

1997:5

SCORE

STOCKHOLMS CENTRUM FÖR FORSKNING OM OFFENTLIG SEKTOR

**De ofrivilliga passagerarna. En analys av
staten ur ett organisationsteoretiskt
perspektiv**

Göran Ahrne

**De ofrivilliga passagerarna. En analys av
staten ur ett organisationsteoretiskt
perspektiv**

Göran Ahrne

SCORE Rapportserie 1997:5
ISBN 91-7153-649-3

De ofrivilliga passagerarna. En analys av staten ur ett organisationsteoretiskt perspektiv.

Sammanfattning

I denna rapport argumenterar jag för två ståndpunkter: dels att staten är en organisation bland flera andra och att relationen mellan stat och samhälle bör förstås som en relation mellan olika organisationer. Dels hävdar jag att staten är en särskild typ av organisation.

Organisationer konstitueras genom tre förhållanden: människors tillhörighet, kollektiva resurser samt regler. I staten som en typ av organisation utgörs dessa förhållanden av det obligatoriska medborgarskapet, "public goods" samt lagar.

Här diskuteras också innebörden i och orsakerna till det obligatoriska medborgarskapet i relation till de kollektiva resurser som stater producerar och tillhånder till medborgarna. Slutligen görs en jämförelse mellan staten och andra organisationer, framför allt företaget. Staten skiljer sig i väsentliga avseenden från företaget när det gäller relationen mellan tillgång och efterfrågan, beslut och handling, förhållandet till omgivningen samt i fråga om kontinuitet och flexibilitet.

DE OFRIVILLIGA PASSAGERARNA.

En analys av staten ur ett organisationsteoretiskt perspektiv

Göran Ahme

Innehåll

1. Om statsteori och organisationsteori	3
2. Den gäckande staten	5
3. Staten är en organisation	7
4. Staten är en särskild sorts organisation	15
5. Några karaktäristiska drag i olika typer av organisationer: framför allt en jämförelse mellan staten och företaget	24
Litteratur	30

Denna rapport är ett utkast till ett inledningskapitel till en antologi om organisationsteoretisk statsforskning som bedrivs av forskare vid SCORE. Boken kommer att publiceras mot slutet av 1997.

Författaren vill framföra ett särskilt tack för omfattande kommentarer till Apostolis Papakostas och Lars Udén.

1. Om statsteori och organisationsteori

Idéer och teorier om staten har funnits med i människors filosofiska tänkande i flera tusen år. Begreppet stat hör till de allra äldsta samhällsvetenskapliga begreppen och är därmed också ett idehistoriskt laddat begrepp med många tunga associationer till filosofer från Platon till Hobbes, Hegel och Marx.

Teorier om organisationer däremot har knappast utvecklats inom samhällsvetenskapen förrän under senare hälften av 1900-talet. Även om organisationsteoretiker gärna härleder sina rötter till Max Webers skrifter från början av århundradet är i alla fall organisationsbegreppets historia kort för att inte säga hastig i jämförelse med statsbegreppet. Och det finns knappast någon filosofisk tradition att falla tillbaka på inom organisationsteorin.

Trots det filosofiska arvet är inte begreppet stat mer abstrakt än begreppet organisation. Det är snarare tvärtom. När man säger stat finns det en närmare anknytning till ett specifikt samhälleligt fenomen än om man säger organisation. Begreppet organisation har en vidare betydelse än begreppet stat, och kan, kommer jag att hävda, också innefatta staten.

I den akademiska världen är det främst företagsekonomer och sociologer som ägnat sig åt att utveckla organisationsteorier medan staten har en egen vetenskap. Även om det funnits en del tendenser under senare år att para ihop organisationsteori och statsteori har dessa traditioner med så olika bakgrund i stort sett också vandrat skilda banor inom den samhällsvetenskapliga forskningen och sällan konfronterats med varandra (jfr. Rothstein, 1996:34-35).

Och man kan väl också konstatera att organisationsteori ofast associerats med teorier om företagsorganisering och kanske också med teorier om vissa frivilliga organisationer som fackföreningar eller politiska partier men sällan med staten. Det är långtifån självklart att förstå staten som en organisation bland andra organisationer. Endast undantagsvis har organisationsteoretiker direkt tagit upp frågan om staten som en organisation och statsteoretiker har mera sällan velat se staten som en organisation. Även om alltså Max Weber utgör ett undantag

I det här kapitlet ska jag argumentera för två saker: för det första kommer jag att hävda att det är rimligt och intressant att förstå staten som en organisation, dvs en speciell form för kollektivt handlande. För det andra kommer jag att hävda att staten dock inte är vilken organisation som helst, utan att staten är en särskild sorts organisation med speciella handlingsmöjligheter och handlingsrestriktioner som skiljer den från t ex ett företag eller en

välörenhetsorganisation. Tanken är naturligtvis att jag tror att statsteorin behöver organisationsteori, samtidigt som organisationsteori behöver diskutera staten som ett organisationsfenomen.

Som jag ska försöka visa kan man utifrån ett organisationsteoretiskt resonemang formulera frågan om förhållandet mellan stat och samhälle på ett annorlunda sätt. Istället för ett förhållande mellan stat och samhälle är det fråga om en relation mellan olika organisationer i olika konstellationer. En stat är en organisation och samhället består till största delen av andra organisationer. En stats omgivning är inte bara samhället rätt och slätt utan signifikanta andra organisationer. En stats omgivning är dessutom inte bara organisationer i det egna territoriet utan den kan likaväl bestå av både företag och andra stater utanför det egna territoriet. De signifikanta andra organisationerna behöver inte befinna sig i en geografisk närhet eller relation till varandra.

Organisationsteori ger därutöver vissa möjligheter till och redskap för att utveckla förutsättningar och begränsningar i fråga om demokrati, välfärd, styrproblem och frågan om statens relativa autonomi kan ställas bättre utifrån organisationsteori. Begrepp som implementering ligger i gränslandet mellan statsteori och organisationsteori, men för att fortsätta diskussionen om implementering tror jag man måste ställa frågan direkt och se staten som en särskild typ av organisation. Detta gäller även frågeställningar som relationen mellan byråkrati och demokrati.

Varför behöver organisationsteori statsteori? Även om organisationsteori i allmänhet är en teori på en lägre abstraktionsnivå än de flesta makrosociologiska teorier är det alljämt en relativt abstrakt teori. Organisationsteori motsvaras av en föreställning om organisationer, som antagligen blivit alltför mycket påverkad av bilden av företaget som den idealtypiska organisationen. Denna allmänna bild av fenomenet organisation skulle kunna bli fullständigare om även hänsyn togs till en analys av staten som en organisation. I många generaliseringar har organisationsteori förbisett staten. Över huvud taget saknas det inom det som brukar betraktas som organisationsteori en rimlig diskussion om olika typer av organisationer, vilket är nödvändigt för att göra generaliseringar och rekommendationer för olika typer av organisationer. Det finns problem och lösningar som gäller för alla organisationer, men olika typer av organisationer genererar också olika typer av problem och alla lösningar är inte möjliga i alla typer av organisationer.

I denna rapport ska jag först som en inledning ta upp något om staten i statsteorin. Därefter ska jag skissera ett organisationsteoretiskt perspektiv som jag tror gör det möjligt att specificera både varför och på vilket sätt staten är en organisation, men också på vilket sätt

staten är en särskild sorts organisation. I detta perspektiv finns också en möjlighet att utveckla en diskussion om relationen mellan stat och samhälle genom att olika typer av organisationer ses som de centrala knutpunkterna/noderna i allt samhällsliv. I organisationer samordnas, förstärks och omvandlas mänskliga handlingar till samhällsprocesser. Men det sker på olika vis och med skilda förutsättningar i olika typer av organisationer.

Därefter kommer jag att utifrån vad som är gemensamt för alla organisationer diskutera vad som skiljer ut staten som en särskild sorts organisation. I detta avsnitt kommer jag också att ta upp olika försök att förklara uppkomsten av de speciella dragen i statliga organisationer som t ex det obligatoriska medborgarskapet.

I det sista avsnittet kommer jag så att jämföra staten som en typ av organisation med andra typer av organisationer, framför allt med företaget när det t ex gäller beslutsfattande, handlingskapacitet, relationer till och beroende av omgivningen.

2. Den gäckande staten

Begreppet stat har inte bara en idéhistorisk tyngd och kanske belastning. Det tycks också ha en negativ klang i såväl vardagsspråket som i det politiska språket. Staten associeras med övervakning, kontroll, skatter etc. De flesta politiker använder olika eufemismer för att tala om staten: den offentliga sektorn, den gemensamma sektorn, samhället, folket eller nationen. Användningen av begreppet samhälle för att beteckna staten har lett till åtskillig förvirring inom den samhällsvetenskapliga litteraturen.

Även i den USA-dominerade statsvetenskapliga litteraturen försvann begreppet stat i det närmaste under efterkrigstiden. Ofta talade man istället om "government" (se Krasner, 1984 och t ex Dahlkvist, 1982). Statsvetenskap heter "political science" i USA och i England. I och med att ett i formell mening demokratiskt styrelsekick hade etablerats fanns antagligen en känsla av att staten hade ersatts av demokratin. Man antog att genom den allmänna rösträtten så kunde staten framså som en direkt avspeglning av den politiska opinionen och olika intressegruppers styrkeförhållanden. Denna skolbildning inom "den politiska vetenskapen" som dominerade under de första decennierna efter andra världskriget har kommit att kallas för pluralismen inom statsvetenskapen.

Pluralismen kanske inte bara var en effekt av övertron på demokratiens möjligheter, utan också ett uttryck för en reaktion mot det filosofiska arvet i tänkandet omkring staten från en snabbt

växande samhällsvetenskap. Att frågan om staten åter blivit aktuell kan då också förstås som ett resultat av att samhällsvetenskapen sen något decennium tillbaka kommit att bli varse de egna vetenskapliga begränsningarna och därmed inte längre lika skarpt som tidigare försöker distansera sig från ett humanistiskt och filosofiskt arv.

Om man hastigt blickar tillbaka på den tidigare filosofiska diskussionen om statens natur kan man konstatera at staten som ett samhällsfenomen har setts som en form för interaktion mellan människor antingen i form av någon sorts samhällskontrakt som förhindrade allas krig mot alla (Hobbes) eller som ett solidariskt etiskt "community" (Hegel) (se Udehn, 1996: 350-52).

Marx formulerade en syn på (den kapitalistiska) staten som en garant för den ordning som krävdes för kapitalismens utveckling. Marx egen statsteori kom aldrig att bli särskilt väl utvecklad, och inom marxistisk eller marxistiskt inspirerad samhällsteori har synen på staten varierat från att vara kapitalets förlängda arm till ett redskap för arbetarklassens omvandling av samhället. Efter uppsvinget av intresset för marxistisk samhällsteori vid slutet av 1960-talet utvecklades så småningom en marxistiskt inspirerad kritik av pluralismen inom statsvetenskapen. Under rubriken "bringing the state back in" argumenterade flera författare för betydelsen av att se till staten som sådan (Evans, m fl, 1985). Här betonades att staten inte bara kunde ses som en arena eller transformator för omgivningens krav och intressen. Staten har en viss autonomi och kan uppträda som en självständig aktör. I detta perspektiv betonas motsättningar i staten, dess maktutövande samt också en historisk dimension (jfr Poulantzas, 1978). Staten återspeglar därför inte bara aktuella samhällsintressen och konflikter utan är också ett resultat av tidigare förhållanden; en kvardröjande effekt. Statens möjligheter är begränsade (se t ex Krasner, 1984).

Pluralisterna har senare försvarat sig mot denna kritik och framhållit att skillnaderna inte är så stora och kritiken överdriven (se t ex Almond, 1988). Och man kan nog säga att detta äger en viss riktighet. Visserligen har intresset för att studera staten som sådan ökat och intressanta studier har gjorts utifrån detta perspektiv. Ändå kan man konstatera att man inte kommit särskilt långt när det gäller att analysera vad staten är för ett socialt fenomen. Av de historiskt orienterade sociologerna som betonat statens betydelse är det främst Charles Tilly (1990) som explicit sett staten som en organisation, men även vissa andra (t ex Pogi, 1990: 19, Mann, 1993: 52).

I den svenska forskningen har det funnits ett visst intresse för att undersöka statens relativa autonomi och möjligheter. Men t ex Bo Rothstein som gjort en intressant studie av den socialdemokratiska staten i Sverige (1996) har avvisat tanken på att säga något mer

allmänligt om vad staten är och betecknar detta som "ideologiskt användbart men teoretiskt meningslöst". "Idén att det skulle gå att över tid och rum finna en enstaka formel för att karakterisera kollektiva, geografiskt bestämda, beslutsordningar (d.v.s. "staten") är för mig enbart nonsens. Vilken karaktär en konkret statsbildning har varierar i tid och rum med olika sociala krafter som dominerar den" (1994:123).

Historikerna Bo Stråth och Rolf Torstendahl har gett uttryck för en likartad ståndpunkt. De framhåller (visserligen) att staten har en viss autonomi i fråga om att formulera politiska program, men de avvisar tanken om en generell statsteori. "There can only be state structures formed by the contingencies of social developments" (Stråth och Torstendahl, 1992:12). Det är slående att varken Roststein eller Stråth och Torstendahl refererar eller diskuterar Weber i dessa sammanhang.

3. Staten är en organisation

Om staten är ett så svårångat fenomen att de flesta statsvetare givit upp tanken på att försöka karakterisera sitt forskningsobjekt hur ska det då vara möjligt att säga något om staten utifrån ett ännu mer abstrakt begrepp som organisation? Och detta särskilt som många organisationsteoretiker har givit upp tanken på att karakterisera fenomenet organisation. Och det finns många olika slags organisationer, stora och små, framgångsrika och misslyckade, gamla och nya. I organisationer kan människor hålla på med de mest olika slags sysslor, praktiskt taget alla tänkbara mänskliga sysslor kan ske i organiserad form, men många av dessa sysslor kan också ske utanför organisationer. Människor kan känna oerhört stor tillfredsställelse genom sitt deltagande i organiserad verksamhet likaväl som de kan känna förtvivlan, skräck eller bara en stor tristess. Alla försök att säga vad organisationer är i termer av kvalitet eller innehåll i verksamheten är dömda att misslyckas. Detta gäller också för stater, de kan vara såväl despotiska och förtryckande som demokratiska och tillåtande i olika kombinationer. Stater kan syssla med de mest olika slags verksamhet med större eller mindre framgång.

Organisationsteori undersöker i första hand formerna för mänsklig interaktion, hur en organiserad interaktion uppstår och bibehålls. Först i andra hand undersöker organisationsteorin innehållet i interaktionen och sambandet mellan former och innehåll. När Max Weber skriver om staten handlar det i första hand om formerna för interaktionen (Weber, 1983: 39). Alla organisationer bygger på vissa gemensamma former för mänsklig interaktion som skiljer dem från den interaktion som sker i oorganiserad form. Att spela

fotboll med några kompisar på en gräsmatta i närheten där man bor är inte samma sak som att spela fotboll i en organiserad klubb. Det är inte heller samma sak att spela i en stor profffsklubb eller i landslaget. Naturligtvis kan man också hävda att fotboll alltid är fotboll, men organisationsteorin handlar om den skillnad själva organisationsformen gör. Marshall McLuhan (1967) skrev i sin bok om media att "the media is the message". Att se en långfilm på bio är inte samma sak som att se den på TV. På motsvarande sätt kan man säga att den organisatoriska formen har betydelse för verksamheten.

Man kan först skilja mellan organiserad och oorganiserad verksamhet, vilken skillnad gör det tex för fotboll eller sjukvård. Dels kan man fråga sig vilken skillnad gör olika typer av organisationsformer för innehållet. Är sjukvård i statlig regi samma sak som sjukvård i någon annan organisatorisk form t ex i ett kloster eller i ett företag? Samtidigt finns det ett visst samband mellan form och innehåll. Vissa organisationsformer lämpar sig bättre för vissa typer av verksamhet och tvärtom. Charles Lindblom (1977) påpekade om staten att den i princip kan göra vad som helst, men med större eller mindre framgång.

Organisationer kan förstås som en beständ uppsättning relationer mellan människor som möjliggör en viss typ av kollektiv handling, där själva formen har en egen existens. Handlingsformen, dvs organisationen, är i en mening oberoende av specifika individer, samtidigt som den aldrig kan existera utan individer. Organisationer existerar som ett samhälleligt fenomen och är något mer än bara en samling individer, samtidigt som vi måste börja förstå fenomenet organisation utifrån relationer mellan individer. Och vid närmare eftertanke finner man att denna uppsättning sociala relationer tycks vara ett universellt fenomen, som tycks utgöra grundläggande villkor för människors handlingsförmåga och möjligheter att överleva.

Staten kan alltså förstås som en form av kollektivt handlande vid sidan av andra former för kollektivt handlande som företag eller frivilliga organisationer som politiska partier eller fackföreningar, som förekommer vid sidan av varandra i ofta komplicerade interaktionsmönster. Men staten är inte överordnade andra organisationer. De är i grunden samma typ av sociala fenomen, dvs organisationer, med något olika förutsättningar för interaktion med andra organisationer i det sociala landskapet. Precis som andra organisationer försöker och kan i viss mån staten forma sin omgivning, men den blir också formad och påverkad av omgivningen (Pfeffer och Salancik, 1978). Alla organisationer har en viss grad av autonomi och kan agera strategiskt. Graden av autonomi varierar beroende på relationer till andra organisationer, andra stater, företag, partier etc. Statens autonomi är en empirisk fråga (jfr Pierson, 1996).

Stater liksom företag och politiska partier eller familjer kan förstås både som institutioner och organisationer. Det finns kunskaper, föreställningar och normer om hur stater respektive företag ska vara utformade och agera. Men det finns också konkreta stater eller företag som inte alltid handlar i enlighet med den institutionella bilden av vad en stat eller ett företag är eller borde vara. Marknaden däremot existerar bara som institution och ej som aktör. Alla institutioner finns inte eller kan inte vara organisationer, men alla typer av organisationer finns även som institutioner, dvs som föreställningar om hur de bör se ut och fungera.

Institutioner finns som föreställningar, kunskap, normer, visioner etc. Organisationer däremot består av specifika människor som är knutna till organisationen och den har en specifik avgänsad uppsättning kollektiva resurser (jfr North, 1990: 4-5). En organisation har oftast en adress och en eller flera byggnader och det finns människor som kommer och går till dessa byggnader på bestämda tider etc. Det finns regler och bestämmelser för hur och när människor ska och får komma och gå och det finns också en kontroll av när och hur människor kommer och går.

I några tidigare skrifter (Ahme, 1990, 1994) har jag utifrån en diskussion av åtskillig organisationsteoretisk litteratur urskiljt tre huvudsakliga förhållanden som konstituerar fenomenet organisation: människors tillhörighet till organisationen, de kollektiva resurserna som organisationen ackumulerar och kontrollerar samt de regler som finns i organisationen och utgör dess minne och möjliggör ett utbyte av medlemmar.

Tillhörighet. En organisation kan beskrivas genom att räkna upp dem som tillhör organisationen. I varje organisation håller "man" noga reda på vilka som tillhör organisationen och vilka som står utanför den. Tillhörigheten är en formell relation som reglerar förhållandet mellan organisation och individ. Tillhörighet innebär både skyldigheter och rättigheter. De som tillhör en organisation måste kunna identifieras för att bli insläppta. De kan ofta ha någon form av bevis på sin tillhörighet; ett medlemskort, ett pass eller ett identitetskort. Utmärkande för alla organisationer är att de själva bestämmer vilka som får tillhöra organisationen och vilka som ska stå utanför. Ingen människa kan på egen hand välja sin organisations tillhörighet. Det är alltid andra som bestämmer. Den formella tillhörigheten innebär också en auktoritetsrelation. En medlem i en organisation har accepterat att göra saker som de andra i organisationen bestämmer (Coleman, 1990: 66). Även i en högst demokratisk organisation finns dessa auktoritetsrelationer. Organisation behöver inte innebära hierarki eller byråkrati, men i alla organisationer måste det finns auktoritet i den meningen att människor åtar sig att göra vissa saker (Barnard, 1968). Och de andra kan och ska kontrollera om man gör dessa saker eller ej och på vilket sätt man gör det.

Auktoritet och kontroll finns i alla organisationer; i företag såväl som i stater, i frikyrkor såväl som i innebandyöreningar. Auktoritet och kontroll är således inte något som är unikt för stater, som det ibland kan framstå när man t ex som Charles Lindblom (och många andra) ställer staten mot marknaden (se nedan). Men om man ska jämföra stater som ett socialt fenomen med något så bör det åtminstone vara med andra organisationer t ex företag och inte med marknader. Då blir det tydligt att det inte bara är stater som bygger på auktoritetsrelationer. Däremot blir auktoritetsrelationerna i stater i viss mån speciella, vilket jag ska diskutera i avsnittet om staten som en särskild sorts organisation.

Kollektiva resurser. Praktiskt taget alla organisationer är uppbyggda kring en uppsättning kollektiva resurser. Det är tillgången till dessa resurser som motiverar människor att vara med och att komma tillbaka. De har ett intresse av att bevara och ta del av dessa resurser, men de har också skyldighet att på olika vis bidra till resursernas bevarande och/eller ackumulering (Hechter, 1987, Ahrne, 1994). Det är existensen av kollektiva resurser som nödvändiggör den noggranna iakttagelsen och kontrollen av tillhörigheten till organisationen. Organisationsmedlemmar vill inte att vem som helst ska få ta del av de resurser som de alla på olika sätt bidragit till, eller åtminstone vill de ha kontroll över vilka som ska få tillgång till de gemensamma resurserna.

Kollektiva resurser kan vara materiella i någon form, t ex maskiner, byggnader, fordon. Det är på grund av behovet eller önskan av att skaffa och underhålla sådana resurser som människor bildar eller blir med i organisationer. Kollektiva resurser är alltså resurser som människor inte klarar av att skaffa och ha hand om på egen hand; resurser som man måste vara flera om för att underhålla eller bygga upp.

Genom olika typer av samarbete kan människor genom organisationer utföra saker som de själva inte skulle kunna klara av. Man kan urskilja tre principer för hur en sådan koordinering av människors verksamhet kan öka deras sammanlagda styrka och förmåga (Ahrne, 1994). Den enklaste principen är att flera människor anstränger sig tillsammans vid samma tid och plats. Människor kan också göra samma saker efter varandra för att öka kontinuiteten. Den tredje principen är specialisering av olika slag; att människors handlingar kompletterar varandra. Detta kan ske i mycket komplicerade mönster både tidsmässigt och rumsligt, vilket ställer ökade krav på själva koordineringen. Denna koordinering av människors verksamhet skapar möjligheter att ackumulera kollektiva resurser av större omfattning än vad var och en för sig skulle ha kunnat åstadkomma. I organisationer förstärks effekten av människors handlingar.

Även medlemmarna i en organisation utgör en kollektiv resurs; deras åtagande att ställa upp och göra vissa saker vid en viss tidpunkt eller när det behövs är en resurs för alla de andra, som gör att de kan känna sig starkare, att de får en större handlingsförmåga, t ex i ett politiskt parti, i en fackförening, i ett företag, eller i det militära försvaret av en stat. De kollektiva resurser som byggs upp och hanteras genom stater har i stor utsträckning en speciell karaktär, vilket jag ska diskutera i nästa avsnitt.

I organisationslitteraturen brukar ofta en definition av begreppet organisation innehålla tanken om att organisationer har vissa mål. Men många organisationsforskare har framhållit det problematiska med att urskilja ett eller ens några få mål för en organisations verksamhet (se t ex Perrow, 1986). För det första kan det finnas en diskrepans mellan organisationens mål, som kan vara långsiktigt, och den dagliga verksamheten. Detta är t ex tydligt i politiska partier. Därför formuleras ett antal delmål, som i fallet politik kan handla om sänkta skatter, minskad arbetslöshet etc. För det andra kan det gälla problemet med att olika grupper av medlemmar i organisationen har olika mål. Utifrån olika perspektiv kan målet för ett företag som Volvo vara att ge vinst till ägarna, att skapa arbetstillfällen, eller att skapa tekniskt avancerade bilar.

Eftersom det är svårt för att inte säga omöjligt i många organisationer att urskilja tydliga och fåtaliga mål, har jag argumenterat för att man istället för mål bör tala om organisationens kollektiva resurser. Resurserna anger ramarna för möjliga mål och målförskjutningar. Målen finns, så att säga, inskrivna i de kollektiva resurserna.

Det finns flera sätt för organisationer att hantera frågan med olika ibland närmast motstridiga mål. För det första kan de upprätta en turordning för olika mål. För det andra kan olika delar av en och samma organisation arbeta mot olika mål (Cyert och March, 1963). Detta händer ofta inom staten. Olika myndigheter och verk kan ha ganska olika och ofta motstridiga mål. Men detta är alltså inte något hinder för att se staten som en organisation. Detta är något som sker i de allra flesta organisationer.

Regler, kultur, utbytbart. Organisering är alltså en metod för att koppla ihop människor med kollektiva resurser; ett sätt för människor att tillsammans skapa, upprätthålla, använda och fördela kollektiva resurser. Den formella tillhörigheten och kontrollen behövs därför att människor vill kontrollera tillgången till deras gemensamma kollektiva resurser. För att hantera, ackumulera, kontrollera och fördela de kollektiva resurserna finns det i alla organisationer regler och bestämmelser för på vilket sätt människor ska bidra till den kollektiva verksamheten, vilka rättigheter och skyldigheter de har. Det finns också regler för att möjliggöra en utbytbart av medlemmarna, en konstitution. I en organisation som

existerar under en något längre tid måste det gå att byta ut enskilda medlemmar; det behövs ersättare, reserver, vikarier, efterträdare etc. Som en nybliven medlem i en organisation (som anställd, partimedlem, medborgare etc) måste man acceptera gällande regler, i gengäld får man tillgång till de kollektiva resurserna. Man kan beskriva reglerna som en organisations minne (jfr Perrow, 1986: 26).

Den plats som en individ har i en organisation ses ofta som en position. Positioner är anpassade till individer och de regler och eventuellt den utrustning som följer med positionen gör det möjligt att nya medlemmar kommer till och fortsätter den verksamhet som någon annan tidigare gjort. Detta gäller alla typer av positioner från svejsare och kyrkovakmästare till partiledare och presidenter och kungar. Det kan vara mer eller mindre svårt att byta ut vissa personer, men det är inte desto mindre nödvändigt för en organisations fortsatta existens. Och det är inte heller säkert att det lyckas. Ju svårare det är att byta ut personer desto sårbarare är organisationen, och de personer som är svåra att byta ut får en stark ställning i organisationen (jfr Ahrne, 1994).

Genom sina regler, sin konstitution och sina positioner har organisationen en självständig existens. Den existerar tillsammans med de kollektiva resurserna som ett socialt fenomen oberoende av specifika individer på samma sätt som t ex ett språk har en självständig social existens.

Kanske det mesta av organisationsteorin brukar handla om dessa regler och organisationers konstitution och struktur. Och det finns olika teorier för hur positioner kan och ska knytas ihop och hur regler ska utformas för att möjliggöra en koordinering mellan olika positioner. Det är i dessa sammanhang som man kan tala om hierarki, byråkrati eller för den delen platta organisationer. Mycket av organisationsteorin handlar om olika mönster av positioner. Jag ska inte närmare gå in på detta område här. Men när det gäller frågan om staten som en organisation och dessutom som en särskild sorts organisation kan det vara av vikt att konstatera att när man inom organisationsteorin talar om byråkrati är det inte ett fenomen som är typiskt för staten. I den allmänna opinionen associeras byråkrati nästan uteslutande med staten (se Ahrne, 1989: 24), men när t ex Max Weber skrev om byråkrati i början av 1900-talet betonade han att byråkrati var ett fenomen som uppstått såväl i stora företag som i stater (Weber, 1983: 151). Det är alltså fel att se byråkratier som någon särskild sorts organisationer, utan byråkratiska inslag i organisationsstrukturen finns i praktiskt taget alla större organisationer såväl i företag och frivilligorganisationer som i stater.

På senare år har man inom en del organisationslitteratur börjat betona organisationskulturens betydelse för att hålla ihop och strukturera en organisation. Organisationskulturen kan förstås

som en sammanhållande kraft i organisationer där medlemmarna, de anställda etc har täta kontakter med omgivningen, t ex i ett tjänsteföretag. Betoningen av en gemensam organisationskultur blir viktigare ju mer splittrad organisationsstrukturen är: "Without strong cultural bonds, atomized work units would fly off in a centrifugal plane" (Deal och Kennedy, 1988: 193, jfr. Heydebrand, 1989:347). Även i stater finns ofta en relativt starkt organisationskultur. Nationalism är ett försök att åstadkomma en ökad sammanhållning som kan förstås som statens organisationskultur (jfr Anderson, 1983).

Genom att utgå från tre grundläggande omständigheter som konstituerar fenomenet organisation har jag i detta avsnitt försökt visa att dessa omständigheter även är av största vikt för staten. Med detta vill jag framhålla att det är rimligt att se staten som en organiserad form för människors kollektiva handlande precis som företaget eller det politiska partiet.

Ontologiskt är staten samma typ av samhälleligt fenomen som ett företag eller en idrottsförening. Stater liksom företag har genom sina kollektiva resurser och regler en självständig samhällelig existens samtidigt som de knappast kan tänkas som fenomen utan dess medlemmar (de som tillhör organisationen). I staten liksom i företaget är det medlemmarna som bär upp verksamheten. Ontologiskt befinner sig staten på samma nivå som andra organisationer. Det finns inget mer mystiskt eller metafysiskt med staten än med företaget. Alla organisationer är i grunden av samma samhälleliga skrot och korn, samma samhälleliga substans. (Detta gäller dock inte marknaden).

Trots denna grundläggande likhet mellan alla organisationer kommer jag också att betona skillnader mellan olika typer av organisationer. I nästa avsnitt ska jag diskutera några av statens organisatoriska egenheter, vad som särskiljer stater från andra organisationer. Men innan jag gör det ska jag kort ta upp och diskutera några förhållanden som ibland brukar ses som avgörande skillnader mellan stater och andra organisationer t ex företag, men som jag vill hävda inte visar sig vara några verkliga skillnader om man förstår staten som en typ av organisation.

Ofra talar man om privata företag i motsats till staten som det offentliga, det allmänna eller något i den stilen. Man ser en stark motsättning mellan privata företag och den offentliga sektorn. Men som vi har diskuterat ovan är det över huvud taget orimligt att se organisationer som privata och de är inte heller offentliga eller allmänna i ordets ursprungliga betydelse. Organisationer är varken privata eller offentliga. Det finns inga privata organisationer. De är alltid kollektiva. Ett företag är en organisation för att skapa kollektiva resurser, en kollektiv lösning. Och företaget är varken privat eller offentligt utan något mit emellan som i första hand angår dem som tillhör organisationen. Företag är lika lite privata som staten, och

naturligtvis är varken stat eller företag offentliga eller allmänna i den meningen att de är till för alla. De kollektiva resurser som disponeras av den svenska staten är till för svenska medborgare. Men de allra flesta av jordens innevånare är utestängda från tillgång till dessa resurser. Eftersom de är organisationer är både stat och företag i första hand till för dem som tillhör organisationen och detta är i de allra flesta fall noga kontrollerat.

Det finns likaledes en tendens att se en skillnad mellan stat och företag i anslutning till dikotomin politik/marknad. Här associeras staten med politik och företaget med marknaden. Och då tänker man sig ofta att politiken/staten bygger på auktoritetsrelationer medan marknaden bygger på utbytesrelationer. Statsvetaren Charles Lindblom hamnar t ex i denna position i sin bok Politics and Markets, trots att det kanske inte är hans avsikt. I bokens inledning pekar han på att auktoritet är den grundläggande relationen i alla formella organisationer som t ex kyrkor, klubbar och företag och han tillägger: "A government is a formal organization" (Lindblom, 1977:13). Men i den väsentliga diskussionen i boken associeras ständigt auktoritet med "government" dvs staten i motsats till utbytet på en marknad. "Although it is obvious that market systems are based on the exchange relation, it may be less obvious that government is similarly based on the authority relation" (Lindblom, 1977: 17). Det allmänna intrycket blir att staten handlar om tvång och utövande av auktoritet medan företaget bygger på fria val och utbytesrelationer. Och detta är också antagligen en vanlig bild av hur människor föreställer sig skillnader mellan stat och företag. Men som vi har konstaterat bygger såväl stat som företag i lika stor utsträckning på auktoritetsrelationer. Upprätthållande av auktoriteten är nödvändigt för alla organisationer om de ska överleva. Men utanför organisationen har varken ett företag eller en stat någon auktoritet. Den svenska staten har ingen auktoritet över norska medborgare i Norge lika lite som Volvo har någon auktoritet över de anställda i IKEA.

I många undersökningar av statliga myndigheter, det kan gälla skolor, sjukhus eller polisen, betraktas dessa som organisationer. Men de ses sällan som delar av en större organisation. Och man kan fråga sig hur de olika delorganisationerna i en stat hänger ihop. Är det inte snarare frågan om en massa olika organisationer som är delar av staten, men att helheten, staten, är något mer, något annat? Men detta är inte ett problem som skiljer sig från frågan om hur olika bolag som ingår i en koncern förhåller sig till varandra. Företag med en viss självständighet kan ingå i stora koncerner, vars ledning har den avgörande makten för de ingående bolagens verksamhet, lokalisering etc. Och detta är ett problem som inte är särskilt väl diskuterat inom organisationsteori över huvud taget.

De (del)organisationer som ingår i en viss stat (inklusive kommunala organisationer) hänger ändå tydligt ihop. I sista hand är det regeringen som beslutar om vad de olika

delorganisationerna ska göra. Även om regering och riksdag/parlament inte kan ingripa i specifika domstolsärenden kan de på längre sikt ändra lagsiftningen. Det finns tydliga auktoritetsrelationer mellan alla organisationer som ingår i en stat, och det är relativt lätt att se att dessa auktoritetsrelationer upphör vid statens gränser, med vissa undantag som t ex ambassader. I relation till andra stater utgör en stat en enhetlig organisation. Att en stat består av ett större antal delorganisationer hindrar oss inte från att se staten som en organisation och skilljer inte heller stat från företag eller andra organisationer som t ex Katolska kyrkan. Detta har betonats av Gianfranca Poggi: "Qua organisation, the state is a complex entity, within wich parts are distinguishable. As a result, the parts appear not as independent power centers, but as "organs" which assert and enhance the state's own power by bringing it to bear in a more purposeful, competent manner, on behalf of the state as a whole" (1990:23). Som jag påpekat ovan kan olika delar av staten vid ett givet tillfälle ha olika mål, men detta är något som inträffar i alla typer av organisationer och hindrar inte att det ändå är fråga om en sammanhängande helhet.

4. Staten är en särskild sorts organisation

I föregående avsnitt har jag visat att det går att finna tre förhållanden som tillsammans karakteriserar alla organisationer och som även äger sin giltighet för att karakterisera staten som en organisation bland andra. I detta avsnitt ska jag utifrån samma förhållanden, tillhörighet, kollektiva resurser samt regler, diskutera på vilket sätt staten skilljer sig från andra organisationer och också analysera några av de grundläggande orsakerna till statens speciella form för tillhörighet, speciella kollektiva resurser och regler. Utifrån dessa tre förhållanden kan vi således både få fram att staten är en typ av organisation och att den skilljer sig från andra typer av organisationer.

Tillhörighet. Människor tillhör stater genom medborgarskap. Oftast är medborgarskapet något som en människa föds till. Att medborgarskapet är medfött gäller de flesta men dock inte alla medborgare. De flesta medborgare i en stat har aldrig valt att bli medborgare i denna stat och de har inte heller något motiv för sitt medborgarskap. Det är något påtvingat. Dessutom har man inte rätt att avsäga sig sitt medborgarskap inte förrän en person har ansökt och beviljats medborgarskap i något annat land, vilket oftast är mycket svårt och kräver synnerliga skäl (jfr. Pierson, 1996). I normalfallet är medborgarskapet något som en människa måste finna sig i under hela sitt liv. Det är medfött och det är obligatoriskt. För att förstå något av varför medborgarskap är obligatoriskt måste vi se det i relation till de speciella

kollektiva resurser som stater förvaltar, vilket jag ska diskutera nedan. Här ska jag först ta upp några punkter om vad det betyder att medborgarskap är medfött och obligatoriskt.

Medborgarskap sammanhänger med släktskap. Det är oftast genom sina föräldrar som barn får medborgarskap, dock inte alltid. Liksom medborgarskap är släktskap både medfött och obligatoriskt; något som följer med en mänskliga hela livet. Man kan förstå medborgarskap som en förlängning av släktskap, och staten som en organisationsform har åtminstone delvis vuxit fram ur utvidgade släktskapssystem (stammar, klaner etc).

Fram till slutet av 1700-talet och franska revolutionen förmedlades medborgarskap oftast via släktskap eller feodala relationer av något slag. Det var först i och med franska revolutionen som medborgarskapet blev till en direkt relation mellan en stat och de enskilda medborgarna. Denna typ av sociala relation kan närmast betecknas som "an invention of the French revolution" (Brubaker, 1992: 35). I och med denna direkta relation mellan stat och medborgare skapades också en formell likhet mellan medborgarna i relation till staten (Brubaker, 1992: 48 och Tilly, 1990: 109). Samtidigt medförde det direkta medborgarskapet nya former av kontroll och övervakning. Det medförde också så småningom en skarpare uppdelning mellan medborgare och icke-medborgare ("utlänningar"). Utlänningar behandlades mer och mer som "distinctive kinds of people" (Tilly, 1990: 116). Trots att de franska revolutionärerna från början välkomnade människor från många länder att bli medborgare i den nya republiken, tvingades de på grund av de militära hoten från andra länder att begränsa och kontrollera rätten till medborgarskap (Brubaker, 1992: 46). Precis som andra former av tillhörighet är medborgarskap "at once inclusive and exclusive" (Brubaker, 1992: 44). Från Frankrike spred sig arrangemanget med medborgarskap till andra stater och har utvecklat till ett världsomspännande system av tillhörighet och uteslutning (jfr Meyer, 1987). I de tyska stater som existerade under 1800-talet tillämpades medborgarskapet för att förhindra fattiga människor att flytta mellan olika stater (Brubaker, 1992: 69 - 71, jfr De Swan, 1988).

Även för en stat innebär medborgarskapsrelationen något obligatoriskt. I dagens internationella statssystem kan inte enskilda stater bara utesluta sina medborgare och sända iväg dem någon annanstans. Både från statens och den enskilde medborgarens sida är medborgarskapet permanent; något som man får leva med. Även i detta avseende finns det en likhet mellan släktskap och medborgarskap.

Oftast när man diskuterar auktoritetsrelationer i organisationer utgår man från ett företag eller kanske ett politiskt parti. När man säger att auktoritetsrelationerna i sista hand bygger på att de anställda eller medlemmarna har ett intresse av att vara med i organisationen och att den

överlever sammanhänger det med att de anställda eller medlemmarna faktiskt kan uteslutas från organisationen, de riskerar att förlora sitt jobb eller sitt medlemskap. Denna organisations möjlighet att utesluta folk som inte sköter sig i någon mening eller om verksamheten ska minska (även om det finns restriktioner för detta genom lagstiftning etc) underlättar kontroll och upprätthållande av auktoritet (jfr Barnard, 1968: 169).

För stater finns dock inte denna möjlighet, vilket gör att det är betydligt svårare för stater att upprätthålla auktoriteten. Därför har stater andra medel till sitt förfogande. De kan inte utesluta medborgare, men det händer att de sätter dem i fängelse eller tom i extrema fall dödar dem. Jag menar att man måste förstå staters tillämpande av olika våldsmetoder just i förhållande till omöjligheten att utesluta medborgare; när auktoriteten inte kan upprätthållas genom att människor har något motiv för att vara med och inte heller skulle ha något emot att bli uteslutna (kanske inget hellre önska).

Weber utgår i sin beskrivning av staten som ett socialt fenomen från att staten har det legitima monopoliet på utövande av våld (Weber, 1983:38-39 jfr. Giddens, 1985). Men detta är inte riktigt korrekt även om det är viktigt att konstatera att kontroll och auktoritet i stater ytterst bygger på användande av våld (i meningen av att gripa folk och låsa in dem; våld här behöver inte nödvändigtvis innebära att poliser eller militärer misshandlar medborgarna). Det är dock fel att säga att staten har monopol på detta, vilket har påpekats bl a av Bo Rothstein (1994:123). Även i familjer används våld i den meningen att föräldrar har rätt att hålla fast och låsa in sina barn. Här är det dock intressant att konstatera att behovet av våld för att upprätthålla auktoriteten även i familjen kommer sig av att föräldrar inte har rätt att utesluta sina barn.

Kollektiva resurser. Om vi ska förstå det speciella i de kollektiva resurser som stater förvaltar bör vi utgå från territoriet. Förutom den noggranna kontrollen av medborgarskapet definieras och avgränsas stater territoriellt (jfr Weber, 1983:38). För varje stat på jorden är det territorium som den behärskar och förvaltar noga utstakat. Staters verksamhet handlar i första hand om förhållandet mellan medborgarna och territoriet. Det som alla medborgare har gemensamt är i grunden förhållandet till landets territorium, dess jord, natur etc. Samtidigt måste alla medborgare i ett land inrikta sig på att leva sina liv inom detta territoriums gränser. De är hänvisade till detta territorium, vilket skapar ett speciellt beroendeförhållande mellan alla medborgare. Detta principiella förhållande har inte upphävts av EU, även om EU-avtal mellan medlemsländerna har förändrat villkoren för de territoriella gränserna.

Man kan urskilja två varianter av det gemensamma territoriella beroendet: a) hotet mot territoriet från andra stater b) de gemensamma problemen och relationer som uppkommer ur

grannskapet. Ursprunget till den nutida staten kan härledas dels ur behovet av ett gemensamt försvar av territoriet och dels ur behovet av gemensamma arrangemang i grannskapet för att få fungerande vägar, vattentillförsel etc.

Behovet av kollektiva resurser för ett försvar mot yttre fiender var den viktigaste anledningen till bildandet av stater i Europa under medeltiden (jfr. Tilly, 1990). Försvaret i ett land brukar i ekonomisk teori betecknas som ett exempel på "purely public goods". Sådana varor kan karakteriseras som varor vars konsumtion "by any one individual has no effect upon its availability to other individuals" (Whynes och Bowles, 1981:77). Försvaret av ett land kan förstås som en typ av säkerhet som hela tiden finns tillgänglig för alla medborgare. Och denna typ av konsumtion, eller alltså kollektiva resurser, måste enligt ekonomisk teori produceras kollektivt. Man talar här om "marknadsmisshyckanden" (jfr Donahue, 1992:22-24). Produktionen av denna typ av varor skulle inte uppkomma med hjälp av marknadsmekanismer.

En annan typ av marknadsmisshyckanden kan diskuteras under rubriken "externalities". Här rör det sig om fall där produktionen och konsumtionen av någonting inte kan ske utan att det också påverkar andra människor och ofta ganska påtagligt. "A major source of difficulty engendered by reliance upon the operation of private markets is the existence of interdependence between individuals in the economy" (Whynes och Bowles, 1981:79). Miljöförstöring av olika slag är idag det mest uppenbara exemplet på sådana externaliteter, som motiverar statliga åtgärder (om externaliteter jfr Himmelstrand, 1992)

Men man kan också här gå tillbaka till grannskapet. Det är just det inbördes beroendet mellan människor för att de bor nära varandra som skapar behov av kollektiva resurser för att lösa gemensamma problem och skapa gemensamma möjligheter t ex vatten- och avloppsledningar och vägar. "The specter of cholera served as a paradigm of this new and threatening urban interdependence. The paradigmatic response was found in the concept of urban sanitation through a venous-arterial system of fresh-water supply and sewerage which would shield city-dwellers from one another by encapsulating domestic life in private homes, while connecting everyone to the grand urban service networks" (De Swan, 1988: 221). Kollektiva resurser behövs också för att undvika gemensamma risker som t ex eldsvådor. Risken för eldsvåda är ingen privat angelägenhet. Om en brand bryter ut i ett hus är det tyiskt fråga om externa effekter som riskerar att spridas till andra hus i närheten. Andra gemensamma risker, som också kan beskrivas som marknadsmisshyckanden, är risken för att smittsamma sjukdomar ska sprida sig (som i citatet ovan). Det är ur denna typ av beroenden och problem som vi måste förstå uppkomsten av det speciella hos statens kollektiva resurser.

Av det gemensamma territoriet skapar stater, med större eller mindre framgång, en miljö. Staten skapar förutsättningar för medborgarna att leva i denna miljö. Staten skapar gemensamma möjligheter. Staten producerar en miljö som alltid finns till hands, vägar som man kan åka på, ett skydd mot brott, en gemensam valuta et c (även om kvaliteten på det som produceras av staten varierar starkt). Denna produktion kräver en kontinuitet och stabilitet och en spridning över hela territoriet och utgör inte en relation mellan en producent och en konsument. Det är alltså inte fråga om vanlig tjänsteproduktion. Det är något som medborgarna indirekt alltid konsumerar som en relativ trygghet och som möjligheter till vissa saker. Denna produktion karakteriseras av icke-exklusivitet i relation till medborgarna (även turister har dock möjlighet att under kortare tid ta del av denna produktion). Och det är denna typ av produktion relaterad till territoriet som är bakgrunden till det obligatoriska medborgarskapet.

I sin omdiskuterade bok The Logic of Collective Action tar Mancur Olson bl a upp frågan om relationen mellan stat och medborgare. Huvudämnet för Olsons diskussion är relationen mellan fackföreningar och deras medlemmar, men den diskussionen ska jag inte gå in på här. Olson behandlar staten som en typ av organisation som producerar "public goods". "Collective bargaining, war, and the basic governmental services are alike in that the "benefits" of all three go to everyone in the relevant group, whether or not he has supported the union, served in the military, or paid the taxes" (Olson, 1971:90). Det är denna situation som ofta med hänvisning till Mancur Olsons diskussion brukar benämnas "free-rider-problematiken". Hur ska man motivera människor att ställa upp med arbete, pengar etc för att åstadkomma något som de ändå kan ta del av utan att behöva ställa upp, förutsatt att de andra ställer upp. Många har kritiserat Olson för att inte beakta andra typer av motiv, t ex ideologiska (se Udehn, 1993). Ändå kan man inte komma ifrån att Olson formulerat detta problem på ett intressant sätt, och när det gäller staten ger hans problemställning och svaret på detta en rättfram förklaring till det obligatoriska medborgarskapet:

"But despite the force of patriotism, the appeal of the national ideology, the bond of a common culture, and the indispensibility of the system of law and order, no major state in modern history has been able to support itself through voluntary dues or contributions. Philanthropic contributions are not even a significant source of revenue for most countries. Taxes, compulsory payments by definition, are needed. Indeed, as the old saying indicates, their necessity is as certain as death itself" (Olson, 1971:13).

Det obligatoriska medborgarskapet motiveras av statens produktion av "public goods", men samtidigt skapar det obligatoriska medborgarskapet auktoritetsproblemen i staten som motiverar inslaget av tvång och våld i kontrollsystemet.

I samband med diskussionen om fackföreningar identifierade Olson problemet med "free riders", som fick ta del av resultatet av fackföreningars verksamhet utan att själv delta. Motsatsen till "free riders", fripassagerare, är i första hand passagerare som frivilligt betalar sin biljett. I stater finns inga fripassagerare, eftersom medborgarskapet är obligatoriska. Istället är problemet det omvända. Här är problemet människor som tvingas åka med på en resa som de inte är särskilt intresserade av och som dessutom tvingas att betala för biljetten.

Offa motiveras produktionen av "public goods" med att de är till för allmänintresset eller allmännyttan, det gemensamma bästa. Men även i fråga om sådana i stort relativt oomtvistade verksamheter som försvaret, finns det ganska kraftigt delade menar om omfattning, inriktning etc. Det är alltså inte bara frågan om att medborgare tvingas betala för något som de faktiskt drar nytta av, utan det är frågan om att somliga medborgare tvingas betala för något som de inte vill ha. De skulle kanske hellre gjort en annan resa. "Everyone in the domain of a given collective good must put up with about the same level and type of collective good, whereas with different tastes for private goods each individual can consume whatever mix of goods he prefers" (Olson, 1971:173).

Vi kan således förstå ursprunget till och behovet av staten som en typ av organisation med hänvisning till behovet av en viss form av kollektiva resurser, dvs icke-exklusiva allmännyttiga resurser med sin bas i den territorriella gemenskapen, som vattenledningar, vägar, försvar etc. Och detta motiverar också det obligatoriska medlemskapet och våldsinslagen i kontrollen av medborgarna. Men även om vi på detta sätt kan förstå uppkomsten av staten som en organisationsform kan vi inte utifrån detta självklart förstå allt som alla stater gör ur detta perspektiv. Ändå genomsyrar tanken om allmännytta och "public goods" mycket av statens verksamhet och präglar verksamheten i de flesta av statens delar (myndigheter, landsing, kommuner etc).

Vi har konstaterat att även de mer oomtvistade delarna av statens verksamhet kan vara föremål för delade meningar bland medborgarna. Det är svårt att dra någon skarp gräns mellan allmänintressen och särintressen. Bidrar skolutbildningen till allmännyttan eller är det främst fråga om enskilda individers nytta av att få den utbildning de anser sig behöva? I vilken utsträckning bidrar skolutbildningen till att skapa en viss miljö av möjligheter för alla medborgare? Skulle det räcka med att ge läskunnighet till alla medborgare för att åstadkomma en tillfredsställande miljö? Sjukvården är inte bara en direkt tjänst till dem som för tillfället är sjuka; det är också en del av miljön i ett land som finns till hands för varje medborgare om hon eller han skulle råka ut för en olycka. Hur är det med "public service" åtagandet i radio och TV? Producenterar posten direkta tjänster till enskilda brevskrivare, eller tillhandahåller

posten möjligheter för medborgarna att ta emot brev i stort sett var de än befinner sig i landet? Det är knappast möjligt att dra någon logisk gräns mellan allmänintresse och särintresse. "Det är dömt att misslycks, för att andra motiv än individualistiska eller nyttobetonade på ett påfallande sätt påverkar vilket slags offentliga handlingar medborgarna stöder" (Donahue, 1992:25).

Icke-exklusiviteten kan inte förklara allt det som stater gör. Det finns icke-exklusiva produkter som inte produceras av staten, t ex fyrverkerier, och en hel del av det som staten producerar är faktiskt exklusivt (Donahue, 1992:23). Exakt vad staten gör i ett viss land vid en viss tidpunkt bygger också i stor utsträckning på moraliska överväganden och värderingar som diskuteras och förmedlas via politiska processer (Donahue, 1992:25). Men även om argumenten för olika åtgärder kan ifrågasättas och värderas olika, så finns det nästan alltid inslag av motiveringar om allmännyttan i förslag till statliga åtaganden. Att en viss typ av lagar eller verksamhet främjar allmännyttan, t ex bevarandet av en älv eller byggandet av en motorväg, byggnormer eller daghem. Logiken i produktionen bygger också på att statens verksamhet ska vara tillgänglig för alla medborgare eller åtminstone en viss kategori medborgare, vilket präglar den organiserade verksamheten. Detta ska jag diskutera i det sista avsnittet av denna rapport, när jag jämför stat och företag. Dessutom kan naturligtvis också staten utföra verksamhet som endast direkt gynnar vissa grupper, direkta särintressen (opportunism) (Donahue, 1992:22). Men det är en typ av missbruk av organisatoriska resurser som förekommer i alla typer av organisationer.

Regler. De regler som gäller i en stat kallas oftast för lagar eller rättsregler och de hanteras i första hand av jurister. Men detta innebär inte att rättsregler skiljer sig från regelverk i andra organisationer mer än vad staten skiljer sig från andra organisationer. Precis som i fråga om fenomenet stat finns det i fråga om lagar en tradition att beskriva lagar eller rätten i metafysiska termer: "From ancient times there has been the notion that a law exists that is above men" (Aubert, 1983: 16). Inom samhällsvetenskapen är det dock numera accepterat att se lagar som samhälleliga produkter, dvs produkter som härstammar ur människors interaktion. "Vi menar att rättsregler i grunden inte är något annat än normer som genom att ha tilldelats statusen rättsregler har skänkts vissa särskilda egenskaper" (Hydén och Anderberg, 1995: 223). Och därmed ligger det nära till hands att relatera lagarna till staten som en organisation: "The State, we may say, is a national society wich has turned itself into a legal association, or a juridical organisation, by virtue of a legal act and deed called a constitution, which is henceforth the norm and standard (and therefore the Sovereign) of such association or organisation" (Barker, 1953: xxiii). Om staten är en juridisk organisation blir alltså lagarna reglerna i denna organisation. Och lagars karaktär hänger samman med det som är typiskt för staten som en organisation. Lagarna i en stat är kopplade till det obligatoriska

medborgarskapet och till en kontroll som ytterst är kopplad till brukande av tvång och våld. "En regel som ikke på et eller annet vis er knyttet til tvangsmakt, er ingen rettsregel" (Aubert, 1976: 36). Detta är dock inte unikt för en stat. Regler i andra typer av organisationer är också tvingande i den meningen att de gäller alla som tillhör organisationen i fråga, dvs så länge de är med (dvs är anställda eller med i partiet etc). Om någon bryter mot reglerna upprepade gånger riskerar han eller hon att bli utesluten ur organisationen. Anledningen till att lagar ses som extra tvingande är i själva verket det obligatoriska medborgarskapet och omöjligheten för stater att hota med uteslutning av medborgare om de inte följer reglerna (lagarna).

Sociologen Margareta Bertilsson har beskrivit den moderna rättens dubbla karaktär med uttrycket "tvånget till frihet". Den ökade rättsliga styrningen av samhällslivet krävs för att skapa medborgerliga friheter. "Men i tvånget till frihet såsom det garanteras rättsligt ligger ett av det moderna samhällets centrala dilemma förborget; att finna och upprätthålla en väl avvägd balans mellan tvång och frihet" (Bertilsson, 1995:11). Detta dilemma är dock något som återfinns i en hel del allmän organisationsteoretisk litteratur om t ex autonomi och kontroll i organisationer (jfr Ahrne, 1996).

Förutom att lagar alltså är knutna till medborgarskapet är de även knutna till territoriet. Precis som en organisations regler bara gäller inom den unika organisationen gäller en stats lagar endast inom det egna territoriet. Om en stat vill uträtta något utanför det egna territoriet är den hänvisad till andra åtgärder än lagstiftning.

Däremot gäller inte lagar och rättsregler alltid bara medborgarna i en viss stat. Lagstiftningen i en stat gäller i viss utsträckning alla som vistas inom det av den staten kontrollerade territoriet, t ex lagar om trafiken, droger, brott av olika slag. Därutöver finns en uppsättning lagar som bara gäller för medborgarna. Olika typer av lagar har olika karaktär. Det finns inom den rättssociologiska litteraturen flera förslag att klassificera typer av lagar (se t ex Hyden och Anderberg, 1995:219 och Aubert, 1983: 28). I detta sammanhang kan det vara lämpligt att skilja mellan olika lagar i termer av lagarnas räckvidd i förhållande till relationer i och mellan organisationer och deras medlemmar. En typ av regler eller lagar gäller inom organisationens område, dvs i det här fallet ett statligt territorium och dessa regler (lagar) gäller alla som vistas inom detta område. Förutom t ex trafiklagsstiftning i en viss stat är det på samma sätt i andra organisationer t ex i fråga om regler som en restaurang formulerat för hur gäster på ska vara klädda (slipstvång tex).

Sen finns det regler som bara gäller för dem som tillhör organisationen, t ex lagar som reglerar medborgerliga rättigheter och skyldigheter. Och så är det i de flesta organisationer.

Det som däremot kanske är unikt för staten är att staten stiftar lagar som gäller för andra organisationer som verkar inom det egna territoriet. Det är antagligen ovanligt att organisationer stiftar regler för andra organisationer, men det finns även system för detta, t ex inom idrotten, att organisationer gemensamt upprättar regler för varandra. Detta kan ses som standardisering (se Brunsson och Jakobsson, 1997). När det gäller staten är det alltså fråga om sådant som bolagsrätt eller familjerätt (jfr Hydén, 1997).

Att lagar kan förstås som organisatoriska regler understryks än mer av att en stor del av de bestämmelser eller regler som utfärdas i en stat inte är riktiga lagar i juridisk mening utan myndighetsföreskrifter. Gränsen mellan lagar och andra regler håller på att luckras upp. Forskare har räknat ut att det i genomsnitt går tio myndighetsföreskrifter på varje lag (Hydén och Anderberg, 1995: 232). Samtidigt har allt mindre av arbetet inom staten som rör rättsliga frågor kommit att utföras av jurister (Bertilsson, 1995). Till detta kommer att utvecklingen av nyare lagsättning och rättslig reglering inom staten går i riktning mot intervenerande regler som inte går att hantera på samma sätt som tidigare lagsättning. "De nya styrningsformerna måste ha sin utgångspunkt i organisatoriska och procedurala lösningar" (Hydén och Anderberg, 1995: 249).

5. Några karaktäristiska drag i olika typer av organisationer: framför allt en jämförelse mellan staten och företaget.

I tidigare avsnitt har jag försökt visa att det är rimligt att utgå från de stora likheter som finns mellan stater och andra organisationer som samhällsfenomen. En stat är i grunden (ontologiskt) inget annat samhällsfenomen än ett företag eller en idrottsförening. Samtidigt har jag utifrån denna grundförutsättning försökt visa att stater som organisationer i väsentliga avseenden skiljer sig från andra organisationer (precis som frivilligorganisationer skiljer sig från företag) bl a genom den obligatoriska tillhörigheten, typen av kollektiva resurser och staters speciella form av regler, dvs lagar eller rättsregler.

Här ska jag i ett avslutande avsnitt försöka lyfta fram några konsekvenser av dessa resonemang och jämföra stater med andra typer av organisationer och på så sätt säga något om statens speciella karaktär; statens väsen om man så vill.

Nyckeln till förståelsen av statens karaktär tror jag ligger i att se till förhållandet mellan det obligatoriska medborgarskapet och statens speciella kollektiva resurser. Jag har redan tidigare

diskuterat hur dessa hänger ihop. Här ska jag ytterligare diskutera vad som skiljer stater från andra organisationer i dessa avseenden.

I ett företag ägnar man sig i första hand åt att producera varor eller tjänster till potentiella konsumenter som inte tillhör organisationen. Motivet för att tillhöra ett företag dvs att vara anställd eller delägare är inte att få tillgång till företagets produkter, utan att få en lön eller del av vinsten för att kunna använda den i något annat sammanhang. Motivet för att tillhöra ett företag är i grunden alltid att genom tillgång till företagets resurser i någon mening kunna få ut en summa pengar. Företaget som organisationsform är helt otänkbart utan en penningekonomi. Här bortser jag i resonemangets från att man i vissa avseenden kan se tillgång till ett intressant arbete eller en god arbetsmiljö, som någon typ av konsumtion, som ett ytterligare motiv för en anställning (jfr Ahme, 1976). Detta kommer ändå alltid att vara sekundärt när det gäller företagstillhörighet.

I andra typer av organisationer innebär tillhörighet också nästan alltid en konsumtion eller ett utnyttjande av organisationens kollektiva resurser. I en stat innebär medborgarskapet en ibland tvångsmässig konsumtion av vissa tjänster t ex skolundervisning. I en golfklubb är man med både för att se till produktion eller åtminstone underhåll av en golfbana och för att spela golf. Och om man vill se familjen som en typ av organisation är det klart att de som tillhör en familj ägnar sig åt både produktion och konsumtion av "familjeliv" i största allmänhet och specifika tjänster som t ex måltider eller en bostad.

Staten skiljer sig alltså från företaget genom att producera resurser av olika slag (bl a "purely public goods") åt dem som tillhör organisationen. Men det gör också en hel del frivilligorganisationer t ex en golfklubb och det sker i familjen. (Sen finns det även frivilligorganisationer som Röda Korset, som delar ut resurser även till dem som inte tillhör organisationen).

Det som stater tillhandahåller till medborgarna karaktäriseras inte bara av att det är fråga om kollektiva resurser, för det gäller alla organisationer. Den typ av kollektiva resurser som stater producerar och tillhandahåller till medborgarna präglas av att de kommer ur/bygger på starka beroendeförhållanden mellan ganska många människor inom ett visst territorium. De präglas bl a ofta av en icke-exklusivitet i förhållande till nyttjandet av dessa produkter, dvs att det är svårt eller omöjligt att uteslänga individer från nyttjandet av värdet av det producerade om de redan befinner sig inom territoriet. (Det går däremot lättare att kontrollera vilka som spelar på en golfbana). Detta gäller t ex det militära försvaret eller renlighet och ordning i en viss miljö. Staten producerar en miljö av möjligheter för medborgarna och de tillfälliga turister som tillåts vistas inom territoriet. Eftersom det är svårt att kontrollera nyttjandet av denna typ av

nyttigheter skulle de knappast kunna produceras av ett företag, eftersom det skulle vara svårt att ta betalt för nyttjandet. Det är detta som menas med marknadsmisslyckande. Men det kan också ses som ett civilt misslyckande, dvs att det är fråga om "nyttigheter" som människor inte heller skulle kunna producera lika bra eller i samma omfattning genom frivilliga åtaganden, eftersom de ändå kan ta del av det som finns. Det skulle inte räcka med hemvärnet för att försvara landet (jfr. Olson, 1971).

En annan variant av det starka beroendet mellan människor inom ett territorium kan beskrivas med begreppet externaliteter, dvs att konsumtionen/användandet av någonting kan ha påtagliga effekter för andra än den direkte användaren. Det vanligaste exemplet på externaliteter idag är olika miljöeffekter. Men man kan också se sådant som vi diskuterat tidigare som t ex brandfara som en potentiell externalitet. Att minimera risken för brand angår inte bara den enskilde individen eftersom en eldsvåda lätt sprider sig. Ett effektivt brandskydd kräver att alla medverkar. Resultatet blir avsevärt sämre om inte alla omfattas av detta. För att undvika externa effekter av olika slag tvingas alltså människor, ibland mot sin vilja, att medverka och lyda lagar eller regler som tillkommit för att minimera olika typer av externaliteter.

Något som berör/angår många människor och som blir sämre av om inte alla inom ett visst område deltar; det är grunden till förståelse av vad staten sysslar med. Men exakt vilken typ av externaliteter som en stat i realiteten kommer att hantera varierar mellan olika stater, t ex i fråga om lagar beträffande alkoholbruk och rökning. Men anledningen till att staten i vissa fall arrangerar dessa saker är alltid en hänvisning till de externa effekterna av t ex alkoholbruk; att det är något som inte bara angår den enskilde individen. Men det betyder inte att alla medborgare i ett land är överens om denna bedömning.

Utifån de ovan relaterade skillnaderna mellan staten och företaget kan man försöka specificera dessa skillnader i några speciella avseenden: relation till omgivningen, tillgång/efterfrågan, beslut/handling samt kontinuitet/flexibilitet.

Relation till omgivningen. Även om alla organisationer är beroende av sin omgivning är det rimligt att tänka sig att företaget är betydligt mer omgivningsberoende än staten. Staten är liksom familjen i första hand en inåtvänd organisation, där verksamheten till övervägande del gäller de egna medborgarna eller familjemedlemmarna. Omgivningen är ett betydligt större problem för företaget än för staten. För staten är det de egna medborgarna som är både problem och lösningar. Stater behöver t ex sällan rekrytera nya medarbetare. Däremot ägnar sig stater åt att se till hur medborgarna förökas. Företaget måste däremot både rekrytera arbetskraft och kunder från omgivningen. Inget av detta är aktuellt för staten. Det är inte

staten som står för import och export; det är företagen inom det egna territoriet som i första hand hanterar ett utbyte med omgivningen.

Ändå är stater långtifrån oberoende av omgivningen. En av statens mest ursprungliga uppgifter, som jag diskuterat tidigare, är att skydda sig från omgivningen. Många impulser till förändringar i statlig organisering kommer utifrån. Inom en stat är det framför allt kommuner och landsting, alltså de delar av staten, som utvecklas ur grannskapet, som hanterar relationerna till medborgarna. Själva den statliga organiseringen är mer utåtriktad, men även staten hanterar många inåtvända verksamheter: polis, högskolor, skolor (i Sverige numera endast delvis), vägar etc.

När det gäller statens omgivning bör vi skilja mellan den omgivning i form av andra organisationer, t ex företag och partier, som finns inom det egna territoriet och omgivningen utanför detta territorium. Inom det egna territoriet försöker stater skapa och utforma sin egen omgivning genom lagstiftning och poliser. Utanför territoriet är detta betydligt svårare; det kräver ofta allianser med andra stater.

Tillgång/efterfrågan. Stater är organisationer för att skapa, kanalisera och manifestera efterfrågan på "saker" som inte annars skulle kunna manifesteras i den utsträckningen varken på marknader eller i det sk civila samhället. Det är en kollektiv efterfrågan som ibland kan uttryckas i termer av samhällets behov, eller medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Denna efterfrågan formuleras som krav i politiska processer. Efterfrågan är kollektiv och i någon mening absolut, dvs efterfrågan anpassas inte direkt efter tillgången. Om efterfrågan är kollektiv och också fastställd kollektivt minskar den inte även om tillgången är otillräcklig, därför uppstår köer eller ransonering eller också försämras kvaliteten. Om det inte finns fler skolor eller lärare, men det finns fler skolbarn, kommer inte några barn att uteslängas från skolan (t ex de som inte är så intresserade), utan fler barn tvingas sitta i samma skolsal. På ett sjukhus kan patienterna trängas ihop och läggas i korridorer etc. Så sker sällan på ett privat hotell, där människor har betalat för sina rum.

Själva resultatet/kvaliteten är något sekundärt. Stater behöver inte bekymra sig om att locka medborgarna tillbaka på samma sätt som en restaurang eller en butik gör. Medborgarna finns redan där, och ofast har de ingen annanstans att vända sig, och för staten kanske det ibland är lika bra om de inte kommer tillbaka till t ex sjukhuset. Medan t ex ett sjukhusföretag gärna försöker locka patienterna tillbaka. Men det gäller inte tvångsinsättningar som grundskolan eller fångelser.

För ett enskilt företag finns inte efterfrågan manifesterad och färdig, den kan anas och måste mobiliseras. För det enskilda företaget finns bara tillgången, dvs den egna produktionen och därefter måste man finna efterfrågan på dessa produkter. För staten är det precis tvärtom. Företaget letar upp behov, medan i fråga om staten tränger sig behoven på. Kunder kan inte kräva något av ett företag åtminstone inte innan de betalar, medan medborgarna alltid kan kräva insatser av staten i kraft av sitt medborgarskap.

När det gäller det som staten gör för medborgarna finns det ett lågt samband mellan kostnaderna för detta och själva utnyttjandet. Medan företaget normalt tar ut hela kostnaderna av kunderna sker i staten en fördelning av kostnader och utnyttjande mellan t ex generationer precis som i släkter och familjer. Eventuella avgifter i fråga om statlig verksamhet har ändå ett lågt samband mellan avgiftens storlek och kostnaderna (t ex i fråga om biljetter till Operan).

Eftersom resultatet av verksamheten i en stat inte är särskilt entydigt blir det svårare att se skillnader mellan framgång och misslyckande. I ett företag finns mer entydiga resultat, även om hur resultat beräknas i ett företag inte är helt givet. Konsekvenserna av framgång eller misslyckande blir inte heller lika entydiga i staten som i företaget. I staten finns t ex rättigheter kvar även om de urholkas, medan ett företags produktion som går dåligt läggs ned.

Hur är det då i relationer mellan stat och företag? När staten ägnar sig åt att begära in entreprenader från företag på t ex skolmåltider är det ett sätt att manifestera en form av efterfrågan. Problemet för staten med denna typ av arrangemang är att det kan vara svårt att garantera en kontinuitet i verksamheten (se nedan).

Att efterfrågan i staten är kollektiv och kommer från de egna medborgarna gör att det är svårt att starta nya verksamheter i liten skala. Pga av hur efterfrågan manifesteras i staten måste olika verksamheter påbörjas i stor skala. Därför är det typiskt att många verksamheter som idag utförs av stater har uppstått i det civila samhället. Som storskaliga projekt krävs det dock att de organiseras genom staten, dvs för att ge en kontinuitet och en spridning. Detta gäller t ex barnomsorg, sjukförsäkringar, kommunala idrottsanläggningar etc (jfr Gustafsson, 1988). Den storskaliga efterfrågan i staten är naturligtvis ett hinder för flexibilitet i verksamheten.

Beslut/handling. I staten ses ett beslut som ett resultat. Beslutsprocessen är så komplicerad och upptar en så stor del av uppmärksamheten att den kan uppfattas som själva verksamheten, dvs det som statlig verksamhet handlar om (demokrati). I stater finns i allmänhet större spridning i åsikter och större motsättningar än i andra organisationer. Det är viktigt hur beslut går till. Beslutsproblemen i staten beror ofta på motsättningar och att människor har olika åsikter, det finns för många uppfattningar. I företaget däremot beror

beslutsproblem på informationsproblemet; att man vet för lite om omgivningen. Därför ses också ett politiskt beslut, t ex en lag eller en rättighet, som ett resultat. Frågan om vad som händer sen (implementeringen) problematiseras inte i samma utsträckning (jfr Rothstein, 1994). Det var det som uppmärksamades när det blev intressant att tala om implementering av statlig verksamhet. I företaget har själva handlingen dvs verksamheten/produktionen en mer framträdande roll. Det hänger också samman med relationen mellan efterfrågan och tillgång och relationen till omgivningen. Bara ett beslut om en viss produktion ger inga pengar till företaget, men ett beslut i staten ger ändå rättigheter även om det är så och så med resurser att uppfylla dessa rättigheter.

Kontinuitet/flexibilitet. Det finns många hinder för statens flexibilitet. Staten har inte uppstått för att vara flexibel utan tvärtom. Detta gäller i och för sig alla organisationer. Poängen med alla organisationer från familjer till företag och stater är att permanenta en koppling mellan människor och kollektiva resurser, eftersom inte alla aktiviteter kan pågå genom ett ständigt utbyte av och sökande efter något nytt, varken energiproduktion eller barnuppfostran. Alla organisationer är primärt uppkomna för att skapa en viss form av kontinuitet. Sedan kan de också komma att behöva förändras i takt med förändringar i omgivningen; nya organisationer som bildas etc. Det finns ett förändringstryck, men olika organisationer har olika förutsättningar att förändras, även om det finns mycket som talar för att de allra flesta organisationer präglas av en tröghet. Men stater präglas av en särskild sorts tröghet genom sin typ av kollektiva resurser, genom bindningen till ett territorium och till det obligatoriska medborgarskapet. Stater har i motsats till företag begränsade möjligheter att flytta verksamheter till andra platser eller att byta ut dem som tillhör organisationen.

Dessutom finns det i de kollektiva resurser som stater hanterar och producerar ett utpräglat krav på kontinuitet i verksamheten. Den miljö som en stat producerar ska ständigt finnas till hands. Det är det som är en stats existensberättigande. Vägar ska vara farbara, avloppsledningar ska fungera. I försvaret såväl som i fråga om brandskydd måste det finns en ständig beredskap till handling. I sina grundläggande uppgifter/verksamheter bör en stat både rumsligt och tidsmässigt vara heltäckande.

Och även i fråga om sådant som stater kanske normalt inte hanterar i någon större utsträckning krävs av staten en viss beredskap, att den garanterar en kontinuitet t ex i fråga om lönegaranti till anställda om företag går i konkurs eller ännu värre om banker riskerar att gå i konkurs, då kräver medborgarna att staten griper in och garanterar att penningssystemet fungerar.

Literatur:

- Ahrne, Göran (1976) Den gyllene kedjan. Studier i arbete och konsumtion. Stockholm:Prisma.
- Ahrne, Göran (1989) Byråkratin och statens inre gränser. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Ahrne, Göran (1990) Agency and Organization. Towards an organizational theory of society. London: Sage.
- Ahrne, Göran (1994) Social Organizations. Interaction inside, outside and between organizations. London: Sage.
- Ahrne, Göran (1996) "Civil society and civil organizations", Organization, 3:1 109-120, February 1996.
- Almond, Gabriel, A (1988) "The return to the state", American Political Science Review, 82(3):853-74.
- Anderson, Benedict (1983) Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. London: Verso.
- Aubert, Wilhelm (1976) Retens sosiale funksjon. Oslo: Univeritetsforlaget.
- Aubert, Wilhelm (1983) In Search of Law. Totowa, NJ: Barnes & Noble Books.
- Bertilsson, Margareta (1995) "Inledning" i Bertilsson, Margareta (red.) Rätten i förvandling. Jurister mellan stat och marknad. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Barker, Ernest (1953) "Introduction" i Gierke, Otto Natural Law and the Theory of Society 1500 to 1800. Boston: Beacon Press.
- Barnard, Chester (1968) The Functions of the Executive. Thirtieth Anniversary Edition. Harvard University Press.
- Brubaker, Rogers (1992) Citizenship and Nationhood in France and Germany. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Coleman, James (1990) Foundations of Social Theory. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Cyert, Richard och March, James (1963) A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dahlkvist, Mats (1982) Staten som problem. Lund:Arkiv.
- De Swan, Abram (1988) In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era. Oxford: Polity Press.
- Deal, Terrence och Kennedy, Allen (1988) Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life. Harmondsworth: Penguin Books.
- Donahue, John, D (1992) Den svåra konsten att privatisera. Stockholm: SNS förlag.
- Evans, Peter B., Rueschmeyer, Dietrich och Skocpol, Theda (eds.) (1985) Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giddens, Anthony (1985) Nation, State and Violence. Cambridge: Polity Press.
- Gustafsson, Bo (1988) Den tysta revolutionen. Det lokala välfärdssamhällets framväxt. Exemplet Örebro 1945 - 1982. Gidlunds.
- Hechter, Michael (1987) Principles of Group Solidarity. Berkeley: University of California Press.
- Heydebrand, Wolf (1989) "New organizational forms", Work and Occupations, 16(3):323-357.
- Himmelstrand, Ulf (ed.) (1992) Interfaces in Economic and Social Analysis. London:Routledge.
- Hydén, Håkan och Anderberg, Eva (1995) "Rätten i förvandling" i Bertilsson, Margareta (red.) Rätten i förvandling. Jurister mellan stat och marknad. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

- Krasner, Stephen, D. (1984) "Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics", Comparative Politics, 16(3):223-246.
- Lindblom, Charles (1977) Politics and Markets. New York: Basic Books.
- McLuhan, Marshall (1967) Media. Stockholm: Norstedts.
- Mann, Michael (1993) The Sources of Social Power. Volume II. The rise of classes and nations-states. 1760 -1914. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyer, John (1987) "The world polity and the authority of the nation-state" i Thomas, George, Meyer, John, Ramirez, Francisco och Boli John (eds) Institutional Structure: Constituting State. Society and the Individual. Newbury Park, CA: Sage.
- North, Douglas (1990) Institutions. Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1971) The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Perrow, Charles (1986) Complex Organizations: A Critical Essay. 3rd edition. New York: Random House.
- Pfeffer, Jeffrey och Salancik, Gerald (1978) The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective. New York: Harper and Row Publishers.
- Pierson, Christopher (1996) The Modern State. London: Routledge.
- Poggi, Gianfranca (1990) The State. Its Nature. Development and Prospects. Oxford: Polity Press.
- Poulantzas, Nicos (1978) State, Power, Socialism. London: Verso.
- Rothstein, Bo (1994) Vad bör staten göra? Stockholm: SNS.
- Rothstein, Bo (1996) The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Stråth, Bo och Torstendahl, Rolf (1992) "State theory and state development: states as network structures in change in modern European history" i Torstendahl, Rolf (ed.) State Theory and State History. London: Sage.

Tilly, Charles (1990) Coercion, Capital and European States AD 990 - 1990. Cambridge, MA: Basil Blackwell.

Udehn, Lars (1993) "Twenty-five Years with The Logic of Collective Action", Acta Sociologica 36(3):239-261.

Udehn, Lars (1996) The Limits of Public Choice. London: Routledge.

Weber, Max (1983) Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder. Del 1. Lund: Argos.

Whynes, David, K och Bowles, Roger, A (1981) The Economic Theory of the State. New York: St. Martin's Press.

Skifter från SCORE

1

Böcker:

- Ahrne, Göran, Roman, Christina och Franzén, Mats, 1996. *Det sociala landskapet. En sociologisk beskrivning av Sverige från 50-tal till 90-tal.* Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Fernler, Karin, 1996. *Mångfald eller likriktning. Effekter av en avreglering.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Furusten, Staffan, 1996. *Den populära managementkulturen - om produktion och spridning av populär "kunskap" om företagsledning.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Henning, Roger, 1996. *Att följa trenden - aktiva och passiva kommuner.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Kjær, Peter, 1996. *The Constitution of Enterprise. An Institutional History of Inter-firm Relations in Swedish Furniture Manufacturing.* Stockholm: Stockholm University, Department of Political Science.
- Stråth, Bo, 1996. *The Organisation of Labour Markets. Modernity, culture and governance in Germany, Sweden, Britain and Japan.* London: Routledge.
- Jacobsson, Bengt och Sahlin-Andersson, Kerstin, 1995. *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Papakostas, Apostolis, 1995. *Arbetarklassen i organisationernas värld: en jämförande studie av fackföreningarnas sociala och historiska förutsättningar i Sverige och Grekland.* Stockholm Studies in Sociology N.S. nr 2. Almqvist & Wiksell International.
- Rombach, Björn och Sahlin-Andersson, Kerstin, (red), 1995. *Från sanningssökande till*

- styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Ahrne, Göran, 1994. *Social Organizations. Interaction Inside, Outside and Between Organizations.* London: Sage.
- Jacobsson, Bengt, 1994. *Organisationsexperiment i kommuner och landsting,* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Premfors, Rune, Jonas Sandqvist och Marika Sanne, 1994. *Demokrati i storstad.* Stadsdelsnämnder i Stockholm. Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, Nils & Olsen Johan, P., (eds), 1993. *The Reforming Organization.* London: Routledge.
- Rothblatt, Sheldon & Wittrock, Björn, (eds), 1993. *The European and American University Since 1800: Historical and Sociological Essays.* Cambridge University Press.
- Wallin, Gunnar, Wittrock, Björn & von Sydow, Björn, (red), 1993. *Politikens väsen. Politiska institutioner i den moderna staten.* Stockholm: Tidens förlag.
- Brunsson, Nils & Hägg, Ingunnund (red) 1992. *Marknadens makt.* Stockholm: SNS Förlag.
- Forssell, Anders, 1992. *Moderna tider i Sparbanken.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jansson, David, 1992. *Spelet kring investeringskalkyler. Om den strategiska användningen av det för-givet-tagna.* Stockholm: Norstedts.
- Pedersen, Ove Kai, Andersen, N.Å., Kjær, Peter och Elberg, J., 1992. *Privat politik.* Köpenhamn: Samfundslitteratur.

Artiklar och bokkapitel:

- Ahrne, Göran, 1996. Sociologi och förvaltning. *Fem forskare om förvaltningen*. Stockholm: Statskontoret. S. 118-134.
- Ahrne, Göran, 1996. Civil Society and Civil Organization. *Organization*, vol. 3, nr. 1, s. 109-120.
- Brunsson, Nils, 1996. Managing Organizational Disorder. In Warglien, M. and Masuch, M., (eds), *The Logic of Organizational Disorder*. Berlin: De Gruyter.
- Fennler, Karin, 1996. Pluralisme et homogénéité: les effets de la dérégulation des municipalités suédoises. *La lettre du Management Public*, No. 4.
- Forsell, Anders och Jansson, David, 1996. The Logic of Organizational Transformation: on the Conversion of Non-Business Organizations. In Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds), *Translating Organizational Change*. Berlin: De Gruyter.
- Furusten, Staffan, 1996. The Creation of Popular Management Texts - On Ideological Rhetoric in the Creation of Managerial "Knowledge". In Alvarez, J. (red), *The Diffusion and Consumption of Business Knowledge*. London: McMillan.
- Furusten, Staffan, 1996. "Let's go beyond the Myths of Management". In Elfving, T., Siggard-Jensen, H. & Money, A., (eds), *Theory-building in the Business Sciences: Papers from the second EDAMBA summer school*. Köpenhamn: Handelshögskolans förlag.
- Furusten, Staffan & Kinch, Nils, 1996. Scandinavian Management, Where are You? In Jönsson, S., (ed), *Perspectives on Scandinavian Management*. Göteborg: GRI.
- Garsten, Christina, 1996. The Double-Dealing of Rhetoric - an Anthropological Perspective on the Dynamics of Organizing in the Public Sector. In Bugra and Usdiken, (eds), *State, Market and Organizational Forms*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Henning, Roger & Ramström, Dick, 1996. Aldaris och Saku - privatisering i Baltikum. I Ekvall, G., (red), *Navigator och inspirator*. Lund: Studentlitteratur.
- Nilsson, Karin, 1996. Practice, Myths and Theories for Change: The Reconstruction of an East German Organization. *Organization Studies*, vol. 17, 2, pp. 291-309.
- Nilsson, Karin, 1996. From Public to Private? Seven Modes of Constructing the Privatised

- Organisation. In Brusati, L., (ed), *Business, Government and Society - Proceedings of the Second Aidea Giovani International Conference*. Milano: CUEM.
- Papakostas, Apostolis, 1996. Tid, sociala rum och arbetarrörelsens framväxt. En jämförelse mellan Sverige och Grekland. *Arkiv*, nr 67/68, s. 51-88.
- Premfors, Rune, 1996. Folkomröstningar och europeisk integration. SOU 1996:16
Förankring och rättigheter, s. 8-25.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1996. Imitating by Editing Success. The Construction of Organizational Fields. I Czarniawska, B. och Sevón, G. (red), *Translating organizational change*. Berlin: De Gruyter.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1996. I styrbarhetens utmarker. I Sahlin, I. (red), *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1996, Innovation genom imitation - om organisationsidéers spridning. I Hård af Segerstad, Peder (red), *Ideer som styr: en antologi om bärande idéer i vetenskap och samhällsdebatt*. Uppsala: IPF.
- Ståhlberg, Ann-Charlotte, 1996. Avtalssystemen ur jämställdhetssynpunkt. SOU 1996:113, del 2, *En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering, slutbetänkande av Sjuk- och arbetsskadekommittén*, s. 179-196.
- Tamm Hallström, Kristina, 1996, The Production of Management Standards. *Revue d'Economie Industrielle*, No 74.
- Abiala, Kristina & Ahrne, Göran, 1995. Privata tjänster och privata känslor. I Lennart G Svensson och Pal Orban (red.), *Människan i tjänstesamhället*. Lund: Studentlitteratur, s. 227-231.
- Ahrne, Göran, 1995. Recension av Trine Schreiber: Forhåbninger og skuffelser i kvindeerhvervene. Kvinners møde med ny teknologi og organisatorisk forandring. *Sociologisk forskning*, nr 1.
- Ahrne, Göran, 1995. Omvandlingen från individ till samhälle. *Dansk Sociologi*, nr 1,, s. 56-64.
- Ahrne, Göran, 1995. Recension av Björn Hvindén: Divided against itself. A study of integration in welfare bureaucracy. *Acta Sociologica*, no 1.
- Ahrne, Göran, 1995. Medborgaren vid det byråkratiska gränssnittet. I Kenneth

- Abrahamsson och Ulla Björklund (red.), *Den lilla samhällsdialogen*, Ds 1995:39. Stockholm: Civildepartementet, s. 50-56.
- Ahrne, Göran, 1995. Byråkratins paradoxer. *Framtider*, nr.3, s. 8-10.
- Brunsson, Nils, 1995. Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. In Bacharach, S. B., Gagliardi, P. and Mundell, B., *Studies of Organizations: The European Tradition*. Greenwich: JAI Press Inc.
- Czarniawska-Joerges, Barbara & Jacobsson, Bengt, 1995. Political Organizations and Commedia Dell'Arte. *Organization Studies*, vol. 16, 3, pp. 375-394.
- Czarniawska-Joerges, Barbara & Jacobsson, Bengt, 1995. Modern politik är ett klassiskt skådespel. *Quid Novo Ledarskap*, s. 168-177.
- Garsten, Christina, 1995, Bokanmälan: Ulf Mellström, *Engineering lives - Technology, Time and Space in a Male-Centred World. Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 1, nr 2.
- Henning, Roger och Liljenäs, I., 1995. Den europeiska arkipelagen. *Geografiska notiser*, nr 4.
- Jacobsson, Bengt, 1995. Le organizzazioni come oggetto volontario di standardizzazione. Alcune note sulle riforme nel settore pubblico in Svezia. *Rivista Trimestrale Di Scienza Dell'Amministrazione*, Nr 3, s. 5-26.
- Jacobsson, Bengt, 1995. Idéer om förvaltning och politik. I Lægneid och Pedersen (red): *Nordiske förvaltningsreformer*. Danmarks forvaltningshøjskole.
- Jansson, David och Forssell, Anders, 1995. Ord som fångslar: om kommunernas företagisering. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årgång 98, nr 3, s. 346-362.
- Nilsson, Karin, 1995. A Theoretical Framework for Constructing a Picture of Privatisation. I Jensen, Hans Siggaard och Elfring, Tom, *European Research Paradigms in Business Studies*. Handelshøjskolens Forlag.
- Ståhlberg, Ann-Charlotte, 1995. Women's Pension in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, No. 4, s. 19-27
- Ståhlberg, Ann-Charlotte, 1995. Books Review, World Bank: "Averting the Old Age Crisis", Oxford University Press, 1994. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, no 4, pp. 114-116.
- Ahrne, Göran, 1994. Recension av Åke Sandberg, et. al. *Technological Change and Co-*

- Determination in Sweden. *Contemporary Sociology*, March 1994.
- Brunsson, Nils, 1994. Politicization and 'Company-ization' - on Institutional Affiliation and Confusion in the Organizational World. *Management Accounting Research*, 5, s. 323-335.
- Ferrel, Karin, 1994. Nordisk företagsekonomi - Finns det? *MTC Kontakten*, årgång 9, nr 23.
- Meyer, John, W., 1994. Rationalized Environments. In Scott, W. Richard & Meyer, John, W., (eds), *Institutional Environments and Organizations, Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1994. Group Identities as the Building Blocks of Organizations: a Story about Nurses' Daily Work. *Scandinavian Journal of Management*, vol. 10, nr 2, s. 131-145.
- Wittrock, B., 1994. A Prominent Institution of an Unusual Type in 25 Jahre WZB - *Art und Ort der Forschung*. Berlin: WZB, W. Zapf (HRGS), pp. 59-64.
- Brunsson, Nils, 1993. Ideas and Actions. Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 18, No. 6 pp. 489-506.
- Brunsson, Nils, 1993. The Necessary Hypocrisy. *The International Executive*, Vol. 35(1) 1-9 (January/February).
- Jacobsson, Bengt, 1993. Europeisering av förvaltningen. *Statvetenskaplig tidskrift*, årg. 96, nr 2. s. 113-137.
- Jansson, David, 1993. The Pragmatic Uses of What is Taken for Granted On Project Leaders' Applications of Investment Calculations. pp. 127-140. In Hägg och Segelod (eds), *Issues in Empirical Investment Research*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Kjaer, Peter och Niels Åkerström Andersen, 1993. Private Industrial Policy in the Danish Negotiated Economy. In Jerzy Hausner, Bob Jessop & Klaus A. Nielsen (eds), *Institutional Frameworks of Market Economies*. Aldershot: Avebury.
- Premfors, Rune, 1993. Policy Analysis. In Clark B & G. Neave (eds) *Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press.
- Premfors, Rune, 1993. Knowledge, Power and Democracy. In Redner, H. (ed) *An Heretical Heir of the Enlightenment. Politics, Policy and Science in the Work of Charles*

E.Lindblom. Boulder, CO: Westview Press, s. 31-50.

Sahlin-Andersson, Kerstin, 1993. The Use of Ambiguity. The Organizing of an Extraordinary Project. In Hågg och Segelod (eds) *Issues in Empirical Investment Research*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, s. 143-158.

Tamm-Hallström, Kristina, 1993. Företagande och tekniskt systemskifte - elektrifieringen och introduktionen av elspisen. Göteborg: POLHEM 11, 2-50, SNT.

Wittrock, Björn, 1993. Polity, Economy and Knowledge in the Age of Modernity in Europe. In Japanese in Takehashi Hayashi and Fumihiko Satofuka (eds), *Science and Technology in a Global Environment* (Agne Shofu Publishing). In English in *Artificial Intelligence and Society*, Vol. 7, 1993, pp. 127-140.

Brunsson, Nils, 1992. L'irrazionalità dell'azione e razionalità d'azione: decisioni, ideologie e azioni organizzative i Zan, Luca: *Strategic Management. Materiali Critici*. Torino: Utet Libreria.

Brunsson, Nils, 1992. Cynical Action: A Reply to Löwstedt. *Scandinavian Journal of Management*, vol. 8, no. 1, pp. 73-74.

Brunsson, Nils, 1992. Hypocrisie Organisée. I *Actes du Séminaire Contradictions et Dynamique des Organisations III*. Paris: Ecole Polytechnique.-

Fernler, Karin, 1992. Estetik och organisation. *MTC-kontakten*, nr 22, årgång 8.

Fernler, Karin, 1992. Att skapa marknadsorientering. *MTC-Kontakten*, nr 21.

Forssell, Anders, 1992. Om omvandlingen av de svenska sparbankerna. I *Kooperativ Årsbok*. Stockholm: Föreningen Kooperativa Studier.

Jacobsson, Bengt, Rombach, Björn och Sahlin-Andersson, Kerstin, 1992. Ån bättre sjukvård - organisationsteoretiska perspektiv på effektivitet och resultatuppföljning. *Forskning för effektivare sjukvård - fyra forskarperspektiv*, s. 59-87. Stockholm: Landstingsförbundet.

Kjaer, Peter, Pedersen, Ove, K. & Åkerström, Nils, 1992. Private Industrial Policies and the Autonomy of Enterprise. *The Journal of Economic Issues*. Vol. XXVI, nr 4.

Rombach, Björn, 1992. Målstyrning. Det går att styra mot mål - men inte med mål. *Ekonomi & Styrning*, nr 1, s. 32-34.

Sahlin-Andersson, Kerstin, 1992. The Social Construction of Projects; a Case Study of

Organizing an Extraordinary Building Project. *Scandinavian Housing and Planning Research*, vol. 9, pp. 65-78.

Wittrock, Björn, 1992. Discipline and Discourse: Assessment and Outlook Political Science as Project and Profession. In Berndt Biervert and Meinolf Dierkes (eds), *European Social Science in Transition*. Boulder and Frankfurt aM: Westview Press and Campus, pp. 268-308.

Wittrock, Björn, 1992. Policy Constitution Through Discourse: Discourse Transformations and the Modern State in Central Europe with Peter Wagner. In Douglas E. Ashford (ed), *History and Context in Comparative Public Policy*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, pp. 227-246.

SCORES Rapporter

Redaktör för SCORES rapportserie: Staffan Furrusten, e-post: staffan.furrusten@score.su.se.

SCORES rapporter kan beställas från SCORE, Eija Sarikka, 106 91 Stockholm, tel. 08-674 74 12, fax 08-16 49 08, e-post: eija@score.su.se

- 1997.1 Perho, Anne, *Beställar-utförarmodellens uppkomst och fall i Täby kommun*
- 1997.2 Haldén, Eva, *Ett centralt ämbetsverk i omvandling - från Skolöverstyrelsen till Skolverket*
- 1997.3 Mörth, Ulrika, *Policy Diffusion in Research and Technological Development: No Government is an Island*
- 1997.4 Papakostas, Apostolis, *Staten: sociologiska perspektiv*
- 1997.5 Ahne, Göran, *De ofrivilliga passagerarna. En analys av staten ur ett organisationsteoretiskt perspektiv*
- 1996.1 Garsten, Christina, *Just-in-time: Flexible Workforce and Professional Integrity*
- 1996.2 Jacobsson, Bengt, *Local Governments and Institutional Change*
- 1996.3 Brunsson, Nils, *The Standardization of Organizational Forms as a Cropping-up Process*
- 1996.4 Premfors, Rune, *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective*
- 1996.5 Hart, Paul't & Rosenthal, Uriel, *Crisis Management in Government: Developments in Theory and Practice*
- 1996.6 Brunsson, Nils, *Institutionalized Beliefs and Practices - the Case of Markets and Organizations*

SCORE är ett mångvetenskapligt forskningscentrum med syfte att initiera, bedriva och sprida forskning om organisatoriska aspekter av det moderna samhället. Inom SCORE samarbetar forskare från olika discipliner. SCORES forskning avser organisatoriska aspekter av demokrati, offentliga organisationer, staten, professioner, internationalisering, europeisering, och standardisering.

SCORE etablerades 1992 som ett gemensamt forskningscentrum för Handelshögskolan i Stockholm och Stockholms universitet, sedan riksdagen fattat beslut om att långsiktigt stödja grundforskning om den offentliga sektorn.

* * *

SCORE



S-106 91 STOCKHOLM, SVERIGE
TEL: 08-674 74 12; FAX: 08-16 49 08
SCORES HEMSIDA: [HTTP://WWW.SCORE.SU.SE](http://www.score.su.se)

