



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 1999:11



Bör demokratin avnationaliseras?



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 1999:11

Ref k

Occ 50

Bör demokratin avnationaliseras?

Robert A. Dahl

David Held

Bengt Jacobsson

Saskia Sassen

Demokratiutredningens skrift nr 21



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 1999:11

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

Översättare: Kerstin Wallin, aukt översättare, Språkbruket, Uppsala

Omslag, foto: Gary Johansson, Bildhuset

Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter

Elanders Gotab, Stockholm 1999

ISBN 91-7610-913-5

ISSN 0375-250X

Förord

Globaliseringen är en fabricerad djungel, har sociologen Anthony Giddens sagt. Och visst är det en öppen fråga om demokratin kommer att kunna överleva globaliseringsprocesserna. Ingen kan veta om den ekonomiska liberaliseringen kommer att bana väg för en politisk liberalisering.

Demokratiutredningen har uppdraget att granska vad globaliseringen har för betydelse som idé och som process för den svenska folkstyrelsen. Vi har till uppgift att ladda det offentliga samtalet med kvalificerade inlägg på det temat. Det sker genom regionala seminarier, debattskrifter och forskarvolymmer.

I den här skriften ställer kommittén analyser av tre av världens främsta globaliseringsforskare och en svensk styrningsforskare till den offentliga debattens förfogande. Det första inlägget är skrivet av professor Saskia Sassen, holländsk urbanforskare och sociolog, nu verksam i USA. Ur en rik fond av empiriska fenomen från olika delar av världen problematiserar hon och upplöser det ofta för-
enklade förhållandet mellan globalisering och nationalstat. Hon kritiserar en ganska vanlig uppfattning om att den globaliserade ekonomin främst skulle handla om gränsöverskridande verksamheter på makronivå.

För egen del ser Sassen hur ett institutionellt ramverk för styrning av den globala ekonomin växer fram. Hon blottlägger också dess oundvikliga konsekvenser för den moderna nationalstatens exklusiva makt över sitt territorium. Nationella statliga ledningsfunktioner överförs till privata arenor på transnationell nivå. Men nationalstaterna skapar också mekanismer för att säkerställa det globala kapitalets rättigheter på territorier som står under deras kontroll. Hon visar 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. Men, kan man undra under läsningen av Sassen, den kanske reder sig utan demokrati?

Här tar professor David Held, statsvetare från England vid. Han 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 tillskapa nya rättsliga och organisatoriska mekanismer. Utan sådana kosmopolitiska demokratiska arrangemang kommer varken demokratin eller de politiska samhällena att växa eller fördjupas.

Helds grundton är dock allt annat än pessimistisk. Just genom att det handlar om demokrati, är det ett klokt val som skall träffas, menar han, och det valet är ingen annans än vårt. Han har en mycket stark tilltro till de liberala, demokratiska institutionernas elasticitet och robusthet. Det gäller inte minst grundlagarna och de fundamentala demokratiska rättigheterna.

Så förhoppningsfull är emellertid inte den inflytelserike amerikanske demokratiteoretikern, professor Robert A. Dahl. I sitt inlägg driver han tesen att internationella organisationer varken är eller kommer att bli demokratiska. Snarare är de ett slags byråkratiska förhandlingssystem. Men, menar han i anslutning till Held, om vi anser att mänskliga behov inte kan tillfredsställas utanför internationella organisationer kan vi å andra sidan inte nöja oss med att kritisera deras demokratiska underskott. Vi måste anstränga oss för att de demokratiseras. Att inte bry sig om de demokratiska bristerna, är ingen lösning. Att kalla odemokratiska organisationer för demokratiska är inte heller något som Dahl rekommenderar.

Avslutningsvis reflekterar också den svenske företagsekonomen och förvaltningsforskaren, professor Bengt Jacobsson över om man kan utöva någon demokratisk styrning i de globaliserade förhandlingsmiljöerna. En av hans utgångspunkter är att politiker för att lyckas borde veta vad de vill och inse vad som är möjligt.

Han befarar att flera av de försök som gjorts för att förbättra styrningen inom nationalstaten faktiskt har gjort det ännu svårare för politikerna att styra. Det har skapat lager av experter som skiljer politikerna från verksamheterna. Politiken har teknifierats.

Politiken inte bara bör utan kan också spela en roll, menar Jacobsson. Och detta är viktigt, för om politiken inte kan visa att den betyder något, förlorar den sin legitimitet. Om inget förnuftigt görs, riskerar vi få en politik som är ansvarig men maktlös.

Saskia Sassens och David Helds artiklar utgör utökade och översatta versioner av föreläsningar på Forskningsrådsnämndens globaliseringssymposium i Stockholm i oktober 1998. Demokratiutredningen ber att få tacka såväl föreläsarna som arrangörerna genom dess ordförande professor Göran Therborn för möjligheten att ge en vidare spridning åt dessa centrala demokratianalyser på svenska.

Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till innehållet.

Erik Amnå

Huvudsekreterare

Innehåll

Det globala förankrat i det nationella	
<i>Saskia Sassen</i>	9
Kan globaliseringen regleras?	
<i>David Held</i>	33
Kan internationella organisationer vara demokratiska?	
<i>Robert A. Dahl</i>	55
Politik och styrning i den moderna världen	
<i>Bengt Jacobsson</i>	79

Det globala förankrat i det nationella

Konsekvenser för statens roll¹

Saskia Sassen

En stor del av den pågående debatten om globalisering bygger på två grundläggande föreställningar. Den ena är att det handlar om ett nollsummespel: Den globala ekonomins vinster är nationalstaternas förluster och omvänt. Den andra innebär att händelser som sker inom ett nationellt territorium, vare sig det är affärs- transaktioner eller domstolsbeslut, är nationella händelser. Dessa båda föreställningar påverkar såväl experter på den globala ekonomin som gemene man. För experterna har det betytt att de som regel avgränsat begreppet global ekonomi till att gälla gränsöverskridande processer, särskilt internationell handel och investeringar, och till en debatt mellan de som anser att globaliseringen bryter ner nationalstaten, å ena sidan, och de som menar att statlig överhöghet förblir oförändrad, å den andra. Resultatet har blivit en empiriskt och teoretiskt svagt underbyggd beskrivning av den ekonomiska globaliseringens kännetecken.

¹ Uppsatsen ingår i ett större femårigt projekt om styrning och ansvar i den globala ekonomin. Den första delen av det större projektet publicerades delvis genom en rapport presenterad vid 1995 års Leonard Hastings Schoff Memorial Lectures: *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press 1996. Jag vill tacka Schoff Memorial Fund för deras stöd och Columbia University Press för att jag fått använda delar av de publicerade föreläsningarna.

Mötet mellan nationella lagar och utländska aktörer

En av statens roller i förhållande till dagens globala ekonomi har, till skillnad från vad som gällt under tidigare perioder i världsökonomi, varit att hantera mötet mellan nationell lagstiftning och utländska aktörer – vare sig dessa är företag, marknader eller övernationella organisationer. Detta förhållande är det som gör innevarande period speciell. Å ena sidan har vi förekomsten av en utomordentligt väl utvecklad samling lagar, som garanterar nationalstaternas exklusiva kontroll över sina territorier i en utsträckning som aldrig tidigare i historien. Å andra sidan har vi den betydande institutionaliseringen av "rättigheter" för icke-nationella företag, gränsöverskridande transaktioner och övernationella organisationer. Dessa förhållanden anger villkoren för nationalstaternas nödvändiga medverkan i globaliseringsprocessen.

Vanligen använder vi begrepp som avreglering, liberalisering av finansiella och kommersiella transaktioner och privatisering för att beskriva resultatet av detta möte. Problemet med sådana begrepp är att de bara beskriver statens tillbakadragande från regleringen av sin ekonomi. De täcker inte alla de sätt på vilka staten samtidigt deltar i utformningen av de nya ramar som främjar globaliseringen; inte heller täcker de förändringar inom staten som är förenade med processen.

Bortom nollsummespel och enkel geografi

Det finns forskning som behandlar relationen mellan nationalstaterna och världsekonomin på ett sätt som går utöver ovan nämnda föreställningar om nollsummespel och geografi. Litteratur om världssystem har givit betydande bidrag till utvecklingen av analytiska kategorier som gör det möjligt för oss att förstå de mellanstatliga dynamiska processernas funktion inom nationella territorier (Wallerstein, 1988; Arrighi 1994; Frank 1964 för att bara nämna några få). En framväxande forskning visar nu att globala processer i stor utsträckning uppstår inom nationella territorier (se t.ex. Mittelman 1996; Knox and Taylor 1995; Drache and Gertler 1991; Sassen 1991). Jag har länge hävdats att många transak-

tioner som spelar en nyckelroll i den globala ekonomin inte är gränsöverskridande, eller inte är det på samma sätt som investeringar och handel är det, utan är inordnade i nationella ekonomier. Jag har vidare försökt visa hur även den mest digitaliserade globala finansmarknad bygger på ett antal mycket materiella resurser och rum, som till stor del är förankrade i nationella territorier.

Strategiska mellanhänder

Den fråga som är av intresse i föreliggande uppsats har fått mindre uppmärksamhet. Det gäller framväxten av ett institutionellt ramverk för styrning av den globala ekonomin och de oundvikliga konsekvenser detta medför för den moderna nationalstatens exklusiva makt inom sitt territorium. Det finns en ny grupp av strategiska mellanhänder som bidrar till ledning och samordning av den globala ekonomin. De är till stor del, men inte helt, av privat karaktär och har tagit över vissa av de internationella funktioner som tills nyligen sköttes av staten, som t.ex. de i huvudsak protektionistiska normer med vars hjälp regeringarna styrde internationell handel under tiden efter andra världskriget. Dessa strategiska aktörers roll illustreras på ett dramatiskt sätt av ett nyligen inträffat fall som rör Kina. När den kinesiska regeringen 1996 beslutade emittera ett 100-årigt obligationslån som inte skulle säljas i Shanghai utan främst i New York, vände man sig inte till Washington utan till J.P. Morgan. Exemplet är bara ett av ett otal från en stor mängd länder (se Sassen, under arbete).

Privata företag inom internationellt finansväsende, redovisning/revision och juridik, nya privata normer för internationell redovisning och finansiell rapportering och övernationella organisationer som WTO, fullgör alla strategiska, icke-regeringsbaserade styrfunktioner. De gör emellertid detta till stor del inom nationalstaters territorier. Detta antyder att det kanske finns en rad förbindelser med olika delar av nationalstaterna och en mängd olika resultat, beroende på varje nationalstats särdrag.

Jag hävdar att just därför att globala processer i stor utsträckning materialiseras inom nationella territorier, har många national-

stater varit tvungna till långtgående medverkan i förverkligandet av det globala ekonomiska systemet och att deras institutionella struktur förändrats under den processen. Det kan mycket väl hända att vissa delar av nationalstaterna, t.ex. finansdepartement och centralbanker, därigenom får större makt även om andra delar kan förlora. Min arbetshypotes är att globaliseringen, även om den på det hela taget lämnar det nationella territoriet orört, i hög grad påverkar nationalstatens exklusiva kontroll över territoriet, dvs. effekterna berör inte territoriet som sådant men väl den institutionella ramens geografiska förutsättningar.

Globaliseringen betraktad på detta sätt rör inte bara gränsöverskridande, som t.ex. sker genom åtgärder för investeringar och handel. Den handlar också om att nationella, offentliga ledningsfunktioner flyttas till transnationella, privata arenor och om att det inom nationalstaterna utvecklas mekanismer (genom lagstiftning, domstolsbeslut, och myndighetsbeslut) för att tillgodose det globala kapitalets rättigheter i vad som fortfarande är nationella territorier under respektive stats exklusiva kontroll. Ett övergripande resultat är vad jag kallar en begynnande avnationalisering av flera högt specialiserade nationella institutioner – nationella rättsliga och reglerande ramverk ersätts delvis av "avnationaliserade" motsvarigheter (Sassen 1996: kapitel 1). Rörelsen från vad som fortfarande är keynesianska statliga program i riktning mot det globala kapitalets behov av att skydda sina "rättigheter" inom nationella territorier kan mycket väl vara ett konkret exempel på detta. Det är ett område där staten är en förutsättning för globaliseringen, i egenskap av administrativ och teknisk apparat för att styra handlingar som genomförs av både nationella och icke-nationella ekonomiska aktörer och institutioner. Om det är så, att vissa av de instrument som krävs för att tillgodose det ekonomiska globala systemet implementeras inom nationalstaten, genom avnationalisering av valda institutionella områden, skulle man kunna hävda att de två slags suveränitet som Krasner framhåller i sin analys (den Västfaliska och den internationellt rättsliga, se Sassen 1996) mycket väl kan vara på väg att förändras avsevärt, även om de formellt och de jure inte tycks förändras eller hotas av globaliseringen.

Territorium och territorialitet i den globala ekonomin

Ekonomisk globalisering innebär en stor förändring av den territoriella organiseringen av ekonomiska nyckelsektorer. Frågan om i vilken utsträckning globaliseringen också innebär tänkbara förändringar av de politiska-ekonomiska maktstrukturerna är svår och kontroversiell. Som jag ser det, har de främsta dynamiska faktorerna i den globala ekonomin förmågan att upplösa den särskilda form av möte mellan suveränitet och territorium som är förankrad i den moderna staten och det moderna statliga systemet. Detta innebär inte nödvändigtvis att suveräniteten minskar i betydelse i det internationella systemet. Det kan i stället vara tecken på att vissa delar av nationalstatens suveränitet lyfts över till övernationella myndigheter eller privata bolagssystem. Som mest skulle jag säga att det handlar om en partiell avnationalisering av statlig suveränitet. På samma sätt förhåller det sig när det gäller statens exklusiva kontroll över sitt territorium: den ekonomiska globaliseringen upphäver inte detta kännetecken för det mellanstatliga systemet, men ändrar den specifika typ av institutionell inramning av det nationella territoriet som vi sett utvecklas efter första världskriget, och i synnerhet efter det andra.²

En ny maktgeografi

Vi kan börja diskussionen av dessa frågor med att granska den ekonomiska globaliseringens viktigaste aspekter som bidrar till vad jag betraktar som en ny maktgeografi. Tre beståndsdelar i denna nya maktgeografi är av särskilt intresse här. En gäller de faktiska territorier där en stor del av globaliseringen materialiseras i form av speciella institutioner och processer. En andra beståndsdel är framväxten av en ny rättsordning för reglering av gränsöverskridande ekonomiska transaktioner; något som fortfarande inte är tillräckligt uppmärksammat i samhällsvetenskaplig litteratur. Det har uppstått en överväldigande mängd rättsliga innovationer kring

² För en vidareutveckling av dessa frågor, se Sassen 1996, kapitel 1. Mycket av vad som följer i detta stycke är hämtat från den källan.

globaliseringens utbredning. Den tredje beståndsdel i den nya maktgeografin är det faktum att ett växande antal ekonomiska aktiviteter sker i det digitala rummet. Den ökande digitaliseringen av ekonomisk verksamhet, särskilt inom ledande informationsverksamhet som finans- och specialiserade företagstjänster, kan vara på väg att bidra till en kontrollkris som varken statens och den internationella ekonomins apparater har förmåga att hantera. Om vi sammanfogar dessa tre beståndsdelar i den nya maktgeografin med företagskapitalets globala lättrorlighet, ser vi delar av sambandet mellan global ekonomi och nationalstat som inte tillräckligt, eller på ett användbart sätt, fångas upp av den dominerande föreställningen om begreppen ”globalt-nationellt” som två varandra uteslutande områden.

För mig väcker dessa processer frågan om vilken slags territorialitet de medför. Ett svar är att de är tecken på en partiell överflyttning av alltfler aktiviteter till i stort sett nyskapade institutionella paraplyorganisationer som allt oftare är privata, inte offentliga. Under det att dessa nya institutionella paraplyorganisationer styr processer som åtminstone delvis sker inom nationella territorier, förutsätter de, uttryckligen eller underförstått, medverkan från valda delar av nationalstaterna. Låt mig kort beröra några aspekter på detta. Jag börjar med frågan om den globala ekonomins rum, eller globaliseringens strategiska geografi eller, mer begreppsmässigt, med den särskilda slags territorialitet som vi i dag ser växa fram i den globala ekonomin.³

³ En utgångspunkt är att fråga: Hur ser rummet och de juridiska/reglerande normerna ut, som definierar verksamhet som vi menar att den globala ekonomin består av: globala finansmarknader, brittisk-amerikanska juristbyråers dominans när det gäller internationella affärstransaktioner, GATT:s Uruguayrunda och tillkomsten av World Trade Organization (WTO), kreditvärderingsinstitutens och andra liknande organs roll på de internationella kapitalmarknaderna, GATT:s och NAFTA:s regler för servicepersonals rörlighet som en del av den internationella handeln och investeringar i tjänster samt immigrationen, i synnerhet lågbetalda arbetares rörlighet (se Sassen 1996).

Den geografiska spridningen av fabriker och serviceinrättningar över hela världen är i själva verket en del av starkt integrerade företagsstrukturer med starka tendenser till koncentration av kontroll och vinstdisposition. Även om det vore tänkbart att den geografiska spridningen av fabriker och kontor skulle ha kunnat ske parallellt med en spridning av kontroll och vinster, eller, med andra ord, tillsammans med en *demokratisering av företagsstrukturen*, har något sådant inte skett. Många av verksamheterna figurerar i stället som stora bolags "utländska försäljning". Det är väl känt att en mycket stor andel av den internationella handeln (uppskattningarna varierar från 40 till 70 %) faktiskt sker internt inom bolag (se FN:s Centre on Transnational Corporations, UNCTAD, flera år).

Huvudkontoren

Denna omständighet påverkar frågan om territorialitet och suveränitet inom ramen för den globala ekonomin på främst två sätt. För det första: När fabriker, kontor och serviceenheter i ett integrerat företagssystem är geografiskt spridda, och i synnerhet när kontrollen ligger på den centrala nivån, sker också en tillväxt i de centrala funktionerna. Det kan beskrivas som att ju mer globaliserade företagen blir, desto mer växer deras centrala funktioner i betydelse, komplexitet, antal transaktioner.⁴ För föreliggande analys är det dynamiken, som förenar spridningen av ekonomisk verksamhet med den centrala funktionens växande betydelse och ofta även storlek, som är av intresse. I samband med territorialitet och globalisering betyder det att en tolkning av globaliseringens effekter som något som skapar en rumslig ekonomi som går utöver enskilda staters regleringsförmåga bara är halva historien. Den

⁴ Jag har vidareutvecklat dessa frågor i Sassen 1991. Integrationsprocessen i bolagen bör inte förväxlas med vertikal integration så som den vanligen beskrivs. Se även Gereffi om varukedjor och Porter om mervärdeskedjor (value added chains), två konstruktioner som också visar skillnaden mellan företagsintegration på global nivå och vertikal integration i vanlig mening.

andra halvan är att dessa centrala funktioner i oproportionerligt hög grad är koncentrerade till de mest utvecklade ländernas territorier.

Jag bör kanske klargöra att jag med begreppet ”centrala funktioner” inte bara avser huvudkontor utan inkluderar alla funktioner som gäller finansiella, juridiska, redovisnings-, lednings-, verkställande och planerande funktioner som krävs för att driva ett företag med verksamhet i mer än ett land, och allt oftare i flera. Dessa centrala funktioner ligger delvis på huvudkontoren, men även i stor utsträckning inom vad som kallas servicebolagskomplex, dvs. nätverk av finansiella, juridiska, redovisnings-, reklam- och andra servicebolag som sköter alla de komplicerade detaljer som följer av verksamhet inom mer än ett nationellt rättssystem, redovisningssystem, reklamkultur osv., och som i samtliga fall gör det under snabbt föränderliga förhållanden (se Sassen 1991, Knox and Taylor 1995, Brotchie et al. 1995; Moulaert and Scott 1997). Denna typ av tjänster har blivit så specialiserade och komplicerade att högkvarteren i allt större utsträckning hellre köper dem från expertföretag än utför dem internt. Dessa grupper av företag som tillhandahåller centrala funktioner för ledning och samordning av globala ekonomiska system, är i oproportionerligt hög grad koncentrerade till de mest utvecklade länderna; i synnerhet (om än inte uteslutande) till städer som jag kallat ”globala städer”. Koncentrationen av funktioner utgör en strategisk faktor för organiseringen av den globala ekonomin och företagen är lokaliserade just hit, till New York, Paris, Amsterdam.

Ett argument som jag här för fram är att det är viktigt att analytiskt skilja mellan de strategiska funktionerna för den globala ekonomin, eller för global verksamhet, och ett lands allmänna näringsliv.⁵ Det handlar inte om två världar som helt överlappar

⁵ Dessa globala kontroll- och beslutsfunktioner är delvis förankrade i nationella bolagsstrukturer men utgör också en egen undergrupp av företag. Denna undergrupp kan ses som en del av ett nätverk som förenar globala städer över hela jorden. I den meningen skiljer sig de globala städerna från huvudstäderna i förutvarande imperier eftersom de är ett resultat av gränsöverskridande nätverk snarare än bara de mäktigaste städerna i

varandra. Många beståndsdelar i ett lands näringsliv har föga att göra med globaliseringen medan många nationella företagssektorer i hög utsträckning har blivit globaliserade i sin inriktning och knappast har något gemensamt med sin tidigare inriktning på nationella marknader. För åtskillig forskning kanske denna distinktion saknar betydelse, men när det gäller att förstå den globala ekonomin är den viktig.

Finansmarknaderna

Ett annat aktuellt exempel på kopplingen mellan transnationella processer eller dynamiska skeenden och ett nationellt territorium, är de globala finansmarknaderna. Storleksordningen på transaktionerna har stigit brant, vilket visas tydligt av att omsättningen på den globala kapitalmarknaden, som utgör en stor del av den globala ekonomin, är 75 biljoner USD (enligt uppskattningar av The Economist. Dessa transaktioner ingår delvis i telekommunikationssystem som tillåter ögonblicklig överföring av pengar/information över hela världen. Detta förhållande har ägnats stor uppmärksamhet. Men myntets andra sida är att de globala finansmarknaderna i hög utsträckning är placerade i vissa städer i de mest utvecklade länderna – koncentrationsgraden är t.o.m. högre än väntat. Verksamhetstopografin i många av de globala, digitaliserade verksamheterna, som de finansiella, sträcker sig i själva verket in och ut ur det digitala rummet och *när den rör sig ut och tar mark*, sker det i massiva koncentrationer av ytterst materiella resurser, från infrastruktur till byggnader (Sassen 1998: kapitel 9-10).

imperier. Det finns, som jag ser det, inte något sådant som en enda global stad på samma sätt som det kunde finnas en enda huvudstad i ett imperium; kategorin "global stad" är bara meningsfull när den betraktas som en beståndsdel i det globala nätverket av strategiska städer (se Sassen 1991).

Utomnationella nätverk

För att driva ett världsomfattande nätverk av fabriker, kontor och serviceenheter och införa globala finansmarknader krävdes större och mindre förändringar i nationella rättssystem och skapandet av helt nya ramverk utanför de nationella. Detta är, som jag tolkar det, en andra faktor i den nya maktgeografin, som nationalstaterna står inför. Här begränsar jag mig till några få av de olika rättsliga innovationerna, som rymmer en stor del av globaliseringen. De medför specifika former för interaktion med staten eller, mer konkret, med statens suveränitet. Rättsliga innovationer och förändringar sammanfattas ofta under begreppet "avreglering" och betraktas som självklara. I åtskillig sociologisk forskning används avreglering som ett annat ord för statens minskande betydelse. Dessa rättsliga förändringar innefattar emellertid, enligt min mening, en mer specifik process; en process som tillsammans med de rumsliga förändringar som berörts ovan kan vara tecken på en mer djupgående förändring av suveräniteten och som innebär att den specifika systemiska egenskap som vi kallar suveränitet får ett nytt innehåll och nya lokaliteter.

Som exempel har internationellt skiljedomsförfarande i affärlivet under de senaste 20 åren förändrats och institutionaliserats som den främsta avtalsenliga metoden för lösning av transnationella affärskonflikter.⁶

⁶ Internationella affärskontrakt inom en lång rad aktiviteter föreskriver i dag vanligen skiljedom för den händelse en konflikt skulle uppstå om tolkningen av kontraktet. (Dezalay and Garth 1995). Huvudskälet som nu anges för detta är att det innebär att ingen av parterna tvingas underkasta sig den andres domstolsväsende. Sekretessen i skiljeprocessen har också betydelse. Skiljeförfarandet kan vara "institutionellt" och ske enligt regler för medlingsinstitut som t.ex. International Chamber of Commerce i Paris, American Arbitration Association, London Court of International Commercial Arbitration m.fl. Skiljeförfarande kan också ske "ad hoc", ofta enligt reglerna från FN:s kommission för internationell affärsrätt (UNCITRAL). Medlarna är vanligen tre till antalet; oftast privatpersoner som utsetts av parterna. De agerar som privata domare och håller hearings och faller domar.

Enligt Dezalay och Garth (1995) är skiljeförfarandet en avlokaliserad och decentraliserad marknad för hantering av internationella affärskonflikter, sammanhållen av mer eller mindre mäktiga institutioner och individer som både konkurrerar och kompletterar varandra (se också Salacuse 1991). Ett andra exempel på privata regleringssystem utgörs av instituten för kreditvärdering eller obligationsgradering (bond rating institutes) som kommit att spela en allt viktigare roll i den globala ekonomin.⁷ För tio år sedan hade Moody's och Standard & Poor inga egna analytiker utanför USA; 1993 hade de 100 var i Europa, Japan och Australien (Sinclair 1994).

Dessa och andra liknande transnationella institutioner och regelverk väcker frågor om förhållandet mellan staters suveränitet och kontrollen över globala ekonomiska processer. Internationellt skiljedomsförfarande är i huvudsak ett privat rättssystem och kreditvärderingsinstitut är privata "portvaktssystem". De har, tillsammans med andra liknande institutioner, vuxit fram som betydelsefulla styrmekanismer vars auktoritet inte kommer från staten. De bidrar till att hålla ordning i toppen. Den nyligen bildade Världshandelsorganisationens (WTO) hantering av tillväxten av dessa privata regelverk och av försöken att skapa övernationella regleringar som fortfarande är förankrade i stater och mellanstatliga system, blir därför särskilt viktig. Som Rosenau har noterat, är det just därför att så många processer är transnationella som regeringarna blir allt mindre förmögna att hantera vissa av de viktigaste frågor som vårt samhälle står inför; det är inte slutet för suveräniteten, snarare en förändring av den "exklusiva rätten och räckvidden" hos regeringarnas befogenheter.⁸

⁷ Det finns två institut som dominerar värderingsmarknaden; båda med listor till belopp om 3 miljarder USD. Det handlar om Moody's Investors Service, vanligen kallad Moodys, och Standard & Poor's Ratings Group, vanligen kallad Standard & Poor.

⁸ Det finns en bredare systemisk process här som måste skiljas från globaliseringens effekter: Den världsomfattande och uppenbarligen växande misstron mot regeringar och byråkratier. Shapiro (1995) menar att detta bidragit till att lagar fått vissa gemensamma drag; särskilt den

Nya normer: konvergens och utformning av standards

Många av dessa tämligen abstrakta frågor illustreras tydligt genom arbete som pågår för att skapa nya privata, internationella standards för redovisning och finansiell rapportering. International Accounting Standards Committee (IASC) är ett fristående privat organ som bedrivit en intensiv verksamhet för att skapa enhetliga standards för användning både av näringsliv och regeringar.

Kommittén vill att dessa standards ska vara införda år 1999. År 1995 gick International Organization of Securities Commission med på att ställa sig bakom IASC:s standards och angav 1998 som det år då internationella redovisningsstandards skulle vara färdiga. Det bör noteras att IASC:s standards i mars 1997 godkändes av alla börser utom de i Japan, Canada och USA, även om dessa i skrivande stund väntas ansluta sig. En av frågorna för USA:s del har varit att man där betraktar sina egna standards som mer stringenta än de nya som föreslås. Brittisk-amerikanska standards har dessutom kommit att bli de facto internationella standards under de senaste åren, och resulterat i en oerhörd mängd affärer för företag i USA och Storbritannien.

Den här utvecklingen innehöll incidenter som visade i vilken utsträckning nationella regeringar och företag motsatte sig, eller hade svårt att godta, andra länders standards, för att inte tala om enhetliga internationella standards som de IASC strävade efter. Japan vägrade att överge sitt eget redovisningssystem, som inte uppfyllde kriterierna på transparens som blivit normen i internationella transaktioner. Japans motstånd mot att införa sådana standards för transparens inom en lång rad affärsverksamheter, och

växande betydelsen av individers konstitutionella rättigheter som skydd mot staten och andra organisationer. Det särskilda kännetecknet för USA:s konstitutionalism är den grundlagsenliga rättsliga prövningen som nu också uppstått inom Tyskland och Italien och i viss mån också i Frankrike (där det nu finns en aktiv grundlagsdomstol i funktion och där medborgarnas rättigheter fastställts i grundlagen). EG-domstolen har utvecklats till att bli en författningsdomstol med jurisdiktion när det gäller mänskliga rättigheter (vilket innebar att författningar och rättigheter måste införas i Europa).

vägran att fortsätta avregleringen av finanssektorn, var t.o.m. det som hindrade Tokyo från att bli ett stort internationellt finanscentrum. Tokyo förblev för japanskt.

Den plötsliga omsvängning som tyska företag gjorde, till och med Deutsche Bank, och deras beslut att använda internationella redovisningsstandards, kom som en chock för Japans finansminister och för många ledande affärsmän i Japan. Finansministeriet har dock nyligen anmält att man gradvis kommer att införa ett helt batteri av åtgärder för avreglering och transparens. De hårdaste påtryckningarna för förändringar kommer emellertid från Japans ökande beroende av internationella marknader. Många japanska företag har flyttat produktion utomlands; bland deras största aktieägare finns företag i USA och Europa och det har blivit allt mer attraktivt att skaffa kapital utomlands. När finansministeriet väl hade beslutat att lägga om sin politik, hade vissa japanska företag redan börjat införa redovisningsstandards som ligger närmare den brittisk-amerikanska; normen för nästan alla internationella transaktioner.

Japanska företag som vill bedriva verksamhet utanför Japan inser att om de inte följer brittisk-amerikanska redovisningsstandards kommer de att trängas ut från den globala marknaden. Det har blivit nödvändigt för alla företag som vill arbeta internationellt, oavsett vilket land de kommer ifrån, att antingen anpassa sig till standards som är mest accepterade över världen, eller låta bli att spela på världens finansmarknad. Låntagare på interbankmarknaden, debiterar t.ex. japanska banker högre räntor på grund av deras svårgenomträngliga redovisning och otillfredsställande information om dåliga fordringar; Daiwa bank sparkades ut ur USA därför att den dolt förluster under elva år. Den enda japanska finansinstitution som finns på New Yorks aktiebörs, Bank of Tokyo-Mitsubishi Bank, följer USA:s redovisningsstandards som är de mest stringenta i världen och 1996 lånade man upp 2 miljarder USD med hjälp av en internationellt konvertibel obligation.

Fallet Japan är intressant därför att Japan är ett av de mäktiga länderna i världen. Landet har stretat emot, men har slutligen tvingats acceptera de nya normerna efter påtryckningar från de egna företagen. USA-börsen, en annan mäktig aktör, motsatte sig

för sin del införande av IASC-standards och insisterade på att få sina egna (eller något som liknade dem) erkända som internationell norm; den kan emellertid mycket väl tvingas acceptera IAS.

Även om det här handlar om en värld av privata aktörer och privata standards, spelar nationalstaterna en viktig roll för tillämpning och delvis även kontroll av företagens uppförande.

Inför en kartläggning av statens roll

De globala ekonomiska processernas nya geografi – de strategiska territorierna för ekonomisk globalisering – måste skapas både genom företagsaktörernas praxis, nödvändig infrastruktur (dvs. globala städer) och genom arbete för att utforma nya juridiska regelsystem. Eftersom allt detta, åtminstone delvis, sker inom nationella territorier under nationalstaters kontroll, måste dessa medverka. Att kartlägga denna medverkan med olika nationalstaters alla särdrag, är en central del av mitt pågående forskningsprojekt (Sassen, under arbete).

För närvarande står det klart för mig att det finns flera olika lokaliteter för medverkan; domstolsbeslut, lagstiftning, förordningar, privata bolags beslut. Jag betraktar denna medverkan som ett gränsland där många skärmytslingar sker mellan olika särintressen och med många olika resultat i de olika institutionella världarna och nationalstaterna. Där sker också arbetet för att legitimera förändringar, t.ex. när en regering stödjer privatisering av offentliga företag och avreglerar finansmarknaderna vilket sammantaget de facto, innebär att landets ekonomi öppnas för utländska investeringar. Dessa små och stora juridiska innovationer har åtföljts av vad vi skulle kunna beskriva som ”ny normativitet”, djupt förankrad i de globala kapitalmarknadernas nya logik (Sassen 1996, kapitel 2). För att den logiken skulle bli normativ krävdes att nationalstater stödde den och använde den som det ”riktiga” sättet att styra nationell ekonomi. I denna mening har centralbankernas roll kommit att bli avgörande. Även om de förlorat en del av sina makroekonomiska befogenheter, har de nu blivit förmedlande institutioner genom vilka de nya internationella spelreglerna införs

i nationella ekonomier. Därifrån kommer också den nya betydelse som fästs vid centralbankernas självständighet i förhållande till regeringarna; en av förutsättningarna för IMF (se Sassen, under arbete).

Kontrollförluster

Det är i denna mening som jag hävdar, att framställningar som enbart beskriver nationalstaten som förlorare i betydelse är bristfälliga. De tar inte hänsyn till denna mycket viktiga dimension och reducerar det som händer till att vara en funktion av begreppsparet globalt-nationellt; det den ena vinner förlorar den andre. Jag betraktar avreglering inte enbart som en kontrollförlust för staten utan som en avgörande mekanism för hantering av förbindelsen mellan det mellanstatliga samförståndet för främjande av globaliseringen och det faktum att nationella rättssystem fortfarande är den största, eller avgörande faktorn för hävdande av avtalsenliga garantier och äganderätt.

När man betonar att en stor del av den globala ekonomin materialiseras inom nationella territorier och att den då kräver förändringar i nationella institutionella ramverk, antyds en möjlig tolkning i termer av doktrinen om extraterritorialitet. Vi skulle kunna fråga om den ekonomiska globaliseringens effekter på nationella territorier och statlig suveränitet utgör ytterligare en slags extraterritorialitet, fokuserad på ekonomiska, snarare än mer traditionella politiska faktorer. Om de skulle utgöra ett slags extraterritorialitet skulle de lämna statens suveränitet i stort sett oförändrad. Min tolkning (1996: kapitel 1), är att det handlar om en utveckling av ett annat slag, en där statens suveränitet ändras och en där båda kategorierna – exklusiv territorialitet och suveränitet – delvis förändras.

För närvarande kan vi identifiera åtminstone följande, i ett försök till kartläggning av statens roll i de aktuella processerna.

1. Staten garanterar det globala kapitalets rättigheter

Det framväxande, ofta påtvingade, samförståndet inom staternas samfund om att främja globalisering har medfört en rad specifika skyldigheter för deltagande stater. Staten förblir den yttersta garanten för det globala kapitalets "rättigheter", dvs. för skyddet av kontrakt och äganderätt. Staten har således inkorporerat det globala projektet för sin egen minskade roll i styrningen av ekonomiska transaktioner (Cox 1987; Panitch 1996; Gill 199). Företag som bedriver transnationell verksamhet vill säkerställa funktioner som traditionellt utövats av staten i den nationella ekonomin, i synnerhet gäller det garantierna för äganderätt och kontrakt. Staten kan här uppfattas som innehavare av en teknisk-administrativ förmåga som inget annat institutionellt arrangemang för närvarande besitter. Det handlar dessutom om en förmåga som backas upp av militär makt och, i vissa stater, av global makt.

Denna garanti för kapitalets rättigheter är förankrad i en viss slags stat; i en viss uppfattning om kapitalets rättigheter och i en visst typ av internationellt rättsligt regelsystem. Den är till stor del innesluten i statssystemen i världens mest utvecklade och mäktigaste länderna; i västlig syn på kontrakt och äganderätt och i en ny rättsordning som siktar till fortsatt ekonomisk globalisering (t.ex. Trubek et al. 1993; Coombe 1993).⁹ Staten fortsätter att spela en avgörande roll, men inte längre med ensamrätt, för att

⁹ Denna dominans antar många former och påverkar inte bara fattigare och svagare länder. T.ex. Frankrike räknas bland de tio största leverantörerna av IT-service och industriella ingenjörstjänster i Europa och har en stark, om än inte enastående position inom finans- och försäkrings-tjänster. Landet ser sig emellertid hamna alltmer på efterkälken när det gäller juridiska tjänster och redovisningstjänster eftersom brittisk-amerikansk lag dominerar internationella transaktioner. Utländska företag med kontor i Paris dominerar när det gäller juridisk service till företagen som driver verksamhet från Frankrike, oavsett om dessa är franska eller utländska. Brittisk-amerikansk lagstiftning dominerar alltmer inom internationell t skiljeförfarande i affärstransaktioner, en institution som bygger på kontinental rättstradition, i synnerhet fransk och schweizisk sådan (Dezalay and Garth 1995).

skapa legalitet för nya former av ekonomisk verksamhet (Sassen 1996).

2. Globaliseringen åsidosätter nationella rättssystem

Även om statens roll i produktionen av juridiska ramar för ekonomiska operationer är central, är den inte längre vad den varit under tidigare perioder. Ekonomisk globalisering har åtföljts av skapandet av nya rättssystem och rättspraxis samt av vidgning och förnyelse av vissa äldre former som åsidosätter nationella rättssystem. Detta är uppenbart genom den växande betydelse som internationellt skiljedomsförfarande fått i affärstransaktioner, och genom mångfalden av institutioner för bedömning och rådgivning som har kommit att bli oundgängliga för den globala ekonomins funktion (Dezalay and Garth 1995; Salacuse 1991, Sinclair 1994).

3. Territorium och territorialitet skiljs åt

Det som allmänt kallas avreglering avser i själva verket ett utomordentligt komplicerat system av möten och förhandlingar som, samtidigt som det bevarar det nationella territoriets integritet i geografisk mening, förändrar den exklusiva territorialiteten, dvs. de nationella och internationella ramverk genom vilka nationellt territorium har institutionaliserats. Diskussionen i föregående avsnitt lyfter fram distinktionen mellan nationellt territorium och nationell territorialitet. Territorium och territorialitet har under stor del av tiden efter första världskriget i stort sett varit ett och samma, i synnerhet i de mest utvecklade länderna. I dag kan globalisering och avreglering kanske medföra att den överensstämmelsen börjar "glappa." En stor del av avregleringarna har bidragit till att "glappet" ökar och till att ge det en legitim form i nationella rättssystem.

4. Marknadslogiken får en normativ kraft

När det gäller den globala kapitalmarknaden kan vi se att bortom dess råa ekonomiska makt, har marknadens logik kommit att få normativ kraft som påverkar utformningen av nationell ekonomisk

politik.¹⁰ Vi kan se det i så olika länder som USA och Mexiko och, på senare tid, i länder som Frankrike och Tyskland, som länge motstått denna påverkan.¹¹

Mycket av vad som ovan sagts gäller en specifik fråga: Utvecklingen av nya juridiska regelverk som medlar mellan nationell suveränitet och ekonomiska företag/aktörers gränsöverskridande verksamhet. Men det finns en andra, specifik fråga: det konkreta innehållet i det nya regelverket. Det bidrar till att öka fördelarna för vissa typer av ekonomiska aktörer, på andras bekostnad. När det gäller mer övergripande frågor om styrning, som är centrala i mitt forskningsprojekt, kommer dessa två aspekter till uttryck i två olika dagordningar.

¹⁰ Det finns ett helt annat område som också berör frågan om suveränitet och territorialitet och som är en del av mitt större forskningsprojekt. Om än på ett annat sätt än den globala kapitalmarknaden, berör de framväxande reglerna för internationella mänskliga rättigheterna också nationalstaternas exklusiva territorialitet och suveränitet. De inför rättigheter som inte är beroende av nationalitet eller av garantier från en stat (Jacobson 1996; Reisman 1990). En nyckelfråga för mig är det faktum att ett sådant internationellt regelverk blir operativt i nationella domstolar. Det blir då ytterligare ett sätt för staten att delta i transnationella projekt och den blir, åtminstone i princip, förändrad genom denna medverkan. Den här utvecklingen kan därför betraktas som ett steg bort från "statism" men inte nödvändigtvis i meningen bort från staten som nyckelinstitution (se Franck 1992).

¹¹ Vi ser tillkomsten av ett ekonomiskt komplex med värderingsdynamik som har egenskaper som klart skiljer sig från andra ekonomiska komplex, vars värderingsdynamik i långt högre grad artikuleras genom statens offentliga ekonomiska funktioner. Det främsta exemplet är tillverkning enligt Fords modell. För Fords modell behövdes staten på ett mycket mer direkt sätt än för dagens globala finansmarknader och avancerade tjänsteföretag. Keynsiansk statlig politik spelade en nyckelroll för bildandet av Fords tillverkningskomplex.

Samordningen bland ekonomiska makthavare

Den ena fokuserar ansträngningarna att skapa användbara system för samordning av, eller ordning bland de mäktiga ekonomiska aktörer som nu är verksamma globalt. Internationellt skiljedomsförfarande, kreditvärderingsinstitut och nya internationella standards för redovisning och finansiell rapportering kan ses som redskap för att skapa en sådan ordning.

Rättvisa och fördelningsfrågor – vem vinner legitimitet?

Den andra dagordningen handlar mindre om hur man skapar ordning i toppen och mer om rättvisa och fördelningsfrågor inom ramen för ett globalt integrerat ekonomiskt system, där det råder oerhörda skillnader mellan olika företags förmåga att göra vinster och mellan olika hushålls förmåga att skaffa inkomster. Det finns en större, teoretisk/politisk fråga här som handlar om vilka aktörer som vinner legitimiteten för styrning av den globala ekonomin och legitimiteten för att ta över regler och befogenheter som hittills varit förankrade i nationalstaten.¹²

Slutsats

De strategiska rum som omger globala processer är ofta nationella. De mekanismer genom vilka nya rättsliga former etableras, som är nödvändiga för globaliseringen, utgör ofta delar av nationalstaters institutioner. Infrastrukturen som möjliggör det finansiella kapitalets hypersnabba rörlighet på global nivå är förlagd till flera nationella territorier. Denna partiella förankring av global dynamik i nationella territorier under nationalstaters exklusiva territoriella kontroll, visar att samverkan med nationalstaten är nödvändig.

¹² Det väcker också frågan om förutsättningarna för internationell offentlig lag. Kommer de nya styrsystemen som växer fram och begränsningen av nationalstaternas roll i den globala ekonomin till främjare av avreglering, marknader och privatisering, att innebära en nedgång för internationell offentlig rätt? (se Sassen, under arbete).

Nationalstaten kan inte vara vare sig åskådare eller passivt offer. Genom en eller annan av sina representationer har den varit tvungen att medverka i upprättandet av nya rättsliga ramar och legitimeringen av de nya reglerna. Under den processen har staten försvagat många av sina befogenheter, i synnerhet på det sociala området, men den har också vunnit ny makt. Detta senare förhållande är en fråga som kräver ytterligare forskning. Om vi betraktar globalisering och nationalstat på detta sätt, motverkas den förenklade synen på begreppsparat nationellt-globalt liksom uppfattningen att ekonomisk globalisering huvudsakligen utgörs av en rad gränsöverskridande processer på makronivå.

Ett sätt att med begrepp beskriva de talrika mötena mellan nationalstaten och införandet av ett globalt ekonomiskt system, är att se dem som en process av avnationalisering av valda, specialiserade nationella institutionella anordningar. Avnationaliseringsprocessen kan inte reduceras till ett geografiskt begrepp som det som gällde för generalerna som under tidigare århundraden utkämpade krig för att nationalisera territorier. Det är en avnationalisering av specifika institutionella områden: Manhattan och London City är motsvarigheterna till frizoner när det gäller finansiella operationer. Men det betyder inte att Manhattan som geografiskt område, med alla sina olika aktiviteter, funktioner och regleringar, är en frizon. Det som avnationaliseras är en ytterst specialiserad funktionell eller institutionell sfär, med starka tendenser till rumslig koncentration till platser som Manhattan och London City. Delar av vad vi beskriver som nationellt, därför att det sker inom ett nationellt territorium, har blivit globalt. Och delar av vad vi betraktar som globalt är beroende av nationalstatens administrativa förmåga och av den som källa till legitimitet.

Författarpresentation

Saskia Sassen är professor i sociologi vid University of Chicago. Hennes senaste böcker heter *Globalization and its Discontents* (New York: New Press 1998) och *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization* (Columbia University Press, 1996).

Hennes bok *The Global City* har blivit översatt till flera språk, bland annat av Descartes Cie (Paris) 1996 och UTET (Milano) 1998. Hon håller för närvarande på att slutföra arbetet med *Immigration Policy in the Global Economy: From National Crisis to Multilateral Management*, med stöd av Twentieth Century Fund. Hon har påbörjat ett nytt projekt om städer och deras gränsöverskridande nätverk (*Cities and their Crossborder Networks*) med stöd av United Nations University. Hon är Fellow of the World Economic Forum och medlem av Council on Foreign Relations.

Referenser

- Arrighi, Giovanni. 1994. *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*. London: Verso.
- Carrez, Jean-Francois. *Le developpement des fonctions tertiaires internationales a Paris et dans les metropoles regionales*. Rapport au Premier Ministre. Paris: La Documentation Francaise, 1991.
- Coombe, Rosemary J. "The Properties of Culture and the Politics of Possessing Identity: Native Claims in the Cultural Appropriation Controversy." *The Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. VI, No. 2, July 1993, pp. 249-85.
- Cox, Robert. 1987. *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Dezalay, Yves and Garth, Bryant. 1995. "Merchants of Law as Moral Entrepreneurs: Constructing International Justice from the Competition for Transnational Business Disputes." *Law and Society Review*, 29, no. 1, pp. 27-64.
- Drache, D. and M. Gertler (eds.). *The New Era of Global Competition: State Policy and Market Power*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1991.

- Franck, Thomas M. 1992. "The Emerging Right to Democratic Governance," *American Journal of International Law*, vol. 86, 1: 46-91.
- Frank, Andre Gunder. 1964. *The Development of Underdevelopment*. New York: Monthly Review Press.
- Jacobson, David. 1996. *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Knox, Paul L. and Peter J. Taylor (eds). 1995. *World Cities in a World-System*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Mazlish, Bruce and Ralph Buultjens (eds). 1993. *Conceptualizing Global History*. Boulder: Westview Press.
- Mittelman, James. (ed). *Globalization: Critical Reflections. Yearbook of International Political Economy*. Vol. 9. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers. 1996.
- Panitch, Leo (1996) "Rethinking the Role of the State in an Era of Globalization." In Mittelman (ed) op cit.
- Reisman, W. Michael. 1990. "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law." *American Journal of International Law* 84, no. 4 (October): 866-76.
- Rosenau, J.N. (1992) "Governance, order, and change in world politics," In Rosenau and E.O. Czempiel (eds) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1-29.
- Ruggie, John Gerard. 1993. "Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations." *International Organization* 47, 1 (Winter): 139-174.
- Salacuse, Jeswald. 1991. *Making Global Deals: Negotiating in the International Marketplace*. Boston: Houghton Mifflin.
- Sassen, Saskia. 1998. *Globalization and Its Discontents. Selected Essays*. New York: New Press.

- 1996. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. The 1995 Columbia University Leonard Hastings Schoff Memorial Lectures. New York: Columbia University Press.
- 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- Sinclair, Timothy J. 1994. "Passing Judgement: credit rating processes as regulatory mechanisms of governance in the emerging world order." *Review of International Political Economy* 1: 1 (Spring): 133-159.
- Taylor, Peter J. "World cities and territorial states: the rise and fall of their mutuality." In Knox and Taylor (eds) op. cit. pp. 48-62.
- Trubek, David M., Yves Dezalay, Ruth Buchanan, John R. Davis. "Global Restructuring and the Law: the Internationalization of Legal Fields and Creation of Transnational Arenas." Working Paper Series on the Political Economy of Legal Change. N. 1. Madison, Wisconsin: Global Studies Research Program, University of Wisconsin.
- United Nations Conference on Trade and Development, Programme on Transnational Corporations. *World Investment Report 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production*. New York: United Nations, 1993.
- United Nations. *World Investment Report 1992: Transnational Corporations as Engines of Growth*. New York: 1992.
- Wallerstein, Immanuel. 1988. *The Modern-World System III. The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730-1840s*. New York: Academic Press.

Kan globaliseringen regleras?¹

Att återuppfinna politiken

David Held

Politiska samhällen håller på att förändras. Förändringar är naturligtvis inget nytt inom området. Historien om politiska samhällen är överfull av former och strukturer som växer fram (och bryts ner), från imperier och nationalstater till framväxande regionala strukturer och organisationer för global styrning. Det är emellertid bara en viss uppsättning förändringar som behandlas i denna uppsats: de betydelsefulla, om än ojämnt fördelade, kopplingar som upprättas mellan mänskliga samhällen över tiden, och det sätt på vilket folkens gemensamma framtid och öde i ökande omfattning bestäms av komplicerade processer som sträcker sig utöver deras gränser. Det är mot denna bakgrund som jag ställer frågan: kan globaliseringen regleras?

Redan när man formulerar frågan på detta sätt löper man risk att bli missförstådd. Globalisering innebär utvidgning och intensifiering av sociala, ekonomiska och politiska relationer över regioner och kontinenter. Den är ett flerdimensionellt fenomen som omfattar många olika slags processer och som fungerar på många

¹ Uppsatsen bygger på ett föredrag hållet vid konferensen "Globalizations", anordnad av FRN:s kommitté för globala processer tillsammans med SCASSS och det svenska utrikesdepartementet i Stockholm 21-24 oktober 1998. Jag vill tacka Göran Therborn för hans inbjudan och för värdefulla kommentarer och förslag.

olika tidsskalor (se Held and McGres, *et al.*, 1999). Vissa av processerna – som t.ex. handelns utbredning och utveckling över olika länder, eller massförstörelsevapnets spridning och utbredning bland världens större länder – är redan föremål för intensiv politisk övervakning, kontroll och reglering. Offentliga och privata institutioner, som är verksamma på nationell, regional och global nivå, är djupt involverade i beslutsfattande och reglerande aktiviteter på dessa och många andra områden. Frågan som här behandlas måste därför redan från början definieras närmare. Hänsyn måste åtminstone tas till varierande former av reglering och förändringar i balansen mellan privat och offentlig makt, myndighet och styrning. Ett annat sätt att formulera ämnet för föreliggande uppsats är att fråga vilka framtidsutsikterna är för offentlig reglering och demokratiskt ansvar inom ramen för en intensivare regional och global sammanbindning, och vilka tänkbara förändringar som kan komma att ske i balansen mellan offentlig och privat makt och av regleringsmekanismer med lokal, regional och global räckvidd.

Konventionella politiska kartor avslöjar en mycket speciell uppfattning om den politiska maktens geografi. Kartorna, med sina skarpa gränslinjer och entydiga fält i olika färger, avgränsar landområden inom vilka det antas finnas en odelbar obegränsad och exklusiv suverän stat med internationellt erkända gränser. Det är bara polarområdena som tycks falla utanför pusslet även om vissa kartor anger olika staters krav också på dem. Man bör komma ihåg att sådana kartbilder vid början av innevarande årtusende skulle ha förefallit totalt obegripliga. En snabb granskning av dåtidens begränsade kartografiska kunskaper visar, att även de mest vittberesta civilisationerna skulle haft svårt att förstå detaljerna i den värld vi känner idag. Vid slutet av det första årtusendet var de djupast rotade gamla civilisationerna, i synnerhet den kinesiska, japanska och islamiska, i stort sett separata världar (Fernández-Armesto, 1995: 15-51). Även om de var mycket sofistikerade och komplexa världar, hade de förhållandevis liten kontakt med varandra. Det fanns vissa former av direkt utbyte, t.ex. genom handeln som gick tvärs över kulturer och civilisationer och knöt samman olika samhällens ekonomiska förutsättningar samtidigt som de fungerade som kanaler för utbyte av idéer och tekniska

tillämpningar (Mann, 1986; Watson, 1992; Fernández-Armesto, 1995, Ferro, 1997). Trots det, utvecklades de gamla civilisationerna i stort sett som en följd av "inre" drivkrafter; de var separata och i stor utsträckning autonoma civilisationer som formats av imperie-system som omfattade spridda folk och landområden.

Nya former för politisk styrning åtföljdes av en långsam och mer eller mindre godtycklig utveckling av territoriell politik. Framväxten av den moderna nationalstaten och inlemmandet av alla civilisationer i det mellanstatliga systemet förändrade allt detta, eftersom de skapade en värld som var organiserad och uppdelad i inhemska och utländska riken – den territoriellt avgränsade, nationella politikens "inre värld" och diplomatins, militärens och säkerhetsfrågornas "yttre värld". Även om det inte alls fanns lufttäta väggar mellan dessa båda världar, var de den grund på vilken de moderna nationalstaterna byggde sina politiska, rättsliga och sociala institutioner. Moderna kartografer registrerade och bekräftade den utvecklingen. Från tidigt 1900-tal (den exakta tidpunkten kan diskuteras), började uppdelningen försvagas och alltmer påverkas av regionala och globala flöden och processer.

Under modern tid har det skett förändringar tvärs över olika sociala och ekonomiska världar som samverkat till att skapa unika former för regional och global sammanbindning, mer utbredda och intensivare än någonsin tidigare. De utmanar och omformar våra politiska samhällen och i synnerhet delar av den moderna staten. Förändringarna medför en rad skeenden som kan betraktas som djupa, indikativa strukturella omvandlingar. De omfattar utvecklingen av fenomen som t.ex.

- ◇ regler för mänskliga rättigheter, som gjort att suveränitet i sig i allt mindre grad är en garanti för statlig legitimitet i internationell rätt;
- ◇ internationalisering av säkerhet och transnationalisering av en lång rad program för försvar och materielanskaffning, som bl.a. innebär att vissa särskilt viktiga vapensystem kräver komponenter från många länder;

- ◇ miljöförändringar, framför allt uttunningen av ozonskiktet och global uppvärmning, som belyser de växande begränsningarna för en rent statscentrerad politik;
- ◇ kommunikations- och IT-teknikens revolution som massivt ökat räckvidden och intensiteten hos alla slags socialpolitiska nätverk inom och över statsgränser; samt
- ◇ kapitalmarknadernas avreglering, som förändrat kapitalets makt genom att öppna fler möjliga "utgångar" i förhållande till arbetskraften och staten.

De omfattande konsekvenser som detta sammantaget får för staters regleringsförmåga har varit föremål för het debatt. Det påstås ofta att intensifieringen av globaliseringen har minskat staternas makt. Med det synsättet fungerar sociala och ekonomiska processer framför allt på global nivå och nationalstaterna har i stort sett blivit "beslutsmottagare" (se t.ex. Ohmae, 1990; Gray 1998). Å andra sidan finns det de som är mycket kritiska till ett sådant synsätt och som hävdar att nationalstaten, i synnerhet i mer utvecklade ekonomier, är lika stark och integrerad som någonsin förr (se t.ex. Hirst and Thompson, 1996). Hur har statens makt förändrats under globaliseringen? Har politisk makt givits ny form?

Förändrade former för politisk och ekonomisk makt

Nutidens globalisering håller på att omvandla statens makt och det politiska samhällets beskaffenhet, men varje beskrivning av detta som en enkel förlust eller minskning av nationell makt ger en skev bild av vad som hänt. Även om globaliseringen förändrar förhållandet mellan stater och marknader, är det inte direkt på staternas bekostnad. Stater och offentliga myndigheter startade många av de grundläggande förändringarna, t.ex. avregleringen av kapital under 1980-talet och tidigt 1990-tal. Också inom andra verksamhetsområden har staterna blivit centrala för etableringen av nya

former för transnationellt samarbete; från framväxten av olika slags militärallianser till främjandet av regelverk till skydd för mänskliga rättigheter.

Faktum är, att när det gäller många av statsmaktens grundläggande befogenheter – från förmågan att höja skatter och in-täkter till makten att kasta in sin samlade kraft mot fiender, är staterna (åtminstone inom de flesta länderna inom OECD) lika mäktiga som sina föregångare, om inte mäktigare (Mann, 1997). Å andra sidan har trycket på dem också ökat mycket kraftigt. I den kontexten är det mer meningsfullt att tala om en förändring av statsmakten inom ramen för globaliseringen, än att bara tala om det som hänt som en tillbakagång (Held and McGrew, *et al.*, 1999, slutsatserna). Nationalregeringarnas makt, myndighet och verksamhet förändras, men allt förändras inte i en och samma riktning. Statens rätt att härska inom avgränsade territorier (suveränitet) är långt ifrån ett sammanbrott, även om denna rätts praktiska beskaffenhet – staternas reella förmåga att styra – ändrar form. En ny form för regering och styrning växer fram och ersätter traditionella uppfattningar om statsmakten som en odelbar, territoriellt exklusiv form av offentlig makt. Långt från att leda till ”slutet för staten”, stimulerar globaliseringen en serie strategier för regering och styrning och, i vissa grundläggande avseenden, för en mer aktiv stat.

Ingenstans syns detta bättre än i den ekonomiska globaliserings politiska kontext. Sida vid sida med global ekonomisk förändring har parallella, men skilda politiska förändringar ägt rum, som förskjutit den politiska maktens räckvidd och styrformer. Även om regeringar och stater fortsätter att vara mäktiga aktörer, har de hjälpt till att skapa en rad andra myndigheter och organisationer som de nu delar den globala arenan med. Staten konfronteras med ett oerhört stort antal mellanstatliga organisationer, internationella myndigheter och regelverk som fungerar över olika rumsliga sfärer, och med kvasi-övernationella institutioner som Europeiska Unionen (Held, 1995, kapitel 5 och 6). Icke-statliga aktörer eller transnationella organ tar också mycket aktiv del i global politik. Den här utvecklingen utmanar den konventionella, statsbaserade beskrivningen av världsordningen

och skapar en mycket mer invecklad bild av regional och global styrning. I denna mer komplexa värld, använder stater sin suveränitet och självständighet som insatser i förhandlingar om samordning och samarbete mellan varierande transnationella och internationella nätverk (Keohane, 1995).

Utvecklingen inom områden som politik, juridik och ekonomi antyder att globaliseringen inte alls är ett enda fenomen. Medan det, som tidigare nämnts, är ett flerdimensionellt fenomen som åskådliggör en allmän förändring i organiseringen av mänsklig verksamhet och maktutövning i riktning mot transkontinentala och interregionala modeller, kan förändringen ta olika former och följa olika vägar inom ekonomiska, politiska och andra områden. När det gäller fastställande av makt- och myndighetsförhållanden kan globaliseringen också skapa tendenser som både är motstridiga och komplementära.

Ett exempel: Den globala ekonomin är öppnare, mer flytande och lättflyktig än någonsin tidigare. Ekonomierna är mindre skyddade och internationella marknader reagerar snabbt på ändrade politiska och ekonomiska signaler (se Perraton, Goldblatt, Held and McGrew, 1997). Det är nu svårare att motstå internationella ekonomiska trender än det var under efterkrigstidens första årtionden. Eftersom marknaderna är mer likvida, är de en större källa till instabilitet. Finansiellt och industriellt kapital har större valmöjligheter i fråga om att lämna politiska samhällen och ändrar därmed nationella arbetsmarknaders ekonomiska kontext. I en "uppkopplad värld" ("wired world"), förs störningar dessutom snabbt vidare ut över marknader och samhällen och sprider på så sätt också konsekvenserna av förändringen. Som en följd av detta, blir kostnader och fördelar med att driva viss politik otydligare, vilket i sin tur stimulerar politisk försiktighet, "anpassningspolitik" och förebyggande tillgångsorienterade ("supply-side") ekonomiska åtgärder.

Icke desto mindre har det skett en massiv ökning av regionala och globala styrsystem som övervakar, förmedlar och förvaltar den här utvecklingen. Dessutom växer kraven på hårdare internationell kontroll; från George Soros till World Trade Organization (WTO) och FN. Fler och fler inser behovet av ökat politiskt ansvar,

transparens och öppenhet i beslutsfattandet på internationella, sociala och ekonomiska områden. Det måste dock påpekas att det är långt ifrån klart vilken form sådana initiativ skall ha, och var de ska läggas.

Demokratins omvandling

Dagens globalisering har bidragit till att omvandla det politiska samhällets väsen och framtidsutsikter på flera olika sätt, som förtjänar att beaktas.

För det första: sätet för effektiv politisk makt kan inte längre antas vara nationella regeringar – effektiv makt delas och är föremål för förhandlingar mellan olika krafter och myndigheter på nationell, regional och internationell nivå.

För det andra: uppfattningen om en politisk ödesgemenskap – ett självbestämmande kollektiv – kan inte längre på ett meningsfullt sätt förankras enbart inom enskilda nationalstaters gränser, så som man med större rätt gjorde när nationalstaterna skapades. Vissa av de grundläggande krafterna och processerna som bestämmer våra livsvillkor inom och utöver politiska samhällen ligger i dag utom räckhåll för enskilda nationalstater. Systemet med nationella politiska samhällen finns naturligtvis kvar, men det uttrycks i dag genom komplicerade ekonomiska, organisatoriska, administrativa, rättsliga och kulturella nätverk och processer som begränsar och kontrollerar dess effektivitet. Om dessa processer och strukturer inte erkänns och inordnas i den politiska processen, kan de förbigå eller kringgå det demokratiska statskicket (se Sassen, 1996).

För det tredje: nationell suveränitet har i dag inte helt undergrävt ens i regioner med i hög grad överlappande och delade politiska strukturer; långt därifrån. Staternas verksamhet i alltmer komplicerade globala och regionala system påverkar både deras autonomi (genom att förskjuta balansen mellan politikens kostnader och intäkter) och vissa aspekter av suveräniteten (genom att förändra balansen mellan nationella, regionala och internationella rättsliga ramverk och administrativ praxis). Samtidigt som stor

maktkoncentration fortfarande karakteriserar många stater, är den ofta förankrad i, och uttryckt genom, andra politiska myndighetsområden, som är regionala, internationella och transnationella.

För det fjärde: slutet av 1900-talet kännetecknas av ett betydande antal "gränsproblem" av nya slag, som utmanar distinktionen mellan inhemska och utrikes frågor, interna och externa politiska frågor, nationalstatens suveräna domän och internationella angelägenheter. Stater och regeringar ställs inför frågor som BSE (Bovine Spongiform Encephalopathy, "Galna kosjukan"); spridningen av malaria, användningen av icke förnybara resurser, hanteringen av atomavfall och spridningen av massförstörelsevapen, som inte på ett enkelt sätt kan beskrivas som antingen inhemska eller internationella i traditionella politiska termer. Andra frågor, som t.ex. multinationella företags lokalisering och investeringsstrategi, regleringen av globala finansmarknader, utvecklingen av EMU, hotet mot enskilda länders skatteunderlag som följer på global arbetsfördelning och frånvaron av kapitalkontroll, reser tvivel på om vissa av de traditionella verktygen för nationell ekonomisk politik fortfarande fungerar. De många sambanden mellan nationella politiska samhällen och regionala och globala processer innebär att alla större områden för regeringspolitik kräver engagemang i frågor om gränsöverskridande samordning och kontroll. Det politiska utrymmet för utveckling och arbete för effektiv styrning och ansvar för de politiska makthavarna sammanfaller inte längre med ett avgränsat nationellt territorium.

Tillväxten av gränsöverskridande problem skapar vad jag vill kalla "överlappande ödesgemenskaper", dvs. en situation där enskilda politiska samhällens öde och framtidsutsikter i allt högre grad binds samman (se Held, 1995; 1996; och se även Archibugi, Held and Köhler, 1998). Politiska samhällen är inneslutna i en mängd processer och strukturer som går in i och genom dem och kopplar samman eller delar upp dem i komplicerade konstellationer. Nationella samhällen fattar dessutom inte alls beslut och utformar politik uteslutande för egen del, när de beslutar om frågor som reglering av sexualitet, hälsa och miljö. Nationella

regeringar kan inte längre ensamma bestämma vad som är rätt och riktigt för de egna medborgarna.

Antagandet att man kan förstå politiska samhällens natur och möjligheter genom att bara hänvisa till nationella strukturer och mekanismer för politisk makt är klart otidsenligt. Därför väcks frågor både om hur det ska gå med tanken om politiska samhällen och om var det politiska goda lämpligen skall artikuleras. Om aktören i hjärtat av den moderna politiska diskursen (vare sig det är en person, en grupp eller en regering) sitter insnärjd i en mängd samhällen och jurisdiktioner som överlappar varandra, blir den "rätta" hemvisten för politik och demokrati svår att lokalisera.

Den här frågan är tydligast i Europa, där utvecklingen av EU givit upphov till en intensiv debatt om framtiden för suveränitet och autonomi inom enskilda nationalstater. Men frågorna är viktiga inte bara för Europa och Västvärlden, utan också för länder i andra delar av världen, t.ex. i Ostasien. Länderna i Ostasien måste inse de framväxande problemen – t.ex. rörande AIDS, migration och nya hot mot fred, säkerhet och ekonomisk tillväxt – som går över nationalstaternas gränser. De utvecklas dessutom inom ramen för en växande sammanlänkning över världens större områden, något som kanske bäst illustreras av den ekonomiska krisen 1997-1998 (se Held and McGrew, 1998 och nedan). Denna sammanlänkning är tydlig inom en lång rad områden, från miljö och mänskliga rättigheter till internationell brottslighet. Ostasien är, med andra ord, av nödvändighet en del av en mer global ordning och av många olika maktcentra som formar och bestämmer dess kollektiva öde.

Globala omvandlingar har påverkat vår uppfattning om det politiska samhället och i synnerhet vår uppfattning om det demokratiska politiska samhället. Alltför sällan erkänner man att politiska samhällens rätta natur och form påverkas av de många kopplingarna mellan dem. Hur då, mer konkret?

Valpolitik och valurnor står i centrum av den process genom vilken samtycke och legitimitet ges till regeringar i liberala demokratier. Uppfattningen om att samtycke ger regeringslegitimitet och att nationella val är den lämpliga mekanismen för att med jämna mellanrum ges regeringen myndighet, blir problematisk så

snart man frågar sig vad ett ”relevant samhälle” egentligen är. (Held, 1995). Vilken är den rätta valmanskåren och det rätta området för jurisdiktion för utveckling och genomförande av politiska åtgärder i frågor som t.ex. bekämpning av och åtal för pedofili, upprätthållande av militär säkerhet, avverkning av regnskogar, användning av icke-förnybara resurser, instabiliteten i globala finansmarknader, jakten på personer som begått brott mot mänskligheten och hanteringen och kontrollen av genetisk ingenjörskonst på människor och djur? Under de sista tvåhundra åren har det betraktats som självklart att nationella gränser är den riktiga grunden för gränsdragning mellan individer som inkluderas respektive utesluts från medverkan i beslut som påverkar deras liv. Men om många socioekonomiska processer, och konsekvenserna av beslut som rör dem, sträcker sig utöver nationsgränserna, blir följderna allvarliga inte bara för frågan om samtycke och legitimitet utan för alla demokratins kärnfrågor. Det handlar här om det politiska samhällets beskaffenhet och om hur gränserna för det kan dras; om innebörden i representation och problemet med vem som skall representera vem och varför, liksom om den rätta formen för politisk medverkan – vem skall delta, inom vilka områden och hur? När grundläggande processer faller utanför nationsstatens kategorier, blir traditionella lösningar på den demokratiska teorins och tillämpningens nyckelfrågor alltmer luggslitna.

Tanken om en regering, eller en stat – demokratisk eller av annat slag – kan inte längre enkelt försvaras som lämplig för ett visst, slutet politiskt samhälle eller nationalstat. Tanken på en politisk ödesgemenskap – eller kollektivt självbestämmande – kan inte längre på ett meningsfullt sätt förankras inom någon enskild nations gränser. Vi är tvungna att inse att utbredningen, intensiteten och effekterna av ekonomiska, politiska och miljöprocesser väcker frågor om var dessa bäst kan lösas. Om de mäktigaste geopolitiska och ekonomiska krafterna inte ska lösa många brådskande frågor enbart utifrån sina egna intressen och genom sin makt, måste nuvarande institutioner och redovisningsmekanismer omprövas. I mina skrifter under de senaste åren har jag försökt göra en sådan omprövning genom att föra fram en kosmopolitisk syn på demokratisk styrning.

Det kosmopolitiska projektet

I grunden syftar det kosmopolitiska projektet till att ange principer och institutionella arrangemang som är nödvändiga för att utkräva ansvar från de maktområden och -former som för närvarande faller utanför demokratisk kontroll (se Held, 1995; Held, Archibugi and Köhler, 1998; och jfr Linklater, 1998). Argumentet är att varje statsmedborgare under nästa årtusende måste lära sig att också vara "en kosmopolitisk medborgare", dvs. en person som kan överbygga nationella traditioner, ödesgemenskap och alternativa livsstilar. Medborgarskap i en demokratisk statsform för framtiden kommer troligen att omfatta en växande förmedlande roll; en roll som inkluderar dialog med andras traditioner och diskurser i syfte att bredda de egna ramarna när det gäller uppfattningar och fördomar. Politiska aktörer som kan "resonera utifrån andras utgångspunkter" kan vara bättre rustade att lösa de nya och utmanande, gränsöverskridande frågor och processer som skapar överlappande ödesgemenskaper, och kan kanske till och med finna mer rättvisa lösningar. Det kosmopolitiska projektet hävdar vidare att för att många parallella former för makt ska kunna ställas till ansvar och för att många av de komplicerade frågor som gäller oss alla (lokalt, nationellt, regionalt och globalt) ska kunna regleras på ett demokratiskt sätt, krävs att människor har tillgång till, och medlemskap i, olika politiska samhällen. Med andra ord: ett demokratiskt politiskt samhälle för det kommande årtusendet måste nödvändigtvis betrakta världen som en värld där medborgarna har flera medborgarskap. Inför överlappande ödesgemenskaper måste människor inte bara vara medborgare i sina egna samhällen utan också i de större regioner där de bor och i en större, global ordning. Det kommer helt visst att bli nödvändigt att utveckla institutioner som speglar de många olika teman, frågor och problem som förenar människor oavsett vilken nationsstat de fötts eller vuxit upp i.

Mot denna bakgrund, menar det kosmopolitiska projektet att demokratin måste ses på ett nytt sätt, som en dubbelsidig process. Med dubbelsidig process – eller process för dubbel demokratisering – menas en fördjupning av demokratin inom ett nationellt

samhälle, inbegripet en demokratisering av stater och civila samhällen över tid, kombinerad med en utvidgning av demokratiska former och processer utöver territoriella gränser (Held, 1996). Demokrati i det kommande årtusendet måste låta kosmopolitiska medborgare ha tillgång till, pendla emellan och utkräva ansvar från de sociala, ekonomiska och politiska processer och flöden som går igenom, och omvandlar, deras traditionella samhällsgränser. Kärnan i projektet innebär en nytolkning av legitim politisk auktoritet på ett sätt som kopplar loss den från dess traditionella förankring i fasta gränser och bestämda territorier och i stället definierar den som ett attribut till grundläggande demokratiska arrangemang eller grundläggande demokratisk lagstiftning, som i princip kan vara förankrad i, och bygga på olika självstyrande föreningar; från städer och subnationella regioner till nationalstater, regioner och bredare, globala nätverk. Det är uppenbart att processen för avskiljande redan börjat eftersom politisk auktoritet och legitima former för styrning sprids "under", "över" och "vid sidan av" nationalstaten.

Det tjugoförsta århundradet rymmer många olika former av globalisering. Där finns tillväxten av nyliberal avreglering som betonats så starkt sedan mitten av 1970-talet. Men där finns också framväxten av stora, globala och regionala organisationer som FN och EU. De senare utgör anmärkningsvärda politiska innovationer i staternas historia. FN fortsätter att vara en skapelse av det mellanstatliga systemet men har, trots alla sina begränsningar, utvecklat ett nyskapande system för global styrning som ger betydande internationella fördelar för det allmännas bästa, från flygtrafikkontroll och drift av telekommunikationer till kontroll av smittsamma sjukdomar, humanitär hjälp till flyktingar och visst skydd för miljöer som har global betydelse. EU har, på förvånansvärt kort tid, fört Europa från oredan efter andra världskriget till en värld där suveränitet slås samman på ett växande antal områden av gemensamt intresse. Återigen, och trots sina många begränsningar, EU representerar en ytterst innovativ form för styrning som skapar ett ramverk för samarbete och hantering av gränsöverskridande frågor.

I tillägg till detta är det viktigt att beakta den tillväxt som under innevarande århundrade skett ifråga om internationell lagstiftnings räckvidd och innehåll. 1900-talets former för internationell lagstiftning, från lagar som reglerar krig till sådana som gäller brott mot mänskligheten, miljöfrågor och mänskliga rättigheter, har lagt grunden för något som vi kan betrakta som ett framväxande ramverk av kosmopolitisk lagstiftning – lagstiftning som kringgärdar och avgränsar enskilda staters politiska makt. Stater kan i princip inte längre behandla sina medborgare som de vill, eftersom värderingarna som uttrycks i de internationella lagarna i hög grad bestämmer den politiska maktens natur och form och anger grundläggande standards och gränser som ingen aktör (politisk eller ekonomisk) ska kunna överskrida.

Under 1900-talet har vi också sett att betydande ansträngningar börjat göras för att omforma marknaderna – lagstiftning används för att ändra de grundläggande villkoren och verksamheten i företagen på marknaden. Medan ansträngningar i denna riktning misslyckades när det gällde NAFTA-avtalet, innehåller t.ex. Maastrichtavtalets sociala stadga principer och regler som är förenliga med tankarna på en omstrukturering av vissa aspekter av marknaden. Om den sociala stadgan förverkligas, skulle det i princip kunna förändra arbetsvillkoren, till exempel ifråga om informationsplikt och modeller för samråd med de anställda – på många olika konkreta sätt. Även om bestämmelserna i Maastricht-avtalet inte når upp till vad som vore nödvändigt sett utifrån de standards som gäller för en kosmopolitisk syn på demokrati, lägger det fast nya regleringsformer som man kan bygga vidare på (Held, 1995:239-266).

De föregående exemplen på förändringar i global politik och reglering antyder att även om globalisering är ett mycket omtvistat fenomen, så har den omfattat viktiga initiativ till samarbete när det gäller politik, lagstiftning och ekonomi under 1900-talet. Till sammans skapar dessa ett fäste på vilket en form av globalisering under större ansvar kan byggas. Det kosmopolitiska projektet stödjer en radikal breddning av denna utveckling, så länge som den sker inom ramen för demokratisk offentlig lag, dvs. om den förankras i en långtgående samling demokratiska rättigheter och

skyldigheter. Demokratisk offentlig lag anger standards – rättigheter och begränsningar – som definierar jämlikhet i status när det gäller ett samhälles grundläggande institutioner och organisationer och överlappande ödesgemenskaper. Det kosmopolitiska projektet förespråkar en förankring via en rad åtgärder på kort- och lång sikt, i övertygelsen om att det är genom en process för progressiv, gradvis växande förändring som geopolitiska krafter kommer att bli inbäddade i, och socialiserade in i demokratiska regler och arbetsformer (se Held, 1995, del III).

Vad betyder den här visionen i en kontext som den slags ekonomiska kris som drabbat Indonesien, Ryssland och många andra länder under 1997-1998? Jag vill kort beröra detta genom att behandla några av de ekonomiska och politiska omständigheterna bakom krisen och vissa av de frågor de väcker om politisk reglering och om var demokratisk redovisningsskyldighet lämpligen bör placeras. Avsikten är att visa att det kosmopolitiska synsättet, som jag uppfattar det, får politiska konsekvenser här och nu, och inte bara där och då!

Den explosiva tillväxten i global finansiell verksamhet och de globala finansmarknadernas expansion från 1980-talet och framåt, har förändrat ramarna för nationella ekonomier (se Held och McGrew, *et al.*, 1999, kapitel 3-5). Dagens globala finansverksamhet karakteriseras, som redan nämnts, av att växelkurser, räntesatser och andra priser på finansiella tillgångar är utomordentligt extensiva, intensiva och lätttrörliga. Som en följd av det har nationell makroekonomisk politik blivit sårbar för förändringar av de globala finansiella villkoren. Spekulative flöden kan få snabba och dramatiska ekonomiska konsekvenser på inhemsk ekonomi och finansiella svårigheter, som en enda institution eller sektor i ett land drabbas av, kan få långtgående följder för den övriga globala finansvärlden. När Thailands valuta kollapsade 1997, bidrog det till att värdet på valutorna i Ostasien föll dramatiskt och också på andra framväxande marknader påverkades valutorna negativt. Den snabba flykten av kortfristigt kapital från dessa ekonomier påverkade också aktiebörserna runt om i världen. Eftersom finansmarknaderna var lättflyktiga till sin natur och finansiell information omedelbart spreds mellan världens viktigaste

finanscentra, skapades risker med konsekvenser för hela det globala finanssystemet; risker som ingen enskild regering vare sig kunde sprida eller isolera sig själv ifrån (Held and McGrew, 1998: 229-30).

Ett kosmopolitiskt politiskt angreppssätt när det gäller ekonomi och finanskriser skiljer sig både från liberala marknadslösningar, med deras ständiga krav på att marknaderna ska avlastas och avregleras i hopp om att de då ska fungera bättre i framtiden, och från strategier för nationell intervention, som hävdar överlägsenheten hos nationell ekonomisk planering utan att ta vederbörlig hänsyn till regionala och globala politiska valmöjligheter och initiativ. Vilka mål skulle en kosmopolitisk modell kunna ha?

För det första, krävs en utvidgning av lagstiftning så att marknaderna ges nya ramar som gör att man kan motverka deras villrådighet och de mycket stora sociala kostnader och miljökostnader som de ibland orsakar. De grundläggande reglerna för frihandelsystem måste ändras på subtila och mindre subtila sätt. I sista hand krävs att nya regler – för barnarbete, facklig verksamhet, sociala frågor (som barnomsorg och föräldraledighet) och miljöskydd – införs i form av särskilda paragrafer och villkor för medlemskap i ekonomiska organisationer och handelsorgan. Bara genom nya former för att ge makt och utkräva ansvar genom hela det globala ekonomiska systemet, som supplement och komplement till kollektivavtal och välfärdsinsatser på nationell och regional nivå, kan en ny uppställning komma till stånd mellan ekonomisk makt och demokrati.

För det andra: nya former för ekonomisk samordning är oundgängliga. Organisationer som IMF, Världsbanken, OECD och G7-gruppen arbetar med var sin dagordning; politiken splittras upp. Det är nödvändigt att skapa en ny institution för ekonomisk samordning, som arbetar på både regional och global nivå. Detta är inte så realistiskt som det först kan tyckas, särskilt inte i ljuset av nya multilaterala organ som skapats efter andra världskriget – nu senast WTO. Frågan om var ett sådant nytt samordningsorgan skulle placeras (inom FN, eller någon annanstans?), måste diskuteras. Det avgörande är emellertid att inse att det behövs en ny, transnationell ekonomisk myndighet med förmåga att fatta beslut

om ekonomiska krissituationer, om dynamiken i internationella kapitalmarknader och om den övergripande balansen mellan prioriteringar för offentliga investeringar och utgiftsmönster. En sådan institution skulle ha som uppgift att fylla ett vakuum, dvs. att samordna den ekonomiska politik som förs på global och regional nivå eller inte alls, åtminstone inte av offentliga myndigheter.

För det tredje: det är viktigt att utveckla åtgärder för reglering av de internationella finansmarknadernas flyktighet och deras spekulativa jakt på kortsiktig vinning. Skatter på omsättningen på utländska valutamarknader, bibehållen kapitalkontroll som en politisk valmöjlighet och en betydande ökning av regleringen och transparensen i bankers och andra finansiella institutioners redovisningar, är nödvändiga åtgärder om de internationella kortfristiga kapitalmarknaderna ska kunna bli mottagliga för demokratisk påverkan.

Sådana initiativ måste betraktas som steg på vägen mot ett nytt Bretton Woods-system, ett system som skulle föra in redovisningsskyldighet och reglering i befintliga institutionella mekanismer för samordning av investeringar, produktion och handel. Om detta, för det fjärde, kopplades till åtgärder för att råda bot på de allra svåraste fallen av ekonomiskt lidande, genom en radikal sänkning av många utvecklingsländers skuldbördor och skapande av nya ekonomiska resurser för utvecklingsändamål hos organisationer som IMF och Världsbanken och, kanske (som George Soros föreslagit), genom att skapa nya internationella kreditförsäkringsfonder, skulle grunden vara lagd för att bädda in kapitalismen i en uppsättning demokratiska mekanismer och procedurer.

Ingen av dessa åtgärder kan emellertid ensam lägga grunden för ändamålsenlig demokratisk reglering såvida de inte – för det femte – är fast förenade med åtgärder för att utvidga demokratiska former och processer utöver territorialgränserna. En sådan positiv politik för demokratisering skulle kunna börja i nyckelregioner genom att skapa större transparens och redovisningsskyldighet hos ledande beslutsfattande centra. I Europa skulle det innebära ökad makt för Europaparlamentet och en minskning av det demokratiska underskottet i alla EU:s institutioner. På andra håll i världen skulle det innebära en omstrukturering av FN:s säkerhetsråd, så

att utvecklingsländer fick större inflytande över beslutsfattandet, en fördjupning av redovisningsformerna inom ledande internationella och transnationella offentliga organ, en förstärkning av möjligheterna att upprätthålla regler för mänskliga rättigheter (både socioekonomiska och politiska) och, i sinom tid, skapandet av en ny, demokratisk andra kammare i FN. Sådana mål visar hur man kan lägga grunden till olika former av redovisningsskyldighet på global nivå. De är, i korthet, nödvändiga inslag i vad jag tidigare kallade en kosmopolitisk demokrati. I framtiden måste medborgarna, som lever i överlappande ödesgemenskaper, bli aktiva medborgare inte bara i sina egna samhällen utan också i de regioner där de bor och i en bredare, global ordning.

Slutsatser

Om globalisering syftar på de processer som förstärker en omvandling av hur mänskliga angelägenheter organiseras så att mänsklig verksamhet binds samman och vidgas till att omfatta interregionala och interkontinentala ramar för förändring och utveckling, då måste många av våra mest omhuldade politiska idéer – som tidigare satte nationalstaterna i centrum – stöpas om. En mer ingående belysning av dessa frågor faller utanför ramen för denna korta uppsats, men om vi lever i en värld som kännetecknas av alltfler former för global politik och styrning på alltfler nivåer, står de nationella demokratiska och rättsliga traditionerna inför en djupgående utmaning. Oavsett hur denna utmaning beskrivs mer konkret, bygger den på insikten om att det finns ett samband mellan demokratins natur och kvalitet i ett givet samhälle å den ena sidan, och naturen och kvaliteten av de demokratiska relationerna mellan samhällen å den andra, och om att nya rättsliga och organisatoriska mekanismer måste skapas om demokratin och de politiska samhällena själva skall blomstra.

Det vore fullständigt vilseledande att av detta dra slutsatsen att politiken i lokala samhällen, eller i nationella demokratiska samhällen, kommer att (eller borde) ersättas av nya krafter i den politiska globaliseringen. Antar man det, har man missförstått regio-

nala och globala processers mycket komplexa, föränderliga och ojämnt fördelade effekter på det politiska livet. Vissa problem och politiska program kommer naturligtvis också fortsättningsvis att falla helt på kommuner och nationalstaters ansvar, men andra kommer att visa sig vara angelägna för särskilda regioner och åter andra – som t.ex. miljöfrågor, global säkerhet, världshälsofrågor och ekonomisk reglering – kommer att kräva nya institutionella arrangemang för att kunna lösas. Tester för extensitet, intensitet och komparativ effektivitet kan användas för att sälla och fördela politiska frågor till olika styrvivåer (se Held, 1995:236-7), men oavsett hur sådana frågor sällas, är dagordningen för politisk teori rörande regionala och globala förändringar nu klart uppställd.

Det demokratiska politiska tänkandets historia och tillämpning har kännetecknats av två stora övergångar. Den första ledde till att större medverkan och redovisningsskyldighet infördes för städer under antiken och, ånyo, i renässansens Italien. Den andra medförde förankring av demokratin över stora områden och tidsperioder, genom införandet av representativ demokrati. Från tidig modern tid till slutet av 1800-talet, kunde geografi i princip utan problem förenas med platser som hade politisk makt och myndighet. I dag står vi på tröskeln till en tredje stor övergång (jfr Dahl, 1989). Antingen kan demokratin förankras i städer, nationalstater och bredare, regionala och globala fora, eller komma att betraktas som ett nationellt styrelseskick som blev alltmer otidsenligt för det tjugoförsta århundradet. Valet är, som tur är, fortfarande vårt.

Författarpresentation

David Held föddes 1951 i Storbritannien där han tillbringat större delen av sin barndom. Han utbildade sig också i Frankrike, Tyskland och Förenta staterna.

Han har varit gästforskare i USA, Australien, Canada och Spanien bland andra platser. De senaste fem åren har han regelbundet hållit föreläsningar i många länder kring frågor om demokrati, internationell rätt och globalisering.

David Helds huvudsakliga forskningsintresse inkluderar demokratiteoretiska och empiriska analyser på transnationell och internationell nivå samt studier inom globalisering och global demokratisk påverkan och styrning.

Bland hans böcker kan nämnas:

Demokratimodeller: från klassisk demokrati till demokratisk autonomi. 2., rev. och utvidgade upplaga. Göteborg: Daidalos 1997.

Political theory and the modern state. Polity Press and Stanford University Press, 1987.

Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Polity Press and Stanford University Press, 1995.

Models of Democracy, fully revised, second edition, Polity Press and Stanford University Press, 1996.

Politics at the Millennium: Essays on Democracy and International Affairs, Polity Press, forthcoming 1999.

Global Transformations: Politics, Economics and Culture, co-author, Polity Press and Stanford University Press, forthcoming 1999.

Redigerad bok:

Re-imagining Political Community, with D. Archibugi and M. Köhler, Polity Press and Blackwell Publishers, 1998.

References

Referenser

- Abu-Lughod, J. (1989), *Before European Hegemony*. Oxford: Oxford University Press.
- Archibugi, D., Held, D., and Köhler, M. (eds) (1989), *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Dahl, R. A. (1989), *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fernández-Armesto, F. (1995), *Millennium*. London: Bantam.
- Ferro, M. (1997), *Colonization: A Global History*. London: Routledge.
- Goldblatt, D., Held, D., McGrew, A. G. and Perraton, J. (1997), Economic globalization and the nation-state: shifting balances of power. *Soundings*, 7: 61-77.
- Gray, J. (1998), *False Dawn*. London: Granta.
- Held, D. (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. (1996), *Models of Democracy*. Second Edition. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. and McGrew, A. G. (1998), The end of the old order? *Review of International Studies*, Special Issue: 219-242.
- Held, D. and McGrew, A. G., Goldblatt, D. and Perraton, J. (1999), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. and Thompson, G. (1996), *Globalization in Question*. Cambridge: Polity Press.
- Keohane, R. (1995), Hobbes's dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society. In Holm, H. H. and Sorensen, G. (eds.), *Whose World Order?* Boulder Col.: Westview Press.

- Linklater, A. (1998), *The Transformation of Political Community*. Cambridge: Polity Press.
- Mann, M. (1986), *The Sources of Social Power*, vol. I. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1997), Has globalization ended the rise and rise of the nation-state? *Review of International Political Economy*, 4,3: 472-96.
- Ohmae, K. (1990), *The Borderless World*. London: Collins.
- Perraton, J., Goldblatt, D., Held, D. and McGrew, A. (1997), The globalization of economic activity. *New Political Economy*, 2(2): 257-277.
- Sassen, S. (1998), *Globalization and its Discontents*. New York: The New Press.
- Watson, A. (1992), *The Evolution of International Society*. London: Routledge.



Kan internationella organisationer vara demokratiska?

En skeptikers synvinkel¹

Robert A. Dahl

Kan internationella organisationer, institutioner och processer vara demokratiska? Jag hävdar att de inte kan det. Alla argument i den riktningen väcker frågan "Vad är demokrati?" eller, snarare "Vad menar jag med demokrati"? Om jag kan tala om vad demokrati är, kan jag rimligen också säga vad demokrati inte är eller, med andra ord, vad som inte är demokrati.² Kort sagt: en internationell organisation är inte och kan troligen aldrig bli demokratisk.

Demokrati

Att säga vad som är demokrati och inte, är långt svårare än vi skulle vilja att det vore. Detta har många orsaker; här skall jag ta upp tre.

¹ Jag vill tacka Martin Gilens för data om opinionen i USA och Bernt Hagtvet och Rune Premfors som skickat mig publicerade och opublicerade artiklar om folkomröstningarna om EU-medlemskap i de nordiska länderna och Österrike.

² För en annan syn på frågan, se Philippe C. Schmitter och Terry Lynn Karl, "What Democracy Is... And Is Not", *Journal of Democracy* 2, No. 3 (spring 1991).

För det första har begreppet demokrati, som vi alla vet, använts – och används fortfarande – urskillningslöst.³ Även om ordet oftast används för att beteckna en form av styre, är det inte begränsat till det. Dessutom, är begreppet styre i sig mycket oklart. Det är inte bara stater som har styrelser, det har också företag, fackföreningar, universitet, kyrkor, frivilliga organisationer och andra mänskliga organisationer i en ändlös rad, från familjer och stammar till internationella organisationer, ekonomiska, militära, juridiska, kriminella organisationer, osv. Också när ordet demokrati tillämpas på regeringar och begränsas till staters regeringar, har begreppet flera komplexa dimensioner.⁴ Begreppet används alltså i dagligt tal med oerhört många olika innebörder, faktiskt så många att det också använts för att beteckna diktatur.⁵

För att förklara varför internationella institutioner och processer kommer att vara odemokratiska, ska jag här enbart behandla två av demokratins otaliga aspekter. Dessa är demokrati som ett system för folklig kontroll över regeringspolitik och beslut och demokrati som ett system av grundläggande rättigheter.

³ I en förbisedd men utomordentlig analys av innebörden i begreppet demokrati, ger Jens Christophersen oss dussintals olika tillämpningar, flera från berömda författare, och många är inbördes oförenliga. Jens A. Christophersen, *The Meaning of Democracy* (Oslo: Universitetsforlaget, 1966).

⁴ I mitt eget arbete tycks det mig som om en minimalt sammanhängande och ändamålsenlig bedömning kräver beskrivningar av ideala kriterier, deras moraliska rättfärdigande, olika former av existerande politiska institutioner som vi kallar demokratiska (dvs. mer eller mindre demokratiska jämfört med idealet), främst demokratisk polyarki, och några omständigheter som gynnar eller missgynnar reella demokratiska politiska systems framväxt och stabilitet.

⁵ ”Det tydligaste exemplet”, enligt Christophersen, ”är Babeufs påstående att begreppen ’demokrati’ och ’Robespierrism’ var identiska och att det senare betecknade en revolutionär diktatur, eller ett strikt och skoningslöst styre i ett revolutionärt nödläge, där det gällde att krossa allt som stod i vägen för revolutionens seger.” (Ibid., s. 304). Lenin och hans anhängare satte också likhetstecken mellan proletariatets diktatur och demokrati, eller proletär demokrati.

När vi betraktar demokratin ur den första och troligen vanligaste synvinkeln, tillskriver vi begreppet innebörden 'styre genom folket', eller snarare genom 'demos', med ett styre som är lyhört för folkets önskemål och ansvarigt inför det; en suverän myndighet som fattar beslut i viktiga politiska frågor antingen direkt i folkförsamlingar eller indirekt genom sina representanter som lottats fram eller, i moderna demokratier, röstats fram.

När vi betraktar demokratin ur den andra synvinkeln, tolkar vi begreppet som något som ger en stor mängd rättigheter av minst två olika slag. Det ena består av rättigheter, friheter och möjligheter som är avgörande för folklig kontroll och de demokratiska institutionernas funktion, som exempelvis yttrande- och mötesfrihet. Det andra utgörs av ett brett panorama av rättigheter, friheter och möjligheter som, även om man inte kan säga att de är absolut nödvändiga för att demokratiska institutioner skall fungera, tenderar att utvecklas hos ett folk som styr sig självt demokratiskt. Det handlar då om rättigheter som t.ex. rätt till privatliv, egendom, minimilön, frihet från diskriminering i arbetslivet och liknande.

Man kan värdesätta demokratin ur båda dessa synpunkter eller, troligare, från båda, och givetvis också av många andra skäl. Oavsett vilket, kommer jag här främst att ta upp det första perspektivet, dvs. demokratin som system för folklig kontroll över en regerings politik och beslut⁶ och jag ska lägga fram flera skäl till varför jag menar att oavsett vilken slags styrform som dominerar i internationella organisationer så kommer de inte att kunna betraktas som demokratiska i meningen underkastade folklig kontroll. Det berömda "demokratiunderskottet" som har diskuterats så mycket kommer knappast att bli mindre i EU och på andra håll kommer underskottet nog att bli långt större.

Det andra problemet när man anger vad som är demokrati och inte, är att avgöra hur och var man skall sätta gränsen. Det är inte särskilt meningsfullt att behandla demokrati som om vi skulle kunna ange en skarp, tydlig skiljelinje mellan demokrati och icke-

⁶ Även om en mer ingående analys skulle vinna på skarpare distinktioner, kommer jag att använda begreppen politik, beslut och policybeslut som synonymer.

demokrati. Pondera att vi hade två skalor för demokrati, ungefär som vi har för att mäta temperatur. Den ena skulle starta från ett teoretiskt system som är perfekt, eller idealmodellen för demokrati, och sluta på ett teoretiskt system som är fullständigt odemokratiskt. Den andra skulle gå från faktiska eller i dag befintliga system, som i tillräckligt hög grad uppfyller de ideala demokratiska kriterierna för att kunna kallas demokratier, till de mest extrema icke-demokratiska system som vi kunnat observera i mänsklig erfarenhet. Som jämförelse kan man tänka sig en termometer för mätning av lufttemperatur och en annan som går från absoluta nollpunkten till vattnets kokpunkt. Om vi skulle lägga dessa två "demokratitermometrar" bredvid varandra, skulle system i toppen av termometern som mäter faktisk demokrati med största säkerhet ligga under det högsta värdet på termometern för idealdemokrati. På samma sätt skulle det utan tvivel se ut i botten. Var på skalan kan vi rimligen sätta gränsen som skiljer demokratiska politiska system från icke-demokratiska? Tyvärr är det inte lika lätt att fastställa gränsen mellan demokrati och icke-demokrati, som det är att ange vattnets fryspunkt. Icke desto mindre, och även om gränsvärdet är ganska otydligt, vill jag påstå att internationella system kommer att hamna under alla rimliga gränsvärden för demokrati.

En tredje svårighet när det gäller att definiera demokrati uppstår därför att praktiskt taget alla demokratiska system, kanske med undantag för några mycket små kommittéer, behöver, ja till och med kräver delegering av makt och myndighet. Medborgarna delegerar vissa beslut till andra. Storlek och komplexitet gör delegering absolut nödvändig. Trots alla sina ansträngningar att bibehålla stormötets auktoritet var till och med atenarna tvungna att ta till delegering. I moderna, representativa demokratier, eller vad jag ibland kallar polyarkier, förekommer delegering i en oerhörd utsträckning. I teorin löper delegeringen från folket till dess valda representanter och vidare till administratörer på toppnivå för att sedan vandra ner genom den omfattande byråkratiska hierarkin. Frågan om i vilken utsträckning folket faktiskt kontrollerar viktiga beslut har naturligtvis varit en mycket omstridd empirisk, för att inte säga en avgörande ideologisk fråga. Jag tror

ändå vi kan vara överens om, att i praktiken kan delegeringen vara så långtgående att den driver det politiska systemet över det demokratiska gränsvärdet.⁷

Jag tror att detta sannolikt är vad som sker i internationella organisationer och institutioner, inklusive Europeiska unionen (EU).

Problemet

En demokrat kanske skulle säga att om mitt antagande kan visas vara riktigt, så kan vi inte med gott samvete stödja demokratiska länders delegering av makt och myndighet till internationella organisationer och institutioner. Men det svaret duger inte. Både i demokratisk teori och praktik lurar här ett grundläggande dilemma, till hälften dolt och vanligen precis utom synhåll. Om allt annat hålls mer eller mindre oförändrat, ger en mindre demokratisk enhet den vanliga medborgaren större möjligheter till medverkan i ledningen än vad en större enhet gör. Men ju mindre enheten är, desto troligare är det att den inte har förmåga att effektivt ta sig an flera frågor av betydelse för medborgarna. För att hantera sådana bredare frågor, måste den demokratiska enheten utvidgas, men då minskas medborgarens möjligheter till reell medverkan. För att uttrycka det friare, kan man säga att även om din styrelse får större kontroll över problemet, minskar din egen förmåga att kontrollera styrelsen.

I extremfallet, exempelvis en demokratisk enhet om 20 personer, skulle man kunna ge varje medlem obegränsade möjligheter till medverkan i beslutsfattandet och det skulle bara behövas begränsad om ens någon delegering. Flertalet av de problem som är mest angelägna för medlemmarna skulle en sådan styrform emellertid inte kunna hantera effektivt. I den andra extremen,

⁷ Guillermo O'Donnell skiljer mellan "demokratiska" system där ämbetsmännen ställs till ansvar av väljarna genom allmänna val å ena sidan, och "delegerade" system där ämbetsmännen är ansvariga inför varandra. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, no. 1 (January 1994): 56-69.

skulle en världsregering kunna skapas för att hantera problem av universell omfattning, som fattigdom, svält, hälsovård, utbildning och miljö. Men den skulle innebära att den vanlige medborgarens möjligheter att effektivt delta i världsregeringens beslutsfattande skulle bli näst intill obefintliga. Att i ett sådant fall tala om att "delegera myndighet" skulle bara vara att slå blå dunster i ögonen på folk, till nytta enbart för de styrande.⁸

Optimister och skeptiker

Under senare delen av 1900-talet har detta dilemma återuppstått på grund av den ökande användningen av internationella organisationer, institutioner och processer för hantering av frågor som ligger bortom enskilda länders regeringars förmåga. Därmed uppstår alltså frågan: i vilken utsträckning kan de idéer och metoder, som ligger till grund för demokratiskt styre, överföras på internationella organisationer, institutioner och processer? De som tror att demokratin kan utvidgas till den internationella sfären ger ett optimistiskt svar. Internationella institutioner inte bara bör, utan kan faktiskt demokratiseras.⁹ Den motsatta ståndpunkten intas av skeptiker som Phillippe Schmitter, som hävdar att inte ens inom "den framväxande europolitiken" (som definitivt är det mest lovande internationella området för demokratisering) är det troligt att det kommer att utvecklas ett demokratiskt politiskt system

⁸ För min tidigare forskning kring detta dilemma, se "The City in the Future of Democracy" i *American Political Science Review* 61, nr 5 (December 1967); 953-970. Robert A. Dahl och Edward R. Tufte, *Size and Democracy* (Stanford: Stanford University Press, 1973) 13ff. Democracy and Its Critics (New Haven: Yale University Press, 1989): 317 ff, och *passim*. "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation" i *Political Science Quarterly* 109 (Spring 1994): 23-34.

⁹ Daniele Archibugi och David Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy, An Agenda for a New World Order* (Cambridge: Polity Press, 1995) och David Held *Democracy and the Global Order, From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Stanford: Stanford University Press, 1995).

som också kan erkännas som sådant.¹⁰ Av skäl som jag här kommer att presentera delar jag Schmitters skepsis, även om jag går en delvis annan väg för att nå likartade slutsatser.

Min skepsis gäller inte bara EU, utan i än högre grad internationella organisationer i allmänhet. Jag menar inte att vi bör förneka fördelarna med internationella organisationer och institutioner. Fördelarna kan ibland också inbegripa stöd för utveckling av demokrati i odemokratiska länder. Jag tror emellertid att vi öppet måste erkänna att internationellt beslutsfattande inte kommer att vara demokratiskt. Svaret på frågan om huruvida kostnaderna, mätt i förlust av demokratiska värden, uppvägs av vinster som mäts med andra värderingar, och kanske även av vinster i fråga om demokratisering av odemokratiska länder, beror naturligtvis bl.a. på hur man värderar demokrati. Övergripande bedömningar blir rimligen antingen urvattnade eller högst kontroversiella. Den enda poäng jag vill framhålla här är emellertid att internationella policybeslut normalt inte kommer att fattas i demokratiska former.

Mitt argument är rakt och enkelt. I demokratiska länder,¹¹ där demokratiska institutioner och metoder är väletablerade sedan lång tid tillbaka och där det, så vitt vi efter bästa förmåga kan bedöma, finns en tämligen stark demokratisk, politisk kultur, är det välkänt att medborgarna har svårt att utöva effektiv kontroll över många avgörande utrikespolitiska beslut. Vilka skäl har vi då för att tro, att medborgare i olika länder som ingår i internationella system någonsin ska kunna få samma grad av inflytande och kontroll över besluten där, som de i dag har i sina egna länder?

¹⁰ Philippe C. Schmitter, *Is It really Possible to Democratize the Euro-Polity* (januari 1996, opubl.)

¹¹ För att undvika en överbelastning av definitioner utesluter jag en diskurs om vad jag menar med ett "demokratiskt land". Olika forskare som använder liknande men inte identiska kriterier tenderar att enas om samma lista över länder. Jag använder här begreppet helt enkelt med hänvisning till de ca 20 länder där de politiska, polyarkiska institutionerna, som jag beskrivit dem på annat håll, funnits sedan 1950 eller längre och andra länder där de nu befinner sig på ungefär samma nivå som i dessa "gamla" demokratier.

Utrikespolitik och folklig kontroll: standardversionen

Forskare och andra kommentatorer har länge sett att utövandet av folklig kontroll över utrikespolitiska beslut innebär oerhörda problem. Ta USA som exempel. I standardversionen ¹² ligger utrikespolitiken bortom de vanliga medborgarnas liv, erfarenheter och kunskaper. Även om små, ”uppmärksamma” grupper kan finnas, ”inför vilka elitens diskussioner och kontroverser utspelar sig” finns det oerhört många medborgare som saknar kunskaper om utrikespolitik, i synnerhet om man talar om djupare kunskaper.¹³ Konkret erfarenhet, personlig kännedom, sociala och yrkesmässiga kontakter, kunskap om relevant historia, data och trender saknas helt eller är svaga och ersätts, om ens alls, av förbiflimrande bilder från radio, TV och tidningsnotiser. Dessutom innebär internationella frågors komplexa natur ofta att de hamnar utanför många medborgares, eller de flestas, omedelbara fattningsförmåga. Slutsatsen är att avgörande utrikespolitiska beslut vanligen fattas av

¹² Den klassiska och fortfarande relevanta studien av detta har gjorts av Gabriel Almond i *The American People and Foreign Policy* (New York: Harcourt Brace, 1950).

¹³ I undersökningar i USA från 1930-1994, ställdes 553 frågor rörande utrikespolitik. Av dessa ”besvarades 14% korrekt av minst tre fjärdedelar av de utfrågade... Ytterligare 28 % av frågorna besvarades korrekt av mellan hälften och tre fjärdedelar av de tillfrågade... Mer än hälften av frågorna besvarades av mindre än hälften av de tillfrågade. Enbart en fjärdedel till hälften av de utfrågade kände till de områden frågorna gällde. På 1940-talet, fanns bland frågorna sådana som gällde Sveriges och Jugoslaviens styrelseskick... och att USA skickade militär hjälp till Grekland. Nästan en fjärdedel av frågorna, slutligen, kunde besvaras av färre än 25% av de tillfrågade. Bland förhållanden som var föga kända ingick kunskap om att USA på 1940-talet delade med sig av information om atombomben till England och Kanada, hur många soldater som dödats i Vietnam på 1960-talet, hur stor andel av den federala budgeten som går till internationellt bistånd på 1970-talet...” Michael X. Delli Carpini and Scott Keeter, *What Americans Know About Politics and Why It Matters* (New Haven: Yale University Press), 1996:82-86.

politiska eliter utan större påverkan från, eller ansvarsskyldighet gentemot, majoriteten av medborgarna.¹⁴

USA:s beslut i slutet av 1993 att anta NAFTA-avtalet¹⁵ stämmer mycket väl med mönstret. En vecka innan omröstningen om NAFTA skulle ske i representanthuset, var 79% av de tillfrågade i en CBS/New York Times-undersökning osäkra, eller visste inte, om deras kongressledamot var för eller emot NAFTA.

Vissa amerikaner hade starka känslor i fråga om NAFTA. Men den stora majoriteten vare sig förstod eller brydde sig tillräckligt om avtalet för att bli väl insatta i det. Som en följd av det, neutraliserades den allmänna opinionen effektivt och fick föga inflytande över det slutliga beslutet.¹⁶

Amerikanerna är inte unika.¹⁷ Är det t.ex. realistiskt att vänta sig att medborgare i europeiska länder ska bilda sig välgrundade uppfattningar om den Europeiska monetära unionen och dess önskvärdhet? I en ledare i *The Economist* noterades nyligen att

¹⁴ Jag kommer att använda begrepp som politiska eliter, policyeliter och politiska ledare och aktiva trots att de saknar precision. Almond urskiljer fyra typer av eliter inom utrikespolitiken: politiska eliter, administrativa och byråkratiska eliter, intresseeliter och kommunikationseliter (139 ff). Den bredare termen "politisk klass" som i stor utsträckning används i Italien (*la classe politica*), och som skulle vara användbar, används alltför sällan i engelska språket för att vara till hjälp här.

¹⁵ NAFTA = North American Free Trade Agreement, frihandelsavtal mellan Kanada, USA och Mexiko. (Övers. anm.)

¹⁶ Neil S. Newhouse and Christine L. Mathews, "NAFTA Revisited: Most Americans Just Weren't Deeply Engaged", *The Public Perspective, A Roper Center Review of Public Opinion and Polling* (January/February 1994): 31-32. Guy Molyneux, "NAFTA Revisited: Unified 'Opinion Leaders' Best a Reluctant Public", *Ibid.*: 28-30.

¹⁷ Det är svårt att avgöra om amerikanerna är mindre informerade i utrikespolitiska frågor än medborgare i vissa europeiska länder, eftersom skillnaderna i medborgarnas kunskap i olika länder tycks vara så beroende av vilka frågor det gäller. Se tabell 2.8 och tabell 2.9 i Delli Carpini och Keeter, s. 90-91.

... den offentliga debatten om EMU har varit sorgligt liten över hela Europa. I stället för att diskutera med argument, har för- och motståndarklanerna helt resolut ignorerat varandra.¹⁸

Ett svar på denna standardredovisning skulle kunna vara "Än se'n då?" Om den genomsnittlige medborgaren inte är intresserad av utrikespolitiska frågor och inte kompetent att bilda sig underbyggda uppfattningar, är det väl lika bra att överlämna frågorna till politiska ledare och aktiva? Det finns emellertid minst två svårigheter med det svaret.

Vi kan se det som ett axiom att praktiskt taget alla beslut som alla regeringar fattar, också demokratiska regeringar, är till nackdel för vissa personer. Om de leder till fördelar ger de också nackdelar. Om resultatet av utbytet mellan för- och nackdelar vore desamma för alla, skulle bedömningar i samband med kollektiva beslut vara mer eller mindre identiska med dem som ligger till grund för individuella beslut. Men utbytet är inte detsamma för alla. Normalt fördelar sig vinster och förluster ojämnt bland dem som påverkas av ett beslut. Därmed ställs vi inför de eviga frågorna: Vilket är det bästa beslutet? Vem är bäst lämpad att avgöra det? Hur?

En del av det eviga svaret är att de rätta kriterierna för regeringsbeslut är det allmänna bästa, allmänhetens intresse, det gemensamma bästa och andra liknande, men kanske inte i strikt mening likvärdiga formuleringar. Som vi vet är det emellertid oerhört svårt att definiera det allmänna bästa och hur det ska uppnås.

Föreslagna lösningar på problemet med det allmänna bästa ser ut att kunna grovt fördelas mellan två kategorier: Den ena utgår från innehåll (substansen), den andra från proceduren. Substantiella lösningar erbjuder kriterier som t.ex. lycka, välfärd, välstånd, nytta eller liknande, ett meter- eller viktmått som kan summeras eller läggas samman för berörda personer, och en fördelningsprincip för att avgöra vad som utgör en rättvis eller motiverad fördelning av det goda mellan individerna. Procedurlösningar erbjuder en process med vars hjälp det är möjligt att fatta och validera be-

¹⁸ "The Wrong Design", *The Economist*, December 14, 1996, s. 17.

slut, t.ex. majoritetsstyre eller en fullständig demokratisk process, förmyndarskap eller domstolsbeslut osv. Vid en närmare granskning finner man emellertid att det inte går att tala om antingen substanslösningar eller procedurlösningar. De förutsätter nämligen varandra. Substantiella lösningar förverkligar inte sig själva, de kräver procedurer för att det innehållsmässigt bästa resultatet skall läggas fast, och eftersom procedurer, demokratiska sådana inräknade, är medel för att nå mål och inte mål i sig själva, är deras berättigande beroende av mer än rent procedurbaserade värderingar.

I praktiken ifrågasätts alla substantiella lösningar, till och med i mycket hög grad. Ingen lösning blir allmänt accepterad, kanske med undantag för rent formellt, som t.ex. Paretos optimalitet, eller det bästa möjliga för det största antalet. I frånvaron av fullständig enighet om substantiella kriterier tenderar många människor i demokratiska länder att betrakta procedurlösningar som tillräckliga, åtminstone för det mesta. Det vill säga att om vi inte kan komma överens, får majoriteten avgöra, om inte direkt så genom våra representanter. För att vara godtagbart krävs att majoritetsbeslutet inte bara fattas på föreskrivet sätt utan också faller inom några allmänt accepterade gränser för rättigheter, friheter, minimistandard för rättvisa etc.¹⁹

Som praktiskt problem, skulle svårigheten att fastställa det allmänna bästa vara lättare att lösa i en politisk enhet som innehåller en ytterst homogen befolkning. Vid fullständig homogenitet skulle skillnaderna ifråga om effekten av kollektiva beslut försvinna. Absolut homogenitet nås naturligtvis sällan, om någonsin, ens i en så liten enhet som familjen. Under alla förhållanden, går en politisk enhets växande storlek vanligen hand i hand med en ökande mångfald av intressen, mål och värderingar bland människorna i

¹⁹ Diskussionsprocessen i demokratiskt beslutsfattande, som uppmärksamats alltmer av demokratiteoretiker, kan ses som en avgörande procedur, nödvändig för att demokratiska beslut ska kunna rättfärdigas innehållsmässigt. Se Amy Gutmann och Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement* (Cambridge: Harvard University Press, 1996), och James Fishkin, *Democracy and Deliberation* (New Haven: Yale University Press, 1991).

enheten. När en demokratisk enhet utvidgas till att omfatta nya landområden och folk, är det därför troligt att folket (demos) blir mer heterogent. Mångfalden tenderar i sin tur till att öka antalet möjliga politiska intressen och klyftor baserade på skillnader i ekonomisk ställning, språk, religion, region, etnisk identitet eller rasidentitet, kultur, nationell tillhörighet, historiska minnen, organisationssympatier osv.

I takt med att antalet individer och mångfalden av intressen ökar, blir begreppet det allmänna bästa, eller allmänintresset, allt mer problematiskt. De kognitiva och emotionella hinder jag nämnde tidigare gör det svårare för medborgarna att uppfatta och förstå andra medborgares förhållanden, villkor, behov, önskemål, mål och syften, när dessa andra är avlägsna från dem själva i avgörande aspekter. Även om de bildar sig en uppfattning i frågorna, är deras motivering att agera till förmån för de avlägsna andra svag eller obefintlig, om ett sådant agerande skulle ske på egen bekostnad eller medföra nackdelar. Altruism är ovanlig utanför gränserna för individernas egna privata intressen och hos många människor är oegennyttan ett alltför bräckligt tillstånd för att man ska kunna räkna med den. Sammanfattningsvis är enighet omöjlig att uppnå i större grupper av människor med olika och motstridiga mål, förhoppningar, intressen och syften. Man kan vänta sig oenighet om vilken som är den bästa politiken och medborgarmoralen är en alltför klen företeelse för att kunna väga tyngre än enskilda intressen eller gruppintressen.²⁰

Om det gick att rationellt visa på det allmänna bästa när det gäller utrikespolitiska frågor; om eliterna, i sann Platonsk anda besatt nödvändig rationalitet och tillräcklig moral för att agera enligt sin kunskap om det allmänna bästa, och om vanliga medborgare inte hade några uppfattningar eller hade uppfattningar som

²⁰ Jag har vidareutvecklat denna fråga i "Dilemmas of Pluralist Democracy: The Public Good of Which Public?" i Peter Koslowski (ed), *Individual Liberty and Democratic Decision-making* (Tübingen: J.C.B. Mohr, 1987): 201-14 och "Is Civic Virtue a Relevant Ideal in a Pluralist Democracy?" i Susan Dunn och Gary Jacobsohn (eds.), *Diversity and Citizenship* (Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 1995).

kunde bevisas strida mot deras eget bästa, så skulle man kunna argumentera för en modell som innebär att beslutsfattandet i utrikespolitiska frågor överläts till politiska ledare och aktiva. Men när det gäller internationella frågor kan det allmänna bästa logiskt ifrågasättas, i lika hög grad som när det gäller inrikespolitiska frågor, och vi har ingen anledning att tro att eliternas uppfattningar i någon bevislig mening är objektivt korrekta. Ändå innebär tyngden av elitens konsensus och svagheten i övriga medborgares synpunkter, att en stor grupp medborgares, troligen en majoritets, intressen och perspektiv blir otillräckligt företrädda vid besluten. Uppfattningar som skulle kunna stärkas bland vanliga medborgare, om dessa uppfattningar fördes fram mer effektivt i politiska diskussioner och debatter, förblir outtalade. Vanliga medborgare får knappast möjlighet att diskutera alternativen, även om eliten gör det. Om medborgarna hade fått bättre förståelse för sina intressen och om deras synpunkter utvecklats, uttryckts och mobiliserats i högre utsträckning, hade kanske besluten blivit andra.

Dessa förhållanden föreligger troligen oftare i utrikespolitiska frågor än i inrikespolitiska. Ibland föredrar eliterna ett av flera huvudalternativ; många medborgare är förvirrade, har vaga uppfattningar eller inga alls, och de som har någon kan föredra ett annat alternativ, som politiska ledare och aktiva motsätter sig. Den allmänna debatten blir därför ensidig och ofullständig och i slutänden är det de politiska ledarnas och aktivisternas intressen som väger tyngst.

Att ge en tillfredsställande redogörelse för de empiriska bevis som styrker detta antagande skulle vara ett mycket omfattande åtagande, i synnerhet om man ville försöka jämföra erfarenheter från olika demokratiska länder. Det bästa jag kan erbjuda är flera, en smula spridda bevis.

- Som jag redan nämnt, tycks USA:s beslut om NAFTA falla väl in i mönstret.

- Under perioden 1973-1991, var stödet för ett enat Europa avsevärt större bland ”opinionsledare” än bland icke-ledare i tolv europeiska länder.²¹

På grundval av belägg för förändringar av stödet över tid, drar en författare följande slutsats:

... ett system för internationell styrning som EG kan inte påräkna stöd om det inte finns politiska ledare och aktiva, politiska partier och en uppmärksam allmänhet som engagerar sig för det. Detta, i sin tur, gör emellertid inte den europeiska integrationsprocessen oberoende av en bred opinion. Tvärtom: eftersom det krävs stöd och legitimitet måste eliter och politiska aktörer arbeta för att säkerställa detta.²²

Den reviderade standardversionen: tillfällig aktivering

I standardversionen tenderar eliternas uppfattningar att dominera, i synnerhet när de är någorlunda överens. Men anta att den politik de är överens om uppfattas som skadlig för, eller ett hot mot en stor mängd medborgares intressen, mål och välfärd. Vi behöver bara erinra oss Vietnamkriget, där USA:s politik från börjat utformades uteslutande av ”the best and the brightest”, eliternas elit, tills dess att slöseriet med människoliv och krigets meningslöshet blev så tydligt att det skapade ett kraftigt motstånd hos allmänheten och en växande klyfta bland politiska ledare och aktiva. Vid sådana tillfällen är politiska ledare och aktiva djupt splittrade, de vanliga medborgarna aktiva, stora grupper tar tydlig ställning till

²¹ Bernhard Wessels, ”Support for Integration: Élite or Mass Driven?” i Oskar Niedermayer and Richard Sinnott, (eds), *Public Opinion and International Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995):137-162. Tabellerna 7.2 och 7.3, s. 143-4.

²² *Ibid.*, s. 162.

utrikespolitiken och den allmänna opinionen får utomordentligt stort inflytande över avgörande utrikespolitiska beslut.²³

Det är missvisande att, exempelvis, säga att amerikanerna aldrig engagerar sig i utrikespolitiska frågor. I svaren på Gallups standardfråga "Vilket anser du vara det största problem landet står inför i dag?" placerade amerikanerna utrikespolitiken högst i ca en tredjedel av de 150 opinionsundersökningar som gjorts från 1935 till 1985. Minst en gång vart artonde år under den femtioårsperioden, angav man utrikespolitiken som viktigast. Utrikespolitikens betydelse ökade naturligtvis kraftigt under krigen: andra världskriget, Koreakriget, Vietnam. Sammanfattningsvis var svaren naturliga under de aktuella omständigheterna.²⁴ Medan stödet för krigsinsatsen under andra världskriget var brett, både bland eliterna och allmänheten, sackade elitens uppfattning efter allmänhetens under krigen i Korea och Vietnam, åtminstone inom vissa mycket inflytelserika kretsar.

²³ John H. Aldrich, John L. Sullivan, och Eugene Bordiga, "Foreign Affairs and Issue Voting: Do Presidential Candidates 'Waltz Before A Blind Audience'?" *American Political Science Review* 83, Nr. 1 (March 1989): 124-141.

²⁴ Under 1939 började den amerikanska allmänhetens intresse att flyttas från inrikespolitik till utrikespolitik och hamnade på första plats efter Hitlers invasion av Polen. Frågan ersattes vid slutet av andra världskriget av inrikespolitiska frågor, vilka i sin tur ersattes av oro över Kalla kriget i slutet av 1940-talet. "Från den tidpunkten till tidigt 60-tal dominerade utrikespolitiska frågor allmänhetens intresse och placerades först i 48 av 56 undersökningar, ofta av över 50 % av de tillfrågade... 1963 bröts utrikespolitikens dominans av den framväxande medborgarrättsrörelsen... tills den på nytt, genom Vietnamkriget, återtog förstaplatsen 1965. Mellan 1960 och 1970, dominerade Vietnamkriget och andra internationella frågor allmänhetens intresse. Det enda undantaget inträffade i augusti 1967, då raskravaller förde fram frågan om samhällskontroll... Med några få undantag har ekonomin fullständigt dominerat allmänhetens intresse under de senaste 10 åren (1974-1984), ofta för mer än 60 % av de tillfrågade." Tom. W. Smith, "The Polls: America's Most Important Problems, Part I: National and International" *Public Opinion Quarterly* 49: 1985: 264-274.

I Europa har frågor i samband med ett lands förhållande till EG/EU medfört att stora delar av väljarkåren aktiverats politiskt.²⁵ Heta känslor har väckts och djupa klyftor uppstått inom befolkningen i allmänhet, ibland i opposition mot de uppfattningar som härskat bland politiska ledare och aktiva. Den politiska mobiliseringen och de skarpa motsättningarna blev särskilt tydliga under folkomröstningen om medlemskap i EG i Norge år 1972, i folkomröstningen om ratificering av Maastrichtavtalet i Frankrike år 1992 och i både Norge och Sverige under folkomröstningarna om medlemskap i EU år 1994. I dessa fyra folkomröstningar var medborgarna lika djupt oeniga om vad som skulle vara bäst för dem själva och landet, som de kan vara i olika inrikespolitiska frågor. I den franska folkomröstningen om Maastricht fördelade rösterna sig nästan jämnt (51% för ja och 49% för nej), efter klass- och yrkestillhörighet.²⁶ Norrmännen sade med en liten majoritet nej till EG 1972 och till EU år 1994. I den allmänna debatten stod förespråkare för de ekonomiska, säkerhetsmässiga och kulturella fördelarna med EU i opposition till motståndare som betonade sådana värden som demokrati, frånvaro av brysselskt byråkratiskt krångel, miljöskydd, välfärdsstatens värderingar och politik, motkultur och jämställdhet. Analyser av hur rösterna fördelade sig visar stora skillnader inom befolkningen i Norge. "Nej"-rösterna

²⁵ Valdeltagandet i EU-omröstningen i Österrike var 82%, vilket var högre än i det allmänna valet 1994. I Finland deltog 74 % av väljarna, ungefär lika många som vid valet 1991. I Sverige deltog 83,3%, ca 3,5% färre än vid de närmast föregående allmänna valen. I Norge var valdeltagandet 89%, högre än vid alla tidigare allmänna val. Detlef Jahn and Ann-Sofie Storsved, "Legitimacy Through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU. Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway" *West European Politics* 18, nr. 4 (October 1995): 18-37.

²⁶ "Nej"-rösterna uppgick till 70% bland lantarbetare, 62% bland bönder och 60 % bland okvalificerade arbetare i städerna. Bland lägre tjänstemän och yrkesutbildade samt småföretagare fördelade sig rösterna i stort sett jämnt. Personer i storföretag, företagsledningar, akademiker, forskare, lärare och anställda inom hälso- och socialvård röstade med stor övervikt för. Michel Brulé, "France After Maastricht," *The Public Perspective* 4, nr 1 (November-December 1992): 28-30.

koncentrerades framför allt till de norra och västra delarna av landet, till fiske- och jordbrukssamhällen, kyrkobesökare, kvinnor och anställda i basindustrier eller i offentlig sektor, särskilt inom socialtjänst och offentlig hälsovård. ”Ja”-rösterna kom främst från städerna, särskilt området kring Oslo, och från röstande med akademisk utbildning eller höga inkomster. De röstande som identifierade sig som anhängare till Kristelig Folkeparti, Senterpartiet eller Socialistisk Venstre var till övervägande del motståndare till EU-medlemskap, medan både Arbeiderpartiets och Højres väljare var starka anhängare.²⁷ Folkomröstningen i Sverige tycks ha delat de röstande i stort sett efter samma linjer. Det bör för övrigt noteras, att svenska undersökningar visade att majoriteten för EU-medlemskap ett år senare hade krympt till en minoritet, även om beslutet då redan var fattat.

Den reviderade standardversionen för den allmänna opinionens inflytande på utrikespolitiken skulle alltså kunna uttryckas ungefär som följer: Även om medborgarna i demokratiska länder vanligen är mindre intresserade av utrikespolitik än av inrikespolitiska frågor, kan de under vissa omständigheter bli aktiva och spela en viktig, eller till och med avgörande, roll för beslut i viktiga utrikespolitiska frågor. En politisk fråga kan antas aktivera medborgarna om den orsakar, eller hotar att ge upphov till, så allvarlig skada på en stor minoritets, eller till och med majoritetens intressen, mål och välfärd, att medborgarna börjar protestera, politiska aktivister träder fram som för deras talan och om politiska ledare själva är splittrande inbördes. Frågan börjar då bli ganska lik en mycket omstridd inrikespolitisk fråga. Om de hotande politiska kostnaderna är tämligen uppenbara, konkreta och omedelbara, medan

²⁷ Cf. Per Arnt Pettersen, Anders Todal Jensen, and Ola Listhaug, ”The 1994 EU Referendum in Norway: Continuity and Change”, *Scandinavian Political Studies* 19, Nr. 3 (1996): 257-281. Tore Hansen, ”The Regional Basis of Norwegian EU-Resistance” (1996). Tor Björklund, ”Change and Continuity: The ’No’ Majority in the 1972 and 1994 Referendum Concerning Norwegian Membership in the EU” (ms). Även om de olika faktorerna tenderar att överlappa varandra, visar multipla regressionsanalyser att de som tagits med hade signifikanta oberoende effekter.

vinsterna är abstrakta, teoretiska och avlägsna, kan ledare som stödjer politiken till sist förlora.

Även i denna reviderade standardversion är sådana frågor emellertid sällsynta. I Vietnam var det förlusten av soldaters liv som väckte allmänheten till insikt om kostnaderna, medan de utlovade vinsterna, som t.ex. att dominobrickorna i Syd- och Sydostasien hindrades från att falla, var avlägsna, ovissa och högst teoretiska för de flesta amerikaner. När det gäller frågan om medlemskap i EU ställs på samma sätt löften om långsiktiga och ganska abstrakta vinster för vissa européer mot mer specifika och påtagliga förluster för andra.

Utrikespolitiska beslut som dessa är trots allt ovanliga. Inte ens NAFTA aktiverade många väljare trots motståndarnas ansträngningar att skapa rädsla för avtalets effekter. Resultatet blev att de flesta amerikaner brydde sig föga om det. Faktum är att beslutet fattades av politiska ledare och aktiva utan någon större påverkan från vanliga medborgare.

Internationella organisationer och processer

Om folklig kontroll är utomordentligt svår att få till stånd i demokratiska länder måste naturligtvis problemen vara ännu svårare att lösa i internationella institutioner. Om Norge hade gått med i EU, är det då tänkbart att deras medborgare skulle kunna utöva liknande inflytande och kontroll över besluten i Bryssel och Strasbourg som de har över besluten som deras egen riksdag och regering fattar? Svenska medborgare kan nu ha större inflytande över policybeslut i EU än vad normännen har, men kan någon påstå att de kan påverka EU-parlamentet i lika hög grad som sin egen riksdag? Kan danskarna? Att det rör sig om små och relativt homogena länder förstärker bara argumentet. Storlek och heterogenitet spelar roll. Men samma fråga kan också ställas för ett större land som Storbritannien.

För att uppnå folklig kontroll på en nivå som i någon mening närmar sig den som redan uppnåtts i demokratiska länder, skulle

internationella organisationer bli tvungna att lösa många problem ungefär lika bra som regeringar i demokratiska länder gör. Politiska ledare skulle tvingas skapa politiska institutioner som ger medborgarna tillfällen till politisk medverkan, inflytande och kontroll i ungefär samma utsträckning och med samma grad av effektivitet som vad de redan har i demokratiska länder. För att dra nytta av dessa möjligheter, skulle medborgarna behöva bry sig ungefär lika mycket, och veta lika mycket om politiska beslut i internationella organisationer som de i dag vet om regeringsbeslut i sina egna länder. För att medborgarna skulle kunna hålla sig informerade, måste politiska eliter och mediaeliter ägna sig åt den allmänna debatten och diskussionen av alternativ på sätt som skulle kunna väcka allmänhetens intresse och engagemang. För att säkerställa en allmän debatt, skulle det vara nödvändigt att skapa en internationell motsvarighet till den nationella politiska konkurrensen mellan partier och kandidater till olika poster.²⁸ Valda representanter eller deras motsvarigheter (oavsett vilka de skulle vara), skulle vara tvungna att kunna utöva ungefär lika stor kontroll över viktiga internationella byråkratier som riksdagar och regeringar i demokratiska länder i dag utövar över sina egna byråkratier.

Frågan om hur representanter för ett hypotetiskt internationellt folk (demos) skulle fördelas bland folken i olika länder utgör ett ytterligare problem. Med hänsyn till de stora skillnaderna i folkmängd mellan olika länder, finns det inget representations-system som skulle kunna ge varje medborgares röst lika stor tyngd och samtidigt hindra de små länderna från att alltid bli nedröstade av de stora. Alla lösningar som är godtagbara i mindre demokratier skulle alltså motverka politisk jämlikhet mellan medlemmarna i det större 'demos'. Liksom i USA och i andra federala system kan acceptabla lösningar pusslas ihop; det är vad som skett i EU. Men oavsett vilken kompromiss man enar sig om, kan den lätt bli en

²⁸ Även om Ramón Vargas-Machucas slutsats är något mer optimistisk än min, behandlar han några av problemen i "How To Be Larger and More Accountable. The Paradoxical Challenge of European Political Parties," en uppsats som presenterats vid centrum för samhällsforskning vid Juan March Institute, Madrid, 15-17 december 1994.

källa till inre motsättningar, i synnerhet om det inte finns någon stark gemensam identitet.

Det är ännu troligare att motsättningar uppstår eftersom, som jag redan sagt, nästan alla beslut, precis som i nationella demokratier, nödvändigtvis kommer att betraktas som skadliga för vissa personers intressen. Detsamma blir fallet i internationella organisationer. Särskilda grupper, regioner eller länder kan få bära den tyngsta bördan av vissa beslut. En politisk kultur som stöder de specifika institutionerna kan vara till hjälp, eller kanske till och med ett krav, om motsättningarna ska kunna överlevas. Men det tar tid att utveckla en politisk kultur, kanske flera generationer. Om politiska beslut ska få brett stöd och kunna göras gällande gentemot förlorarna, blir det troligen dessutom nödvändigt att också utveckla någon form av gemensam identitet, motsvarande den som finns i dagens demokratiska länder. Av hittills tillgängliga uppgifter att döma, har inte ens européerna i dag en gemensam identitet.²⁹ Hur kan vi då rimligen vänta oss att en sådan ska växa fram någon annanstans?

Sammanfattningsvis: om det är svårt nog för vanliga medborgare att utöva något större inflytande över utrikespolitiska beslut i de egna länderna, bör vi inte sluta oss till att hindren kommer att vara mycket större i internationella organisationer? Kommer inte medborgarna i länder som är anslutna till en internationell organisation att delegera reell kontroll till internationella politiska eliter, på samma sätt som medborgare i demokratiska länder delegerar viktiga policybeslut till (nationella) politiska eliter? Och kommer inte omfattningen av delegeringen till internationella organisationer att med stor marginal hamna på andra sidan om varje godtagbar demokratriöskel?

²⁹ "Europa som ekonomisk, politisk och administrativ konstruktion framkallar uppenbarligen kritiska attityder, men inte en reell samhörighetskänsla av det slag som upplevs i nationsstater. Om EU i framtiden kan skapa ett nytt system för samhörighet, är det svårt att utifrån vad vi vet i dag föreställa sig hur det skulle se ut." "...För närvarande är den europeiska identiteten ett 'förtruppsfenomen'." Sophie Duchesne and André-Paul Frogner, *Is There a European Identity?*, i Niedermayer and Sinnott: 193-226:223.

Slutsatser

Att säga att internationella organisationer inte är och troligen aldrig kommer att bli demokratiska är inte detsamma som att säga att de inte är önskvärda. Det förefaller uppenbart att de är nödvändiga för många av de mänskliga behov och mål som demokratianhängarna hävdar bäst kan tillgodoses av demokratiska regeringar. Internationella organisationer kan, som jag nämnt inledningsvis, ibland bistå ett odemokratiskt land i den svåra övergången från ett ytterst odemokratiskt till ett mer demokratiskt styre. Dessutom kan internationella organisationer hjälpa till att utvidga mänskliga rättigheter och rättssäkerhet, de andra viktiga aspekterna på demokrati som jag betonat tidigare. Även till priset av viss förlust av demokratisk kontroll, utgör dessa viktiga potentiella vinster.

Trots dessa möjliga fördelar ser jag ingen anledning att klä internationella organisationer i en demokratisk dräkt bara för att ge dem ökad legitimitet.

Men om deras styrelser inte kan rättfärdigas som demokratiska, hur kan man då rättfärdiga dem? I dagens värld finns det få alternativ till demokrati som källa till legitimitet. Autonoma hierarkier är svåra att motivera, även om motiv finns. Företagens hierarkier legitimeras som ändamålsenliga för driften av till största delen privat ägda marknadsekonomier, som i dag i nästan hela världen anses vara att föredra framför alla andra tänkbara alternativ.³⁰ Andra hierarkier i den privata eller ideella sektorn i demokratiska länder (inklusive universitet, forskningsinstitut, sjukhus, vissa religiösa organisationer m.fl.) rättfärdigar de odemokratiska aspekterna i sina styrformer som nödvändiga på grundval av att

³⁰ Jag håller med om att det i en demokrati inte finns några möjliga alternativ till en till största delen (men inte helt!) marknadsorienterad ekonomi. Jag tror också att existerande företagshierarkier inte är vare sig nödvändiga eller legitima, och argumenten till deras förmån tycks mig otillfredsställande. Se bl.a. min bok *A Preface to Economic Democracy* (Berkeley: University of California, 1985). För närvarande är det utan tvivel bara en ganska liten minoritet som hyser den uppfattningen, eller idéer i linje med den. Skulle den komma att få bredare stöd i framtiden, skulle naturligtvis ledningarna i de flesta nu existerande företag hamna i stora svårigheter.

ledarna besitter mycket större kunskap och erfarenhet än de som leds, och på bästa sätt arbetar för dessas välfärd.

Så länge som idén om demokrati och utövandet av folkstyre existerat, ja till och med ännu längre, har det också funnits ett alternativt synsätt som hävdar att en styrelse bestående av en elit av 'väktare', som besitter överlägsen kunskap och moral, är klart bättre än demokrati. Även om vi som försvarar demokrati förkastar det synsättet när det tillämpas på en stats styre, och på styrningen av en nation eller ett land, skulle det då inte vara möjligt att tillämpa argumenten för 'väktarskap' på styrning av internationella organisationer? Om inte, och om det, som jag menar, inte går att uppnå demokrati i sådana organisationer, vilka alternativ finns då kvar? Eller kanske jag ska säga, vilket alternativ skulle vara det rätta?

Även om jag inte ser något tydligt svar på den frågan, skulle jag vilja antyda delar av ett svar:

1. Vi bör akta oss för att avträda demokratisk legitimitet till odemokratiska system. Under 1900-talet har vi redan sett många försök att klä odemokratiska system i demokratins mantel. Vi har sett "autentisk" demokrati, "sann" demokrati, "proletariatets" demokrati, "folkets" demokrati, "aktieägarnas" demokrati och många fler. Samtliga var i realiteten odemokratiska former för byråkratiskt, hierarkiskt eller auktoritärt styre. Om internationella organisationer inte är demokratiska, är vi då inte tvungna att tala klartext om dem?

2. Men om ledningarna i internationella organisationer inte är demokratier, vad är de då? Jag föreslår att vi behandlar dem som *byråkratiska förhandlingssystem*. Precis som härskarna i de flesta auktoritära ledningar i någon mån och på något sätt inte kan underlåta att vara lyhörda för sina undersåtars meningar och önskemål (inte ens bolagsdirektörer kan i längden ignorera sina anställdas önskemål) kan ledare i byråkratiska förhandlingssystem inte hur länge som helst bortse från de gränser som ställs upp av opinioner och önskemål hos de styrda. Om, å andra sidan, en sådan starkt uttunnad form av lyhördhet vore tillräcklig för att göra ett

politiskt system "demokratiskt", kan jag inte se hur något som helst politiskt system kan kallas odemokratiskt.

3. När man prövar det önskvärda i byråkratiska förhandlings-system i internationella organisationer måste *kostnaderna som drabbar demokratin* klart anges och tas med i beräkningen. Även om vi kommer till slutsatsen att vinsterna, eller de förväntade vinsterna, väger tyngre, finns det ingen anledning att ignorera kostnaderna helt. Det "demokratiunderskott" som beskrivits av kritiker av användningen av det byråkratiska förhandlingssystemet för styrningen av EU, bör betraktas som en trolig kostnad att betala för all internationell styrning.

4. Demokratins anhängare bör motstå argumentet som säger att en kraftig minskning av nationella och sub-nationella enheters förmåga att styra sig själva är *oundviklig* därför att globalisering är oundviklig. Det är visserligen sant att krafterna som leder till ökad internationalisering av det mänskliga livets ekonomiska, politiska, militära, sociala och kulturella områden ser ut att vara oerhört mäktiga. Jag kan emellertid inte se hur vi säkert kan veta i vilken utsträckning globaliseringen är oundviklig eller oviss. De senaste tre århundradena är kyrkogårdar överfulla av resterna av "oundvikliga" utvecklingar. I stället för att ge upp inför de triumferande anspråken på oundviklighet, bör vi bedöma varje situation på dess egna meriter.

5. Om vi anser att viktiga mänskliga behov kräver en internationell organisation, trots kostnaderna för demokratin, bör vi inte bara granska och kritisera de odemokratiska aspekterna hos organisationen, utan också försöka utforma förslag till åtgärder för ökad demokratisering och insistera på att de förverkligas.³¹

6. Slutligen, och om en internationell organisation fortsätter att vara ett odemokratiskt byråkratiskt system utan att något görs åt

³¹ Sådana förslag har också presenterats av forskare som är mer optimistiska beträffande möjligheterna att demokratisera internationella organisationer än vad jag är. Se t.ex. David Held, *Democracy and the Global Order* (Stanford: Stanford University Press, 1995), kap. 12.

det, är vi då inte skyldiga att utveckla kriterier för att bedöma den? Det finns några användbara kriterier med vars hjälp vi kan avgöra hur väl en regering uppfyller demokratiska normer, även om vi kan vara oense om detaljerna. Men vilka kriterier ska vi använda för att granska en internationell organisation som vi funnit vara nödvändig, trots de 'demokratiska kostnaderna' som dess ledning i form av ett byråkratiskt förhandlingssystem medför? På vilka grunder ska vi rättfärdiga alternativa normer som vi kan komma att föreslå? Dessa frågor kan vara svåra och till och med obehagliga, men jag tror inte att vi ska undvika dem genom att beskriva odemokratiska system som demokratiska.

Författarpresentation

Robert A. Dahl är professor emeritus i statsvetenskap vid Yale University i USA. Han är en av världens mest inflytelserika och produktiva demokratiforskare. En av hans många böcker har just utkommit på svenska, *Demokratin och dess antagonister* (Stockholm: Ordfront 1999). Hösten 1999 skall han medverka vid Demokratiutredningens seminarium om demokratiteori.

Politik och styrning i den moderna världen

Bengt Jacobsson

I en uppsats från början av seklet om "politiken som ett kall" menade Max Weber att politik både förutsätter passioner och perspektiv.¹ Att enbart ha kunskaper och en förmåga att begripa vad som är möjligt och omöjligt skapar kanhända en innovativ byråkrat, men knappast någon duglig politiker. Den som å andra sidan bygger sin verksamhet på brinnande engagemang men saknar förmågan att inse vad som är möjligt att åstadkomma, blir heller knappast särskilt framgångsrik som politiker. För att lyckas skall politiker både veta (åtminstone ungefär) vad de vill, och ha insikter om vad som är möjligt att åstadkomma.

Det sägs ha blivit svårare att vara politiker, åtminstone i staten. Argumenten brukar vara att internationaliseringen och globaliseringen – framförallt när det gäller de finansiella marknaderna – gör nationalstaterna ännu mer beroende av omvärlden än tidigare (Strange 1998). Framväxten av den europeiska gemenskapen har också inordnat Sverige i ett system av regler och organisationer som i hög grad påverkar villkoren för vad som är möjligt att göra nationellt (Jacobsson 1997).

¹ Jag vill tacka för synpunkter som jag har fått av Göran Sundström och Anders Ivarsson-Westerberg. Mångårigt samarbete med Nils Brunsson, Barbara Czarniawska, Björn Rombach och Kerstin Sahlin-Andersson förklarar de förtjänster som eventuellt kan finnas i uppsatsen. Uppsatsen är skriven inom ramen för ett forskningsprogram om "Transnationell reglering och statens omvandling" som är finansierat av Humanistisk Samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR).

Sedan en tid har det förts en ganska omfattande diskussion om vad internationaliseringen och globaliseringen betyder för stater. Den tidigare vanliga spådomen att staterna skulle vittra bort i korstrycket mellan regioner och överstatliga organisationer har definitivt kommit på skam. Den underskattade staternas styrka. Ändå händer någonting med stater vars verksamheter vävs in i samarbeten med andra stater, med överstatliga och med internationella organisationer. Staters roll förändras av globalisering och europeisering (jfr Sassen 1999); staters autonomi vävs in i en omgivning som delvis är annorlunda än tidigare (Evans 1995).

Jag har i annat sammanhang hävdad att invärdheten leder till att olika delar av staten i allt mindre grad blir kopplade till varandra. Staterna blir alltmer fragmenterade. Varje fragment tenderar att bli unikt invävt i sin egen omvärld av internationella organisationer, andra stater, företag och intresseorganisationer. Mer än en sammanhållen stat, får vi skärvor av en stat. Samtidigt leder internationalisering och europeisering till tämligen kraftfulla försök att "hålla samman" staten och samhället, dvs. till strävanden att minska fragmenteringen (Jacobsson 1999).

Hur staters organisering och politikens villkor förändras i den nya världen är inget som är naturgivet. Globalisering och europeisering tas visserligen ofta som en förevändning för intressen att propagera för sådant som man alltid har velat göra, exempelvis att sänka skatter, skärpa miljöregler, förbättra för handikappade eller något annat. Vi känner igen argumenten: "globaliseringen kräver att...", "som medlemmar i EU måste vi...", "vi gör oss själva till åtlöje i världen om vi inte..." osv. Ofta överdrivs nödvändigheten av att göra vissa saker. Det finns för det mesta ett handlingsutrymme när man skall införa och tillämpa, exempelvis EU-direktiv.

Å andra sidan går det inte att blunda för att komplexiteten inom många områden av samhället har ökat som en följd av att det nationella, det europeiska och det globala har kommit att vävas samman. Politiken står inför stora utmaningar. Jag skall i den här uppsatsen diskutera hur globalisering och europeisering påverkar villkoren för politik, och de svårigheter som finns för politiker

som har ambitioner att styra. Det är svårigheter som visserligen inte är nya, men som är mer angelägna än någonsin att ta på allvar.

Visst kan det vara så att allt inte är styrbart, att marknader är viktiga, att byråkratin sällan kan förbigås och att det ofta kan vara media som bestämmer dagordningen. Kanske håller klyftan mellan vad politiker får ansvara för och vad de kan påverka på att bli större än tidigare. Det finns också en tendens att regleringen av samhället i allt högre grad överläts till experter. Jag hävdar ändå att politiken – dvs. vad politiker säger och gör, hur de försöker organisera och reglera – inte bara bör men också att den *kan* spela en roll. Och min utgångspunkt är att åtminstone en del av politikens legitimitet handlar om att den skall betyda något.

Regleringen av de globala finansmarknaderna utgör det kanske tydligaste (åtminstone storskaliga) exemplet på hur politiken utmanas. När världens sju ledande industrinationer träffades i februari 1999 föreslogs ett världsomspännande ”finansiellt stabilitetsforum” för att följa den ekonomiska utvecklingen på global basis (DN 990221). Enligt den tyske riksbankschefen, Hans Tietmeyer, var skapandet av en sådan ”expertgrupp” en bättre lösning än den ”världsomspännande myndighet” som några politiker hade föreslagit. Globaliseringen skapar uppenbarligen efterfrågan på en ny form av reglering. Även om stater (åtminstone stora stater) och politiker är betydelsefulla i den processen, ser vi tydligt nya former av expertbaserad reglering växa fram.

Möjligen kan problematiseringen – svårigheterna för politiker att styra – tyckas en smula otidsenlig. Debatten har ju en tid gällt den offentliga sektorns storlek, och de dominerande idéerna har mestadels handlat om att begränsa politikens räckvidd. Jag behandlar dock här inte explicit frågan om vad politikens domäner bör vara. Frågorna om ”är” och ”bör” hänger självklart ihop. En iakttagelse är dock att sådana som teoretiskt förmår att begripa vad som är möjligt att göra inte har ägnat det normativa särskilt stort intresse, samtidigt som sådana som fokuserar på vad politiken bör göra sällan har varit särskilt väl rustade för att förstå organiserings praktik.

Det är önskvärt om man kan undvika såväl alltför voluntaristiska som alltför deterministiska tolkningar. Allt är definitivt inte

möjligt att göra, varken för stater eller för politiker. Det finns betydande restriktioner för den politiker som vill styra. Å andra sidan är det sällan nödvändigt att helt anpassa sig efter vad omgivningen "kräver". Sådana krav kan ofta tolkas på mycket olika sätt. Stater är dessutom såpass komplexa organisationer att det finns goda möjligheter att kreativt översätta de krav som finns i omvärlden så att de passar det som man själv önskar. Inte alltid, men rimligt ofta.

Jag skall inledningsvis i uppsatsen ta upp tre viktiga aspekter när det gäller politisk styrning: för det första hur politik skapas reaktivt i utbytet med andra, för det andra om relationen mellan reglering och politik och, för det tredje, om hur verksamheters organisering både skapar möjligheter och begränsningar för den politiker som vill styra. Argumentet är att vi lever i ett samhälle som är reglerat, men där regleringen också sker vid sidan av politiken. Avslutningsvis skall jag diskutera politikens förutsättningar i en värld som karakteriseras av europeiskt och globalt marknads-skapande, och av en ökad tilltro till expertkunskaper.

Uppsatsen är ett skissartat försök att på ett flerdimensionellt sätt förstå styrning. Avsikten är mer att öppna en diskussion kring politik och styrning, än att formulera några färdiga slutsatser. Genomgående betonas politik som något som i hög grad är invävt i andra samhälleliga processer. Politisk styrning sker i det vardagliga utbytet med andra, genom att regler skapas för andra och genom att verksamhetsområden organiseras. Också andra än politiker – t.ex. förvaltningar, företag, internationella organisationer, intressegrupper – agerar i utbytet med andra. Också andra än politiker reglerar och organiserar verksamhetsområden.

Politik och styrning

Jag kommer delvis att utgå från ett annat sätt att förstå politik och styrning än det som vanligtvis möter en i läroböcker och media. Det gör det nödvändigt att göra mina utgångspunkter relativt tydliga. Det här avsnittet kan ses som en form av modellbygge, som ett försök att begripa villkoren för politisk styrning inom

verksamhetsområden som i allt högre grad har kommit att påverkas av globala och europeiska krafter. Inspirationen har huvudsakligen hämtats från organisationsteori.²

Jag tar således min utgångspunkt i en – medvetet – förenklad bild av politisk styrning. En sådan bygger på att politiker fattar beslut om förändringar. Genom dessa beslut tar politiker ansvar. Besluten tänks vägledas av idéer och föreställningar om vad som är önskvärt. Politiker vet vad de vill. Innan politiker fattar beslut förutsätts de ta reda på konsekvenserna av olika handlingslinjer; allt för att kunna välja den i någon mening bästa. Det skall, enligt detta sätt att se politik, finnas ett beslutsunderlag som ger möjligheter att välja mellan alternativ på ett förnuftigt sätt. Den politiska ledningen delegerar en del beslut till andra. I så fall förutsätts dessa i sitt beslutsfattande vara styrda, t.ex. genom mål, regler eller finansiella ramar. Det finns också en kontroll i efterhand, t.ex. genom revision, av att de styrda har skött sig.

Den här bilden av politik och styrning är poängfylld. Beslutsfattande, delegering, försök att målstyra, försök att i efterhand kontrollera är alla aktiviteter som är betydelsefulla. Men det finns också en del problem för den som vill begripa styrningens villkor med dessa utgångspunkter. Ett är att politiken ses som överordnad samhället. Världen tänks kretsa kring politiska beslut som mer eller mindre lyckosamt implementeras. Att politiska organisationer är invävda i sammanhang där det också finns andra organisationer som tar initiativ, fattar beslut och vill styra för att åstadkomma förändringar glöms lätt bort.

Även om politiska organisationer är utrustade med en formell auktoritet att styra, finns det också andra som vill styra förändringar, och andra som kan vilja annat än politikerna. Något som kan leda till konflikter. En del av dessa kan hanteras hierarkiskt, dvs. genom att den politiska ledningen säger åt förvaltningen vad

² Det finns i den löpande texten oförtjänt få referenser, bl.a. till Ahrne (1998), Brunsson (1989), Cyert och March (1963), Czarniawska och Sevón (1996), March (1981), March och Simon (1958), Meyer och Rowan (1977), Perrow (1986), Powell och DiMaggio (1991) Sahlin-Andersson (1989), Scott (1992) och Weick (1976).

den skall göra. Andra går inte att hantera på detta sätt. Det är ofta svårt nog att styra den egna förvaltningen, men problemen blir betydligt större ifall det finns andra inom ens eget område som också har ambitioner att styra. Det som händer inom ett område är mestadels en följd av agerande av många som vill något.

Politiskt agerande kan ofta ses som reaktivt snarare än proaktivt (Jacobsson 1989). Politiker reagerar på händelser och initiativ i sin omvärld. Det betyder inte att den är mindre betydelsefull. Där- emot ger den reaktiva modellen en annan bild av politikens dynamik än den proaktiva. Att reagera är ju att ta ansvar, dvs. att svara an på krav som kan komma exempelvis från medborgare (men också från andra). Och denna responsivitet och lyhördhet kan ses som ett rimligt inslag i en politikers agerande. Jag skall nedan lite utförligare diskutera politikens reaktiva inslag, och vilka hinder och möjligheter som det ger åt den som vill styra.

En mer grundläggande kritik av den inledningsvis presenterade modellen (än den som bygger på att det finns konflikter mellan olika intressen) handlar om vad som styr handlandet. Politiker lever som alla andra i en värld som är osäker och svår att förutsäga. Det är inte så lätt att låta sitt handlande bygga på en logik där man inte bara måste känna till konsekvenserna av olika handlingsalternativ, utan också hur dessa konsekvenser skall värderas i framtiden. Ofta är det enklare att bygga sitt handlande på att följa regler (March och Olsen 1989). Att följa regler kan reducera komplexitet. Man gör det man är tvingad att göra eller det som många uppfattar att man bör göra.

Också sådana som följer en mer framtidsinriktad logik (dvs. som följer regler om instrumentell rationalitet) använder sig av sätt att hantera komplexitet. Vanligt är att inte försöka hitta den bästa lösningen utan att nöja sig med en tillräckligt bra. Ledningen formulerar en lämplig ambition som den vill uppnå, och när det har skett så är den nöjd. Alla ledningar kan på detta sätt sträva efter tillräckligt bra lösningar, snarare än efter de bästa. Man brukar säga att de är begränsat rationella. Sökandet efter något nytt aktiveras framförallt när man inte tycker att man uppnår det som man vill. Man söker inledningsvis nära de befintliga lösningarna, men – ifall

det inte lyckas – allt längre bort från det redan kända (March och Simon 1958, Cyert och March 1963).

Så länge resultatet av politiken är rimligt bra kan man således förvänta sig att politiken inte förändras särskilt mycket. När resultatet blir sämre och de nya lösningarna inte leder till förbättringar, blir läget ett annat. I sådana fall kan det hända att politiken förskjuts på ett mycket drastiskt sätt. Innebörden i detta är att vad den politiska ledningen vill inte alls behöver vara särskilt stabilt över tiden. Det kan förändras som en konsekvens av resultatet. Men det kan också förändras av andra skäl, t.ex. därför att vissa regler i samhället har kommit att framstå som allt mer självklara att följa för den politiska ledningen.

Som ansvarsfull politiker i Europa under 1990-talet var det exempelvis självklart att följa de regler som den europeiska gemenskapen (EU) hade skapat för länder som önskade vara med i den monetära unionen. Dessa s.k. konvergenskriterier var för en del tvingande regler som skulle följas och för andra regler som man frivilligt följde. Likaså kan det vara viktigt att följa de FN-regler som finns om miljöarbete och de regler för handel som man kommer överens om inom WTO. Det finns således i den omvärld som politiker befinner sig i en hel mängd regler som kan styra det egna arbetet.

Så här kan man skissera en mer komplicerad bild av politisk styrning än den som inledningsvis presenterades. Politiker är begränsat rationella. Konflikter är vanliga. Politiker interagerar med andra som vill annat, och som också har resurser som de använder för att styra. Det finns regler som styr både vad som är lämpligt att vilja, och vem det är lämpligt att vara. Regleringen möjliggör visst agerande, men gör samtidigt annat svårare. Politiker tänks styra med hjälp av regler, men de gör det inom ramen för ett reglerat och organiserat system.

Verksamheter har efterhand kommit att bli organiserade på ett sätt som gör att frågor har lättare eller svårare att hamna på dagordningen. Organiseringen påverkar både skapandet och mottagandet av regler. Delvis kan organiseringen vara en följd av att politiker har velat styra för att åstadkomma förändringar, och därför t.ex. skapat nya myndigheter, nya beslutsordningar etc..

Delvis kan den vara följd av att andra, t.ex. företag, intresseorganisationer, internationella organisationer och andra, har försökt att organisera för att tillvarata sina ambitioner.

Jag har tonat ner bilden av politiker som aktörer med ”färdiga” intressen. Jag har i stället betonat invärdheten i ett vidare sammanhang. Det är regleringen och organiseringen som i hög grad skapar både aktörer och intressen (jfr Powell och DiMaggio 1991). Också vad som är möjligt att vilja och att spela ut strategiskt i utbytet mellan exempelvis företag och politiska organisationer, påverkas i hög grad av hur verksamheter är reglerade och organiserade. Jag skall i de avsnitt som följer lite djupare resonera kring huvudelementen i den skisserade modellen: hur politik skapas reaktivt i utbytet med andra; vilken roll som politiker kan ha i regleringen av verksamheter, och hur verksamheters organisering både skapar möjligheter och begränsningar för den politiska styrningen.

Politikens reaktiva mönster

Empiriska studier har visat att politiker leder organisationer som är länkade till andra organisationer, och där initiativen till förändringar ofta kommer från andra (Brunsson och Jönsson 1979). Politiker ägnar sig oftare åt att reagera på krav som kommer utifrån, dvs. från intresseorganisationer, företag, internationella organisationer etc., än att agera utifrån egna initiativ (Jacobsson 1989). Det behöver inte ses som ett problem, eftersom politiken ju tänks vara både lyhörd och responsiv. Att vara responsiv mot medborgarna eller mot gräsrotter i det egna partiet, kan ses som ett naturligt inslag i politikerrollen.

Risken finns förstås att politiska organisationer är mer lyhörda gentemot vissa. Politiker befinner sig ibland i starka beroendeförhållanden, t.ex. gentemot stora företag. Det är närmast självklart i ett ganska litet land med ett begränsat antal stora företag att dessa företag har resurser – i form av pengar, möjligheter att skapa arbeten etc. – som politikerna är beroende av. Även om beroendet också är det motsatta, dvs. att företag ofta har nytta av en stats resurser, är det knappast förvånande att företag ställer krav och att

politiker så gott de kan strävar efter att infria dessa krav. Denna lyhördhet sker ofta bakom kulisserna (Selznick 1949).

Det tycks vara så att politikens mekanismer ofta är sådana att det är händelser i omvärlden – uppmärksammade i media – som styr vad som sägs och görs. Politiken handlar om att hantera de krav som uppstår. När det dyker upp ett problem försöker man lösa det. Sedan "väntar" man på att nästa problem skall dyka upp. Politiska organisationer hanterar ofta ett krav i taget. Jag skall kort skissera hur de reaktiva mönstren kan se ut. Analysen bygger på en studie av relationen mellan ett departement och företag inom näringspolitiken (Jacobsson 1989).

Först försökte politiker att avvisa de krav som uppstod, t.ex. genom att hävda andras ansvar (företags, förvaltningens, individernas etc.). Man försökte medvetet manövrera sig in i positioner där man inte skulle kunna reagera, t.ex. (när det gäller företag i kris) genom att hävda att regeringen inte är en "företagsakut". Politikerna försökte i nästa steg att reglera reaktionen på krav. Man hanterade inte krav på ett flexibelt och fritt sätt, utan följde i stället de regler som fanns. Man kan säga att den politiska organisationen gjorde sig själv till en "vanlig" organisation, dvs. en organisation där handlandet på olika sätt var reglerat.

Ytterligare ett sätt att agera var att försöka påverka de krav som i ett senare skede kunde komma att ställas på politikerna. Detta kunde man göra dels genom olika former av symbolisk politik; genom att försöka skapa andras intressen. Ofta var sådant prat (i den studien som här refereras till var det prat både om begränsade statliga resurser och om vikten av livskraftiga regioner) det kanske viktigaste instrumentet för politiker. Det förutsatte dock att politiker hade arenor där de uppmärksammades och att de kunde framställa sig själva som några som man lyssnade på.

Den modell av politik som jag har skisserat här är en där förändringar ofta drivs "utifrån": från företag, intresseorganisationer, EU etc.. Kraven måste hanteras, åtminstone på något sätt. Försök görs att avvisa krav, att reglera reaktionen på krav och att påverka förväntningar hos potentiella kravställare. Politikerna hanterar ofta kraven stegvis. Först reagerar ministrar genom prat, t.ex. genom att hävda att "så här får det inte gå till...", "vi måste se till att detta

inte upprepas...”, ”det här måste ses över...” och så vidare. Dessa reaktioner kan tillfredsställa kravställarna, men lovar också ofta framtida mer substantiella handlingar än prat.

Politiker försöker hitta en tillräckligt bra reaktion på de krav som de ställs inför. Delvis som en konsekvens av den stegvisa hanteringen av krav kan det uppstå skillnader mellan vad som sägs och vad som görs. En del av kraven går nämligen att tillfredsställa enbart genom att prata, annat kräver mera. Den här bilden av politik bygger på politikens invävdhet och på att politiker är beroende av andra. Den utgår ifrån att initiativ oftast kommer utifrån eller nerifrån, inte att det i första hand är politiker som skapar förändringar. Det är däremot ingen nedvärdering av politik. Skulle inte några vara beroende av politikerna skulle inga krav riktas mot dem. Reagerandet kan också ge relativt stort handlingsutrymme.

Det är således missvisande att betrakta reaktivt handlande som en sämre slags styrning än det ”ideala” initiativtagandet och beslutsfattandet. Politikens invävdhet och världens oförutsägbarhet gör i viss utsträckning det omöjligt att komma ifrån att en stor del av politiken alltid kommer att handla om kortsiktighet och reaktion. Och det finns en del möjligheter som är kopplade till de reaktiva handlingsmönstren. Det framstår som möjligt att efterhand lära sig vad man vill uppnå. Det blir möjligt att låta kunskaper påverka den egna viljan. Genom att reagera och gradvis komma underfund med vad som har gjorts, vad som verkar möjligt, vad andra vill kan man komma fram till en egen uppfattning.

Det är heller inte nödvändigt att i förväg ha tänkt igenom olika handlingsalternativ. Det är möjligt att skaffa sig själv visst andrum och rådrum. Genom den stegvisa hanteringen blir det möjligt att efterhand hitta en lämplig blandning av åtgärder. Man kan hitta tillfredsställande och tillräckligt bra lösningar på de problem som finns. Under denna hantering händer det också att problemen försvinner, och då behöver inget mera göras. Det reaktiva handlandet kan vara ett ganska flexibelt sätt att hantera krav utifrån. Det gör

det också lite lättare att hantera motstridiga krav, eftersom det blir möjligt att ta sig an ett krav i taget.³

Sammanfattningsvis tycks mestadels politik snarare handla om att reagera än att proaktivt ta initiativ. Det är en bild av politik som betonar ansvar och lyhördhet, att andra intressen kan styra politiken, och att politik ofta handlar om att hantera motstridiga intressen och krav. Jag har också visat hur denna interaktion också skapar möjligheter för den politiska ledningen. Politikerna har också möjlighet att genom regler påverka villkoren för andra, vilket är temat för nästa avsnitt.

Reglering och politik

Jag beskrev ovan en logik där man följer regler. Regelföljande aktualiserar frågor om identitet och belägenhet (March och Olsen 1989, Brunsson och Jacobsson 1998). För att exemplifiera i anslutning till resonemangen ovan om reaktiva mönster. Ett företag lägger ner en fabrik inom en region där det finns hög arbetslöshet (svar på fråga: vad är det för situation?). Krav riktas mot ministern att han/hon borde göra något (svar på fråga: vem är jag?). Ministern hävdar att det finns vissa regler som man måste följa i den typen av situationer (svar på fråga: vad skall en sådan som jag göra i en situation som denna?). Det är ett typexempel på regelföljande.

Det här är en logik som skiljer sig från den vi använder när vi handlar efter våra önskemål om framtiden. Enligt den "intentionella" logiken är det våra intentioner och vår bedömning av framtiden som styr vårt handlande. Med en sådan logik ställer vi andra frågor: vad kommer jag att tycka om i framtiden, vilka handlingsalternativ har jag, vilka konsekvenser får olika handlingsalternativ och vilket handlingsalternativs konsekvenser passar bäst mina framtida önskemål. Intentionell logik blickar framåt på vad som

³ Ett utförligt resonemang om politik som reaktion finns i boken *Konsten att reagera* (Jacobsson 1989). Boken blev omsorgsfullt diskuterad och kritiserad av Jonas Hinnfors i boken *"På dagordningen? Svensk politisk stil i förändring"* (Hinnfors 1995).

kommer att ske, medan regelföljandets logik bygger på historien och på det som finns.

Regler förenklar livet för de flesta, eftersom man inte behöver tänka ut det bästa. De är också viktiga för att samordna, de kan vara bra för andra eller t.o.m. bra för alla. Det finns också olika slags regler. Man kan skilja på tre olika slags regler: direktiv, normer och standarder (Brunsson och Jacobsson 1998). Direktiv är regler som är utfärdade med syftet att tvinga andra till vissa handlingar, och som därför vanligen har någon form av sanktioner knutna till sig. Den som kan utfärda direktiv med någon förhoppning att de skall följas måste ha stor auktoritet eller makt. Det kan t.ex. vara frågan om politiker, men det kan också gälla ledningar för andra organisationer.

Normer framstår för det mesta som självklara och oproblematiska, både för dem som handlar efter normer och för dem som observerar dessa handlingar, åtminstone så länge bägge parter tillhör samma kulturella gemenskap. Det är först när någon bryter mot en norm som den märks. Normer är tvingande i betydelsen att det är svårt att bryta mot dem, och frivilliga i betydelsen att det verkar som om vi följer dem därför att vi vill det och inte därför att vi utsätts för något yttre tryck. Det kan finnas normer om demokrati, jämställdhet och miljö som alla följer (eller säger att de följer), eftersom sådana värden genomsyrar ett samhälle vid en viss tidpunkt.

En tredje slags regler utgör standarder. De är liksom direktiv explicita och har en tydlig upphovsman. De skiljer sig från direktiv genom att de utfärdas med hänvisning till att de är frivilliga. De har inga explicita sanktioner knutna till sig. Standarder kan sägas vara ett slags råd till andra om vad de kan göra. Råden kan gälla snart sagt vad som helst, från vilka dimensioner skruvar skall ha till hur man skall bygga upp organisationer och leva sina liv. Om standarder följs beror i första hand på om mottagaren vill följa standarden. Standarder motiveras ofta mycket explicit och tydligt med att de ligger i mottagarnas intresse.

Det är förstås inte lätt i praktiken att skilja mellan dessa typer av regler. Det som är ett tvingande direktiv för en kan vara en frivillig standard för en annan. För politiker finns det normer som

talar om hur de skall göra i vissa situationer, t.ex. att de skall vara lyhörda, att de skall styra, att de skall lägga sig i. Allt detta kan verka självklart och det är först när politiker hävdar att de inte skall lyssna, styra eller lägga sig i som det visar sig hur institutionaliserade dessa regler är (jfr Blomqvist 1994).

Det finns också tvingande regler för hur man skall agera som politiker. Det kan exempelvis gälla när man får lägga förslag i riksdagen, vilka relationer som man får ha med företaget, hur man får bedriva sin representation. Det finns standarder för politiker, som kan gälla allt från hur man leder förvaltningar på ett effektivt sätt (målstyrning, kvalitetssäkring etc.) till vad det är för verksamheter som skall finnas (att man skall ha en arbetsmarknadspolitik, en miljöpolitik och en förvaltningspolitik). Politiker styrs av dessa regler, men de är också med och skapar regler.

Regelskapande har betraktats som det kanske viktigaste instrument som den politiska ledningen har. Exempelvis försöker politiker styra genom att införa regler om hur budgetprocedurer skall utformas, regler som säger att alla myndigheter skall ägna sig åt att producera mål och resultat, regler som definierar hur mycket barnbidrag som en person skall få, och så vidare. De skapar därigenom regler som andra skall följa. Framförallt (men inte enbart) ägnar sig politiker åt att skapa regler som är tvingande. Att förvaltningen är regelstyrd har setts som en garanti för rättssäkerhet och mot godtycke.

En stor del av regelskapandet i samhället sker vid sidan av politiken. Så kallade managementidéer, dvs. regler för hur verksamheter skall organiseras, har spridits och uppfattas i hög grad som självklara. Få reagerar i dag när förvaltningar konstruerar sig som riktiga organisationer med ledningar, strategier, redovisningssystem, styrsystem etc.. Kvalitetssäkring växte fram som standarder som förespråkades av många standardiserare, t.ex. formella standardiserare som ISO och SIS men också statliga myndigheter, konsulter etc.. Efterhand, när kvalitetssäkring började ses som självklar, skapades direktiv. Det skrevs in i hälso- och sjukvårdslagen att alla vårdgivare skulle kvalitetssäkra sina verksamheter (jfr Erlingsdóttir 1999). Politiska organisationer är några bland många

reglerare, och det är viktigt att se på relationen mellan olika slags regler och olika reglerare.

Inom den europeiska unionen har det utvecklats ett intressant samband mellan direktiv och standarder. För att skapa den inre marknaden skrivs ramdirektiv, och sedan refereras till standarder (Bundgard-Pedersen 1997). EU överlåter till de europeiska standardiseringsorganisationerna (CEN, CENLEC och ETSI) att fylla direktiven med innehåll. Att följa frivilliga standarder blir således ett sätt att följa tvingande direktiv. Gränserna mellan olika typer av regler blir inte särskilt tydliga. Och politikerna överlämnar en stor del av möjligheterna att styra till privata standardiseringsorganisationer.

Ofta innebär det som kallas avreglering huvudsakligen att verksamheter omregleras. Att staten genom skolverket inte försöker styra som den gamla skolöverstyrelsen gjorde, gör inte verksamheten i skolor och klassrum oreglerad. Men regleringen sker på annat sätt. Att verksamheter som tidigare har bedrivits som nationella monopol håller på att avregleras inom Europa betyder inte att det uppstår oreglerade marknader. Reglerna kan förstås vara mer eller mindre detaljerade och de kan skapas på många olika sätt, men marknader är alltid reglerade på något sätt. Exempelvis kan regleringen formas i nätverk mellan företag (Axelsson och Easton 1992).

Sammanfattningsvis styrs sådana aktiviteter som vi brukar kalla för politik ofta av regler. Den som är politiker har att följa olika slags regler för att sköta sin uppgift i specifika situationer. Det finns dock oftast ett handlingsutrymme. Reglerna definierar sällan exakt vad som skall göras och det finns ofta möjligheter att välja vilka regler som man skall koppla sig till. Den politiska ledningens viktigaste instrument att påverka kan vara att skapa regler för andra. Men regleringen i samhället sker också vid sidan av politiken, och i ett samspel mellan politiker och andra reglerare.

När man bedömer vilka möjligheter som finns för politiken att reglera bör man således uppmärksamma vilka andra reglerare som finns vid sidan av de politiska organisationerna. Exempelvis är den Europeiska Unionen en viktig reglerare – både med direktiv och standarder – men också internationella organisationer, professio-

ner, sammanslutningar av organisationer, vetenskap, företag etc. kan vara betydelsefulla reglerare inom ett område. Och det finns många som förmedlar regler, t.ex. är media betydelsefulla. Verksamheter är ofta reglerade på andra sätt än genom politik.

Politik som organisering

Verksamheter inom sektorer är organiserade på ett sätt som gör att vissa frågor öppet diskuteras, medan andra systematiskt hålls borta från dagordningen. Vissa aktörer, lösningar och problem har lättare att hitta varandra än andra. Det finns faktorer som gör att vissa aktörer och vissa frågor aldrig får uppmärksamhet (Gaventa 1987). Somliga frågor organiseras in, och andra organiseras ut. I denna organisering är det uppenbart att politiker ibland kan spela en betydelsefull roll. Delar av staten är ofta viktiga för verksamheters organisering, och för det som sker inom ramen för denna organisering (jfr Skocpol 1985).

Jag har i ett annat sammanhang beskrivit organisering som ett viktigt sätt för politiker att åstadkomma förändringar (Jacobsson 1984). Genom att skapa organisationer för att ta tillvara vissa intressen, genom att se till att dessa är kopplade till nätverk av andra organisationer, genom att förse dessa nätverk med olika slags resurser, är det möjligt att göra det sannolikt att något skall hända (om än inte att exakt föreskriva vad). Politik handlar om att ibland definiera in sig själv i dessa nätverk, och ibland att definiera ut sig själv från dessa nätverk. På detta sätt påverkar politikerna aktivt sannolikheten för att vissa frågor skall komma upp på den politiska dagordningen.

Ibland kan politiker ha små möjligheter att direkt påverka enskilda ärenden, men däremot ha legitimitet för att förändra organiseringen av verksamheter. Naturligtvis kan det vara svårt ibland att förutsäga konsekvenserna, men att organiseringen styr är sannolikt. Men det är heller inte så att politiker är de enda som påverkar organisering, precis som de inte är de enda reglerarna. En stor del av organiseringen av företagande och marknader sker

exempelvis vid sidan av politiken, t.ex. genom privata organisationer eller i samarbete mellan företag.

Organiseringen följs ofta av en mer indirekt och i hög grad informell styrning. Ifall politikerna har organiserat ut sig själva – vilket de mestadels gör för att inte överbelastas av ärenden – kan de ändå påverka dels genom uttalanden i massmedia, dels genom informella kontakter med förvaltningar, företag och intresseorganisationer. Den mer övergripande organiseringen hindrar sällan sådant. Mycket av styrning sker informellt och via massmedia. Politiker får dock vara försiktiga så att inte det informella gör att ingen längre fäster tilltro till den formella organiseringen.

Under senare år har organiseringen inom den europeiska unionen i hög grad påverkat politikernas utrymme att styra. Arbetsmiljö är ett exempel. Även under 1970-talet var föreskrifterna för arbetsmiljön delegerade till parterna och den statliga myndigheten. Nu är de delegerade till kommissionen och till de privata standardiseringsorganisationerna i Europa. Det finns också en europeisk arbetsmiljömyndighet (med begränsat inflytande). Såväl regleringen som organiseringen är sådan att utrymmet för nationell politik i hög grad har reducerats. På liknande sätt har utvecklingen varit inom andra områden.

Organiseringen påverkar skapandet av regler. Genom att inrätta en myndighet inom exempelvis miljöområdet skapas förutsättningar för att det kommer att produceras regler inom just detta område. Genom att skapa en organisation inom jämställdhetsområdet och genom att skapa direktiv gör man det sannolikt att jämställdhetsfrågor kommer att finnas på dagordningen. Genom att skapa en kommission för förvaltningspolitiken gör man det sannolikt dels att förvaltningspolitiska frågor kommer att diskuteras, dels att det kommer fram förslag om nya regler inom området.

Genom organisering påverkas också regelföljandet. Om politikerna producerar direktiv så bör man också skapa en organisation som tillämpar direktiven (JämO i exemplet ovan). Om politikerna decentraliserar skolfrågor till självständiga kommuner, skapar de samtidigt ett behov att kontrollera dessa självständiga kommuner. Det måste finnas regler som kommuner skall följa och det måste

finnas kommuner som följer reglerna. I fallet med skolan skapades dessutom en ny typ av standardiserare (det nya skolverket) som inte skulle arbeta med direktiv (som gamla SÖ) utan som skulle skapa standarder som kommunerna fick följa om de själva ville.

Frågan är förstas varför politiker vill organisera på ett visst sätt, varför man i en viss tid vill att frågor om miljö, jämställdhet och marknadsekonomi skall uppmärksammas. Jag menar i enlighet med det tidigare resonemanget att sådana uppfattningar skapas i utbytet med andra (företag, internationella organisationer, media etc.) och att det skapas av de föreställningar som finns i ett samhälle vid en viss tidpunkt. Politikerna har det lättast om de tror på det som alla andra också tror på. Om alla redan är övertygade om värdet av en ren miljö och jämställdhet, är det stor sannolikhet att det kommer att skapas en organisering och reglering som stöder dessa föreställningar.

Jag har således lämnat den (inledningsvis skisserade) grundmodell av politisk styrning som betonar det strategiska agerandet, som bygger på att det finns aktörer med givna resurser och intressen. Politiker som styr gör det – enligt den modellen – för att de har tillgång till strategiska resurser, t.ex. pengar och kunskap. Förmågan att kontrollera kritiska och begränsade resurser ses som avgörande. Modellen förutsätter att alla i förväg känner till såväl alternativ, konsekvenser som vad de själva vill. Modellen har sina poänger, men den har samtidigt svårt att fånga politikernas vardag.

I hög grad växer såväl viljor som resurser fram i pågående processer. Det gäller också politiker. Politiker vet sällan särskilt exakt varken vad de vill eller vad som utgör viktiga resurser. Modellen bortser från att politiker agerar i en omgivning som är reglerad på ett sätt som i hög grad definierar vad som uppfattas som möjligt och legitimt att säga och att göra. Politiker är således invända i en reglering och en organisering som de delvis har varit med om att själva skapa. Den regleringen och organiseringen gör vissa saker möjliga, men begränsar samtidigt vad som är möjligt att göra. Nu skall jag med dessa utgångspunkter återknyta till den inledande diskussionen om de nya villkor som politiker står inför.

Förändrade villkor för politik och styrning

Politiken har alltid varit invävd i ett samhälle där det också finns andra som organiserar, andra som skapar regler. Denna invävdhet håller på att få en ny innebörd i och med europeiseringen och globaliseringen. Vad man vill som politiker skapas i allt högre grad i ett utbyte med andra, som kan vara internationella och europeiska organisationer. Framförallt är det skapandet av europeiska och globala marknader som innebär en utmaning för den nationella politiken, och för politiker som vill styra.

En växande klyfta mellan makt och ansvar

Politisk styrning på svenska har länge byggt på att reducera komplexitet genom att – med stöd av den svenska förvaltningsmodellen – trycka ner frågor till förvaltningen, till intresseorganisationer och till kommuner (Jacobsson 1984). Samtidigt har det oftast varit möjligt att ta till sig frågor när de uppfattats som viktiga. Politikens mekanismer har på så sätt blivit reaktiva, dvs. ända tills ”något händer” får förvaltningar, kommuner och intresseorganisationer på egen hand sköta verksamheter. Den demokratiska legitimiteten har klarats genom att det för det mesta alltid har varit möjligt att ”ta tillbaka” frågorna och att ”göra politik”.

Globalisering och europeisering gör att idéer formas och regler skapas allt längre bort ifrån den nationella och lokala politiken. Såväl idéskapandet som regleringen tycks också i allt högre grad ha kommit att ske vid sidan av politiken – i privata eller halvprivata organisationer. Regler för hälsa, miljö och säkerhet skapas i privata standardiseringsorganisationer (på EU:s uppdrag). Regler för företags redovisning skapas i en global standardiseringsorganisation som IASC (vars regler EU i hög grad bygger på). Internationella skiljedomsförfaranden och privata kreditvärderingsinstitut har blivit allt viktigare (Sassen 1999), för att ta några exempel.

Framförallt kanske det är europeiseringen som har förändrat förutsättningarna för politiken. Det som är på den europeiska dagordningen är också på den svenska, och sättet att diskutera och att reglera inom arbetsmarknad, näringspolitik, miljö, polis och andra

sektorer styrs i hög grad av det som händer inom EU. Den svenska politiken och den svenska administrationen håller inom många verksamheter på att vävas samman med det europeiska. Som nämndes inledningsvis leder inte detta till att det nationella försvinner. Marknadsskapandet förutsätter nationella regelverk. Europeiseringen har också skapat omfattande försök att ta reda på vad vi vill som svenskar.

Politikers viljor formas i utbytet med andra aktörer – andra som exempelvis kan vara globalt verkande företag, EU-tjänstemän, partivänner i andra länder, börsmäklare på Wall Street och journalister på Financial Times. Vi kan visserligen fortfarande prata om en svensk konkurrenspolitik, men den konkurrenspolitiken är densamma som EU:s. Vi kan prata om en svensk arbetsmarknadspolitik, men europeiseringen gör att den i allt högre grad jämförs med och kanske t.o.m. börjar likna andras. Vi kan prata om en svensk förvaltningspolitik, men den rymmer stora likheter med andra länders förvaltningspolitik.

Det finns således i dessa utbyten och jämförelser med andra tendenser som verkar mot att man blir alltmer lika varandra. Notera dock att det kan finnas stora möjligheter både att skydda den existerande verksamheten och att "översätta" regler som kommer utifrån på ett kreativt sätt. Europeiseringen innebär således inte att ett nytt system av regler momentant införs, och helt ersätter det gamla. Europeiska regler översätts och tolkas i en svensk praktik. Omfattande europeisk integration är kanske enbart möjlig ifall de tvingande reglerna är såpass generella att de ger stora möjligheter för dem som skall följa reglerna att genom översättningar anpassa dem till sin egen praktik.

Konsekvensen av europeiseringen och skapandet av en inre marknad är ändå att det blir svårare att ta till sig frågor och att "göra politik". När "något händer" kanske det inte längre går att "ta tillbaka" frågorna. När arbetarskyddsfrågorna hamnade i fokus i slutet av 1960-talet var det möjligt för regeringen att agera på en mängd olika sätt. Man organiserade om, omreglerade och skapade på så sätt förutsättningar för ett mer aktivt arbetsmiljöarbete. I mitten av 1990-talet är en stor del av det områdets reglering inte

alls påverkbar för de nationella politikerna. Det är andra som reglerar och organiserar.

Dagordningar sätts i allt mindre utsträckning nationellt. Såväl diskussionerna om den svenska postservicen, penningpolitiken, alkoholpolitiken som miljöregleringen – för att ta några exempel – formas i hög grad på andra arenor än de nationella. Politiker får ta ansvar för sådant som de inte ens i princip har möjligheter att styra. Nationella politiker får ta ansvar för förändringar som växer fram bortom den nationella politikens räckvidd. Ansvar finns således kvar, men möjligheterna att styra – i meningen organisera, reglera och sätta dagordningen – har reducerats.

Den reglering som finns inom den Europeiska Unionen är (åtminstone inom vissa områden) mycket omfattande och den omöjliggör en särnationell reglering av verksamheter. Medlemskapet i den inre marknaden och i den Europeiska Unionen kan på detta sätt skapa betydande legitimitetsproblem för den nationella politiken. Frågan är väl i vilken grad det är möjligt att skapa legitimitet för ett system där politiker inte får styra, eller där de inte kan styra. Med framväxten av nätverkande över nationsgränser på många olika nivåer inkluderande såväl företag, intresseorganisationer som förvaltningar kan klyftan mellan ansvar och styrning bli omöjlig att överbrygga.

Ytterligare en risk är att de arenor där problem och lösningar dryftas, där frågor initieras och diskuteras och där kunskapen om vad som bör göras växer fram, inte enbart europeiseras (eller globaliseras) utan att de teknokratiseras och blir allt mindre publika. Det finns en genomtänkt dynamik inom den Europeiska Unionen som går ut på att reducera utrymmet för politik. Man kan visserligen försvara detta med att det i stället är experter som tar fram de bästa lösningarna, exempelvis i europeiska riksbank och i standardiseringsorganisationer. Expertstyret har dock sina egna legitimitetsproblem, vilka jag skall diskutera i nästa avsnitt.

Experter och utrymmet för politik

Lekmän är enligt ordböcker de ”profana”, och de som är ”oinvigda”. Enligt det grekiska laikos är lekmän ”hörande till folket”. Lekmän tillhör således inte prästerskapet, vare sig detta prästerskap består av präster, jurister eller ekonomer. Man kan säga att lekmän är sådana som är oinvigda i det som vid en viss tidpunkt eller situation anses vara den auktoriserade kunskapen. Lekmän i domstolar är inte utbildade jurister, lekmän i kyrkan är inte utbildade präster, lekmän vid universiteten är inte akademiker. Den allmänna betydelsen är att en lekman är en ”icke fackman” – en amatör.

Experten är lekmannens motsats, men det är inte så lätt att definiera vad en expert är. I vissa situationer finns det givna kategorier av människor som kallas experter, t.ex. kallas sådana som sitter i standardiseringsgrupper experter (Tamm Hallström 1998). I offentliga utredningar skiljer man mellan experter och sakkunniga. Det vanliga är dock att experter och expertis (den kunskap som experter har) är något som konstrueras. Att framställa sig som expert är att göra anspråk på att vara invigd i något – att veta något som de oinvigda (lekmännen) inte vet. Ifall sådana anspråk accepteras inom något område kan vi tala om att det finns experter. När det gäller t.ex. konsulter kan det finnas bra sådana och dåliga sådana, men det gäller knappast experter. En dålig expert är helt enkelt ingen expert.

Expertis och EU:s reglering verkar hänga ihop. Jag beskrev ovan att regleringen bl.a. inom EU i allt högre grad har kommit att förlita sig till standardisering, dvs. till formellt sett frivillig reglering. Standardisering är en form av reglering som skiljer sig från andra styr- och samordningsformer, som marknader och hierarkier (Brunsson 1998). Marknaden legitimeras utifrån idén att alla aktörer har makt att påverka sina utbyten, och att ingen aktör kan bestämma över den andre. Hierarkier brukar legitimeras med att ledningarna utses på ett sätt som gör att de har en rätt att dirigera andra. Standardisering brukar i stället legitimeras med hänvisning till att några vet bäst. Expertkunskapen är viktigt, liksom argument

om teknik och rationalitet. Experter tar fram lösningar som är bra för alla.

Dagligen kan vi se att expertkunskap efterfrågas. Sådan kunskap ses som en bristvara när viktiga överväganden skall göras. Eller så ses bristande expertkunskap, eller att man inte har lyssnat på de experter som har funnits tillgängliga, som en förklaring i efterhand till att felaktiga beslut har fattats (Haas 1990). Vi vet visserligen från studier av organisationer att det inte är säkert att ofta omsorgsfullt insamlad information (kalkyler, beslutsunderlag etc.) alls används, utan att den mest kan ha ett signal- och symbolvärde (Feldman och March 1981). Trots detta finns det ändå en stark efterfrågan på det som experter har att säga. Och det finns många exempel på att den efterfrågan verkar öka.

I diskussionen om reglerna kring den Europeiska Monetära Unionen (EMU) hävdade exempelvis en svensk professor i nationalekonomi att även andra viktiga avgöranden (inom ekonomi, trafik, sjukvård, bostadssektorn etc.) borde kopplas loss från politiken för att i stället skötas av experter. En kommunal miljö-tjänsteman i Höganäs ansåg i en diskussion kring en ny miljölagstiftning att stora miljöfrågor borde avgöras av en "kompetent miljööverdomstol med lagen som grund", eftersom politikerna enligt denne tjänsteman nästan aldrig tänker på miljön i första hand. Det finns i moderna samhällen en stor tilltro till att några vet bäst, vare sig det är ekonomer, jurister eller andra som definieras som kompetenta.

I tidigare skeden av historien kunde det, enligt Giddens (1990), vara möjligt för individer både i princip och praktik att "... strunta i prästers, vise mäns och trollkarlars förklaringar och i stället hålla tillgodo med rutinerna i det dagliga livet. Men så är inte fallet i den moderna världen, med dess expertkunskap." (Giddens, 1990, s. 84). Det har blivit allt svårare att bara göra saker. Expertkunskapen är numera mycket påtaglig och svår att undkomma. Experterna spelar en viktig roll i reflektionen över vad som händer i organisationer och samhällen.

Den ökade tilliten till expertkunskap bygger delvis på att världen globaliseras. Problem, lösningar och aktörer reser över större avstånd. Vardagar i världen vävs samman. Den globala

integrationen har dock inte följts av någon politisk integration. Det finns ingen världsstat, precis som det inte finns någon europeisk stat. Vi har inga som kan utfärda direktiv som gäller i hela världen. Standardisering kan ses som ett sätt att reglera i en situation där det inte finns något auktoritativt centrum. Vi får ett slags symboliskt och sekulariserat samhälle som bygger på att man följer sådant som är förankrat i auktoriserad expertkunskap. Europa och världen ordnas (i någon mån, i alla fall...), men ingen kan egentligen hållas ansvarig för regleringen.

Över gränser växer det fram grupper av experter, som skapar sina egna dagordningar och som ofta hämtar byggstenar till sina kunskapsanspråk ur vetenskapen. Deras legitimitet hämtas ur kopplingen till vetenskap, även om den kopplingen i praktiken kan vara ganska svag (Meyer 1997, Furusten 1998). Det är viktigt att uppmärksamma denna grupp av globala standardisere och experter som åtminstone ibland har stora möjligheter att påverka, men som mestadels inte ansvarar inför någon.

Dessa grupper har bl.a. i litteraturen kring internationella organisationer kallats för "epistemic communities", definierat av Haas (1990) som "... sammansatt av professionella som är gemensamt förpliktigade av en kausal modell och av en samling politiska värderingar. De hålls samman av en tro på sanningen i sin modell och av en strävan efter att översätta denna sanning till politiska åtgärder, och de är övertygade om att välfärden för människor stärks som ett resultat av detta" (Haas 1990, s. 41). Deras kunskapsanspråk gäller både procedurer och innehåll. Kopplingen till vetenskap framhålls mycket starkt.

En del forskare inom detta område bekymrar sig mest över hur det kommer sig att organisationer och stater ofta har så svårt att ta till sig de råd och idéer som har utvecklats bland dessa experter. Bilden tycks ungefär vara att den i dessa s.k. epistemic communities utvecklade kunskapen i alltför liten grad tillåts påverka ett politiskt liv som huvudsakligen kännetecknas av trögheter och vanemässigt handlande. Experterna kallas ibland in, men mest när politiker tycker att det passar deras egna intressen, i samband med kriser (den reaktiva politiken ses här som vanligt som ett problem)

eller när det uppenbarligen finns bättre lösningar på uppfattade problem någon annanstans.

Lösningen, enligt Haas, finns bland annat i vetenskapen vars språk kan fungera som ett "... transideological and transcultural signification system" (Haas 1990, s 46). Betoningen av vetenskapens roll som möjliggörare av förändringar är intressant, men det är väl naivt att betrakta de kunskapsanspråk som finns inom vetenskapen på detta okritiska sätt. Precis som all expertkunskap är den vetenskapliga sällan fri från värderingar. Särskilt gäller det när vi diskuterar frågor som miljö, ekonomisk politik, arbetsmarknadsfrågor etc. Jag menar att det är viktigt att betona de problem som följer av den växande tilltro till experter och expertis som verkar finnas: avpolitisering, teknifiering och risken att det växer fram en reglering som ingen kan hållas ansvarig för.

Teknifieringen av politiken

Man kan visserligen "lösa" problemen med att hävda att expertstyre är nödvändigt för att åstadkomma handling, och att också handlingskraft är viktigt för en demokrati. Genom att definiera om demokratibegreppet blir det möjligt att förena marknadslösningar, expertstyre och demokrati (jfr K. Jacobsson 1997). Jag hävdar dock att klyftan mellan vad de nationella politikerna får ta ansvar för och vad de har möjligheter att styra växer, och detta är i sig ett viktigt problem för demokratin. Man kan förstås tänka sig en lösning med ett europeiskt demos och ansvariga europeiska politiker, men den lösningen rymmer som bekant sina egna legitimitetsproblem.

Diskussionen om problemen att styra för politiker bör vara central i en debatt kring demokratin. Politikerna tycks vilsna när det gäller de egna försöken att styra. Också inom området styrning finns det modeller som har vuxit fram bland – rätt gissat – experter på styrning. Det är modeller som definierar hur och vad politiker skall styra när de agerar som politiker. Den modell för mål- och resultatstyrning som har dominerat svensk förvaltningspolitik under ett par decennier definierar i hög grad politik som att for-

mulera mål och att i efterhand utvärdera, men att inte lägga sig i verksamheten. Det är en modell av styrning som i hög grad definierar bort politiker från politiken, eller som åtminstone ganska exakt bestämmer vad politiker får och inte får göra.

Tilltron till abstrakta och generella modeller är stor. Expertkunskap tenderar att ta över ett mer lekmanmässigt sätt att tänka kring verksamheter. Det gäller både modeller inom specialiserade områden, men också modeller för ledning, kvalitetsutveckling och styrning. De oinvigda – vare sig de är medborgare eller politiker – har inte så mycket att komma med. Vad kan då politikerna göra? En möjlighet är den som är "inbyggd" i modellerna, dvs. att politiker inte skall lägga sig i, utan i stället på distans se till att verksamheterna fungerar. I en sådan tankevärld skall politiker ägna sig åt att formulera mål och se till att det finns tillsyn, revision, kvalitetssäkring och utvärdering av verksamheter.

Vi känner alla igen lösenorden i den moderna världen och det är svårt att argumentera emot sådana som talar för utvärdering, kompetens och kvalitet. Dessa aktiviteter tenderar dock att skapa sina egna dagordningar. Vi får utvärderare, tillsynsmän, kvalitetsexperter, övervakare och certifierare och alla dessa måste i sin tur legitimeras och ackrediteras på något sätt. De måste också hitta något att tillse, kvalitetssäkra och övervaka, vilket leder till att man skapar aktiviteter i organisationerna som är mätbara och tillsynsbara (Power 1997). Risken blir att det skapas ett nytt lager av människor mellan politikerna och verksamheten som är experter på revision, kvalitet, utvärdering och tillsyn. Något som tvivelsutan kan göra det ännu svårare för politiker.

Det finns en både intressant och märklig dubbelhet i diskussionerna om styrning. Politiken är i praktiken mestadels reaktiv. Politikerna måste göra något, hoppa på alla (metaforiska) tåg, svara på krav utifrån etc. Samtidigt är det mesta av sättet att tänka kring politik så tydligt proaktivt. De flesta – inklusive alla politiker – skulle gärna vilja att politiken var visionär, långsiktigt målinriktad osv. Men så är det sällan. Dessa besvikelser beror dock kanske mera på att vi har bristfälliga modeller och teorier om världen än att det finns brister hos politikerna.

Det verkar heller inte vara en särskilt klok idé att bygga och använda sig av modeller som i onödan begränsar politikernas möjligheter. De senaste decenniernas försök att formalisera styrningen mellan riksdag, regering och förvaltning har nog mera bidragit till att försvåra för politiker som vill styra än att underlätta (jag menar dessutom att de har skapat en mindre effektiv förvaltning, men den diskussionen ligger utanför den här uppsatsen). Att styra för politiker är svårt nog, utan att "det egna" reformerandet förstärker en teknokratisk och snäv inriktning. För att återvända till Weber, ger de brukade styrmodellerna varken perspektiv eller väcker några lustar. Vem talar i dag passionerat för mål- och resultatstyrning?

Politisk styrning och demokrati

Integrationen i världen och i Europa sker i hög grad genom marknader, framförallt genom integrationen av de finansiella marknaderna. Därutöver förskjuts idéskapandet alltmer till privata reglerare, experter på olika områden som geografiskt kan befinna sig långt borta. Stater som inte för en sund politik i enlighet med kriterier definierade inom nya skrån av experter drabbas av kapitalflykt, med konsekvenser i den reella ekonomin. Vi riskerar att få en allt större klyfta mellan vad dessa kan styra och vad de får ta ansvar för. Är vi på väg mot en situation med en icke-offentlig reglering som sker utan ansvar, kombinerad med en ansvarig men i hög grad maktlös politik?

Jag har inte här diskuterat de normativa implikationerna av resonemangen, dvs. vad man bör göra. Att begripa vad som händer är i sig en stor utmaning för samhällsvetenskapen. Jag hävdar att diagnoserna över demokratins problem bör kunna rymma en del funderingar kring utrymmet för att styra. Det är också viktigt att inte i onödan "teknifiera" politiken, genom att använda sig av styrinstrument som ytterligare begränsar för de politiker som ändå vill åstadkomma förändringar. Som framgått finns det ändå tillräckligt med problem förenade med att kunna styra. När det gäller de grundläggande problemen med ansvar och makt kan lösningarna sökas i olika riktningar.

En första lösning skulle kunna vara att lokalisera politiken, dvs. att föra ner så mycket som möjligt av avgöranden så nära medborgarna som möjligt. En andra lösning är att försöka behålla och/eller föra tillbaka makt till den nationella nivån, t.ex. genom att strategiskt "översätta" EU-regler så att de passar det "vi själva" vill. En tredje lösning skulle kunna vara att försöka skapa demokratiskt ansvariga politiker på en europeisk nivå. En fjärde lösning är att försöka skapa demokratiska motkrafter till marknaden och till expertstyrelse på global nivå. På olika sätt kan man således resonera kring hur klyftan mellan makt och ansvar skulle kunna överbryggas. Lösningarna balanserar på olika sätt mellan det möjliga och det önskvärda, och de kan förstås komplettera varandra.

Jag menar att vi varken kan hämta särskilt mycket stöd i eller kan återgå till klassiska modeller för styrning (dvs. de modeller som kritiserades tidigare i uppsatsen). Politikerna verkar inte "fritt" från andra intressen. Varken politikerna eller staterna är autonoma. Politiken verkar i en värld där det också finns andra som reglerar och andra som organiserar. Marknader är alltid reglerade, och frågan är väl i vilken utsträckning den regleringen sker (och bör ske) vid sidan av politiken och i vilken utsträckning den sker (och bör ske) genom politik. Eller, rättare sagt, hur blandningen av stat och marknad, offentligt och privat, expert- och lekmannastyre ser ut i dag, och bör se ut i framtiden.

Det tycks dock som om den här typen av diskussioner kring politik och styrning inte riktigt "passar" dagens demokratidebatt. Som mest handlar om medborgarna, om folkets relation till sina företrädare och om den påstådda klyftan mellan medborgare och förtroendevalda. Medborgarnas förtroende för sina politiker sägs ha minskat; det civila engagemanget ses som en bristvara. Människor tittar på fotboll, går på gym, surfar på nätet och mekar med bilen i stället för att se på Aktuellt, besöka fullmäktigemöten, ordna studiecirkel och uppsöka torget för att diskutera. Och den som ändå tar sig till torget märker att folksamlingarna där utgörs av bingolottoförsäljare, köande kunder vid systembolaget och medborgare som köper lösgodis för fem och nittio hektot. Och inte – som vi så gärna skulle vilja – medborgare som dryftar gemensamma angelägenheter.

Det finns också en föreställning om en växande klyfta mellan medborgare och politiker. Politikerna framställs som mäktiga men lite opålitliga. De har lågt förtroende hos medborgarna som väntar sig mera av politikerna. Jag menar – mot bakgrund av diskussionerna ovan – att detta nog både överskattar politikernas makt och underskattar deras pålitlighet. Är det några som framförallt väntar sig mer av politikerna, så är det nog politikerna själva. Klyftan finns kanske inte i första hand mellan politikerna och medborgarna. De flesta politiker är nog lika pålitliga som de flesta av oss andra. Och ungefär lika vilsna.

Det vore naturligtvis värre om ingen längre hade några förväntningar på politikerna. Misstron kan ses som en smula hoppfull. Det kan förstås vara bekymmersamt att politiker hålls ansvariga för sådant som de i praktiken inte har så stora möjligheter att påverka. Klyftan mellan ansvar och möjligheter att styra bör nog inte bli alltför stor. Problemet kan hanteras genom att ansvaret minskar, men också genom att man inte ger upp utan försöker förbättra förmågan att styra. Det förutsätter dock att vi begriper såväl politikens möjligheter som dess begränsningar i den nya värld där det nationella, det europeiska och det globala i allt högre grad vävs samman. Häri ligger en stor utmaning för samhällsvetenskapen.

Författarpresentation

Bengt Jacobsson är professor i förvaltningsekonomi. Han är verksam som forskningsledare vid Score; ett mångdisciplinärt forskningscentrum som är ett samarbete mellan Handelshögskolan i Stockholm och Stockholms Universitet. Han har forskat om politisk styrning och komplexa beslutsprocesser, bl.a. redovisat i böckerna *Hur styrs förvaltningen?* (Studentlitteratur 1984), *Kraftsamlingen* (Doxa 1987) och *Konsten att reagera* (Carlssons 1989). Han har under senare tid studerat europeiseringen av statsförvaltningen, bl.a. i boken *Europa och staten* (SOU 1997:30). Han leder f.n. tillsammans med Kerstin Sahlin-Andersson ett forskningsprogram om *Transnationell reglering och statens omvandling*, med stöd av HSMR.

Referenser

- Ahrne, G. (red), 1998, Stater som organisationer. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Axelsson, B. och G. Easton (red), 1992, Industrial Networks: A New View of Reality. London: Routledge.
- Blomqvist, C., 1994, Beställar-utförarmodellen möter politiken. Ur Jacobsson, B. (red), Organisationsexperiment i kommuner och landsting. Nerenius & Santérus.
- Brunsson, N., 1989, The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Action in Organizations. Chichester: Wiley.
- Brunsson, N., 1998, Standardisering som social form. Ur Brunsson, N. och Jacobsson, B., Standardisering. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Brunsson, N. och Jacobsson, B. (red), 1998, Standardisering. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Brunsson, N. och Jönsson, S., 1979, Beslut och handling. Om politikens inflytande över politiken. Stockholm: Liber.
- Bundgaard-Pedersen, T., 1997, The Europeanisation of Standardisation. Technical Standards and Multi Level Governance in Europe. Köpenhamn: Köpenhamns universitet.
- Cyert, R. M. och J. G. March, 1963, A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, N J: Prentice Hall.
- Czarniawska, B. och Sevón, G., (red), 1996, Translating Organizational Change. Berlin: de Gruyter.
- Erlingsdóttir, G, 1999, Kvalitetssäkringars översättning. Ur Zeuthen Bentsen, E., Borum, F., Erlingsdóttir, G. och Sahlin-Andersson, K., 1999, Når styringsambitioner møder praxis. Handelshøjskolens Forlag.
- Evans, P., 1995, Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation. Princeton University Press.
- Feldman, M. S. och March, J. G., 1981, Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, s. 171-186. Gaventa, J., 1987.

- Furusten, S., 1998, Kunskap och standard. Ur Brunsson, N. och Jacobsson, B., Standardisering. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Gaventa, J., 1987, Makt och deltagande. Ur Petersson, O. (red), Maktbegreppet. Stockholm: Carlssons.
- Giddens, A., 1990, The Consequences of Modernity. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, E. B., 1990, When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations. Berkeley: University of California Press.
- Hinnfors, J., 1995, På dagordningen? Svensk politisk stil i förändring. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jacobsson, B., 1984, Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken, Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., 1987, Kraftsamlingen. Politik och företagande i parallella processer. Doxa.
- Jacobsson, B., 1989, Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik, Stockholm: Carlssons.
- Jacobsson, B., 1997, Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. SOU 1997:30.
- Jacobsson, B., 1999, Europeiseringen och statens omvandling. Ur Goldmann, K. (red), Politikens internationalisering. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, K., 1997, Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten. Umeå: Boréa.
- March, J. G., 1981, Footnotes to Organizational Change. *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, s. 563-577.
- March, J. G. och Olsen, J. P., 1989, Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.
- March, J. G. och Simon, H., 1958, Organizations. New York: John Wiley & Sons.

- Meyer, J. W., 1997, Cultural Conditions of Standardization. Arbetspapper presenterat på SCANCOR/SCORE standardiseringskonferens, Arild, 18-20 september.
- Meyer, J.W. och Rowan, B., 1977, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, volym 83, s. 340-363.
- Perrow, C.B., 1986, Complex Organizations. A Critical Essay. New York: Random House.
- Powell W.W. – DiMaggio, P.J. (red), 1991, The New Institutionalism in Organizational Analysis. The University of Chicago Press.
- Power, M., 1997, The Audit Society. Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press.
- Reed, M. I., 1996, Expert Power and Control in Late Modernity: An Empirical Review and a Theoretical Synthesis. *Organization Studies*, vol. 17, s. 573-597.
- Sahlin-Andersson, K, 1989, Oklarhetens strategi. Lund: Studentlitteratur.
- Sassen, S., 1999, Det globala förankrat i det nationella. Konsekvenser för statens roll. I denna volym.
- Scott, W. R., 1992, Organizations: Rational, Natural and Open Systems. Tredje upplagan. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall (ursprungligen publicerad 1981).
- Selznick, P., 1949, TVA and the Grass Roots. A Study of Politics and Organization. University of California Press.
- Skocpol, T., 1985, Bringing the State Back in, Ur Evans (ed), Bringing the State Back in. New York: Cambridge University Press.
- Strange, S., 1998, Mad Money. When Markets Outgrow Governments. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Tamm Hallström, K., 1998, Att organisera standardisering. Ur Brunsson, N. och Jacobsson, B., Standardisering. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Weick, K, 1976, Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, s. 1-19.

KUNGL. BIBL.
1999-05-26
STOCKHOLM

så arbetar

Demokrati utredningen

Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Kommittén har också fått i uppdrag att förklara det sjunkande valdeltagandet samt stimulera det demokratiska engagemanget. Vid sekelskiftet skall utredningen presentera en sammanvägd analys i form av ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- en skriftserie
- offentliga seminarier
- en webbplats för debatt och information

Skrifter

Demokratiutredningen kommer fortlöpande under arbetets gång att publicera en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Den omfattande demokratiforskning som bedrivs vid våra universitet och högskolor ställs på detta vis till förfogande för alla som är intresserade av demokratifrågor.

Information om titlar, utgivningsdag, priser m.m. finns på utredningens webbplats.

Seminarier

En av utredningens uppgifter är att stimulera det offentliga samtalet.

Därför anordnar vi offentliga seminarier runt om i landet.

Till seminarierna bjuder vi in forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring de frågor vi tycker är värdefulla att samtala kring.

Varje seminarium dokumenteras i form av en skrift.

www.

demokratitorget.

gov.se

är adressen till Demokratiutredningens webbplats. Här finns möjlighet att föra en fri debatt kring demokratin – demokratitorget är öppet för alla.

Ett antal krönikörer kommer att kommentera demokratiproblem och andra demokratidebatter.

Här kan Du också informera dig om och föra dialog kring utredningen. Direktiv i fulltext, arbetsplan och utredningens protokoll är dokument man kan hämta hem.

Här informerar vi också fortlöpande om aktuella skrifter och seminarier. Man kan dessutom ta del av debattinlägg vid seminarier samt beställa utredningens skrifter.

Länkar finns till andra delar av nätet där demokratifrågor dryftas på olika sätt.

Information

Vi svarar gärna på frågor och lämnar ytterligare information om utredningens arbete. Adress och telefonnummer till utredningens kansli finns på nästa sida.

Utredningens sammansättning

Ordförande

Bengt Göransson
f.d. statsråd
tel: 08-453 41 04

Kommittéledamöter

Elisa Abascal Reyes (mp)
tel: 08-88 29 76

Stefan Attefall (kd)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 54 46

Nils Fredrik Aurelius (m)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 46 85

Britt Bohlin (s)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 47 80

Per Gustafsson (c)
informationschef
tel: 08-787 58 40

Jeanette Hillding (m)
företagare
tel: 0431-88 300

Gunnar Larsson (s)
klubbordförande
tel: 031-703 73 07

Eva Marcusdotter (s)
frilansskribent
tel: 019-36 36 48

Olle Schmidt (fp)
utredningssekreterare
tel: 040-34 10 64

Pernilla Zethraeus (v)
kommunalråd
tel: 026-17 81 22

Experter

Lars Bryntesson
Kulturdepartementet

Wanja Lundby-Wedin
LO:s andra ordförande

Carl-Gunnar Peterson
Justitiedepartementet

Elisabeth Rynell
författare

Marcus Storch
direktör

Sekretariat

Huvudsekreterare
Erik Amnå, *fil dr*
tel: 019-30 30 67

Biträdande sekreterare
Margareta Meyer
tel: 08-405 49 16

Seminarieansvarig
Anders Ljunggren
tel: 08-405 16 54

DEMOKRATI
Utredningen

POSTADRESS: 103 33 Stockholm. BESÖKSADRESS: Regeringsgatan 30-32

TEL: 08-405 49 16. FAX: 08-411 24 67

E-POST: margareta.meyer@justice.ministry.se

Demokratiutredningens skriftserie

Redaktör Erik Amnå

1. **Demokratis räckvidd.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:55)
2. **En god affär i Motala.** Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik (SOU 1998:63)
3. **Att rösta med händerna.** Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz (SOU 1998:85)
4. **Gör barn till medborgare!** Om barn och demokrati under 1900-talet (SOU 1998:97)
5. **Det unga medborgarskapet.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:101)
6. **Lekmannastyre i experternas tid.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:102)
7. **Demokrati på europeisk nivå?** (SOU 1998:124)
8. **Läsarna och demokratin.** Ett brev till det läsande Sverige (SOU 1998:134)
9. **Lokala Demokratiexperiment.** Exempel och analyser (SOU 1998:155)
10. **På Marginalen.** En intervjubok från Socialtjänstutredningen (SOU 1998:161)
11. **Allas frihet.** Demokratin möter marknaden. Tre ronder (SOU 1998:164)

12. **EU – ett demokratiprojekt?** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:145)
13. **Invandrarskap och medborgarskap.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:8)
14. **Att slakta ett får i Guds namn.** Om religionsfrihet och demokrati (SOU 1999:9)
15. **Etik och demokratisk statskonst.** (SOU 1999:13)
16. **Elektronisk demokrati.** (SOU 1999:12)
17. **Den skyddade provinsen.** En essä om demokratins värde och värdighet (SOU 1999:22)
18. **Lobbning** (SOU 1998:146)
19. **Demokratin i den offentliga sektorns förändring.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:40)
20. **Bemäktiga individerna.** Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige (SOU 1998:103)
21. **Bör demokratin avnationaliseras?** (SOU 1999:11)



Den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning, folk-rörelsernas förändringar och det sjunkande valdeltagandet. Vid sekelskiftet ska utredningen presentera en sammanvägd analys i ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- offentliga seminarier runt om i landet
- webbplatsen www.demokratitorget.gov.se med fria debatter och möjligheter att informera sig om och föra dialog kring Demokratiutredningen
- en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

En stor del av den pågående debatten om globaliseringen bygger på två grundläggande föreställningar. Den ena är att det handlar om ett nollsummespel: den globala ekonomins vinster är nationalstaternas förluster och omvänt. Den andra innebär att händelser som sker inom ett nationellt territorium är nationella händelser. Resultatet har blivit en empiriskt och teoretiskt svagt underbyggd beskrivning av den ekonomiska globaliseringens kännetecken (Sassen). Vi måste öppet erkänna att internationellt beslutsfattande inte kommer att vara demokratiskt. Normalt sett kommer inte internationella policybeslut att fattas i demokratiska former (Dahl).

Antingen kan demokratin förankras i städer, nationalstater och bredare, regionala och globala fora eller komma att betraktas som ett nationellt styrelseskick som blev alltmer otidsenligt för det tjugoförsta århundradet. (Held). Vad politiker säger och gör, hur de försöker organisera och reglera inte bara bör men kan också spela en roll. Åtminstone en del av politikens legitimitet handlar om att den skall betyda något (Jacobsson).

I denna småskrift från Demokratiutredningen konfronteras fyra forskares analyser av den ekonomiska globaliseringens följder för folkstyrelsen.



fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71
Box 6430, 113 82 Stockholm
order@faktainfo.se www.faktainfo.se