helt ny, även om den i dag är mera explicit och utbredd till olika sektorer och nivåer av samhället än tidigare? Det finns en risk att man i sin iver att fånga "det nya" idylliserar det gamla så att man snarare jämför dagens faktiska politik med gårdagens idealbild av hur politiken borde gå till!

Slutligen skall framhållas att regimteori lika lite som pluralism eller elitteori är en teori i den strikta, deduktiva meningen att den innehåller precisa antaganden om kausala relationer mellan begrepp som är centrala för teorien. Den är heller inte en modell i betydelsen av en stiliserad eller förenklad bild av verkligheten. Det är mera korrekt att tala om regimteorin som en induktiv empirisk teori öppen för den lokala politikens variationer, alltifrån tillfälliga enfrågekoalitioner till breda och långvariga urbana regimer (jämför Fahlén 1998). Den empiriska variationen mellan olika typer och individuella fall av partnerskap är mycket stor och en regimteoretisk ansats torde genom sin öppenhet och fokusering på koalitionsbyggande vara väl ägnad att fånga denna mångfald. Applicerad på svenska kommuner är en tänkbar slutsats att en regimteoretisk ansats skulle finna att lokala välfärdsregimer med socialdemokratisk/socialliberal prägel nu ofta ersatts av konkurrerande, ibland kanske överlappande koalitioner (partnerskap) som prioriterar olika mål, till exempel tillväxt, ekologisk hållbarhet eller social välfärd. En uppgift för kommande forskning kan vara att med hjälp av Rhodes' typologi och Stones' regimansats undersöka förekomsten av olika typer av partnerskap i

ett antal svenska kommuner. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas deltagande-, ansvars- och andra demokratiaspekter. I slutet av detta bidrag skall jag återkomma till denna fråga.

Partnerskap och demokrati

I nätverkspolitiken tid bestäms inte politikens genomförande och konkreta innehåll genom den traditionella demokratiska kedjan där länkarna heter väljare, riksdag, regering och förvaltning och med de politiska partierna som sammanhållande kitt. I stället utformas politiken i överläggningar mellan skiftande koalitioner ("partnerskap") bestående av aktörer med mer eller mindre sammanfallande/motstridiga intressen, mål och strategier. Många gånger är dessa koalitioner sannolikt effektiva med avseende på samordning och de materiella och symboliska synergivinster som aktörerna i respektive koalition gör. Men hur skall man se på nätverkspolitiken resultat när det gäller makt- och demokratiaspekter? Vad händer till exempel med det allmänintresse som riksdag/regering/förvaltning enligt den traditionella svenska modellen antas företräda? Hur utkrävs det politiska ansvaret? Vilken bredd har det politiska deltagandet: omfattar det också grupper utanför politikens elitskikt? Frågor som dessa börjar nu ställas och i en nyligen publicerad statlig utredning kan man till exempel läsa:

När politiken skapas på relativt låg formell nivå i nätverk, där representerar för förvaltning, företag och intresseorganisationer kan ingå, tenderar den också att bli svårgenomskådlig. Nätverken är visserligen bra på att skapa samordning, men de är svåra att få insyn i och att påverka. Politiker befinner sig allt oftare i en situation där de tvingas ta ansvar för sådant som de har små möjligheter att påverka; beslut som växer fram i svårgenomträngliga nätverk. Ytterst aktualiserar samordningen i nätverk därmed frågor om förhållandet mellan ansvar och inflytande och om styrbarhet, lojalitet och öppenhet i den offentliga förvaltningen (SOU 1998:166, s. 126).

Den politik som flödar ur mångfalden av nätverk är inte med nödvändighet synkroniserad med nationella politiska prioriteringar. Många nätverk domineras av etablerade näringslivsintressen och starka byråkrat(i)er, medan valda politiker och, ännu vanligare, marginaliserade grupper har en mycket svagare ställning eller till och med är helt uteslutna. De partnerskap som beskrivits ovan och som bildats kring EU:s strukturfonder, lokal näringslivspolitik i Europa

och stadsförnyelse i Storbritannien bär tydligt vittne om dessa för demokratin tveksamma effekter av partnerskapens politik. Men bilden är inte entydig och det kan också finnas partnerskap som är demokratiskt öppnare och som ligger väl i fas med nationella prioriteringar. I det lokala Agenda 21-arbetet finns exempel på partnerskap med inslag av ett sådant, bredare deltagande. Den springande punkten är dock om det finns någon mekanism motsvarande de allmänna, demokratiska valen som kan ge partnerskapen folklig legitimitet, med andra ord om partnerskapen är, eller kan göras, demokratiskt ansvariga.

Ansvar och deltagande³

Den representativa demokratin mekanismer för utkrävande av ansvar konstruerades aldrig för att hantera multiorganisatoriskt, fragmenterat beslutsfattande. Om vi begränsar oss till den lokala nivån är kommunen (kommunfullmäktige) per definition den organisatoriska enhet som uppstår demokratisk legitimitet genom allmänna val. I praktiken ligger dock ansvaret för politikens konkreta genomförande på en stor administrativ apparat befolkad av tjänstemän, experter och andra kategorier av offentligt anställda. Denna administrativa apparat förfogar över omfattande maktresurser och representerar kontinuiteten i det lokala politiska systemet. De valda representanterna kommer och går i samband med valen, medan de som befolkar den administrativa apparaten fortsätter sitt arbete, i stort sett oberoende av hur valen utfaller. Vidare är det vid det här laget väl belagt hur politikens innehåll ofta bestäms först i samband med beslutens konkreta tillämpning. Slutligen är administrationen den del av en kommunal organisation som har de flesta och mest intima kontakterna med medborgarna i deras roller som klienter och brukare av offentlig service. Kort sagt, redan innan man tar partnerskapen i beaktande kan man peka på den potential för självständiggörande från den representativa demokratin som finns hos den offentliga administrationen.

Den offentliga administrationen är ett nödvändigt redskap för förverkligandet av demokratisk politik samtidigt som denna administration också innebär en "säkerhetsrisk" för sagda demokrati. Som valda representanter för medborgarna är politikerna skyldiga att styra och kontrollera administrationen så att den inte går sina egna vägar, till exempel prioriterar ekonomisk effektivitet framför sociala och andra mål som politikerna bestämt i den demokratiska

beslutsprocessen. Partnerskap mellan aktörer som representerar offentliga, privata och frivilliga organisationer utgör här en ytterligare komplikation. Vem bär ansvaret i ett sådant partnerskap? Det enklaste och kanske alltför naiva svaret på frågan är att ansvaret är delat mellan de aktörer som ingår i partnerskapet. Den politik som kommer ur partnerskapet är då antingen en kompromiss mellan de olika parterna eller ett resultat av att endera parten fått sitt intresse helt eller delvis tillgodosett på den/de andra parternas bekostnad. Svaret skulle å andra sidan kunna vara att ansvarsfrågan är så diffus att någon ansvarig inte går att urskilja. Partnerskapet blir därmed oåtkomligt för demokratisk kontroll.

I praktiken har de partnerskap som uppstått kring lokal och regional näringslivspolitik i mångt och mycket inneburit att privata ekonomiska intressen tillvunnit sig ett inflytande som går långt utöver vad som är demokratiskt rimligt. Guy Peters (1998:30) pekar på faran av att dessa partnerskap blivit ett sätt för den offentliga politiken att undfly det demokratiska ansvaret, medan Michael Keating (1998:172–73) i samma anda ser partnerskapen som ett framträdande inslag i en allmän trend som innebär att skillnaden mellan offentligt och privat, mellan stat och marknad, håller på att suddas ut. Denna trend har fått sitt politisk-ideologiska uttryck i ”The New Public Management”, som strävar efter att låta så mycket som möjligt av den offentliga verksamheten styras av marknadsprinciper. I denna utveckling riskerar staten att förlora sin karaktär som ett relativt självständigt organ med rätt och skyldighet att göra prioriteringar som står över partikulära intressen.

Enligt den med Joseph Schumpeter förknippade konkurrensdemokratin är deltagandet i de allmänna valen den enda för demokratin nödvändiga formen av participation. Mellan valperioderna är det de politiska eliternas uppgift att i konkurrens med varandra sköta politiken utan inblandning från medborgarnas sida. Enligt den participatoriska demokratisynen däremot måste medborgarna delta i och utöva ett inflytande på de i vid mening politiska processerna också mellan valen. Medborgarnas deltagande i beslutsprocesserna innebär en ständig utveckling av deras politiska handlingsförmågor. Demokratin kan inte överlätas, den måste ständigt erörvas genom aktivt deltagande i samhällets beslutsprocesser. Ur medborgarnas perspektiv handlar deltagandet om att försöka utöva ett inflytande på den offentliga politiken och att utveckla den politiska handlingsförmågan i djupare mening. Man brukar tala om den instrumentella respektive den självutvecklande funktionen hos medborgardeltagandet. Från ett myndighetsperspektiv handlar detta deltagande i

stället om att söka vinna legitimitet respektive att förebygga och reducera konflikter (Langton 1978; Elander 1988).

När perspektivet förskjuts från kommunen som offentlig institution till dess kontaktyta med det omgivande samhället (från staten till det civila samhället, från "government" till "governance") vidgas också kretsen av aktörer i politiken. I partnerskapen involveras förutom politiker och tjänstemän även representanter för näringsliv och frivilliga organisationer. Från ett traditionellt demokratiskt perspektiv kan detta vara helt legitimt. Politiker har fått sina mandat av folket i fria val, byråkrater och andra offentligt anställda använder sin kompetens enligt uppdrag av politikerna, medan aktörer som representerar andra intressen i det civila samhället är i sin fulla rätt att mobilisera stöd för att påverka den politiska processen. Frågan är dock om inte partnerskapen inkräktar på ett område som enligt gängse demokratisk doktrin borde vara förbehållet politiker och tjänstemän? Är det inte så att partnerskapen ikläder sig en beslutsfattande roll på ett sätt som kränker de folkvalda församlingarnas ställning som folkets rättmätiga representanter? Innebär inte deltagandet av representanter för vissa eliter i partnerskapspolitiken ett kringgående av den folkligt legitimerade makten i samhället? Det är omöjligt att ge ett entydigt svar på denna fråga som har såväl empiriska som normativa dimensioner. Dels behöver vi mer kunskap om hur olika partnerskap faktiskt fungerar, dels handlar det om vilka normativa utgångspunkter vi väljer. Jag skall i det följande renodla fem sätt att tolka partnerskapsmodellen och dess roll i politiken.

Fem tolkningar

Enligt ett sätt att se på saken innebär partnerskap ofta en ytterligare förstärkning av kapitalets makt. Synsättet utgår från den iakttagelsen att många partnerskap, till exempel inom den lokala näringslivs-politiken inneburet att det privata kapitalet kunnat utöva ett direkt inflytande i frågor som annars skulle ha beslutats av offentliga organ, eller, som Jon Pierre uttrycker det, partnerskapen ger det privata kapitalet exklusiv tillgång till stadens politiska process (Pierre 1998:188). Eftersom deltagandet från arbetare och andra icke-elit-grupper i dessa partnerskap snarast hör till undantagen ger detta en bild av de näringspolitiska partnerskapen som en arena för det privata kapitalet att förstärka sin redan i samhällsstrukturen inskrivna maktposition.

Enligt en annan, närbesläktad tolkning innebär partnerskapen att inte bara näringslivet utan också andra starka samhällsintressen kringgår riksdagens makt och därigenom sätter sig över demokratins spelregler. Tolkningen känns välbekant för den som minns den korporatismdebatt som fördes i Sverige under 1960- och 70-talen. Som exempel anfördes vanligen SAF:s och de fackliga centralorganisationernas inflytande på lönebildningen och arbetsmarknadspolitikerna i stort. Uttolkare av det officiella synsättet menade dock att talet om korporatism var obefogat så länge inte de påstådda korporativa relationerna innebar att riksdagens makt kringgicks i formell mening: "ett korporativt statskick är grundlagen främmande" (Holmberg och Stjernquist 1980:33). Även om den svenska modellen med dess korporativa inslag nu dödförklarats skulle man kunna se framväxten av offentlig-privata partnerskap som något av en repris på det gamla korporatismtemat, låt vara under helt andra yttre omständigheter.

I ett tredje perspektiv kan partnerskapen framstå som en ny väg för olika medborgargrupper och -intressen att ta för sig i politiken. I förlängningen skulle en utveckling av partnerskap på många olika sakområden och nivåer av samhället ytterst kunna leda fram till ett pluralistiskt, självreglerande samhälle. Den amerikanska samhällsmodellen ses här som något av en förebild med hyperpluralism som det absoluta idealet. Statens och allmänintressets roll får en mycket underordnad betydelse i denna självreglerande samhällsmodell (Savitch 1997).

Ett helt annat sätt att betrakta partnerskapen är, för det fjärde, att se dem som ett sätt för den offentliga makten att "trots allt" försöka behålla ett inflytande över områden som annars skulle gå helt över i händerna på det privata kapitalet (Peters 1998:23). Partnerskap blir i detta perspektiv ett instrument för den offentliga politiken snarare än ett uttryck för olika aktörers/intressens strävan efter att samverka.

Partnerskapen kan slutligen även betraktas i ljuset av den kosmopolitiska demokratimodell som utvecklats av Richard Falk, David Held och Daniele Archibugi med flera (se till exempel nämnda författares bidrag till Archibugi 1998). Partnerskapsandan sådan den framträder i Rio-deklarationen, Agenda 21 och Habitat II kan ses som uttryck för denna demokratisyn som ibland också fångats i termen "det globala partnerskapet". Central för denna demokratisyn är föreställningen att det politiska medborgarskapet inte kan inskränkas till nationen. Som världsmedborgare har vi ett ansvar inte bara för det nationella territorium vi råkar tillhöra, utan också för vad

som händer med människor i andra delar av världen liksom för kommande generationer (jämför Lidskog och Elander 1999b). Uppgiften för Agenda 21:s partnerskap, som innehåller nio kategorier av intressenter ("stakeholders") – kvinnor, barn och ungdomar, urbefolkningen i olika samhällen, frivilliga organisationer, lokala myndigheter, fackföreningar, näringsliv, vetenskapssamhälle och bönder – är att genomföra de riktlinjer för ett ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbart samhälle som formulerades i Rio 1992 och Istanbul 1996. Detta globala partnerskap skall i ljuset av den kosmopolitiska demokratiuppfattningen inte ses som en inskränkning av utan som ett komplement till och en utvidgning av den representativa demokratin.

Utifrån deskriptiv teoretisk utgångspunkt kan inte någon av ovan nämnda tolkningar avfärdas som irrelevant. Reellt existerande partnerskap kan betraktas som arenor för mer eller mindre konfliktladdade möten och överläggningar mellan olika aktörer och intressen. Ibland leder dessa överläggningar till kompromisser som tillgodoser flera intressen samtidigt, ibland är överenskommelserna ytliga och döljer förhandlingsutfall som ensidigt gynnar en part, ibland stannar partnerskapen vid retoriska deklARATIONER utan konsekvenser för handlandet. Vissa partnerskap är snäva och förbehållna redan gynnade elitintressen, medan andra inkluderar grupper som i vanliga fall befinner sig i politikens utmarker. Det är hur som helst nödvändigt att varje partnerskap analyseras konkret på sina egna villkor. Detta är lättare sagt än gjort, men jag skall som avslutning på denna artikel dels skissera ett sätt att empiriskt analysera partnerskap, dels peka på några olika tolkningar av partnerskapens normativa implikationer.

Deskriptiva och normativa slutsatser

I Europas städer formuleras i dag strategier som tar sikte på att öka varje stads attraktionskraft vad gäller investeringar och arbetstillfällena. Den teknologiska utvecklingen inom transporter och telekommunikation har inneburit att många ekonomiska aktiviteter inte längre är lika platsberoende som de råvarubaserade verksamheterna en gång var. Produktionens globalisering har i sin tur lett till att företag kan spela ut städer mot varandra och utnyttja de fördelar i produktionsvillkor som en viss stad kan erbjuda. Paradoxalt nog har således betydelsen av det lokala handlandet ökat. För varje stad och kommun gäller det att framstå som just den plats där investeringar och arbetstillfällena bör lokaliseras (Jensen-Butler 1997; Goetz and

Clarke 1993). De flesta städer har alltså blivit "globala" och tävlar med varandra på olika nivåer och inom olika nischer av marknaden. I många städer kan man följaktligen identifiera tillväxtkoalitioner bestående av företagare, politiker och andra aktörer som går samman för att nå framgång i konkurrensen med andra städer. Dessa koalitioner kan karakteriseras som näringspolitiskt fokuserade partnerskap (Pierre 1998). Tillväxtkoalitioner i olika städer kan också gå samman och bilda horisontella partnerskap för att vinna i konkurrenskraft i förhållande till andra städer och/eller partnerskap av städer (Jensen–Butler 1997, Lundqvist 1998).

Tillväxtkoalitionerna är emellertid inte ensamma på städernas politiska scen. Riodeklarationen, Agenda 21 och Habitat II har satt sina spår i form av koalitioner/partnerskap för ekologiskt hållbar stadsutveckling. Inte minst i Sverige har det lokala Agenda 21-arbetet fått en bred uppslutning i form av lokal mobilisering kring olika miljömål. Om ekonomiska och i viss mån ekologiska mål fått en stark ställning i nittioalets europeiska stadspolitik kan man inte säga detsamma om de sociala målen. Dessa mål har fallit i glömska när de som bäst behövs, det vill säga när välfärdsstaten tycks vara på god väg att vittra sönder. Inför millennieskiftet kan man dock skönja ett visst återuppvaknande för sociala mål i stadspolitiken. Den sociala segregationen har nu gått så långt i många städer att man kan se en växande oro bland politiker och andra elitgrupper för en utveckling i riktning mot bristande sammanhållning och politiska konflikter med etniska förtecken. Ett tecken på detta är att det nu blivit allt vanligare att definiera "hållbarhet" inte bara i ekologiska och ekonomiska utan även i sociala termer. Till och med världsbanken ansluter sig nu till den hållbara triangeln och har i denna anda proklamerat "det urbana partnerskapet" (*Urban Age*, Winter 1998, omslagets baksida).

Inför denna något motsägelsefulla bild av tendenser inom stadspolitiken framstår det som en angelägen forskningsuppgift att närmare beskriva och analysera karaktären på förekommande koalitioner/partnerskap. Den i ett tidigare avsnitt presenterade urbana regimteorin kan här ge vägledning. Namnet till trots säger inte denna teori att stadspolitik nödvändigtvis bedrivs av en urban regim. Teorin är öppen för olika resultat. Pluralism, elitstyre, partipolitiskt styre, snedvriden dagordning och politisk fragmentering är några tänkbara resultat av regimteoretiskt inspirerad forskning med konkreta städer som objekt. Det historiska perspektivet ger en djupare förståelse av hur maktgrupperingar uppstår, konsolideras, faller sönder och ersätts av nya. Sociala, ekonomiska, politiska och andra

rums- och tidsmässigt specifika förhållanden bestämmer politikens form och innehåll. Visserligen är intentionerna bakom regimteorien att den skall användas för studier av en eller flera städer i ett brett och långt historiskt perspektiv. Teoriens fokus på hur aktörer går samman får att få någonting gjort innebär dock att den kan användas också för mera begränsade syften, till exempel för att studera partnerskap inom ett visst sakområde.

Forskningsfrågor som följer av regimansatsen är till exempel följande:

- Vilka aktörer ingår i ett partnerskap och vilka intressen representerar de?
- Vilka mål och strategier formuleras i partnerskapet?
- Hur förhåller sig dessa mål och strategier till de mål och strategier som formulerats av riksdag, kommunfullmäktige och andra demokratiskt valda organ?
- I vilken utsträckning är grupper av medborgare som inte kan räknas till samhällets eliter representerade i partnerskapet?
- Vilka argument för deltagande i partnerskapet förs fram av de olika aktörerna?
- Vad åstadkoms av partnerskapet i form av synergieffekter, tillvaratagande av olika gruppers intressen etc?
- Innehåller partnerskapet några mekanismer för utkrävande av demokratiskt ansvar?

För att besvara dessa frågor krävs inga revolutionerande metoder. Dokumentstudier, närvaro vid möten och intervjuer med nyckelpersoner är förstås givna hjälpmedel för att få ett grepp om vad som sker. Eftersom det handlar om att analysera *olika* aktörers argument och bevekelsegrunder för att ingå i partnerskap är det viktigt att man genomför intervjuer med aktörer som representerar de olika intressen som ingår i ett partnerskap. Detta är givetvis en tidskrävande men alldeles nödvändig uppgift om man skall undvika risken för ensidighet. Nick Bailey med medarbetare har med framgång tillämpat en sådan pluralistisk ansats i en studie av partnerskap i sex stadsförnyelsefall i Storbritannien (Bailey et al. 1995).

Låt mig till sist återvända till den fråga som ställdes redan i rubriken till detta bidrag. Är partnerskap och demokrati ett omaka par i nätverkspolitiken tidevarv? Frågan kan i ett första steg något lätt-sinnigt besvaras med ”det beror på” alternativt ”inte nödvändigtvis”. För att kunna ge ett tydligare svar är det nödvändigt att precisera det sammanhang i vilket ett givet partnerskap uppträder. De nyss

nämnda frågorna kan därvid tjäna som vägledning. Bortsett från denna empiriska kvalificering är det ändå möjligt att formulera några allmänna normativa teser som bör beaktas om man är angelägen att inte smita ifrån frågorna om ansvar och deltagande, vilka båda är så centrala för demokratiteorien.

För det första måste vi vara uppmärksamma så att inte partnerskapspolitiken utvecklas dithän att den ersätter den traditionella representativa demokratin. Partnerskap kan, i bästa fall, vara partiellt ansvariga inför specifika grupper av aktörer och intressen, medan riksdag och kommunfullmäktige är ansvariga inför samtliga medborgare. Det är de folkvalda församlingarnas uppgift att inte låta partnerskapen ta över rollen som främsta policyskapande organ nationellt och lokalt. Även i nätverkspolitikens tidevarv – och i synnerhet då! – krävs närvaro av en politisk styrelse för vilken ansvar kan utkrävas av alla röstberättigade medborgare i fria val. Om inte medborgarna kan överblicka och förstå den politiska processen kan den demokratiska legitimiteten gå förlorad. För att tala ”Swenglish”: ”governance” får inte innebära frånvaro av ”government”.

För det andra är det viktigt att partnerskapen inte bygger murar omkring sig och utestänger grupper som redan förut har en svag ställning i det politiska systemet. Ana Maria Narti (1998) har till exempel pekat på att de partnerskap som skapats för att motverka social segregation och exkludering i invandratäta områden visserligen inbjuder den berörda lokalbefolkningen att bli delaktig, men först sedan ”projekten är planerade, arbetsledningen fastställd och modellerna för integration presenterade på ett papper”. Utan att ta ställning till hur rättvisande hennes omdöme är i detta specifika fall är det lätt att dela hennes slutsats om ett sådant sätt att bedriva politik: ”Människors tro på den egna handlingen och deras förtroende för omgivningen skapas inte med befallningar uppifrån”. Den offentliga politiken, i form av statliga och/eller kommunala organ, har här en särskild uppgift att bevaka så kallade svaga gruppers intressen, dels genom att driva för dessa grupper viktiga frågor, dels att uppmuntra dessa grupper till självorganisering.

För det tredje kan det breda och öppna globala partnerskap som lanserats i samband med Rio, Agenda 21 och Habitat II ses som ett frö till den kosmopolitiska demokratimodellens förverkligande. I frågor som rör global ekonomi, ekologi, nedrustning, mänskliga rättigheter, smittsamma sjukdomar (HIV), organiserad brottslighet med mera är det uppenbart att nationella regeringar är otillräckliga som fungerande maktcentra. Den nationella politiken måste kompletteras ovanifrån av institutioner på övernationell nivå och nerifrån

av transnationella nätverk. Frågan vem som är ansvarig för vem i ett sådant konglomerat av politiska nätverk och styrorgan kan inte besvaras i någon enkel formel. Det är en utmaning för dagens och framtidens medborgare (jämför Held 1998).

Politikens fragmentering i olika former av nätverk ställer således demokratiteorin inför nya frågor. Att då försöka återkalla en tid när politiken bedrevs mer eller mindre i enlighet med folkstyrelsemodellen är knappast en realistisk väg. Riksdag, kommun och landsting kan på sin höjd besluta om ett partiellt "återtagande" av ansvaret för den politik som avsöndrats från det offentliga under det senaste årtiondet. Alltför många för mänsklighetens överlevnad viktiga frågor låter sig inte exklusivt hänföras till det territoriella ansvarsområdet för en nation, en region eller en kommun. Frågor rörande krig, fred och nedrustning hanteras mer eller mindre framgångsrikt inom ramen för Förenta Nationerna. När det gäller ekonomi och ekologi ligger beslutandemakten i stor utsträckning i händerna på de över 30 000 multinationella företag som finns på jorden, men dessa befinner sig i allt väsentligt utanför det område där demokratiskt ansvar i dag kan utkrävas (Rosenau 1998:50). Ansvaret för mänskliga rättigheter, spridningen av HIV och den organiserade brottslighetens utbredning kompliceras inte minst av den accelererande etniska rörligheten. Vilken eller vilka är de relevanta politiska institutioner där dessa frågor skall hanteras för att möjliggöra en både effektiv och demokratisk hantering?

I en tid när många stora frågor saknar entydig territoriell förankring och många ansvarsområden överlappar varandra kan olika former av nätverk – de må kallas partnerskap eller något annat – vara ett sätt att fylla ett tomrum och skapa förutsättningar för ett åtminstone partiellt utkrävande av ansvar. Om ett partnerskap innefattar de för en viss fråga relevanta aktörerna och dessa möts på jämlik basis skulle man rentav kunna se det som ett exempel på den samtals-, överläggnings- eller resonemangsdemokrati ("deliberative" eller "discursive democracy") som i Jürgen Habermas efterföljd på senare tid pläderats av en del demokratiteoretiker (se till exempel Dryzek 1996, Gutmann 1996 och Elster 1998). Å andra sidan kan en sådan tolkning lätt framstå som alltför naiv. Var finner vi dessa jämlika partnerskap i sinnevärlden? Visar inte erfarenheten att partnerskap vanligen är slutna enklaver inom vars skyddade murar en politik kan föras som utestänger breda grupper av medborgarna? Detta är förvisso kritiska frågor som kan och bör ställas. Samtidigt får vi inte idealisera den demokrati vi faktiskt anser oss ha uppnått.

På tröskeln till ett nytt millennium är visserligen fler länder än någonsin demokratiska enligt vanligen tillämpade minimikriterier, men med högre ställda kvalitetskrav är bilden mera komplicerad och inte entydigt ljus (se till exempel Linz 1997:417–426; Archibugi 1998). Demokrati är inte ett statistiskt och universellt likformigt tillstånd. Demokratins exakta innebörd och former varierar mellan olika samhällen och kulturer och förändras också över tid. I linje med detta finns heller inget givet svar på huruvida demokrati och partnerskap är förenliga storheter. Partnerskapen finns där, de tycks växa i antal och sprida sig till allt fler områden av samhällslivet samtidigt som deras relation till demokratiskt deltagande och utkrävande av ansvar är oklar. Litteraturen om partnerskap är starkt koncentrerad till den typ av partnerskap som etablerats mellan privata och offentliga intressen i samband med utveckling av det lokala näringslivet. Demokratifrågor har i detta sammanhang endast ägnats ett förstrött intresse. Det är hög tid för den samhällsvetenskapliga forskningen att ändra på detta och låta partnerskapens relation till demokratin bli föremål för kritisk genomlysning från olika discipliner och perspektiv.

Noter

¹ Konstruktiva kommentarer på tidigare versioner av detta bidrag har getts av Erik Amnå, Rolf Lidskog, Stig Montin, Thord Strömberg och andra vid Centrum för stadsmiljöforskning och Högre seminariet i statskunskap vid Örebro universitet. Varmt tack till er alla!

² Avsnittet bygger i huvudsak på Pierre (1998).

³ Detta avsnitt har inspirerats av diskussioner med ämneskollegan Agneta P. Blom vid Örebro universitet. Jämför Blom 1998.

Referenser

- Adelman Irma (1998) The genesis of the current global economic system. Pp. 3–28 in Adelman Irma, *Handbook of the Globalization of the World Economy*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar
- Albaek Erik, Rose Lawrence, Strömberg Lars and Ståhlberg Krister (1996) *Nordic Local Government: Developmental Trends and Reform Activities in the Postwar Period*. Helsinki: Association of Finnish Local Authorities
- Amnå Erik (1995) Det mångtydiga mellanrummet. Några utländska forskningsimpulser, s. 119–171 i Erik Amnå (red.) *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet*. Örebro: Libris
- Anton Thomas (1975) *Governing Greater Stockholm*. Berkeley: University of California Press
- Archibugi Daniele, Held David and Köhler Martin (eds.) (1998) *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Bachrach Peter and Baratz Morton P. (1970) *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press
- Bailey Nick, Barker Alison and Macdonald Kelvin (1995) *Partnership Agencies in British Urban Policy*. London: UCL Press
- Blom Agneta P. (1998) Politicians, public officials and the responsibility to guard and preserve the institution of democracy. Örebro: University of Örebro, Department of Politics [unpublished paper]
- Bogason Peter and Toonen Theo A J (eds.) (1998) Comparing networks. Special issue of *Public Administration* 76 (2)
- Bro Anders, Edlund Anders, Jakobsson Erik och Persson Gunnar (1998) *Grön demokrati. Om implementeringen av Agenda 21 i åtta svenska kommuner*. Örebro: Novemus
- Burns Tom R. (1999, forthcoming) The evolution of parliaments and societies in Europe: challenges and prospects. *European Journal of Social Theory*
- Cars Göran and Edgren–Schori Maud (1998) Social integration and exclusion: the response of Swedish society. Pp. 253–278 in Ali Madanipour, Göran Cars and Judith Allen (eds.) *Social Exclusion*

- in European Cities. Processes, Experiences and Responses*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley
- Castells Manuel (1972) *La question urbaine*. Paris: Maspero
- Chatterjee Partalekha (1996) Partnership in action. *The Urban Age* 4 (2): 14
- Clarke Susan E. (1998) Economic development roles in American cities: a contextual analysis of shifting partnership arrangements. Pp. 19-46 in Norman Walzer and Brian D Jacobs, *Public-private Partnerships for Local Economic Development*. Westport, Connecticut: Praeger
- Delade städer*. Delrapport från Storstadskommittén. SOU 1998:118. Stockholm: Fritzes
- DiGaetano A. and Klemanski J.S. (1993) Urban regimes in comparative perspective. The politics of urban development in Britain. *Urban Affairs Quarterly* 29 (1): 64–83
- Dryzek John S. (1990) *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press
- Edlund Anders (1998) *Den demokratiska regionen. En litteraturöversikt*. Delstudie inom projektet EU-stöden och den lokala demokratin. Falun: Dalarnas forskningsråd
- Elander Ingemar (1988) Insiktsfull avhandling om medborgarinflytande. Recension av Thomas Miller, Consulting citizens in Sweden. Planning participation in context. (Swedish Council for Building research. Document D 10: 1988). *Tidskrift för Arkitekturforskning* 1 (3): 72–82
- Elander Ingemar (1997) Partnerships and urban governance: towards an agenda for cross-national comparative research. Paper presented at the ISSC-UNESCO/MOST Symposium "Partnerships": A New Solution to Urban Challenges? Social Science Perspectives on Habitat II Agenda, Paris 24–24 November. [Publiceras 1999 i en engelsk och en fransk version]
- Elster Jon (ed.) (1998) *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- En ny plan-, bygg- och bostadsforskning* (1997) Slutbetänkande av Utredningen för en översyn av plan-, bygg- och bostadsväsendet. SOU 1997:182

- Fahlén Andreas (1998) *Urban regimteori i perspektiv av debatten om 'community power'*. Rapport nr 40. Örebro, Högskolan i Örebro: Centrum för stadsmiljöforskning
- Falk Richard (1998) Global civil society: perspectives, initiatives, movements. *Oxford Development Studies* 26 (1): 99–110
- Feldman Marshall M.A. (1995) Regime and regulation in substantive planning theory. *Planning Theory* (14): 65–78
- Fothergill Stephen (1997) The premature death of EU regional policy? Paper presented at the Regional Studies Association Conference 'Regionall Frontiers', Europa Universität, Viadrina, Frankfurt an der Oder, 20–23 September
- Friedrichs Jürgen and O'Loughlin John (eds.) (1996) *Social Polarization in Post-Industrial Metropolises*. Berlin/New York: de Gruyter
- Geddes Mike (1997) Local partnership and the political economy of social policy in the European Union. Paper presented at the Regional Studies Association Conference 'Regionall Frontiers', Europa Universität, Viadrina, Frankfurt an der Oder, 20–23 September
- Gidlund Janerik (1998) "Medborgarinflytande över EU" i *EU – ett demokratiprojekt* SOU 1998:145
- Goetz Edward G. and Clarke Susan E. (eds.) (1993) *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*. Newbury Park, London and New Delhi: Sage
- Goodwin Mark and Painter Joe (1997) Concrete research, urban regimes and regulation theory. Pp. 13–29 in Mickey Lauria (ed.) *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage
- Gutmann Amy (1996) Democracy. Pp.411–21 in *Robert E Goodin and Philip Pettit (eds) A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell
- Hall Thomas (1985) *I nationell skala. Studier kring cityplaneringen i Stockholm*. Stockholm: Projektet Svensk stadsmiljö
- Hallin Göran och Lindström Bjarne (1998) Det ouppklarade partnerskapet: EU:s strukturfonder och den svenska regionalpolitiken. *Nordisk Samhallsgeografisk Tidskrift* (26): 22–36

- Harvey David (1973) *Social Justice and the City*. Baltimore: Johns Hopkins University
- Held, David (1998) Democracy and Globalization. Pp. 11–27 in Archibugi Daniele, Held David and Köhler Martin (eds. *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Held, David (1999) Kan globaliseringen regleras? Att återuppfinna politiken i *Bör demokratin avnationaliseras?* SOU 1999:11
- Holmberg Erik och Stjernquist Nils (1980) *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Stockholm: Norstedt och Söners förlag
- ICLEI (1997) *Local Agenda 21 Survey. A Study of Responses by Local Authorities and their National and International Associations to Agenda 21*. International Council for Local Environmental Initiatives in Cooperation with United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development. February 1997 [<http://www.iclei.org/la21/la/21rep.htm>]
- Jacobsson Kerstin (1997) *Så gott som demokrati. Om demokrati-frågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa
- Jensen-Butler Chris, Shachar Arie and Weesep Jan van (eds.) (1997) *European Cities in Competition*. Aldershot: Avebury
- Johansson Marcus (1998) *Stadsförnyelse, invandrare och social exkludering*. Rapport nr 41. Högskolan i Örebro: Centrum för stadsmiljöforskning
- Judge David, Stoker Gerry and Wolman Harold (eds.) *Theories of Urban Politics*. London: Sage
- Khakee Abdul, Somma Paula and Thomas Huw (eds.) (1998) *Urban Renewal and Social Exclusion: European Perspectives*. Aldershot: Avebury
- Kommun Aktuellt* (1998) Nr 28
- Kooiman Jan (ed.) (1993) *Modern Governance*. London: Sage
- Langton Steven (ed.) (1978) *Citizen Participation in America*. Lexington, Mass.: Lexington Books
- Lash Stephen and Urry John (1994) *The End of Organized Capitalism*. Cambridge: The Policy Press
- Leibfried Stephan and Pierson Paul (1995) *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington D C: The Brookings Institution

- Lidskog Rolf and Elander Ingemar (1999a) Environmental policies and urban planning in Sweden. Ch. 11 in Nick Low, Brendan Gleeson, Ingemar Elander and Rolf Lidskog (eds.), *The Urban Environment in the Global Economy after the Rio Declaration*. London and New York: Routledge
- Lidskog Rolf och Elander Ingemar (1999b) Demokrati, ekologi och förhållandet mellan det rätta och det goda: en analys av några teoretiska perspektiv i *Demokrati och medborgarskap*. Forskarvolym II Demokratiutredningen SOU 1999:77
- Linz Juan (1997) Some thoughts on the victory and future of democracy. Pp. 404–426 in Axel Hadenius (ed) *Democracy's Victory and Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Loord-Gynne Ulla och Mann Curt-Olof (1995) *Vad blev det av de enskilda alternativen: en kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen*. Ds 1995:25
- Low Nick, Gleeson Brendan, Elander Ingemar and Lidskog Rolf (eds.) (1999) *The Urban Environment in the Global Economy after the Rio Declaration*. London and New York: Routledge
- Lundqvist Lennart J. (1998) Local-to-local partnerships among Swedish municipalities: Why and how neighbours join to alleviate resource constraints. Pp. 93–111 in Pierre Jon (ed.), *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. Houndmills, Basingstoke, London and New York: MacMillan and St. Martin's
- Madanipour Ali, Cars Göran and Allen Judith (eds.) (1998) *Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley
- Meyerson Martin and Banfield Edward C. (1955) Politics, Planning and the Public Interest: *The Case of Public Housing in Chicago*. Glencoe Illinois: The Free Press
- Miljödepartementet (1997) *Från miljövard till hållbar samhällsutveckling*. Sveriges Nationalrapport till FN inför Generalför-samlingens extra möte 1997 om genomförandet av Agenda 21
- Montin Stig (1996) Kommunala förnyelseproblem. Bilaga I till slutbetänkande av *Kommunala förnyelsekommittén*, SOU 1996:169. Stockholm: Fritzes
- Montin Stig (1997) New Public Management på svenska. *Politica* 29 (3): 262–278

- Moore Robert (1997) Poverty and partnership in the third European poverty programme: the Liverpool case. Pp. 166–180 in Nick Jewson and Susan MacGregor (eds.) *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*. London and New York: Routledge
- Mouritzen Poul Erik (ed.) (1992) *Managing Cities in Austerity. Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*. London, Newbury Park and New Delhi: Sage
- Musterd Sako and Ostendorf Wim (eds.) (1998) *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and Exclusion in Western Cities*. London and New York: Routledge
- Narti Ana-Maria (1998) Många vackra ord, föga av handling. *Dagens Nyheter* den 9 november
- Naschold Frieder (1996) *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Berlin: de Gruyter
- Olsson Jan och Jakobsson Erik (1997) *Politisk demokrati och EU-integrerad regionalpolitik*. Örebro: Högskolan i Örebro
- Pahl Ray E. (1975) *Whose City?* Baltimore: Penguin
- Pierre Jon (ed.) (1998) *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. Houndmills, Basingstoke, London and New York: MacMillan and St. Martin's
- Regional frihet och statligt ansvar: en principiell diskussion*. Delbetänkande av den parlamentariska regionkommittén (PARK). SOU 1998:166
- Rhodes Robert A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press
- Rosenau, James (1998) Governance and Democracy in a Globalizing World. Pp. 28–57 in Daniele Archibugi, David Held and Martin Köhler (eds.), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Oxford: Polity Press
- Rådahl Eva (1998) "Det behövs starkare lärosäten i framtiden". Intervju med universitetskansler Stig Hagström i *Universitetsläraren* (19), 20 november 1998, s. 6–7
- Sahlin-Andersson Kerstin (1989) *Oklarhetens strategi: organisering av projektsamarbete*. Lund: Studentlitteratur

- Savitch Hank (1997) Global challenge and institutional capacity: or how we can refit local administration for the next century. Paper presented at the ISSC/MOST/UNESCO Symposium on "Partnerships: A New Solution to Urban Problems? Social Science perspectives on Habitat II". UNESCO, Paris, November 24–25, 1997
- Stoker Gerry (1995) Regime theory and urban politics. Pp. 54–71 in David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman (eds.) *Theories of Urban Politics*. London: Sage
- Stone Clarence (1989) *Regime Politics. Governing Atlanta 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas
- Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) (1996) *Nationella hinder för lokal Agenda 21*. Rapport 96/9308
- UNESCO (1996) *Habitat II City Summit*. Note presented by the Director-general of UNESCO
- Urban Age* (1998) 5 (3), Winter 1998
- Walzer, Norman W. and Jacobs Brian D. (eds.) (1997) *Public-private Partnerships for Local Economic Development*. Westport, Connecticut and London: Praeger
- Silver Hilary and Wilkinson Frank (1995) Policies to combat social exclusion: a French-British comparison. Pp. 283–310 in Gerry Rodgers, Charles Gore and José B Figueiredo (eds.) *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. A contribution to the World Summit for Social Development. Geneva: International Institute for Labour Studies

Världsbild, kultursyn, medborgarskap

Ulf Hannerz

En solig morgon för några år sedan – det var ett valår – fann jag ett flygblad i brevlådan vid mitt sydsvenska sommarhus. I blå bokstäver på gul botten hävdade en politisk gruppering i en närbelägen stad att Sverige förvandlats från ett folkhem till ”ett mångkulturellt inferno”.

Om inte annat antydde det blågula bladet två saker om kulturbegreppets plats i vårt nutida språkbruk. Det ena är att begreppet spritt sig: Det är inte längre så koncentrerat som det en gång var till de välutbildades utbyten kring intellektuella och estetiska intressen. Det dyker upp i reklamkampanjer (”glasskultur”, ”sängkultur”) och hos organisationsteoretiker och konsulter (”företagskultur”) såväl som hos politiska agitatorer. Och även om man kan urskilja något antal huvudbetydelser och associationer verkar innebörden kunna glida mellan olika sammanhang på ett rätt oklart och kanske försåtligt sätt.

Det andra faktum kring kulturbegreppets nutida bruk, som har direkt att göra med föreställningen om det ”mångkulturella infernot”, är att medan ”kultur” förut mest var ett honnörsord med positiva, rentav högstämmda övertoner som pekade mot samförstånd, är detta slags konnotationer inte längre så självklara. I stället förekommer det allt oftare i situationer av konflikt, missförstånd, obehag. Det handlar om kulturkrockar och konflikter mellan civilisationer. Och i rätt många fall implicerar kulturresonemangen i fråga också en viss fatalism: svårigheter framstår som oundvikliga, ståndpunkter som oförenliga.

Detta kapitel handlar om kulturuppfattningar i en mer sammanhängande värld, med omfattande mänskliga förflyttningar men också ett rikt, mångformigt mediaflöde.¹ ”Medborgarskap” är liksom ”kultur” ett ord med komplicerad innebörd. Här kommer jag inte att ägna så mycket uppmärksamhet åt formella rättigheter och

skyldigheter utan syftar främst till att se det som en fråga om kompetent, ansvarsfullt, hänsynsfullt, aktivt deltagande i samhällslivet. Jag ser det som en del av en önskvärd samtida medborgerlig kompetens att ha en praktisk förståelse av kulturskillnader och deras hantering, att kunna ta ställning till olika bruk av kulturbegrepp som förekommer i samhällslivet och samhällsdebatten, och att ha en någorlunda välutvecklad bild av de tillstånd, skeenden och sammanhang i världen som alstrar nya, ibland problematiska kulturella situationer och kontaktytor.

Kulturfundamentalism

Flygbladet i min sommarbrevlåda kan tyckas vara ett rätt banalt och lättviktigt prov på en konfliktbetonande kulturuppfattning – men låt mig ta ett exempel till. Vid det kalla krigets slut uppstod en viss hausse i scenarier för hur världen nu skulle komma att se ut. En av de mer uppmärksammade framtidsvyerna har varit den som framförts av den amerikanske statsvetaren Samuel Huntington, först i den inflytelserika tidskriften *Foreign Affairs* (1993) och därefter i bokform (1996). Nu när de stora ideologiska konflikterna är över, hävdar Huntington, kommer striden, eller striderna, att stå mellan världens stora kulturella block, i en ”civilisationernas sammandrabbning”. Huntington svävar litet på målet när han ska identifiera vilka dessa civilisationer är, men faller i huvudsak tillbaka på äldre civilisationsteoretiker som Spengler och Toynbee. Han är inte säker på om Afrika ska räknas som en civilisation, och är inte särskilt tydlig när det gäller buddhism, judendom eller östlig ortodox kristenhet, men åtminstone finns det på hans karta en västlig, en latinamerikansk, en islamisk, en hinduisk, en konfuciansk (eller sinisk) och en japansk civilisation. Och dessa, menar Huntington, sätter sin prägel på världspolitiken. Det må vara att staterna är den internationella ordningens ledande aktörer, men i vidare konfliktmönster är det civilisationerna som bestämmer vem som ställer sig på vilken sida. Folk och nationer ställer sig nu frågan vilka de egentligen är, och använder politik inte bara för att främja sina intressen utan också för att definiera sin identitet. ”Vi vet vilka vi är först när vi vet vilka vi inte är, och ofta först när vi vet vilka vi är emot” (Huntington 1996:21). Så blir identitetspolitiken global. Och i den mörkaste versionen av Huntingtons framtidsvy blir det väst som står mot muslimerna och konfucierna, mot en allians mellan islam och Kina.

I förordet till bokversionen, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1996), beskriver Huntington vilken uppmärksamhet hans ursprungliga artikel i ämnet väckte.² Han blev inte bara indragen i otaliga sammankomster med akademiker, politiker och affärskretsar i USA utan fick också tillfälle att delta i diskussioner kring "Huntingtontesen" i bl.a. "Argentina, Belgien, Kina, Frankrike, Tyskland, Storbritannien, Korea, Japan, Luxemburg, Ryssland, Saudiarabien, Singapore, Sydafrika, Spanien, Sverige, Schweiz och Taiwan." Och med beröm på bokens baksida från sådana storpolitiska veteraner som Henry Kissinger och Zbigniew Brzezinski har även denna utförligare version av hans resonemang helt säkert kunnat påräkna ytterligare intresserade läsare – fastän mottagandet bland Huntingtons kolleger i forskarsamhället varit ganska svalt.

På det hela taget går det att se "Huntingtontesen" som en högstatusvariant av vad Verena Stolcke (1995), antropologiprofessor i Barcelona, beskrivit som "kulturfundamentalism" – ett synsätt som bygger på antagandena att människor till sin natur är kulturbärare, att kulturer är distinkta och oförenliga, att relationer mellan bärare av olika kulturer har en inneboende konfliktladdning, och att det är en del av den mänskliga naturen att vara främlingsfientlig. Denna kulturfundamentalism, säger Stolcke, skiljer sig från traditionell rasism (som den tenderar att ersätta) i det att den inte nödvändigtvis förutsätter en hierarkisk ordning. Den kan mycket väl proklamera ett slags kulturrelativism – under förutsättning att kulturerna håller sig på sina platser, ur varandras väg. För eftersom de är oförenliga måste de skiljas åt i rummet. Så fungerar kulturfundamentalismen nu som en alternativ utstötnings- och utestängandedoktrin, inte minst i Europa. Med andra ord är vi tillbaka vid idén om det mångkulturella infernot.

Kanhända skulle Samuel Huntington förfäras av att bli placerad i sådant sällskap, och av flygbladets agitatoriska språkbruk som inte passar i seminarierummet eller på konferenscentrat. Med det mångfacetterade inflytande hans sentida skrivelser haft kan det likafullt finnas anledning att oroa sig över vad för slags ekonomer kan ge. Somliga kommentatorer går så långt som att peka på risken av en självuppfyllande profetia – om en välkänd uttolkare av världspolitiken utmålar vissa slags konflikter som oundvikliga kan politikens aktörer bli mer benägna att handla därefter.

Upplevelse och entusiasm

Vi kan identifiera kulturfundamentalismen som en av vår tids framträdande kulturuppfattningar – men det finns andra. I åtminstone något kvartssekel nu har svenska diskussioner kring kultur, inte minst i officiösa kulturpolitiska sammanhang, ofta börjat med att identifiera en kontrast mellan å ena sidan ”det antropologiska kulturbegreppet” och å andra sidan det som länge var termens vanligare innebörd, med betoning av särskilda intellektuella och estetiska gärningar. Det antropologiska begreppet har egentligen knappast varit så enhetligt som denna kontrast låter påskina, men helt klart står det i sådana sammanhang för något i stil med ”gemensam livsform” och de tankemönster som är förenade med den. I det kontrasterande begreppet ligger en syn på kultur som en mera specialiserad domän av intellektuell och estetisk aktivitet, en ”kultursektor”. Här ligger betoningen på nyskapande, originalitet och upplevelse, och kultur blir i största allmänhet till något att engageras av, helst bli entusiastisk över. Det synsättet kan ha sina vidare implikationer.

Vi behöver knappast här upprepa insikterna om att sådana kulturella upplevelser som konsumtionsform har tenderat att bli rätt ojämnt socialt fördelade, och att kunskaperna om dem, och färdigheten i att tillgodogöra sig dem, till stor del blivit ett ”kulturellt kapital” för de välställda och välutbildade i de västerländska samhällena. Det kan också konstateras att i den mån sådana samhällen hållit sig med något slags kulturell välfärdspolitik har denna till stor del gått ut på att göra intellektuella och estetiska produkter av god kvalitet (vad nu kriterierna för detta må vara) mera brett tillgängliga – något som ofta handlat om att inte helt lämna dem inom marknadens ram.

Vad som däremot kanske behöver påpekas är att även ”kulturentusiasmen” ofta tycks bli ett slags grundläggande förhållningssätt, i viss mån parallellt till kulturfundamentalismen, om också med mycket annorlunda kännetecken. Och det är ett förhållningssätt som verkar expandera ut ur den domän av estetiska och intellektuella verksamheter och upplevelser som varit dess ursprungliga hemmabas. Det verkar som om kulturbegreppets mångtydighet, för att inte säga otydlighet, underlättar en sådan spridning, även till de områden där det ”antropologiska kulturbegreppet”, med sin innebörd av kollektiva livsmönster, annars är starkast förankrat. Även sådana kulturer, var för sig och tillsammans och alltså med implika-

tionen av ”kulturell mångfald”, blir alltså något man nalkas som ett slags konstverk eller iscensättning, något att uppleva och avnjuta.

En sådan brett definierad kulturentusiasm är uppenbart en utbredd inställning t.ex. bland kulturpolitiker och kulturadministratörer, och antagligen bland mera välutbildade skikt rätt allmänt. Den har en hög grad av legitimitet och uppfattas som ett upplyst sätt att nalkas kulturella ting. Kanske är många av oss så benägna att se den som en självklarhet att det berör oss litet illa att få den identifierad som en kulturuppfattning bland andra. Om vi vill försöka förstå vad som sker när kulturuppfattningar möts, är det kanske ändå bäst att inte bara lämna den underförstådd.

Kulturentusiasm och kulturfundamentalism hamnar ofta på kollisionkurs. Man ser det inte minst i deras förhållningssätt till ”multikulturalism”, ett av samtidens mera polariserande nyckelord. Också detta har skiftande innebörder, men oftast är det en benämning inte bara på kulturell mångfald som sådan utan på en mer medveten fokusering på kulturskillnader, kulturell identitet, och förhållandet mellan kultur och makt. Säkert har det flera källor, men en av de viktigare är det sena 1960-talets kulturella nationalism och separatism i det svarta Amerika, som väckte mycket uppmärksamhet i en stor del av världen. Ett kollektiv av något slag – ofta men inte alltid en etnisk grupp – gör sin kultur till grundval för intern solidaritet och mobilisering, och kräver autonomi eller särskilda rättigheter på samma grund. Multikulturalistiska inställningar kan skilja sig åt i sina hanteringar av kulturella olikheter, men somliga kan likna kulturfundamentalismen i sin betoning av åtskillnad och socialt och kulturellt gränsbevarande. Den uppenbara skillnaden är att det slags kulturfundamentalism jag identifierade här ovan söker rumslig åtskillnad på någon makronivå, såsom nationalstaten, för att undvika det ”mångkulturella infernot”, medan multikulturalister oftast söker sina rättigheter inom ett delat utrymme, och en gemensam samhällsordning.

Här utvecklar multikulturalismen inte sällan ett slags symbiotisk relation med kulturentusiasmen, i så måtto att den sistnämnda ser något att uppskatta i den mångfald som en multikulturalistisk politik understöder och understryker, på samma gång som kulturentusiasterna ofta är så placerade i samhällslivet att de kan ge strategiskt stöd åt multikulturalistiska positioner. Kulturfundamentalister å andra sidan kan möjligen vara entusiaster *inom* en kultur, men inte över kulturgränser. Och så blir samtalet mellan kulturfundamentalister och kulturentusiaster lätt till en dialog mellan döva, i höjda röstlägen.

Kultur som fortlöpande process

Man skulle kunna tänka sig att kulturbegreppets växande popularitet hälsades med stor tillfredsställelse bland dem av oss som sedan länge haft det som ett professionellt nyckelord. Så har det inte helt och hållet blivit. Bland mina antropologiska kolleger på olika håll i världen har somliga gått så långt som att förespråka att begreppet skrotas, att vi slutar använda det, tvär våra händer. Och skälet för ett sådant avskaffande är att det kan leda till en överbetoning av olikhet och distans. Kulturfundamentalismen är ett ovanligt tydligt exempel. Jag har själv argumenterat mot en sådan strategi, eftersom jag inte tror att den är vinnande – snarare är den ett recept för förlust på walkover, om man lämnar ett begrepp att tas över av särintressen. Det finns ändå andra aspekter av kulturbegreppet som är värda att ta vara på, och som knappast kommer lika väl till uttryck med andra begrepp.

Kan vi hitta ett annat sätt att tänka och tala om kultur och kulturskillnader i våra samhällen, som har bättre förutsättningar att tränga fram till åtminstone en del av de erfarenheter och antaganden som nu utgör grogrund för kulturfundamentalism? Det må vara naivt att tro att vi kan uppnå någon helt övergripande samsyn som skulle omfattas också av aktivisterna bakom flygbladet om det mångkulturella infernot. Å andra sidan kan det vara så att somliga människor inte tycker att kulturentusiasmen direkt svarar mot deras vardagliga erfarenhet av kulturskillnader, och att de i brist på bättre faller tillbaka på åtminstone någon mildare version av kulturfundamentalism – något som kan verka lättbegripligt och närmare ”vanligt förnuft” än en allmän kulturentusiasmen.

Jag tror att det går att identifiera ett annat kulturellt förnuft som kan fungera som ett medborgerligt verktyg, ett sätt att orientera sig och delta aktivt i det slags samhälle vi lever i vid detta millennieskifte – ett som inte mystifierar kultur, så som både kulturfundamentalism och kulturentusiasmen på olika sätt tenderar att göra. Det är ett synsätt med en betoning på kultur som fortlöpande process. Mest grundläggande här är kontrasten mellan ”kultur” och ”natur”: kultur är definitionsmässigt det mänskliga tänkande och handlande som inte är medfött utan som lärs in genom deltagande i socialt liv. Uppenbart är detta inte en gränsdragning som i verkligheten framstår som tydlig och oomtvistad, men den kan vara tillräckligt klar för våra syften här. Människan är en varelse som föds mycket ofullständigt informerad. Hon har en hel del att inhämta, och gör det till

mycket stor del i sina kontakter med andra människor. I alla fall så långt räknar jag med att vi kan vara eniga med t.ex. Samuel Huntington, och att även de som manar fram bilden av det mångkulturella infernot ser detta som ett elände orsakat av att människor, och grupper av människor, lärt sig olika saker.

Därefter verkar dock våra vägar skiljas. Låt oss se vad Huntingtons resonemang om kultur, kulturell identitet och kulturell konflikt egentligen har för huvudkomponenter. Även om det gäller "civilisationer", kulturella komplex av en särskild dignitet, går det att känna igen mera allmänna tendenser.

Inte minst handlar det om en betoning av varaktighet, nära nog tidlöshet. Det har onekligen i anknytning till det "antropologiska kulturbegreppet" funnits en litet rutinmässig uppfattning att kultur förs över "från generation till generation", som ett arv, och tvivels utan ligger det något i detta. Men formuleringen kan få oss att se den kulturella reproduktionen som något ganska automatiskt, oproblemiskt – en maskin som producerar kulturellt programmerade robotar. Vad människor gör nu förutsätts väsentligen förklaras av någon privilegierad, fastän inte nödvändigtvis välförstådd eller ens identifierad, förflutenhet. Oföränderligheten naturaliseras, och själva kontrasten mellan "natur" och "kultur" tenderar att förblekna. Kulturer blir som arter: svenskar, araber och zuluer blir som älgar, kameler och zebbor. De föds och dör, men under livet dess emellan byter de inte egenskaper med varandra. Älgen lägger sig inte till med puckel, och ränderna går aldrig ur.

Poängen med att betona fortlöpande kulturell process är inte att acceptera ett sådant oföränderlighetsantagande, men heller inte att ersätta det med en vision av ständig förändring. Det handlar snarare om att destabilisera antagandet om kontinuitet, och om att se reproduktion och förändring som i princip lika problematiska, lika litet självklara. Om kultur är något socialt förvärvat, om den bygger på lärlighet och erfarenhet, kan den både läras in och läras om. Människor är inte robotar, de fortsätter genom livet att vara mottagliga för intryck och resonemang. Detta är kanske mera sant i somliga sammanhang än i andra, men i mera kulturfundamentalistiska synsätt är man ofta benägen att bortse från kulturens roll som kontinuerligt anpassningsinstrument. Om vi har klart för oss att människor är ständigt informationshanterande varelser som relaterar till sin omgivning genom tolkningar och teckenmakeri förstår vi också att kultur till en grad är flytande och öppen, någonting som knappast gör sig alldeles oberoende av diverse praktiska och materiella omständigheter. Vi inser att alla slags intressen och problem kan få

sina uttryck i kultur, kulturell identitet och kulturskillnader, och kan ana att kulturell turbulens kan vara ett gensvar på förändringar i maktekvationer, omfördelningar av fysiska tillgångar, eller nya demografiska balanser eller obalanser. Under sådana omständigheter gäller det att försöka förstå vad som är vad – att inte ta för givet att tolkningarna och tecknen bara är epifenomen, men att inte heller bortse från de krafter som kan driva på långsamma eller rätt plötsliga kulturella förändringar.

I Samuel Huntingtons speciella fall är det nu så att han väsentligen förknippar sina civilisatoriska block med världsreligioner. Det gör kanske hans betoning av varaktighet mera trovärdig än andra, mera allmänna antaganden om kulturell kontinuitet. De stora religionerna med sina doktriner, ritualer och organisatoriska apparater kan onekligen tyckas präglas av ganska långsam förändring. Men egentligen gör Huntington aldrig klart hur var och en av dem i dag passar in i samhällslivet i de respektive civilisationer de sägs definiera, eller på vad sätt de erbjuder centrala konstruktionsmaterial för personliga och kollektiva identiteter. Det är när det kommer till kritan kanske inte så självklart, att det som är mest varaktigt i en kultur också vid varje enskild tidpunkt är det mest centrala i de berörda människornas liv och självuppfattning. Nog finns det väl flera sätt att vara mer eller mindre kristen, mer eller mindre muslim, mer eller mindre konfucian? Och rätt många sätt att på samma gång ha, och identifiera sig med, en hel rad andra egenskaper?

Huntington delar här en svaghet med många beskrivare av andra kulturer – det är lätt att porträttera dessa andra som homogena och oföränderliga, medan man däremot är uppmärksam på den interna mångfalden, motsättningarna och rörligheten i sin egen kultur. I hans eget hemland, hävdar han, hotar ”multikulturalismens siren-sång” att förvandla Förenta Staterna till Förenta Nationerna, och att därmed underminera den västerländska civilisation där det amerikanska inslaget nu är av avgörande betydelse. Men egentligen kan man fråga sig om de interna bataljerna kring den amerikanska multikulturalismen är så unika. Det tycks snarare som om det ryms rätt mycket debatter, motsättningar och klyftor inom andra av Huntingtons civilisationer också – en intern kulturell komplexitet som påverkas av växande transnationella marknader, föränderliga mediautbud, nya migrationsströmmar och sociala rörelser, alla med en viss förmåga att göra gamla kulturgränser mer suddiga.

Helheter och identiteter

Här kommer vi till ett annat problem med Huntingtons kulturuppfattning som han heller inte är ensam om. Det finns en stark tendens att se kulturer som "helheter" – antagligen är detta en idé som "det antropologiska kulturbegreppet" kommit att identifieras med. Allt antas på något sätt hänga ihop med allt: logiskt, estetiskt eller organisatoriskt. En enskild kultur blir alltså en paketslösning för livet, och när vi talar om kulturer i pluralform tycks det därmed handla om något antal sådana alternativa paket. Att tillskriva komplex av idéer och handlingsmönster detta slags övergripande sammanhållenheter bidrar också till att ge dem ett slags övermänniskliga egenskaper – återigen maskiner som producerar människor.

Även om man inte ska underskatta tendenser inom mänskligt tänkande och handlande att söka sig mot något slags intern konsekvens och ordning är egentligen graden av helhet, sammanhållenheter och integration något som inte bara kan förutsättas. Riskerna finns att tendensen till helhetsskapande överdrivs – människor har också en förmåga att leva med motsägelser, och att sätta ihop saker på nya sätt. Som en alternativ fantasi till den om världen som en mosaik av avgränsade stabila kulturella helheter kan man tänka sig ett världens stora gemensamma kulturförråd, där alla de idéer, uttryck och handlingsmönster som finns till hands vid en tidpunkt existerar mera frikopplade från varandra, och färdiga att fogas ihop i nya kombinationer. Jo, låt vara att tankegången är något utopisk. Men särskilt i vår rörliga tidsålder kan det tyckas som om var och en av oss faktiskt har tillgång till mera av detta förråd (en möjlighet som tenderar att betonas och välkomnas av kulturentusiaster) eller, omvänt, att mera av det har tillgång till oss (ett intrång som stör kulturfundamentalister).

Framför allt är det dock så att vad som når oss och vad som inte når oss från det stora globala kulturförrådet beror på hur människor organiserar sig som kulturhanterare. Alla människor, enskilt och kollektivt, tar till sig kultur från andra, och gör kultur tillgänglig för andra, helt enkelt genom att vara sociala varelser som kan iakttas och höras. Men de är inte engagerade i detta kulturella flöde på samma sätt, och på lika villkor. De rör sig med olika, mera begränsade uppsättningar av idéer och uttryck, med varierande grader av medvetande och målinriktning, med olika makt och räckvidd beroende bl.a. på tillgång till organisationer och teknologier – präster och professorer, reklamfolk, rappare och redaktörer, terapeuter,

konsulter, utredare och agitatorer, för att nämna bara några. Och den samlade kulturella processen formar inte av sig själv någon sammanhängande helhet, några avgränsade paket, utan kan lika väl te sig som ett ganska mångskiftande, motsägelsefullt vimmel. Huntington tycks vilja rädda sig ur sådana komplikationer genom att låta religionerna stå för helheter och essenser, genom att så att säga visa på prästerskapen (eller vad som nu är deras motsvarigheter) och retuschera bort de flesta andra.

Jag vill alltså peka mot en annan syn på kulturens organisation i världen än Huntingtons – inte en där civilisationer kolliderar med varandra med en skräll, utan en där identifierbara mänskliga aktörers handlande gör att kulturella likheter och olikheter kontinuerligt korsas och överlappar, snärjs in i varandra, och därmed också påverkar och omformar varandra inom ett gränsöverskridande nätverk av relationer.

Nu måste vi ändå uppmärksamma en komplikation som jag bara har antytt här förut. Kulturbegreppet används i dagens språkbruk ofta i sammansättningen ”kulturell identitet”. Ofta verkar de två nära nog synonyma, men det är i själva verket viktigt att kunna skilja mellan dem. I och för sig kan man påpeka att alla identiteter är kulturella, i betydelsen kulturellt formade – vi lär oss vilka egenheter och egenskaper vi kan eller ska identifiera oss med, vilka som förenar oss med somliga andra eller som skiljer oss från alla andra. Men det är inte med den mycket generella innebörden som uttrycket kulturell identitet för det mesta används. Snarare fokuserar det specifikt på sådan kultur som på något sätt uppfattas som emblematisk för någon större grupp, vad helst som är särskiljande från andra i gruppens omgivning.

Som uttolkare av världspolitiken är det egentligen kulturell identitet i denna mening, snarare än kultur i allmänhet, som Huntington är intresserad av – även om det verkar som om han inte alltid lyckas skilja mellan dem. I slutändan gäller det för honom ändå vem som kommer att ställa sig på vems sida i storskaliga konflikter. Och där är hans tes alltså, att det är religiös samhörighet som kommer att räknas. I retoriken kring kulturella identiteter finns det förstås en stark tendens att göra gällande – hävda eller underförstå – att just den egenskap som framhålls är viktigare än allt annat, att den sätter sin prägel på allt annat. Sådana uppfattningar passar bra ihop med en långtgående tro på välintegrerade kulturella helheter. Men egentligen kan det inom en grupp med en sådan gemensam identitet finnas betydande skillnader, och å andra sidan kan gruppmedlemmar på

andra sätt, som inte uppfattas som lika förknippade med identiteter, faktiskt vara ganska lika människor som inte hör till samma grupp.

Fatalism, relativism och debatt

Vad har då allt detta med medborgarskap att göra? En hel del, på olika sätt. Till att börja med kan man se viljan och förmågan att hantera kulturskillnader som en fråga om medborgaransvar. Vi behöver inte förneka att kulturskillnader ibland kan vara opraktiska och störande. Låt oss inte glömma att det är genom kultur människor interagerar med varandra. Det är genom kultur de gör sig mer eller mindre förstådda, och ju mer kultur de har gemensamt, desto lättare kan de åtminstone på somliga sätt samordna sina handlingar. Det kan räcka med minimala signaler för att, mot bakgrund av vad som kan förutsättas redan bekant, kommunicera rätt komplicerade budskap. Den kraftfullaste organisatoriska formeln för detta kulturella underförstådda är: ”jag vet, och jag vet att du vet, och jag vet att du vet att jag vet”. Så vana är vi vid smidiga utbyten av det här slaget att vi mest blir varse dem när de uteblir, när formeln inte stämmer – alltså när vi hamnar i en ”kulturkrock”.

Kulturskillnader kan alltså medföra att sociala kontakter verkar oförutsägbara, ogenomskinliga, till och med hotande; åtminstone opraktiska. Kanhända är kulturentusiasterna bland oss litet för benägna att bortse från det. Det har möjligen något att göra med tendensen att se på kulturell mångfald mera som estetisk upplevelse, som teater – något man avnjuter på lagom håll, från en bra plats i salongen – än som faktisk interaktion. Sannolikt är det mera förtroendeskapande att erkänna olägenheterna sådana som de ibland är, och att försöka odla en beredskap att hjälpligt klara av dem – på samma sätt som vi förväntar oss att mogna människor gör med skillnader och spänningar mellan generationerna, eller mellan könen, eller i något antal andra relationer som de också fortlöpande hantear. Livet har sina sidor, men vi förväntar oss i allmänhet inte att problem i sådana relationer ska lösas genom att vi skickar hem de andra till där de kom från. Snarare trasslar vi oss fram. I viljan att hantera problem med kulturskillnader ligger därtill att vi inte overdramatiserar dem. Oftast handlar de inte om totalkrockar, än mindre om något inferno. Det är mera fråga om kulturgnissel.

Till det aktiva utövandet av medborgarskap bör det också höras att så litet som möjligt hänfalla till fatalism. Risken finns att en eller annan kulturuppfattning kan implicera ett snävare utrymme för

möjligheterna till kritik, fritt val och förändring.³ Tvingas man att se sina medmänniskor som kulturella robotar är det inte stor mening med att försöka påverka dem, och om spelreglerna förbjuder kritik över kulturgränser kan det också verka innebära att det kulturella gnisslet inte kommer att ha någon ände. Den kultursyn jag försökt föra fram här omfattar dock inte mycket sådan fatalism.

Frågan om vad man får tycka om andras kultur är uppenbart känslig. Det är en vanlig mänsklig egenskap att värdera sin egen grupp, och sitt eget sätt att tänka och leva, högre än andras – rentav att ta det sistnämnda för givet. Ett begrepp för detta är ”etnocentrism” – att sätta sitt eget folk i centrum. Den kulturell relativism som vuxit fram särskilt under 1900-talet är i sin mjukare form en kritik av meraoreflekterad etnocentrism. I en hårdare variant tillerkänner den varje kultur ett reservat, en skyddad zon – varje kritik blir ett oacceptabelt angrepp på dess ”integritet”. Detta tenderar alltså att bygga på uppfattningen om kulturer som kollektivt uppburna, avgränsade helheter.

Det finns ett kulturentusiastiskt drag i kulturell relativismen – som i den slogan ”Alla kulturer är underbara!” som ett museum torgförde för en del år sedan. Dock är det tveksamt om någon nu egentligen på allvar, med litet eftertanke, skulle mena att alla kulturer är lika bra, om det måste innebära att Auschwitz, Gulagarkipelagen och Dödens fält (även de kulturella produkter) inte skulle vara värre än något annat.

Men jag har också redan noterat att den extrema kulturell relativismen låter sig kombineras med kulturfundamentalism – frågan är om man kan se den som ett kulturfundamentalistiskt alibi, om ett förbud mot att kritisera någon annans kultur i själva verket bidrar till att göra samexistens och interaktion omöjlig.

I alla fall verkar en sådan regel, i en värld där människor med olika tanke- och livsformer lever allt närmare varandra, och måste finna sätt att leva och verka tillsammans, allt omöjligare att uppehålla. När ditt sätt att tänka och att leva ditt liv påverkar mina möjligheter att leva mitt liv måste vi kunna komma till tals. Jag skrev här ovanför att världen alltmer formas som ett sammanhängande, gränsöverskridande nätverk av relationer. I linje med det perspektivet är det nu kanske mera realistiskt att se världen som ett öppet nätverk av debatter än som en mosaik av skilda samförstånd. Och kritik och debatter som uppfattas korsa kulturgränser behöver inte ses som i princip särskilt annorlunda, med andra spelregler, än dem som gäller skillnader i åsikter, intressen och vanor mera allmänt.

En mjukare, nyanserad form av kulturrelativism verkar därmed mer tilltalande. Kritiken av en ”annan kultur” kan där inte bygga på renodlad etnocentrism utan måste vara förenad med kritisk självgranskning. Vi måste försöka göra tydligt enligt vilka kriterier vi värderar tanke- och livsformer, den egna såväl som andras, och fråga oss i vilken utsträckning de kriterierna i sig själva är specifika för vår egen kultur, eller motsvarar värderingar som på något sätt också företräds i den livsform man kritiserar, eller i någon mån kan sägas stå höjda över kulturgränser. Detta är ett mycket komplicerat slag av kritik, och alla dess komplikationer låter sig inte redas ut här. (Inte ens det senaste halvseklets idéer om mänskliga rättigheter är t.ex. så självklart överkulturella.) Det bör hur som helst vara en kritik, och en kritisk debatt, som förs i möjligaste mån utan synliga eller föräcktta maktmedel, och där det ligger i det goda medborgarskapet att undvika att kränka någon, individuellt eller kollektivt – och kanske likaså att inte söka tillfällen att känna sig kränkt. Antagligen är detta ett slags samtal som lättast förs i småskaligare sociala sammanhang, inom ramen för pågående vardagliga sociala relationer, med något grundlagt personligt förtroende.

Kulturell valfrihet

Även med ett tillstånd att bedriva kritik och debatt kan det ingå i den milda, anti-etnocentriska, kulturrelativismen att i stor utsträckning acceptera mångfalden, och låta tusen blommor blomma. Ett mått av kulturell valfrihet uppfattar vi med andra ord gärna som en medborgerlig rättighet. Men det kan behöva kommenteras ytterligare.

En fråga är i vilken utsträckning kulturell valfrihet alls kan sägas vara möjlig. Delvis kan frågan ses som psykologisk. Säkert sitter somligt av vad människor en gång lärt in djupare och fastare än annat. Delvis är kultur något man besitter, delvis något man är besatt av. I det senare fallet kan det tyckas att här inte finns mycket av fritt val – man är den man är.⁴ Kritik och debatt kan i så fall tyckas meningslös eller omöjlig. Och det är i situationer liknande denna som risken verkar vara störst att en extern kulturkritik kan uppfattas som kränkande, att man känner sig kritiserad inte för vad man gör, utan för att vara den man är. Det är alltså situationer som behöver behandlas med särskild varsamhet och respekt, kanske omges av förtroendeskapande åtgärder.

Men den kulturuppfattning vi arbetar med här säger oss ändå att gränsen mellan våra medvetandeskikt, mellan det mera reflekterade och det som inte är lika omedelbart tillgängligt för självinsikt, inte är så skarp eller stabil. Människor är inte helt och hållet så starkt och varaktigt präglade, de lär in och kan lära om. Det ingår i den fortlöpande kulturella processen att man lär också av misstag och sammanstötningar, att det som en gång varit självklart så småningom (eller plötsligt) inte längre är det. Kulturgnisslet kan också vara ett läro-medel.

En annan gräns för den kulturella valfriheten är närmast organisatorisk. I somliga sammanhang, särskilt på samhällets mera storskaliga offentliga arenor, blir det nödvändigt att begränsa mångfalden i tänkande och handlande och nå fram till en gemensam linje, gemensamma spelregler vilka de än är, i rättvisans och effektivitetens intresse, för att minska kulturgnisslet. Det må vara att olika uppsättningar regler är något godtyckliga och den ena uppsättningen inte egentligen bättre än den andra. Men det går inte för sig att den ene deltagaren spelar schack och den andre fia. Och det kan vara opraktiskt att omförhandla reglerna gång efter annan.

Idealiskt vore det kanske i en sådan situation av bindande regler om dessa vore så kulturellt ”tunna” som möjligt, i stället för att bygga på lager på lager av mer eller mindre tysta kulturella förutsättningar som är lättillgängligare och mer invanda för somliga samhällsmedlemmar än andra. Men åtminstone kan man sträva efter att förstå på vad sätt övergripande regelverk kan stå mera i samklang med somligas inställningar och färdigheter och mindre med andras. Det är också önskvärt, ur den kulturella valfrihetens perspektiv, att inte flera situationer och strukturer än nödvändigt utsätts för sådana likriktningskrav.

Ytterligare ett problem förknippat med den kulturella valfrihetens princip måste uppmärksammas. Principen uppfattas ofta som en grupps, en etnisk grupps eller minoritets, gemensamma rättighet gentemot storsamhället. Men det finns risker förenade med att se gruppen som homogen, att bortse från varierande inställningar och intressen inom den. Tankemönster och handlingsformer hänger ofta nära ihop med maktförhållanden, och somliga av en grupps medlemmar – ofta nog kvinnor eller ungdomar, ibland andra kategorier – ställer kanske mest upp på dem under de rådande omständigheternas tryck. Ändras omständigheterna, som i en migration till ett annat land, kan valfriheten för dem bli en frihet att välja bort, och ett tillfälle att gripa sig an med en intern kulturkritik som kanske tidigare inte varit möjlig. Det kan vara en besvärlig förändring för

dem som förut kunnat ta sina preferenser för allmänt accepterade, men som nu får grunden för sina val underminerad.

Här finns det också skäl att komma tillbaka till uppfattningar om kulturell identitet. Som vi redan noterat, apropolis Samuel Huntington, har idéer om kulturell identitet oftast att göra inte bara med kultur, utan med kollektiv samhörighet uttryckt genom kultur – vilka man är med, eller inte är med, eller rentav mot. Men sådana uppfattningar om samhörighet syftar ofta på grupper av stor historisk varaktighet, som människor förutsätts födas in i och förbli i, och de förenas också med antaganden om kultur som något mer eller mindre medfött och oföränderligt. Inom en sådan tolkningsram kan också ett individuellt utövande av kulturell valfrihet få en särskild dramatisk laddning – att välja bort ett sätt att tänka, handla eller se ut kan leda till att man inifrån gruppen, eller åtminstone av somliga inom gruppen, uppfattas som överlöpare och förrädare.

Den kulturella mångfaldens samhälle har avvägningar att göra här. Å ena sidan kan man i multikulturalistisk anda vilja erkänna, rentav stödja grupperns vilja att använda identitetspolitik som symbolisk strategi för att mobilisera medlemmar och vädja till omvärlden, för att slå vakt om sitt sätt att vara, och kanhända också hävda deras politiska, ekonomiska och sociala intressen av varierande slag. Å andra sidan gäller det att granska i vad mån ett sådant stöd kan bli ett hinder för individers möjligheter att utöva sina rättigheter.

Medborgaren som kosmopolit

Vad jag har försökt göra här ovanför är att skissera några drag i ett slags vardagligt, någorlunda praktiskt kulturtänkande, ett kulturellt förnuft, som kan vara ett verktyg för aktivt medborgarskap i ett samhälle som kännetecknas av kulturell mångfald. Förhoppningsvis är det ett tänkande som avdramatiserar och avmystifierar kulturskillnader utan att för den skull förneka dem, som inte leder till främlingsfientlighet eller uppgivenhet utan kan bidra till ett öppet givande och tagande över kulturella gränser.

Det slags kulturella mångfald det har handlat om är av sådant slag som vi nu möter inom ett samhälle som det svenska. Till sist vill jag dock blicka ut också över nationella gränser, och med det ta upp frågan om ett mer utåtriktat medborgarskap. Vi räknar fortfarande med att det är på vårt eget lands sociala och politiska arenor som vi i första hand fungerar som medborgare, fastän detta land kanske har allt mindre av den gamla nationalstatens kännemärken. I växande

utsträckning är det dock inte inom landet våra livsvillkor avgörs, och i tilltagande grad utsträcks kanske dessutom också våra medborgerliga engagemang till att bli mer medmänskliga, världsmedborgerliga.

Begreppet "kosmopolit" med avledningar är ytterligare ett som liksom "kultur" och "medborgarskap" är komplicerat, mångfacetterat. Ibland, och på sina håll, har det varit ett epitet för människor som inte är nationellt pålitliga, som inte tillhör den ursprungliga "folkstammen" eller bara har för mycket kontakter över gränserna. I andra sammanhang har det en stark klang av vad jag förut kallat kulturentusiasm, av intellektuell och estetisk uppskattning av kulturell mångfald som ett värde i sig självt. Men därtill kan det innebära ett engagemang för "kosmopolis", världssamhället, som en sammanhängande enhet.

Somliga är benägna att tro att kosmopolis fortsätter att vara en utopi och en praktisk omöjlighet, att det bara är inom någon enhet liknande nationalstaten, med sin överblickbarhet och institutionella täthet, som medborgerligt ansvar, mänskliga rättigheter och social trygghet låter sig organiseras. Till det kan sägas att världssamhället faktiskt efterhand tycks bli mer av en verklighet, att det sena nittonhundratalet kännetecknats av framväxten av allt fler institutioner och organisationer, med räckvidd bortom den enskilda staten, där ett visst konkret världsmedborgarskap kan utvecklas. Men även de som i sin medborgerliga gärning vill ha närmare hem inser att gränserna inte är absoluta, att en förståelse och en kompetent hantering t.o.m. av lokala frågor kan behöva bygga på en känsla för vidare sammanhang.⁵ Och i så måtto kan varje medborgare behöva vara åtminstone litet kosmopolit. För att begripa sig på framväxten av Sveriges samtida kulturella mångfald måste man gå bortom passkontrollen på Arlanda eller vid färjeläget i Trelleborg, och förstå varför människor tar de första avgörande stegen på vägen hit – och bort från något annat.

Man kan se det som en fråga om att ha en någorlunda utvecklad världsbild. Jag får återkomma till Samuel Huntington här: hans offentliga framgång med civilisationskonfliktscenariot, liksom andras med alternativa övergripande globala formler, visar på ett visst behov av större, orienterande visioner av var världen står eller vart den är på väg. Vi kan av olika skäl ogilla de flesta av dem vi sett, men själva efterfrågan på dem kan tyda på att de inte haft tillräcklig konkurrens.

Det är kanske inte samhällets skyldighet, eller ens dess rättighet, att skriva medborgarna på näsan precis hur de ska uppfatta om-

världen. Antagligen fogar människor säkert samman visioner av något liknande slag själva, spontant och i sina kontinuerliga utbyten med närstående, på grundval av olika slags erfarenheter – skolkunskaper, eget resande, inte minst nyhetsflödet i tidningar och på radio och TV. Men det finns anledning att fundera över vad slags världsbilder detta blir, och vad de har för implikationer för både vanliga hemmamedborgerliga och mera världsmedborgerliga ställningstaganden. Inte minst gäller det mediernas inverkan. För dem vars medievanor omfattar en eller kanske två tidningar om dagen, radions nyheter då och då, och ett av kvällens nyhetsprogram på TV – ibland mindre, troligen mera sällan mera – kan världen rätt lätt framstå som farlig. Nyheter är ofta dåliga nyheter, om krig, konflikter, katastrofer och annat elände. Stora delar av världen märks sällan i nyheterna i några andra sammanhang. När de dåliga nyheterna om dem sinar försvinner de ur spalterna eller rutan till nästa gång. Särskilt på TV är risken stor att vad som bedöms som nyhetsvärdigt styrs av vad som är bildmässigt.

Det har hänt då och då under senare år att vad vi kan uppfatta som världsmedborgerliga impulser förstärkts av mediernas rapportering, och särskilt den på TV. Bilder av svältande barn, eller fördöelsen på en bombad marknadsplats i ett land härjat av inbördeskrig, kan mobilisera viljan att hjälpa och att på något sätt gripa in. Men det kan också hända att de leder till ett mentalt avståndstagande – detta, kan det tyckas, är en värld att hålla på avstånd, något vi inte vill ha in här.

Jag vet att det i nyhetsmedierna finns somligt yrkesfolk som tar problematiken på allvar, som strävar efter att ge en mera balanserad bild av världen, och som funderar över konsekvenser för samhällsklimatet hemma. Men i det praktiska kulturtänkande som nu borde ingå i det kompetenta medborgarskapet, kan det behövas både en offentlig tillgång till genomarbetade världsbilder och en upparbetad förmåga att ta ställning till egenskaper och tendenser i organiserade informationsflöden. Skolor, högskolor och universitet har en roll här, när det gäller att ge medborgarna en chans att vara informerade om världen och att värdera utsagor om den. Sviker de här kan de bidra till att lämna utrymme för hotbilden av det mångkulturella infernot.

Noter

¹ Framställningen bygger delvis på mitt föredrag ”Reflections on Varieties of Culturespeak” vid Vitterhetsakademiens, HSR:s och Riksbankens Jubileumsfonds konferens om ”Kultur, kulturforskning och kulturpolitik”, Stockholm och Fribergss Herrgård 25–27 augusti 1997. Somliga resonemang finns vidare utvecklade i Hannerz (1996). De anknyter också i viss mån till mina formuleringar på området i ett litet tidigare skede (Hannerz 1981 a, b).

² Den som vill ta del av något av debatten kan t.ex. söka sig till kommentarerna i ett senare nummer av *Foreign Affairs* (72:4, 1993), och av Hartmann (1995), Ignatieff (1996), McNeill (1997) and Pfaff (1997). Artikeln från 1993 har publicerats på svenska av Timbro, i en volym med titeln *Civilisationernas kamp* (1993). Pfaffs kritik av Huntington finns också på svenska i *Moderna Tider* (december/ januari 1998–99).

³ I William Pfaffs kritik av Huntington heter det t.ex. (i *Moderna Tidens* översättning) att ”hans tes om framtidens krig som konflikter mellan civilisationer flyttar över ansvaret för dessa krig från den mänskliga viljans och de politiska beslutens sfär till den kulturella ödesbestämmelsens sfär”.

⁴ Detta är ungefär den ståndpunkt som på olika håll i världen nu tillgrips i rättsliga sammanhang för att förklara varför medlemmar av en eller annan invandrar- eller minoritetsgrupp inte kan hållas helt ansvariga för vissa slags lagstridiga handlingar – ofta gäller det manligt våld mot kvinnor. Resonemanget framförs oftast av försvaret, och det verkar sällan finna rättens odelade gillande. Ett problem med ståndpunkten är uppenbarligen att det skulle ställa de kategorier som mestadels drabbas av sådana handlingar (och som själva inte kan förutsättas acceptera deras kulturella särställning) med ett sämre rättsskydd än andra människors.

⁵ Se t.ex. den tyske sociologen Ulrich Becks (1998) inlägg.

Referenser

- Ajami, Fouad (1993) The Summoning. *Foreign Affairs*, 72(4): 2–9
- Bartley, Robert L. (1993) The Case for Optimism. *Foreign Affairs*, 72(4): 15–18
- Beck, Ulrich (1998) The Cosmopolitan Manifesto. *New Statesman*, March 20, s. 28–30
- Hannerz, Ulf (1981 a) Leva med mångfalden. I *Att leva med mångfalden*. Stockholm: Liber
- Hannerz, Ulf (1981 b) Sverige som invandrarsamhälle: några antropologiska frågeställningar. I *Invandringen och framtiden*. Eva M. Hamberg and Tomas Hammar, red. Stockholm: Liber
- Hannerz, Ulf (1996) *Transnational Connections*. London: Routledge
- Hartmann, Heinz (1995) Clash of Cultures, When and Where? Critical Comments on a New Theory of Conflict – and Its Translation into German. *International Sociology*, 10: 115–125
- Huntington, Samuel P. (1993) The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3): 22–49
- Huntington, Samuel P. (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster
- Ignatieff, Michael (1996) Fault Lines. *New York Times Book Review*, December 1, s. 13
- Kirkpatrick, Jeane J. m.fl. (1993) The Modernizing Imperative. *Foreign Affairs*, 72(4): 22–26
- Liu Binyan (1993) Civilization Grafting. *Foreign Affairs*, 72(4): 19–21
- Mahbubani, Kishore (1993) The Dangers of Decadence. *Foreign Affairs*, 72(4): 10–14
- McNeill, William H. (1997) Decline of the West? *New York Review of Books*, January 9, s. 18–22
- Pfaff, William (1997) The Reality of Human Affairs. *World Policy Journal*, (2): 89–96
- Stolcke, Verena (1995) Talking Culture: New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe. *Current Anthropology*, 36: 1–13

Författarpresentationer

ANNA BRINK

Anna Brink är ek. kand. och doktorand i nationalekonomi vid Göteborgs universitet. I sin forskning studerar Brink sambandet mellan ekonomins utfall och väljarnas beteende i Sverige.

MARTIN BROTHÉN

Martin Brothén, fil. kand., är doktorand vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, och bedriver forskning om internationaliseringen av riksdagen och riksdagsarbetet samt om kandidater till och parlamentariker i Europaparlamentet.

INGEMAR ELANDER

Ingemar Elander är fil. dr och docent i statskunskap. Han disputerade 1978 på en avhandling om socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik och har därefter bland annat forskat om lokal bostadspolitik och stadsförnyelse och om kommunerna och centralstaten i ett internationellt jämförande perspektiv med fokus på utvecklingen i några post-socialistiska länder. Aktuell forskning handlar om urban miljöpolitik, kommunal planering och nya former av lokal politisk styrning ("urban governance"). Elander är forskningsledare vid Centrum för stadsmiljöforskning, Örebro universitet.

HENRIK GLIMSTEDT

Henrik Glimstedt är fil. dr och forskare vid Institute of International Business vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans forskning om de samtida globaliseringsprocesserna baserar sig på ett historiskt perspektiv.

ULF HANNERZ

Ulf Hannerz är professor i socialantropologi vid Stockholms universitet. Han är ledamot av Kungliga Vetenskapsakademien och American Academy of Arts and Sciences samt var tidigare ordförande i European Association of Social Anthropologists. Under senare år har hans forskning särskilt gällt sociala och kulturella aspekter av globalisering,

medieantropologi samt kulturteori. Han har bedrivit forskning i USA, Västafrika och Karibien och är författare till bl.a. *Cultural Complexity* (1992) och *Transnational Connections* (1996).

HANS HEGELAND

Hans Hegeland är föredragande i riksdagens finansutskott och konstitutionsutskott. Han har skrivit flera uppsatser om riksdagens och andra parlaments hantering av EU-frågor. Han är också doktorand i statsvetenskap vid Lunds universitet. Den kommande avhandlingen handlar om riksdagens arbete med EU-frågor.

DOUGLAS A. HIBBS, JR

Douglas A. Hibbs, Jr är professor i makroekonomi vid Göteborgs universitet. Hibbs forskning är fokuserad på politikens inverkan på ekonomin och på svensk och internationell lönebildning. Hans empiriska forskning har bl.a. visat hur amerikanska presidenters partitillhörighet har påverkat utfallen av inflation och arbetslöshet. Resultat från denna och annan forskning har publicerats i ansedda tidskrifter som *American Political Science Review* och *American Economic Review*. Douglas Hibbs tog sin doktorsexamen vid University of Wisconsin 1972 och har tidigare varit professor vid Harvard University och M.I.T. Han har även varit president för European Public Choice Society.

LARS INGELSTAM

Lars Ingelstam är professor inom tema Teknik och social förändring vid Linköpings universitet, sedan 1980. Tekn. dr (1964), forskare och lärare i matematik vid KTH till 1972. Chef för sekretariatet för framtidsstudier 1973–1980. Han var ledamot av regeringens forskningsberedning och flera statliga utredningar under 1970-talet och har publicerat arbeten inom bl.a. matematik, framtidsstudier, postindustriell ekonomi, informationsteknik och social förändring samt energipolitik.

CHRISTER JÖNSSON

Christer Jönsson är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet med internationell politik som specialområde. Hans forskningsintresse innefattar förhandlingar, internationellt samarbete och diplomati. Bland hans publikationer märks *International Aviation and the Politics of Regime Change* (1987) och *Communication in International Bargaining* (1990). Boken *Organizing European Space*, som han skrivit tillsammans med historikern Ven Tägil och geografen Gunnar Törnqvist, är under utgivning.

JAN OLSSON

Jan Olsson är fil. dr i statskunskap och föreståndare för Novemus vid Örebro universitet. Han disputerade vid Göteborgs universitet 1995. Huvudsakliga forskningsområden är demokrati, utveckling och förvaltningspolitik i skärningspunkterna lokalt – globalt samt politik – ekonomi.

OLA OLSSON

Ola Olsson är pol. mag. i nationalekonomi och doktorand i samma ämne vid Göteborgs universitet. Olssons forskning är inriktad på kunskapens och institutionernas betydelse för ekonomisk tillväxt. I sin avhandling behandlar han effekterna av högre utbildning för regioners välfärd och diskuterar kunskapsbegreppet i allmänhet och så som det används i tillväxtteorin. Även institutionernas inverkan på kunskapsutvecklingen analyseras. Olsson är under hösten gästforskare på M.I.T. i Cambridge, Massachusetts.

LARS-GÖRAN STENELO

Lars-Göran Stenelo är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet sedan 1983. Dekanus för den Samhällsvetenskapliga fakulteten i Lund sedan 1990. Bland skrifterna märks doktorsavhandlingen *Mediation in International Negotiations* 1972, *Foreign Policy Predictions* 1980, *The International Critic* 1984 tillsammans med huvudansvarig för internationaliseringsaspekterna i Maktutredningen. Se *Makt och Internationalisering* 1990. *The Bargaining Democracy* 1996 (red. tillsammans med Magnus Jerneck).


URBAN STRANDBERG

Urban Strandberg är fil. dr i statsvetenskap och arbetar som forskare vid Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet.

Demokratiutredningens forskarvolym



Redaktör Erik Amnå

- I **Maktdelning (SOU 1999:76)**
- II **Demokratiteori och medborgarskap (SOU 1999:77)**
- III **Politikens medialisering**
- IV **Demokratins estetik**
- V **Medborgarnas erfarenheter**
- VI **Det unga folkstyret (SOU 1999:93)**
- VII **IT i demokratins tjänst**
- VIII **Civilsamhället (SOU 1999:84)**
- IX **Globalisering (SOU 1999:83)**
- X **Demokratins trotjänare – lokalt partiarbete
förr och nu**
- XI **Marknaden som politisk aktör – svenska hjärtan
eller skilda världar**
- XII **Valdeltagande i förändring**
- XIII **Avkorporativisering och lobbyism**



SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se



Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1999

ISBN 91-7610-882-1
ISSN 0375-250X