

Myten om Governance

En studie av den nyliberala normen och välfärdsstatens
förfall

Abstract

The thesis of this essay is that the concept of governance is a product of the neo-liberal dominant ideology and that the implementation of governance ideas will lead to a weaker nation-state. Using critical theory the essay constructs an ideal type of neo-liberalism and compares its core values with these of the governance concept as treated by the main literature in the area. The essay then focuses on the issue of the state, and discusses whether the changes leading to a demand for governance have actually weakened the state. Furthermore, the essay presents the practical use of the term governance in the EU and Sweden and problemizes the changes that the neo-liberal domination has led to in terms of power and democracy. Finally the essay discusses alternative views on the changing role of the state. The purpose of the discussion is to question whether the concept of governance is valuable or if it is constructed to strengthen the neo-liberal values that dominate western society.

Keywords: governance, neo-liberalism, ideal-type, democracy, power

Innehållsförteckning

1	En utmanad nationalstat	2
1.1	Syfte och frågeställning	3
1.2	Inspiration och drivkraft	3
1.3	Uppsatsens upplägg	4
2	Kunskapsproduktion	6
2.1	Verklighetsuppfattning	6
3	Material och metod	8
3.1.1	Att analysera idéer	8
3.1.2	Litteraturval	8
4	Teori	10
4.1	Vad är governance?	10
4.2	Nyliberalism – En idealtyp	11
4.2.1	Nyliberala värden	11
4.2.2	Teorin i praktiken	14
5	Governance ett nyliberalt begrepp	15
5.1.1	Rhodes sex governancedefinitioner	15
5.1.2	Nyliberalismens governance	17
5.1.3	Staten - aktör eller verktyg?	18
5.1.4	Sammanfattning och övriga frågor	19
6	Governance i praktiken	20
6.1	Styrning utan governance	20
6.1.1	Governance i Sverige	21
6.1.2	Governance i EU	22
7	Avslutande diskussion	24
7.1	Slutsatser - utgångspunkter	24
7.2	Historiens slut eller välfärdsstatens?	25
7.3	Makten över tanken	26
7.4	Myten om Governance	27

1 En utmanad nationalstat

Nationalstaten har allvarliga problem! Internationell valutahandel, multinationella företag, Europeiska Unionen, frihandelsavtal och stora *non-governmental organisations* utkämpar en framgångsrik kamp mot nationalstaten om inflytande, makt och kontroll. Till detta fogar vi väljarkårens dalande intresse för politik, ökade krav på fria marknader, privatisering av den offentliga sektorn och företagsflytt till länder med ”bättre företagsklimat”. Lettiska byggarbetare och fifflande bolagsdirektörer tillsammans med ständigt ökande klyftor mellan fattiga och rika förbättrar inte direkt bilden av en stark svensk välfärdsstat. Men kanske är det inte så illa som vissa tror. Kanske ligger det något annat bakom denna cyniska bild av vårt sönderfallande välfärdssamhälle. Kanske är förändringarna inte så stora som vi tror, kanske finns det möjligheter att ändra bilden av den dystra framtid som jag presenterat här. Detta är en uppsats om styret av Sverige, om den maktkamp som pågår i en demokrati som hela tiden utvecklas, förhoppningsvis till det bättre.

Det är kanske bara synen på staten som förändrats, från att ha varit välfärdens försvarare till att vara det stora svarta hålet som suger i sig skattepengar. Den nyliberala dominansen har under de senaste tjugo åren vuxit sig allt starkare och från att ha varit en relativt liten politisk åskådning, dominerar den nu synen på samhället i västvärldens demokratier. Kritiken mot välfärdsstaten och det byråkratiska, oekonomiska och ineffektiva sätt den offentliga sektorn sköts på har vuxit sig stark och stora aktörer kräver nu en förändring i sättet att styra (Pierre & Peters, 2000:4). Man kräver att staten ska fördela ansvaret för sina uppgifter till andra aktörer i effektivitetens och frihetens namn. ”Ständigt och jämt upprepas samma budskap – vilket utgör själva styrkan i denna dominerande diskurs – att det inte finns något alternativ till det nyliberala synsättet.” (Bourdieu 1999:45). Nyliberalismen har enligt många blivit norm, eller som Boréus uttrycker det en *hegemon* (1994). Kombinationen med de nya värderingarna och vad man kallar en alltmer globaliserad värld har lett till en rad stora förändringar (John 2001:9-10).

De förändringar som skett under senare tid tar sig bland annat uttryck i vad statsvetare gärna benämner ett skifte från *government* till *governance* (John, 2001; Pierre och Peters, 2000, Jönsson et. al. 2000:94). Trots den ökade användningen av termen *governance* i såväl samhället i stort som i samhällsvetenskaperna, menar Pierre och Peters att det finns lite kritik av termen och det system som den representerar. ”It is interesting to notice that there is very little in the governance literature which points at the democratic problems associated with the state moving closer to private capital; two decades ago such suggestions would have triggered a massive critique from the political left.” (2000:56). Detta citat representerar väl mina grundläggande tankar inför uppsatsarbetet. Bourdieu beskriver också detta genom att fråga: ”Är den nya ekonomiska världsordningen

fatiskt [...] ett neutralt och perfekt fungerande system[...] eller är det i själva verket bara ett försök att förverkliga en utopi, nyliberalismens, här förvandlad till ett *politiskt program* [...] som med hjälp av den ekonomiska teori den stöder sig på kan presentera sig som en vetenskaplig verklighetsbeskrivning?” (Bourdieu 1999:127). Det är i dessa två citat som uppsatsen tar sin början. Om governance gör att staten flyttar närmare det privata kapitalet som Pierre och Peters hävdar, och om nyliberalismen presenterar sig som en vetenskaplig verklighetsbeskrivning som Bourdieu hävdar, så finns det all anledning att ifrågasätta i hur stor utsträckning nyliberalismen och governance går hand i hand. Är governance rentav en del av den nyliberala vetenskapliga verklighetsbeskrivningen?

1.1 Syfte och frågeställning

Uppsatsen utgår från tesen att governancebegreppet är en produkt av den nyliberala ideologin och att implementering av governanceidéer kommer att leda till en svagare nationalstat. Syftet med uppsatsen är att utifrån en idealtyp av nyliberalismen tolka modern governancelitteratur för att se om de nyliberala värderingarna är påvisbara. Jag hoppas genom att konstruera denna idealtyp kunna ge en bild av de grundläggande tankarna i den nyliberala ideologin för att ge ökad förståelse för den idétradition som är norm idag. Den fråga jag ämnar besvara i uppsatsen är: *Går det utifrån en översikt av governancelitteratur att se en koppling mellan nyliberalism och förordande av governance?* Min analys syftar att besvara denna fråga. Efter att ha påvisat om governancestyret har värderingar liknande den nyliberala ideologin är en målsättning att kritisera dessa dominerande värderingar i de avslutande kapitlen. Efter analysen kommer jag således att undersöka hur governance används i praktiken i Sverige och EU. Detta kommer sedan att ligga till grund för den kritik som följer i uppsatsens avslutande kapitel. I uppsatsens sista kapitel kommer en diskussion om maktutövning och demokratiska värderingar att föras. Denna del av uppsatsen är den normativa delen och diskussionen kommer att vara baserad på uppsatsens empiriska analys. Ingen djupare diskussion om demokrativärden och maktperspektiv kommer att föras innan detta eftersom uppsatsens huvudsakliga fokus är att undersöka relationen mellan governance och nyliberalism. Orsaker till nyliberalismens dominans kommer också att tas upp, framförallt genom att studera relevanta maktperspektiv och kritiker mot denna dominerande syn på det goda styret.

1.2 Inspiration och drivkraft

Tankarna bakom denna uppsats väcktes genom studier på kandidatnivån där fokus var inriktat på *sub-national governance*. Litteraturen behandlade den förändring

många sub-nationellt valda församlingar genomgått under de senaste decennierna. Till dessa kunskaper har studier i makt, etik och territorialitet på magisternivån bifogat en djupare syn på hur dessa förändringar har åstadkommit och varför de ägt rum. Detta tillsammans med diskussioner med studiekamrater och vänner har lett till att jag anar en tystnadsspiral. Den uppgivenhet, och känslan av att inte passa in när man har annorlunda åsikter, tillsammans med rädsla för utfrysning då man inte stödjer den nyliberala normen leder till att dess förespråkare har möjlighet att höras desto mer (jfr. Boréus 1994:24). Att skriva en uppsats där man kritiserar såväl den nyliberala normativa synen på samhället samt ifrågasätter den moderna statsvetenskapliga forskningen på området är ett försök att bryta tystnaden kring frågor som uppstår i och med den nyliberala dominansen. Måste vi göra så för att marknaden kräver det? Måste vi göra så för EU har bestämt det? Demokratiregler kan tyckas sätta ur spel och folkets ansvarsutkrävanderätt gentemot beslutsfattare uppfattas ha minskat. Om detta, vilket man i demokratins namn hoppas, inte är sant så torde det inte vara svårt att hitta argument som motsäger det heller.

1.3 Uppsatsens upplägg

Uppsatsen kommer att inledas med en presentation av verklighetssyn och synen på kunskap som uppsatsen utgår från. Baserat på detta följer sedan uppsatsens metodavsnitt där tillvägagångssättet, teori- och litteraturval redovisas. Efter detta följer en teoridel där jag har för avsikt att introducera governancebegreppet. Genom att presentera dess bakgrund och framstående uppfattningar är min mening att underlätta för läsaren vid jämförandet med nyliberalismen som följer. Efter detta kommer jag att skapa en idealtyp av nyliberalismen. Genom att studera nyliberalismens grundläggande idéer och värderingar ämnar jag här presentera en övergripande bild av vad nyliberalism är. För den avslutande demokratidiskussionen kommer jag i teoridelen också att presentera den syn på demokrati som uppsatsen utgår från.

Utifrån de teorier som presenterats följer sedan en jämförelse av de nyliberala värderingarna och governancelitteraturen. I detta kapitel presenteras och ges en djupare förståelse för såväl begreppet governance som nyliberalismen samtidigt som likheter dem emellan presenteras.

Om sambandet mellan nyliberalism och governance går att fastställa är avsikten att undersöka vilket genomslag governanceforskningen har. Detta kommer framförallt att göras genom att undersöka befintliga förslag till förändringar i styrsystem på svensk- och EU-nivå. Genom detta kommer uppsatsen att presentera insikter i hur synen på staten förändrats i praktiken och om de åtgärder man föreslår faktiskt går att härleda till governance.

Genom att presentera dessa fall av governance kommer utgångspunkter att finnas för studierna av demokrati och de demokrativärden som governance och nyliberalismen står för. I den avslutande delen av uppsatsen följer en mer normativ diskussion om hur, och om, demokratin kan förstärkas utifrån teorier om

governance. Eller om governance är oförenligt med de demokratiska värderingar uppsatsen utgår från.

Visar det sig att det saknas samband mellan governance och nyliberala idéer så är en diskussion om detta icke-resultat intressant eftersom nyliberalismen är en så dominerande ideologi att en brist på dess idéer inom forskning om hur man bäst ska styra vore anmärkningsvärd. Visar det sig att det finns ett samband så är en diskussion om makt, med utgångspunkt i Lukes tredje maktperspektiv (2005) intressant då det ideologiska tänkandet även präglar samhällsvetenskaplig forskning. Dessutom vore en diskussion om demokrati, eller bristen på demokrati, en naturlig följd av ett maktresonemang så detta kommer också att beröras i uppsatsens avslutande del.

2 Kunskapsproduktion

Denna uppsats syftar till att uppmärksamma och föra en diskussion om den kursförändring svensk offentlig verksamhet tagit de senaste årtiondena. Uppsatsen syftar presentera och belysa en verklighet som baseras på tolkningar av befintlig litteratur och samhällsliga fenomen. För att dessa tolkningar inte ska bli godtyckliga är det därför av högsta vikt att metoden och det material som används redovisas grundligt. I detta kapitel kommer de epistemologiska och ontologiska utgångspunkterna att redovisas. Utifrån detta kommer sedan uppsatsens metod och det empiriska arbetet att styras. Detta kapitel bör ses som en del av metodkapitlet nedan eftersom synen på verklighet och kunskap präglar valet av tillvägagångssätt. Anledningen till att de är separerade är för att poängtera att utgångspunkterna i verklighetsuppfattningen inte är konstruerade för uppsatsen. De är snarare den grund kring vilken resterande del av uppsatsen är uppbyggd.

2.1 Verklighetsuppfattning

För att en undersökning ska kännas värdefull så måste forskaren utgå från att det finns en verklighet som är värd att undersöka. Verkligheten karaktäriseras dock av dess komplexitet och det är därför omöjligt att framställa en objektiv bild av verkligheten. Målet med uppsatsen är således inte att beskriva en allomfattande teori eller att presentera en klar och tydlig bild av verkligheten. Det är snarare att erbjuda motbilder till de dominerande idealen (Alvesson & Deetz 2000:20).

Den bild av verkligheten som uppsatsen framställer är ett resultat av tolkningar av den litteratur som använts. Givetvis kommer litteraturen och tillvägagångssättet att redovisas för att ge läsaren möjlighet att göra sina egna tolkningar. Eftersom en stor del av uppsatsen behandlar just verklighetsuppfattningar eller idéer om verkligheten är det ytterst viktigt att poängtera uppsatsens utgångspunkt: att all samhällsvetenskaplig forskning bygger på tolkningar av verkligheten. Tolkningar görs baserade på faktorer som kulturell tradition, den egna livshistorian, tillhörigheten till ett särskilt forskarsamhälle och erfarenheter ur vardagen. Sådana faktorer inverkar på de frågor som ställs, det språk som används och därför också på resultatet av forskningen (Alvesson & Deetz 2000:74). Den dominerande synen inom statsvetenskaplig forskning idag är att verklighetstolkningar görs av människor som lever i en social kontext, och de kommer därför aldrig att kunna bli helt objektiva (Marsh & Stoker 2002:26). Uppsatsen bör bli värdefull då den syftar till att analysera hur samhället och statsvetenskapen reagerar på den nyliberala idénormen. Utifrån den empiri som kommer att redovisas och analyseras, ämnar uppsatsen beskriva de tendenser som

förekommer inom den rådande statsvetenskapliga diskursen. Det är min övertygelse att man genom att undersöka strukturer kan finna mönster för hur samhällets olika aktörer agerar utifrån de givna förutsättningarna (jfr Lundquist 1993:72).

Som jag nämnt ovan är jag av uppfattningen att ingen kunskap kan vara helt objektiv och neutral. Tvärtom anser jag att kunskapen är en uppfattning baserad på den sociala omgivningen och de strukturer som en människa befinner sig i. Även forskaren är en del av en social omgivning och baserar sitt sätt att tänka utifrån denna (Alvesson & Deetz 2000:74). Min målsättning är att uppnå intersubjektivitet så att en forskare som vill bedriva en liknande studie skulle uppnå ett liknande resultat givet samma syn på kunskap samt under samma sociala och strukturella kontext.

En av uppsatsens viktigaste förförståelse är att nyliberalismen har ett fast grepp om det västerländska samhället, vilket i sin tur får genomslag i aktörers sätt att agera. Samhället präglas alltså av en nyliberal struktur. Genom att presentera och analysera nyliberalismen som ideologi är målet att finna mönster för aktörers sätt att agera inom denna struktur. Uppsatsen kommer att granska governancebegreppet som ett nyliberalt fenomen samt studera Sveriges samt EU:s användning av det.

3 Material och metod

3.1.1 Att analysera idéer

För att kunna göra jämförelser, samt för att kunna framställa en överblick över nyliberalismens grundläggande idéer kommer jag nedan att konstruera en idealtyp av dessa. ”En idealtyp fungerar som ett analytiskt instrument för att renodla vissa drag och för att sedan formulera hypoteser.” (Bergström och Boréus 2000:158). Jag har i min konstruktion av den nyliberala idealtypen valt ut idéer som är relevanta för min diskussion samt de idéer som kan ge en övergripande bild av de värden som är viktiga för nyliberalismen.

Genom att använda idealtypen kommer jag senare att försöka påvisa de drag eller idéer i governancelitteraturen som stammar från dessa nyliberala värden. Den idealtyp som jag presenterar bör endast ses som en sammanfattning av de för uppsatsen mest relevanta delarna av den nyliberala idétraditionen. Jag gör alltså inga anspråk på att presentera en helhetsbild av de olika nyliberala skolorna eller någon längre bakgrund till dess idéer.

3.1.2 Litteraturval

För att konstruera min nyliberala idealtyp har jag utgått från Boréus som 1994 konstruerade en nyliberal idealtyp i sin avhandling *Högervåg*. Denna är dock mer omfattande än vad som är nödvändigt för uppsatsen. Jag har utgått från de filosofer som allmänt klassas som nyliberalismens grundare: Friedman, Hayek och Lepage. Dessutom har jag använt översiktsverk som presenterar sammanfattningar och jämförelser mellan de ovan nämnda tänkarna. Kritiker till den nyliberala skolan har också studerats för att uppmärksamma de invändningar och den generella kritik som nyliberalismen får utstå.

Vid mitt val av litteratur till governance har jag börjat med att studera den kurslitteratur som använts, och som behandlat governance på kandidat- och magisternivåerna. Eftersom jag är intresserad av just begreppet governance och inte andra beskrivningar av förändringar i styrsystem har jag utgått från titlar som innehåller governance. Utifrån denna litteratur har jag sökt i källförteckningar och i texter efter fler artiklar och litteratur som kan vara intressant. Jag har också fått tips av min handledare Mats Sjölin samt av Lennart Lundquist och Jon Pierre som båda är professorer i statsvetenskap vid Lunds respektive Göteborgs universitet. Detta urval i kombination med sökningar i artikeldatabaser har gett mig ett gediget urval av relevant och samtida governancelitteratur. För

intersubjektivitetens skull bör påpekas att många av de artiklar som finns på Internet och i databaser som behandlar governance inte är relevanta för uppsatsen eftersom de behandlar hur företag bör styras internt, uppsatsens fokuserar på governance på det politiska planet och även om företagsstyrning kommer att behandlas så är en större mängd litteratur om företagsstyrning inte nödvändig.

Vid urvalet av demokratilitteratur har jag valt att utgå från kurslitteratur jag har framförallt utgått från Lundquists *medborgardemokrati och eliterna* då de demokratiaspekter som diskuteras där på många sätt stämmer överens med uppsatsens utgångspunkter och värderingar. Jag har också valt att använda mig av Premfors *Den starka demokratin* eftersom där presenteras tre olika vinklar av demokrati som är relevant för min avslutande diskussion.

4 Teori

I denna del av uppsatsen presenteras dels en övergripande bild av begreppet governance. Läsaren ska ges möjlighet att sätta sig in i begreppet och kunna ställa governancebegreppet i perspektiv till nyliberalismen. Därefter följer en presentation av det ramverk av nyliberala idéer som kommer att ligga till grund för den fortsatta analysen av governancebegreppet, idealtypen. Dessutom kommer en demokratiaspekt att finnas med för att förbereda för den normativa avslutande diskussionen. Mitt mål är här att försöka återge de grundläggande dragen i litteraturen.

4.1 Vad är governance?

Government är en term som i litteraturen används för att beskriva hur olika samhällen styrs. Ett samhälles grundlagar, valsysteem, regionsuppdelning och det lokala självstyret är en del av government som beskriver skillnader mellan länder. *Governance* å andra sidan är ett mycket brett begrepp som kan ha många olika innebörder. Governancebegreppet grundlades av IMF och världsbanken i sammanhanget *good governance* då man insåg att de lån som utfärdats till afrikanska länder söder om Sahara inte gjorde den nytta man räknat med. Man började därför ställa krav på en förändring av marknadsregleringar och statligt inflytande för att pengarna skulle användas bättre (Pierre 050915).

Den vanligaste ursäkten till att författare uppfattar ett behov av governancelitteratur är att man ser en förändring i förutsättningarna att styra ett land eller region. Man menar att de nya förutsättningarna präglas av en internationaliserad ekonomi och ett mer europeiskt integrerat sätt att tänka politik. (John 2001:2) Bevir. räknar upp sex huvudledningarna till förändringarna: New Public Management (NPM); ekonomisk tillbakagång; den allt starkare nya högern; internationell interdependens och europeisering; folkets misstro mot politiker; samt informationsteknologin som gjort det enklare att introducera förändringar (Bevir et. al. 2003:3). Förändringarna menar man har orsakat ett behov av att se staten på ett nytt sätt. Governance är kort sagt en uppsättning teorier om hur styret bör fungera under dessa nya förhållanden. Governance kan dock också användas för att beskriva och teoretisera existerande styrelseformer och då fungera som en deskriptiv term.

John definierar governance som: "a flexible pattern of public decision-making based on loose networks of individuals." (John 2001:9). Denna definition är förvisso rimlig men dock en aning smal. Nätverkssamhället är bara en liten del av det governancebegrepp som uppsatsen behandlar. Rhodes presenterar i sin

översikt sex användningsområden för termen: ”as the minimal state, as corporate governance, as the new public management, as ’good governance’ as a socio-cybernetic system, as self-organizing networks.” (1996:653). Dessa definitioner kommer jag att återkomma till som utgångspunkt för min analys av governance som ett nyliberalt begrepp.

4.2 Nyliberalism – En idealtyp

Nyliberalismen i Sverige syftar på den liberalism som ifrågasätter välfärdsstaten. Den bygger på idéer om *laissez-faire*. Man menar att marknaden ska lämnas i fred från statliga ingrepp. Liberalismen härstammar från 1600-1800 talet men är ny i det avseendet att man applicerar den på dagens moderna samhälle, samt att man använder sig av moderna nationalekonomiska teorier som stöd för sina idéer. Green (1987) delar upp nyliberalismen i Anarkokapitalism där Nozick och Rand är framstående tänkare; Chicagoskolan med Milton Friedman i spetsen; Österrikeskolan som bygger på Hayeks verk och public-choiceskolan. De idéer som karakteriserar de olika skolorna bygger på teorier som grundades mot mitten av 1900-talet. Min avsikt är att utgå från dessa tänkare och skolor för att presentera de grundläggande idéer som utgör den nyliberala idealtyp som jag har för avsikt att skapa och använda. Jag kommer framförallt att granska de värden som de olika författarna lägger störst vikt vid: frihet, individen, staten, ägande, ekonomi och demokrati. Genom att granska dessa värden hoppas presenteras den bild av nyliberalismen som sedan används i min analys av dess genomslagskraft i synen på sättet att styra.

4.2.1 Nyliberala värden

För nyliberalismen är *frihet* honnörsordet. Hayek inleder med att beskriva frihet som ”[...]det tillstånd där vissa människors förtryck gentemot andra är reducerat så mycket som möjligt i samhället” (Hayek 1983:25). Detta frihetsbegrepp kallas också personlig eller individuell frihet i litteraturen. Hayek härleder frihetsbegreppet till slaveriets dagar i Europa då vissa människor klassades som fria och andra som ofria (Hayek 1983:26). Den fria människan hade möjlighet att handla enligt egna beslut. Frihetsbegreppet syftar på relationer mellan människor och där intrång i friheten är när människor tvingas till handlingar av andra människor.

Dock är inte friheten Hayek förespråkar nödvändigtvis till gagn för alla människor. Frihet ”[...]kan innebära frihet att svälta, att göra dyrbara misstag eller att ta livsfarliga risker” (Hayek 1983:31). För att fullt ut förstå Hayeks frihetsbegrepp är det dessutom viktigt att jämföra med dess motsats tvång. Tvånget är något staten har och ska ha monopol på för att skydda individer från varandra. Statens tvång ska vara minimalt och regler för att undvika att individer

hindrar andras frihet ska vara kända för alla. Individens frihet hotas framförallt av ”statlig aktivitet på allt fler områden” enligt Friedman (Blomgren 1997:88).

Individen är den centrala filosofiska utgångspunkten för de nyliberala tänkarna. Individen betraktas ofta som okränkbar och får aldrig offras för kollektivets intressen (Boréus 1994:83). Alla ska ha full frihet att bestämma över sina egna handlingar. Statlig beskattning ses som rån och narkotikaanvändning och prostitution ska vara tillåtet och upp till individen själv. Statligt tvång såsom värnplikt ses som slaveri och krig anses vara massmord då staten tvingar soldater att begå krigshandlingar. Kontrakt- och ägandefrihet är grundläggande för individens frihet och anarkokapitalister förespråkar därför *laissez-faire* kapitalism (Green 1987:35).

Enligt Friedman och Chicagoskolan är en fri marknad det huvudsakliga medlet för att stärka individens frihet. Marknaden, menar han, bygger på ”individuella aktiviteter utan tvång” (Blomgren 1997:66) eftersom den grundar sig på principen att: ”[...]båda parter har fördel av ett ekonomiskt utbyte under förutsättning av frivillighet och information.” (Blomgren 1997:66). Så länge företag är privata och kontraktsparterna är individer så skulle marknaden eliminera tvång eftersom det alltid finns andra säljare att vända sig till. ”Marknaden ger folk vad de vill ha, till skillnad från politiker, som ger folk vad politikerna anser att de borde vilja ha.” (Blomgren 1997:66). Friedman talar med ekonomiska termer om nyttomaximering och använder nationalekonomins *lagar* för att bevisa att individuell ekonomisk frihet ökar nyttan för samhället. Individen kommer dock i första hand i Friedmans teorier, hennes egenvärde sätts alltid före den ekonomiska nyttan (Blomgren 1997:66).

Individen är enligt den absoluta majoriteten av nyliberala tänkare okränkbar. Nozick sammanfattar uppfattningen om individen på ett tillfredsställande sätt då han menar att: ”[...]det är orätt att i något sammanhang kränka en individs rättigheter - för kollektivet eller för något annat - att behandla människor enbart som medel och inte som mål” (Boréus 1994:83) även (Blomgren 1997:106).

Nyliberalismens syn på *staten* varierar från socialliberalismen som förespråkar en relativt stark stat till anarkokapitalister som vill avskaffa staten helt. Hayek som ibland hamnar nära socialliberalismen menar att staten måste ha kvar ett våldsmonopol, detta måste dock vara hårt begränsat av regler som alla känner till för att inte den individuella friheten ska hotas. Staten måste garantera privat egendom och rätten att använda allmän egendom såsom allmänna vägar. (Hayek 1983:143) Friedman menar i likhet med Adam Smith att statens tre huvuduppgifter är: ”[...]att skydda samhället från våld utifrån, att genom rättskipning skydda medborgarna mot våld och förtryck från varandra och att inrätta vissa offentliga arbeten och institutioner som alla tjänar på” (Boréus 1994:74) vidare menar han att staten än nödvändig som garant för frivilligt ingångna avtal, för att definiera äganderätten samt för att erbjuda ett monetärt nätverk (Blomgren 1997:80). Välfärdsstaten förkastas helt av såväl Hayek som Friedman då beskattning är ett intrång i den individuella friheten. Friedman menar att välfärdsstaten alltid kommer att vara ineffektiv eftersom de styrande använder pengarna med mindre omsorg än folket eftersom de inte drivs av egenintresse. Samt att beskattning leder till en konflikt där alla vill ha en del av kakan. Den

anarkokapitalistiska skolan kräver en ännu mindre stat, Nozick menar att en stat skulle kunna uppstå som ett naturligt tillstånd under morallagar, vid konflikter skulle medborgarna ha slutit ett medborgarkontrakt med varandra och därigenom bildat en form av stat (Blomgren 1997:100-101). Individer skulle organisera sig i frivilliga privata försäkringsliknande företag som värnar om individens skydd och rättigheter. De individer som exempelvis pga. sjukdom inte har möjlighet att utnyttja full handlingsfrihet skulle kompenseras med gratis skydd av företaget. Denna samhällsordning inskränker inte de absoluta okränkbara rättigheterna i Nozicks anarkistiska ståndpunkt (Blomgren 1997:102-103).

Ekonomi och dess modeller har fått mycket stor genomslagskraft i de nyliberala idéerna. Man utgår från att människan är en rationell varelse, en *economic man*, som efter att noga ha övervägt för och nackdelar med olika handlingsalternativ väljer det med högst egennytt. Utifrån denna teori finner nyliberalerna det lätt att kritisera välfärdsstaten eftersom de individer som arbetar för välfärdsstaten inte agerar i egenintresse (Boréus 1994:83). Frihandel är ett genomgående krav från nyliberalerna och en av statens viktigaste uppgift att garantera frihandelsmöjligheter, monetära system och äganderätten.

Äganderätten är en av de grundläggande mänskliga rättigheterna enligt den nyliberala teorin. "Äganderättsinstitutionen är nödvändig därför att olika människor har olika målsättningar samtidigt som det inte finns tillräckligt av allt som alla vill ha." (Boréus 1994:85). Rätten till ägande skapar också den grund på vilken man kritiserar staten. För att en stat ska kunna fungera krävs att man har vissa resurser, dessa resurser besitter man genom beskattning vilket av nyliberaler anses vara en grov kränkning av äganderätten. Det förekommer en diskussion mellan bl.a. Rand och Friedman huruvida äganderätten eller rätten till liv är den primära rättigheten. Rand menar att rätten till det egna livet är grundläggande men detta innebär inte rätten att leva. Den som svälter har inte rätt att kräva mat då detta skulle kränka andras äganderätt. De två åsikterna går ihop då Rand menar att rätten till liv är den grundläggande rättigheten men rätten till egendom är det enda sättet att upprätthålla den (Boréus 1994:86).

Frågan om *demokrati* är för den nyliberala ideologin en svårknäckt nöt. Man vill å ena sidan begränsa statens makt medan demokrati går ut på att fördela densamma (Bobbio 1993:8). Eftersom kollektivt fattade beslut så gott som alltid leder till att individer underkastas majoritetens beslut, kränker detta individens frihet. Jonung (1999) talar om marknaden som en indikator på den demokratiska situationen i ett land. Handeln med statsobligationer menar Jonung ger utmärkta indikationer på hur hög inflationen förväntas bli och gör dessutom medborgarna mer medvetna om den ekonomiska politikens effekter (Jonung 1999). Jonung kritiserar den kollektivistiska demokratisynen, där "[...]folkviljan styr obegränsat inom alla områden av samhällslivet, inklusive det ekonomiska livet" (1999:76) och menar att det leder till en majoritetens förtryck. Jonung kontrasterar detta med den nyliberala demokratiståndpunkten där varje individ har vetorätt då ingen kan tvinga någon att ingå ett avtal på den fria marknaden och den enskildes frihet att bestämma över sitt sparande och sitt liv är större.

4.2.2 Teorin i praktiken

Jag har ovan presenterat grundläggande värden inom nyliberalismen. Dessa värden är utgångspunkten när jag tolkar governancelitteraturen nedan. Jag kommer att studera litteraturen och påvisa detaljer som kan tolkas vara baserade på nyliberala uppfattningar. Det är dock viktigt att inte dra förhastade slutsatser utan att tolka de bakomliggande orsakerna i eventuella fall. Om governancelitteraturen vill minimera staten så är det inte nödvändigtvis för att man menar att den förtrycker individens möjligheter till full frihet. I vissa fall kan det vara ytterst svårt att bedöma huruvida en text har nyliberala bakomliggande värderingar. Det är i sådana fall nödvändigt att göra en tolkning av vad författaren vill uppnå genom de förändringar i styrsystem som föreslås. Jag kommer alltså att undersöka governancelitteratur och systematiskt söka efter de ovan nämnda nyliberala värdena: frihet, individ, stat, ekonomi och ägande, samt demokrati. Det kommer ibland att vara nödvändigt att tolka litteraturen i de fall man inte explicit beskrivit metoderna för att uppnå det goda styret. Tolkningen av målen är då viktiga att undersöka för att jämföra med nyliberalismens mål. I vissa fall kan författarna presentera sin ideologiska ståndpunkt. Detta leder till att analysen inte behöver bli särskilt djup eftersom kopplingen redan är uttalad. Det kan dock vara av intresse att undersöka även dessa författares syn på governance för att kunna jämföra deras syn på governance med andra där ideologin inte är explicit.

5 Governance ett nyliberalt begrepp

Detta kapitel kommer att undersöka governancebegreppet och dess koppling till den nyliberala ideologin. I det första avsnittet utgår jag från governancebegreppet och olika definitioner av governance och påpekar likheter med nyliberalismen. I det andra avsnittet är avsikten att utgå från några nyliberala värden och sedan se hur governancelitteratur ställer sig till dessa. Analysens tredje avsnitt kommer att behandla statens roll i utvecklingen av governance och de framgångar den nyliberala ideologin nått. Slutligen kommer ett kort sammanfattande resonemang att föras om de slutsatser man kan dra från analyskapitlet.

5.1.1 Rhodes sex governancedefinitioner

Jag vill inleda med att åter igen presentera de sex definitioner som Rhodes presenterar i artikeln *Governing without government*: "the minimal state, as corporate governance, as the new public management, as 'good governance' as a socio-cybernetic system, as self-organizing networks" (1996:653). I en senare artikel av samma Rhodes (1999) finns även *governance as international interdependence*.

Utifrån idealtypen av nyliberalismen ser man att en minimal stat är ett huvudmål. Rhodes skriver, om *governance as the minimal state* att "[...]the size of government was reduced by privatization and cuts in the civil service."(1996:653) "[...]the ideological preference for less government was stated loudly and often. Governance encapsulates that preference" (Rhodes 1996:645). Rhodes är i detta exempel ganska tydlig med att *governance as the minimal state* faktiskt har en ideologisk utgångspunkt. Rhodes menar dock att den faktiska implementeringen av denna typ av governance inte är särskilt stor. Governance as the minimal state skulle alltså kunna vara en typ av governance som används framförallt av nyliberala teoretiker.

När Rhodes presenterar sin syn på *Corporate governance* vill jag utgå från nyliberalismens syn på ekonomi och ägande. Corporate governance presenterar framförallt teorier om hur organisationer bör skötas. Utgångspunkten för Corporate governance är företagsmodeller som man även kan applicera på offentlig verksamhet. "a more commercial style of management" (Rhodes 1996:645). Förändringar mot mer marknadslika förhållanden i den offentliga sektorns sätt att styras behöver i sig inte vara produkter av den nyliberala ideologin. Men frågan är om idéer om corporate governance skulle kunna få gehör om nyliberalismen och dess höga tilltro till marknader inte hade varit norm. En positiv effekt av corporate governance är att ansvarsfördelningen inom organisationen blir tydligare och möjligheter till ansvarsutkrävande blir större. En

nackdel är att corporate governance är tätt förknippat med New Public Management (NPM) (ibid.).

I NPM vill man styra den statliga organisationen med marknadens medel. Man vill kunna producera mätbara resultat och konkurrensutsätta det offentliga. Rhodes talar om att införa den privata sektorns spelregler i den offentliga. Genom att omorganisera och konkurrensutsätta den offentliga sektorn menar nyliberalerna att individen får ökad frihet genom ökad valfrihet. Detta kan härledas till idealtypens presentation av staten, individen samt ägande och ekonomi. NPM är ett begrepp mest känt från Reagan och Thatcher som också ofta omtalas som föregångare till den nyliberala världsordningen. Att konkurrensutsätta, privatisera och lägga ut den offentliga sektorn på entreprenad har tydliga likheter med den nyliberala synen på en minimal stat där målet är individuell valfrihet.

Good governance menar Rhodes i likhet med Pierre ovan används av världsbanken när man omstrukturerar styrningen av länder, som vill låna pengar, till liberala demokratier. En fri marknad och privatisering av statliga myndigheter är två av *good governance* grundbultar. De positiva aspekterna av *good governance* är kraven på införandet av demokrati i länder som tidigare kanske inte kunnat klassas så. De negativa aspekterna är att dessa länder förbinder sig att bygga upp ett system med nyliberala värderingar genom att privatisera statliga företag, decentralisera makten och öppna sina gränser för handel (Rhodes 1999).

Socio-cybernetic system kan ses som en konstruktiv förlängning av nyliberalismens utopi. I denna typ av governance diskuterar man resultatet av en minimerad stat där företag, individer och organisationer går samman för att uppnå gemensamma mål utan inflytande från centralt håll. Här finns olika aktörer för olika intressen och staten är därigenom överflödig. Detta kan liknas vid den nyliberala utopin där staten endast är en garant för ägande och det monetära systemet. (ibid.) *Socio-cybernetic system* kan liknas vid den anarkokapitalistiska synen på ett samhälle organiserat i frivilliga försäkringsföretag som värnar om sina kunders gemensamma intressen. Denna syn på samhället är intressant ur många perspektiv eftersom den delvis tar hänsyn till kollektivet och gemensamma insatser för att uppnå det högre goda. Målet är ett samhälle utan centralmakt (Rhodes 1999:59).

Slutligen presenterar Rhodes *Self-organizing networks* som en form av governance. I detta system agerar lokala myndigheter tillsammans med frivilligorganisationer i nätverk för att producera de tjänster som folket efterfrågar. Därigenom kringgår man en stark centralstat. Denna typ av governance ska ses som ett alternativ till marknadsstyrning och skulle, menar man, uppstå utifrån människors behov och samverkan. Denna typ av governance är i sig inte helt klart baserad på nyliberala värderingar. Människors samarbete för att tillfredsställa gemensamma behov är snarare socialistiska tankar. För att sådana behov ska uppstå krävs dock att staten inte uppfyller de krav som ställs från medborgarna.

Dessa definitioner av Rhodes ger en bra överblick över de olika områden som governance används inom. Rhodes är en mycket framstående governanceforskare och hans överblick av begreppet stärker på många sätt tesen att governance är en produkt av den nyliberala normen. Jag har nu utgått från governancebegreppet och påvisat de nyliberala tolkningar som kan göras utifrån litteraturen. I nästa stycke

är min avsikt att utgå från nyliberalismens grundläggande värderingar och se om dessa återfinns i governancelitteraturen.

5.1.2 Nyliberalismens governance

Till att börja med vill jag utgå från den nyliberala synen på staten. Nyliberalismen vill minimera staten då man menar att den är ineffektiv och förtrycker människan genom att utkräva skatter. Statens uppgift ska vara att värna om kontraktsfrihet och äganderätt samt tillhandahålla ett monetärt system. Pierre och Peters (2000) tar, i *Governance politics and the state*, avstamp i de finansiella kriserna på 80-talet då man menar att de statliga utgifterna hade blivit för stora för att kunna hanteras politiskt effektivt. Skatterna låg på en maximal nivå och man tvingades därför att hitta nya lösningar för att undvika företagsflytt och skattesmitning. I detta sammanhang blev governancefilosofier attraktiva. Framförallt genom att involvera privata företag för att leverera "public service" men även genom företagstänkande inom de statliga institutionerna. "By blurring the public-private distinction, the state's problems in managing its affairs are portrayed more as a matter of the tasks and challenges the state is facing rather than a consequence of poor public management." (Pierre & Peters 2000:54). Detta kan man tolka som ett sätt för staten att försöka fransäga sig ansvaret för sina beslut. Det ligger en paradox i detta nämligen att staten då har möjlighet att skylla t.ex. dåliga finanser på marknaden och andra yttre faktorer, samtidigt som man lämnar över makt till dessa aktörer. Vidare beskriver man hur den nyliberala världsåskådningen fått fäste i samhället i citatet: "the state operating in concert with societal actors, instead of imposing its will on them, corresponds well with the political *esprit du temps* of the market-oriented 1990's." (Pierre & Peters 2000:54). Införandet av dessa NPM-åtgärder av staten skulle kunna ses som ett försök att undgå ansvar för dåliga finansiella situationer. Green-Pedersen bekräftar denna hypotes i sin jämförelse av svenska och danska socialdemokraters inställning till NPM.

Green-Pedersen hänvisar till effektivitetsargument och menar att den svenska NPM är ett sätt att slippa det statliga daltandet. För politiker är NPM ett attraktivt sätt att erbjuda människor ett större urval av tjänster till ett lägre pris menar han (Green-Pedersen 2002:274). Vidare menar han att NPM och den typen av governance gynnar de högra ideologierna medan socialdemokrater ser det som en lösning på effektivitetsproblem i den statliga styrningen. (ibid.) I sin avslutning menar Green-Pedersen att de danska socialdemokraterna valde att kritisera NPM-modellen för att på så sätt återerövra makten under en tid i opposition medan de svenska socialdemokraterna valt att anamma NPM-politiken för att få stanna i regeringsställning (2002:281ff). Detta är ett intressant resonemang eftersom den socialdemokratiska ideologin antas utgå från kollektiva värderingar medan NPM och den typen av governance snarare bygger på den nyliberala individualistiska ideologin.

5.1.3 Staten - aktör eller verktyg?

Gamble presenterar intressanta uppfattningar om relationen mellan ekonomi och stat. Han menar att staten skapar förutsättningar för ekonomin men att ekonomin sedan kan styras utan att staten involveras (Gamble 1999:111f.). Alla kapitalistiska stater, menar han, har många former av ekonomisk governance. Statens inflytande kan vara lågt men dess möjligheter att styra kan trots detta vara stora. Med detta vill Gamble kritisera den nyliberala synen på ekonomi som en spontan ordning eftersom ekonomin är beroende av de spelregler som staten ställer upp (ibid. 112). Bakgrunden till ekonomins utveckling ligger således i den kulturella miljön: maktfördelning, aktörers olika intressen, maktutövningens gränser, och övergripande policy mål (ibid.). Detta torde innebära att staten trots allt är en ledande aktör i utformningen av den *ekonomiska kulturen*. I ett svenskt perspektiv med den starka arbetarrörelsen, folkhemmet och välfärdsstaten ter sig liberaliseringsvägen kanske mer påtaglig än den skulle göra i stater med en mer individualistisk grundsyn. Detta är en viktig aspekt som kanske kan hjälpa till att förstå varför nyliberalismen har vuxit sig allt starkare samtidigt som världen blivit mindre till följd av globaliseringen.

Sassen (SOU1999:11) lägger ytterligare en intressant dimension till synen på den okontrollerbara ekonomin, hon hävdar, i likhet med Gamble att nationalstaten är en förutsättning även för globalisering. Nationalstaten står för de instrument som globala företag och organisationer behöver. Det är alltså nationalstaten och dess styrande institutioner som banat väg för globaliseringen. Nationalstaten garanterar rättigheter, monetära system, infrastruktur, handelsmöjligheter mm. Dessutom är det nationalstaten själv som beslutar om avreglering av finansmarknader, privatisering av offentliga tjänster (Sassen SOU 1999:11 sid.22). Sassen listar fyra orsaker till varför staten är en ledande aktör i skapandet av globalisering. "Staten garanterar det globala kapitalets rättigheter" (ibid. 24) eftersom stater garanterar kontraktsfrihet och äganderätt. "Globalisering åsidosätter nationella rättssystem" (ibid. 25) för att den enskilda staten följer internationell praxis samt för att internationella skiljedomstolar har fått ökad betydelse. "Territorium och territorialitet skiljs åt" (ibid. 25) och "Marknadslogiken får en normativ kraft" (ibid. 25) man tar hänsyn till förekomsten av en global ekonomi och utvecklingen sker därefter t.ex. genom införandet av nya lagar som rör internationell handel. I sin avslutning menar Sassen att nationalstaten inte kan vara vare sig åskådare eller passivt offer. Även Held i samma SOU beskriver staten som minst lika stark som tidigare. Han menar att stater har, som en följd av den ekonomiska internationaliseringen byggt upp starkare kontrollsystem för att kunna hantera utvecklingen (SOU 1999:11 sid. 38). Staten har alltså inte förlorat sin makt utan snarare organiserat sitt sätt att styra på i flera internationella, och regionala organ.

5.1.4 Sammanfattning och övriga frågor

I analysens första två avsnitt har jag presenterat likheter mellan governance och nyliberalism. Man kan utifrån dessa avsnitt dra slutsatsen att många typer av governance syftar till att uppfylla de mål som ställs av den nyliberala ideologin. Governance som NPM är kanske det tydligaste exemplet på likheter mellan ideologin och governancebegreppet. Vidare var min ambition att se vilken roll staten spelar i utvecklingen mot governance. Utifrån de teorier jag studerat hävdar man att staten trots allt spelar en mycket stor roll. Staten har lagt grunden för den ekonomiska kulturen samt skapat de institutioner genom vilka styret eller governance utövas. Staten är också utgångspunkten för globaliseringen vilket governancelitteraturen ser som en av de avgörande faktorerna för behovet av governance. Ansvaret för den ökade liberaliseringen av ekonomin och globaliseringen måste alltså tillskrivas staten. Vad som dock är viktigt att reflektera över är om denna förändringsprocess är möjlig att vända om man senare anser att det är nödvändigt. I och med globaliseringen och det snabba informationsflödet förändras också den *ekonomiska kulturen*. Människors attityder till marknaden och ekonomin ser antagligen annorlunda ut idag än för 30 år sedan som en följd av liberaliseringen. Med detta i åtanke vill jag i min avslutande diskussion presentera vilka effekter denna liberalisering som governance innebär för demokrati och människans attityder till ekonomi. Jag kommer dock först att presentera en överblick av hur governance implementeras i Sverige och EU.

6 Governance i praktiken

I detta kapitel kommer jag att presentera tre olika implementeringar av governance. Jag kommer att börja med att presentera governanceliknande förändringar i styrsystemet i Sverige innan governance blev ett modeord. Genom att göra detta vill jag visa att governance inte är någon ny företeelse. Detta är ett första steg i min diskussion om myten om governance. Vidare kommer jag att studera Ansvarskommitténs delbetänkande om hur Sverige i framtiden bör styras. Dessutom kommer jag att studera EU:s vitbok med titeln *Governance in the European Union*. För att kunna föra en slutgiltig diskussion om betydelsen av governancebegreppet anser jag att det är av vikt att känna till hur begreppet faktiskt används i praktiken. Ansvarskommitténs arbete har jag valt som ett exempel på hur man ser på förändringar i styret i Sverige. EU:s vitbok är vald delvis eftersom man använder governance i titeln vilket kan tyda på ett ställningstagande redan där, samt för att undersöka EU:s syn på styrelse-reformer. Jag kommer också att visa att problematiken kring styrelse-reformer inte är något nytt fenomen. Demokratifrågor och effektivitetsproblem är en naturlig följd av diskussioner om hur man bör och kan styra och dessa problem har funnits längre än governance.

6.1 Styrning utan governance

För att studera hur man ser på styre idag fungerar och presentera en mer praktisk bild av governance har jag valt att, gå tillbaks, och studera bl.a. Hydén, som problematiserar ramlagstiftning, samt Esping som också studerat fenomenet ramlagstiftning. Utifrån dessa ser man liknande problem som de jag ser hos governancelitteraturen. Hydén menar t.ex. att en orsak till ramlagstiftningar är samhällets ökade komplexitet (Hydén 1984:2). Just detta är ständigt återkommande i governancelitteraturen där man ofta väljer att presentera nödvändigheten av en förändring i styret på grund av globaliseringen och den internationella interdependensen. Han uppmärksammar senare kritik mot ramlagstiftningen i socialtjänstlagen som menar att denna ramlag inte tar ställning till vem som ska besluta och fastställa rätten till bistånd (ibid. sid.3). Detta kan ses som ett representativt mikroperspektiv på problematiken kring hela governancebegreppet, vem bör styra? Ramlagar är ett sätt för staten att delegera uppgifter till, i detta fall, kommuner och landsting och samtidigt låta dessa aktörer tolka hur lagarna ska implementeras. Hydén påvisar sedan problem med ramlagsstyrning, ”risk för okontrollerad regelproduktion på lägre nivåer, styrnings- och tolkningsproblem, rättssäkerhetsproblem, konstitutionella frågor,

oklara beslutsvägar, oklart kostnadsansvar” (Hydén 1984:8). Dessa problem är i mångt och mycket detsamma som problemen som finns inom governancelitteraturen. Esping ser ett liknande problem med ramlagstiftningen då han frågar huruvida det är nödvändigt med ramlagar när en mer preciserad lagstiftning varit möjlig (Esping 1994:14). Detta problem kan man också formulera utifrån ett governanceperspektiv, är governance nödvändigt? Jag återkommer till detta i det avslutande kapitlet. I vissa fall är det kanske enklare för staten att lämna över styrmöjligheter till andra aktörer, detta betyder inte nödvändigtvis att resultatet är bättre. Esping fortsätter med en diskussion om samhällets ökade ekonomiska komplexitet vilket har medfört krav på en förändrad lagstiftning. Han sammanfattar med att hävda att ramlagar innebär en risk för att centralmakten förlorar kontrollen över lagens tillämpning samt över kostnadsutvecklingen inom den berörda myndigheten.

Dessa två författare är intressanta eftersom de uppmärksammat problem liknande governanceproblematiken innan governance blev ett akademiskt modeord. Problem med otydliga gränser för var staten ska agera och är alltså inte någon ny företeelse och de förändringar som governancelitteraturen talar om är även de uppmärksammade tidigare.

6.1.1 Governance i Sverige

Svenska regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att ”undersöka den nuvarande samhällsorganisationens förutsättningar att klara de offentliga välfärdsåtagandena” (Ansvarskommittén 2005-09-09). Redan i de inledande styckena av denna rapport betonar man svårigheterna att föra en självständig ekonomisk politik till följd av den ekonomiska globaliseringen. Samt att EU har öppnat nya vägar för att nyttja och reglera marknadskrafterna samtidigt som detta har begränsat den enskilda statens handlingsutrymme. ”Därutöver har EU-medlemskapet drivit på utvecklingen mot flernivåstyrning och förhandlingsekonomi inom tillväxtpolitikens område.” (SOU 2003:123 s:11). Dessa problem uppmärksammar Ansvarskommittén och använder som grund för sin utredning. Ytterligare ett mycket intressant dilemma som presenteras och som jag citerar för att återkomma till i min slutgiltiga diskussion är: ”Det tvingar ibland regeringar att föra en politik som kan upplevas som ideologiskt problematisk men ekonomiskt nödvändig för att försvara en stabil ekonomisk utveckling” (SOU 2003:123 s:29). Samtidigt som man poängterar svårigheter i det statliga styret av välfärden visar man också att befolkningen fortfarande föredrar en skattefinansierad välfärd. Man har dock valt att utgå från individen och individens behov i utredningen och man menar att individen så mycket som möjligt vill styra över sina egna levnadsvillkor samt att statens uppgift bl.a. är att tillhandahålla tjänster som inte anses kunna tillhandahållas av marknaden eller på annat sätt (ibid. s. 23-24). I sin avslutning presenterar ansvarskommittén en mängd problem som staten står inför, bl.a. den demografiska utvecklingen och sjukskrivningsproblematiken. Utredningen saknar dock i stor utsträckning förslag på lösningar till dessa problem. Man presenterar två förslag till lösningar på dessa

problem, dels ett alternativ där staten skall ha huvudansvaret för den offentliga förvaltningen och dels ett alternativ där kommuner och landsting skall få ökat ansvar. Dessa båda alternativ är dock ytterligheter som beskriver möjliga förändringar i sättet att styra och organisera, framförallt sjukvård.

Ansvarskommittén kommer att fortsätta sitt arbete och har i skrivandets stund presenterat uppmärksammade förslag till förändringar i den svenska länsindelningen. Detta förslag skulle kunna innebära ökat självstyre för de större regioner man ämnar skapa, och det i sin tur skulle kunna ses som ett led i EU anpassningen och EU:s krav på ökad regionalisering. Det finns inga tydliga eller uttalade ideologiska tankar i ansvarskommitténs delbetänkande. De har dock valt individen som utgångspunkt vilket också är nyliberalernas utgångspunkt. Att man dessutom sätter ekonomin överordnat en regerings ideologi är högst oroväckande. EU:s krav på flernivåstyrning problematiseras inte utan ligger snarare till grund för de förslag på länsindelningar som man senare presenterar.

6.1.2 Governance i EU

I *Styrelseformerna i EU* (European Governance 2001) som är en vitbok från EU-kommissionen presenterar man fem principer för goda styrelseformer: ”öppenhet, delaktighet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens” stora delar av vitboken är normativ och talar om vad som bör göras, många av dessa påståenden är dessutom alltför självklara eller generella för att de ska ha någon mening. ”De politiska besluten måste vara effektiva och fattas vid rätt tidpunkt” (sid. 11) är ett exempel på uttalanden som utan empirisk beskrivning eller konstruktiv utveckling ter sig ganska svårgenomfört. Motivet till vitboken är att minska avståndet mellan EU och dess medborgare genom att förbättra informationen om EU:s verksamhet. Man menar att då EU agerar effektivt uppmärksammas inte detta och politiker skyller gärna på EU när de får utstå kritik för vissa beslut. Folkets förväntningar på EU är stora men man litar inte på att EU-systemet skall kunna uppfylla deras förväntningar. (sid. 11)

Vitboken om EU:s styrelseformer är inte någon revolutionerande skrift med krav på förändring i styrelseformerna som man kanske kan tro vid en första anblick. Den är snarare ett förslag på hur de styrelseformer som redan finns kan legitimeras och förstärkas. Delaktighet och öppenhet är ledord i denna rapport som enligt min mening till stor del saknar intressanta vinklar på många områden. En empirisk utvärdering av demokrati och öppenhetsaspekter hade varit en intressant utgångspunkt som sedan kunnat leda vidare till en diskussion om lämpligheten att behålla dagens sätt att styra EU på.

Ett fåtal mer konkreta förslag finns dock. Man presenterar ett förslag på trepartsavtal där stat, region och den lokala nivån ska kunna sluta avtal på vissa områden utifrån ramlagstiftning. Här förespråkar man alltså den lokala nivån och en decentralisering av den typen av makt som i viss utsträckning redan finns i de nationella styrelseformerna.

Senare talar man om vikten av samråd och dialog, man menar att de informella nätverk som finns i dagens styrning är oklara och hur detta samråd går

till. Man föreslår därför riktlinjer för hur samråd mellan de olika officiella EU-institutionerna skall gå till, vad man ska samråda om, med vem och när. Detta skulle minimera risken för överrepresentation för särskilda grupper och branscher. Man vill också utveckla de existerande nätverk som finns t.ex. inom ramen för strukturfonderna för att olika länders lagstiftning inte ska hålla tillbaka lokala och regionala nätverk (sid. 20).

En sista intressant observation är att man poängterar vikten av att använda ramlagstiftning då man menar att dessa är mer anpassningsbara utifrån de olika verkställande myndigheterna. Förordningar skall användas när det behövs enhetlig tillämpning och ett klart rättsläge i hela unionen. Man tar den inre marknaden som exempel. Vitboken om styrelseformerna i EU är intressant ur governance synpunkt eftersom den faktiskt inte innehåller några konkreta förslag på utveckling mot mer governanceliknande styre. Många av de områden som man vill arbeta för att stärka präglas redan i hög utsträckning av governance. Man får uppfattningen att EU:s institutioner arbetar mycket i informella nätverk och stora delar av rapporten diskuterar de problem med öppenhet, insyn och demokrati som också problematiseras i governancelitteraturen. Av detta kan man dra slutsatsen att EU redan styrs utifrån governanceperspektiv. Det är givetvis problematiskt att applicera mina tidigare slutsatser på EU eftersom jag huvudsakligen diskuterat staten som bas för styret. Genom att lämna över makt till EU har medlemsländerna infört en viss form av governance. Unionen är dock också i behov av styre och genom att förespråka regionalisering, förhandlingar i nätverk och genom att ofta fokusera på vikten av den inre marknaden kan man dra slutsatsen att EU:s styrelseformer har många likheter med det styre som governancebegreppet förespråkar.

7 Avslutande diskussion

Jag har nu i uppsatsen beskrivit den nyliberala ideologin, utifrån den har jag studerat governancebegreppet och funnit att mycket pekar på att sättet att tänka styrning som governance i stor utsträckning stämmer överens med dessa nyliberala idéer. Vidare har jag konstaterat att de problem som följer av governancestyrelse inte är nya för governancebegreppet utan har funnits tidigare. Jag har påvisat governancestyrelsens inflytande på den svenska politiken idag. Dessutom har jag studerat hur EU på många sätt är uppbyggt kring idéer om governancestyrelse. En del av min tes var att staten på grund av den nyliberala dominansen har minskat i betydelse. Detta visade sig dock vara felaktigt eftersom staten utgör grunden för såväl globaliseringen som den internationella ekonomin och därför inte kan urholkas i allt för hög grad. Det vore dock fel att påstå att staten inte påverkas av de starka krafter som agerar runt den.

Trots beskrivningar av de stora förändringar, framförallt i ekonomin, som ekar i såväl governanceforskningen som media och den politiska retoriken. Trots de svårigheter att kontrollera och styra p.g.a. dessa förändringar är det viktigt att ifrågasätta de modeller av det goda styret som görs. Är de nyliberala uppfattningarna, som baseras i stor utsträckning på nationalekonomiska teorier, rimliga utgångspunkter i sökandet efter det goda styret?

Den form av styrning som governancebegreppet och nyliberalismen presenterar saknar, trots dess stora genomslag, inte kritik från många håll. En av nyliberalismens argaste kritiker Pierre Bourdieu menar t.ex. att: ”det är ett program för *metodisk upplösning av existerande kollektiv*.” (Bourdieu 1999:129). Till detta lägger han att den individualistiska grundsyn som präglar nyliberalismen skapar otrygghet i sociala kollektiv såsom fackföreningar, kooperativ och även för staten som får allt mindre manöverutrymme då företag blir mer internationella. Jag har för avsikt i detta avslutande kapitel att diskutera huruvida governancebegreppet är nödvändigt, om governance är ett rimligt sätt att styra på och vilka alternativ det finns till governancestyret.

7.1 Slutsatser - utgångspunkter

Uppsatsen utgick från tesen att governancebegreppet är en produkt av den nyliberala ideologin och att detta kommer att leda till en allt svagare nationalstat. Jag har utgått från nyliberala värderingar och pekat ut de många likheter som finns mellan governancebegreppet och nyliberalismen. Staten som aktör har inte minskat eftersom världen är uppdelad i stater som utgör grunden för styret. Det är alltså inte frågan om en ny världsordning. Dock kan man säga att statens faktiska

inflytande minskar till följd av governance. Marknadens logik och EU är två av de främsta aktörerna som påverkar statens möjligheter till detaljerat styre. En normförändring från de nyliberala idealen skulle dock kunna innebära att staten återfår sina möjligheter att styra. Ett andra syfte med uppsatsen var att ifrågasätta governanceforskarens objektivitet. Min utgångspunkt var att de som studerar governance förespråkar nyliberala ideal. Detta har dock visat sig delvis felaktigt då en stor del av det material jag använt ställer sig kritisk till governance och ifrågasätter de olika former av styre och den utveckling som governance förespråkar. Governance är alltså ett samlingsbegrepp för nyliberala idéer om styrsystem. Den akademiska användningen av governance återfinns framförallt i ett normativt eller konstruktivt sammanhang där man diskuterar huruvida man bör styra enligt dessa idéer eller hur styret ska utformas. Governancebegreppet kritiseras ofta för att vara för marknadsorienterat och odemokratiskt. Att säga att governanceforskare i stor utsträckning har nyliberala värderingar vore fel även om det givetvis förekommer.

7.2 Historiens slut eller välfärdsstatens?

För att finna det goda styret är det väl ett rimligt antagande att man börjar med att undersöka målen. Lundquist skiljer på det politiska och det ekonomiska systemet och menar att i det politiska systemet är allmänintresset grunden medan det ekonomiska har egenintresset som grund (Lundquist 2001:47). Lundquist menar att marknaden och demokratin inte har samma grundläggande värden och därför i viss mån är oförenliga. ”Bakom det mesta som idag är problematiskt i svenskt offentligt liv ligger nyliberalismens idéer.” (ibid. 204). Den nyliberala ideologin har svårt att försvara sin syn på demokrati. Individualismen är, menar Lundquist, inte ens i ett kapitalistiskt system hållbar eftersom marknaden domineras av stora organisationer. Olikheter mellan samhällsmedlemmar blir allt större och förlorarna i ett kapitalistiskt system är de anställda med mindre anställningstrygghet och liten förmåga att påverka sin situation (Lundquist 2001:205). I en demokrati som bygger på genomslaget av governance och de nyliberala idéerna utgår man från en *economic man* som alltid har möjlighet att fatta rationella beslut för att maximera sin nytta. Verkligheten är dock en annan. Eftersom marknaden styrs av mäktiga aktörer så är det givetvis svårt att maximera sin nytta om man ser till andra faktorer än pris. Vill man t.ex. maximera sin nytta genom att stödja mindre företag med bra arbetsvillkor, bra miljötanke, och med hållbar utveckling i fokus. Så är det ett heltidsjobb att bara handla vardagsprodukter. En konsumentdemokrati skulle kräva ett mycket starkt konsumentskydd och kanske också stora konsumentorganisationer som kan ifrågasätta marknadens villkor och detta i sin tur skulle verka mot den nyliberala individualismen.

Ekonomi har dock fått allt för stor plats i utformandet av demokratin. I enighet med den nyliberala normen förväntas demokrativärdena uppfyllas först efter att de ekonomiska värdena är uppfyllda (Lundquist 2001:203). Detta trots att

demokratins grundläggandevärden såsom jämlikhet och insyn ofta går stick i stäv med marknadens krav på vinst och effektivitet. Trots denna motsägelse är de ekonomiska kraven ofta prioriterade framför de demokratiska. EU är ett mycket bra exempel där den inre marknaden och handelsfriheten prioriteras trots massiv kritik mot EU:s bristande demokrati.

Fukuyama hävdade 1989 i boken *The end of History* att marknadsekonomin och den liberala demokratin är så överlägset alla andra beprövade system att ingen ens kan tänka sig en bättre samhällsordning i framtiden (Premfors 2000:12). Den demokratisyn Fukuyama hade kan jämföras med Premfors tunna demokrati som utgår från individen och som baseras på nyliberala värden (Premfors:2000). Att utgå från individen i en demokratisyn är för mig problematiskt. En demokrati bör enligt mig sträva efter medborgarna som kollektivs bästa. I den tunna demokratin som förespråkas av nyliberaler är staten ett nödvändigt ont och det demokratiska systemet finns för att garantera individens frihet och begränsa statens inflytande. Den starka demokratin som Premfors förespråkar utgår från att "[i]ndividens upplevda intressen och önskningar [...] bestäms i den dialektiska process som det sociala samspelet utgör." (Premfors 2000:30). Kollektivet och det sociala sammanhang vi lever i är avgörande för våra upplevda preferenser. Detta är en utgångspunkt för min avslutande reflektion. Nyliberalismen talar om en frihet från olika hinder, men för det kollektivt bästa vore det kanske att tala om frihet som möjligheter att göra olika val. Denna positiva frihet kan bäst uppnås genom en stark välfärdsstat med jämlikhet som mål. Ett demokratiskt system där statens inflytande är minimalt hindrar svaga individer att vara fria ur det positiva frihetsbegreppets synvinkel. Förändringar mot governance och de nyliberala värderingarna får alltså katastrofala följder för de människor som, av olika anledningar, inte har möjlighet att utnyttja den individuella friheten. Lundquist menar att vi uppnått 1/3-samhället där 1 av 3 samhällsmedlemmar står "utanför både välfärdsstatens och marknadens välsignelser" (Lundquist 2001:44) detta utanförskap riskerar dessutom att resultera i minskad tilltro till det politiska systemet, alienation och en känsla av maktlöshet (Lundquist 2001). Motsatsen till denna nyliberala utveckling av demokratin är vad Lundquist kallar medborgardemokrati och kärnan är att vi har "gemensamt ansvar för den politiska demokratin" (ibid. 164) En förutsättning för en utveckling mot en starkare är medborgarnas engagemang och tilltro till det politiska systemet.

7.3 Makten över tanken

Som jag har diskuterat i min analys spelar staten fortfarande en mycket stor roll. Staten tillhandahåller medlen som gör att ekonomin och globaliseringen har möjlighet att utvecklas. Den ekonomiska kulturen förändras dock i takt med att statens sätt att styras ändras. Människors uppfattningar och förväntningar spelar en stor roll för hur en stat väljer att utveckla sitt sätt att styras. Samtidigt påverkas människor av de förändringar som görs. Åsikter som inte passar in i synen på samhället, eller som strider mot de ekonomiska "lagarna" blir allt färre. Eller

snarare de röster som förespråkar det nya sättet att styra på blir allt mer högljudda. Fenomenet kallas för tystnadsspiral. Har man åsikter som inte får plats i t.ex. de ”oberoende liberala” dagstidningarna så upplever man snart att man är i minoritet och vågar inte tala. En möjlig fortsättning på tystnadsspiralen skulle kunna vara att människor börjar ifrågasätta sina åsikter och sina ideal. Kanske börjar man tro att marknaden och marknadsstyrning inte bör ifrågasättas utan att de ekonomiska teorierna faktiskt är överlägsna de demokratiska värderingarna. Det är dessa tankegångar som Lukes beskriver i *power a radical view*, Lukes menar här att makt är möjligheten att kontrollera andras upplevda preferenser. Han diskuterar svårigheterna med att peka ut dessa dominerande klassers intentioner. Man kan dock tala om en hegemonisk ideologi som får underordnade sociala grupper att naturligt acceptera de normativa principerna bakom den sociala ordningen (Lukes 2005:126 min övers.) Vilket är det som håller på att hända genom governancebegreppet och nyliberalismen. Att ifrågasätta den makt som kontrollerar våra upplevda preferenser är grunden till att bryta detta mönster. Att peka ut den, uppmärksamma den och kritisera den är en början. Om fler människor ifrågasätter de ideal som målas upp i nyliberal anda kan detta förhoppningsvis leda till slutet på den tystnadsspiral som stärker nyliberalismens ställning. Om människor blir medvetna om att de faktiskt kan påverka sin situation, att staten inte är maktlös och att marknaden inte är allsmäktig, så skulle det politiska engagemanget öka och demokratin skulle i och med detta stärkas.

7.4 Myten om Governance

Johan Ehrenberg presenterar i *globaliseringsmyten* (1998) sin syn på globalisering som ett mer eller mindre påhittat fenomen, en myt. De resonemang han för och den uppfattning han har är i stor utsträckning liknande denna uppsats utgångspunkter. Han talar om globalisering som det stora politiska modeordet medan denna uppsats utgår från att governance är det nya modeordet. ”Världen har alltid varit global. Gränserna har vi skapat inom oss.” (Ehrenberg 1998:16). På ett liknande sätt kan man säga att världen har alltid varit styrd. Utformningen av styret är konstruerat. Behovet av att styra en stat har alltid funnits. Governance gör anspråk på att vara ett nytänkande sätt att styra på. I själva verket är governance bara ett sätt att implementera nyliberala idéer och sätta en vetenskaplig term på dem. Många av orsakerna till att man förespråkar governance går att ifrågasätta då såväl orsakerna (Globalisering, marknadens behov, och Europeanisering) som effekterna (Marknadsliberalisering, Överstatlighet och minskad statlig kontroll) är baserade på nyliberala idéer. Kanske kan man avslutningsvis tala om en globalisering av idéer. De nyliberala idéerna får sitt genomslag genom att hävda sin överlägsenhet. Governancebegreppet likaså. Om stater skulle göra gemensam sak och faktiskt vilja förändra synen på ekonomin och demokrati så är det min övertygelse att detta är möjligt. Om EU skulle prioritera jämställdhet och rättvisa istället för inflation och tillväxt så skulle förändringarna i medlemsstaterna antagligen se

annorlunda ut. Ansvar för denna policyförändring ligger dock ytterst hos medborgarna. För att bryta tystnadsspiralen måste kritikerna göra sina röster hörda. Människor måste få tillbaks förtroendet för politiken och inse att man har möjlighet att påverka sin situation. Denna uppsats är ett litet försök att ifrågasätta, kritisera och utmana den dominerande diskursen. Jag hoppas att den når fram till någon.

Referenser

- Alvesson, Mats – Deetz, Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Ansvarskommittén 2005-09-09. <http://www.sou.gov.se/ansvar/>
- Bergström, Göran, - Boréus, Kristina, 2000. *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Blomgren, Anna-Maria, 1997. *Nyliberal politisk filosofi: en kritisk analys av Milton Friedman, Robert Nozick och F.A. Hayek*. Nora: Nya Doxa.
- Bevir, Mark – Rhodes, R.A.W – Weller, Patrick, 2003. "Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector" *Public Administration* Vol 81 nr.1 sid.1-17 Malden: Blackwell publishing.
- Bobbio, Norberto 1993. *Liberalism och Demokrati*. Göteborg: Daidalos.
- Boréus, Kristina, 1994. *Högervåg*. Stockholm: Tidens Förlag.
- Bourdieu, Pierre, 1999. *Moteld texter mot nyliberalismens utbredning*. Brutus Östlings bokförlag Stockholm/Stehag: symposium.
- Ehrenberg, Johan, 1998. *Governancemyten eller: Hurusom kapitalet skulle frälsa världen*. Nordstedts förlag:Stockholm.
- European Governance a white paper* 2001. Bryssel. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf 05-10-01.
- Esping, Hans, 1994. *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. Stockholm: SNS.
- Gamble, Andrew, 2000. "Economic Governance" *Debating Governance Authority, Steering, and Democracy*. Sid.110-137. Edited by Jon Pierre Oxford: University Press.
- Green, David G, 1987. *The New Right*. London: Wheatsheaf Books Ltd.
- Green-Pedersen, Christoffer, 2002. "New Public Management of the Danish and Swedish welfare states: "The role of different social democratic responses" *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*. Vol. 15 Nr. 2 sid. 271-294. Malden: Blackwell publishing.
- Hayek, Friedrich August von, 2003. *Frihetens Grundvalar*. Stockholm: Ratio
- Hydén, Håkan, 1984. *Ram eller lag? : om ramlagstiftning och samhällsorganisation*. Stockholm: Liber.
- John, Peter, 2001. *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
- Jonung, Lars, 1999. "Den finansiella markanden och demokratin i Sverige", i *Globaliseringen och demokratin – dokumentation från ett seminarium*. Demokratiutredningens skrift, nr. 22. SOU 1999:56.
- Jönsson, Christer – Tägil, Sven – Törnquist, Gunnar, 2002. *Organizing European Space*. London: Sage.
- Lukes, Steven, 2005. *Power a radical view*. 2nd ed. New York: Macmillan.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.

- Lundquist, Lennart, 2001, *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Marsh, David – Stoker, Gerry, 2002. *Theory and Methods in Political Science*. 2nd ed. London: Palgrave Macmillan.
- Pierre, Jon, - Guy, Peters, 2000. *governance politics and the state*. London: Macmillan.
- Pierre, Jon, Professor vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. telefonkontakt 2005-09-15.
- Premfors, Rune 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Rhodes, R.A.W, 1996. "The new Governance: Governing without governance", *Political studies*, 1996 vol. 44 sid. 652-667.
- Rhodes, R.A.W, 1999. "Governance and Public Administration" *Debating Governance Authority, Steering, and Democracy*. Pp.54-90. Edited by Jon Pierre Oxford: University Press.
- SOU 1999:11 *Bör demokratin avnationaliseras?* Justitiedepartementet, Demokratiutredningens skrift nr 21.
- SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för Hållbar välfärd*. Finansdepartementet Ansvarskommitten.

Tack till...

Under arbetet med denna uppsats har många personer varit inblandade på olika sätt. Tack Mats Sjölin, Lennart Lundquist och Jon Pierre för handledning och litteraturtips. Tack José Gutierrez, Anders Nele, Susanne Persson, Oscar Svensson, och Jens Åhman för korrekturläsning och synpunkter. Tack vänsterdelegationen i EU-parlamentet för stipendiet som givit inspiration och motivation.

Eftersom denna uppsats kommer att publiceras på Xerxes och även eventuellt kommer att användas av vänsterpartiet vill jag lämna kontaktuppgifter om någon har några synpunkter, frågor, åsikter eller bara vill säga hej. Maila mig gärna på alex_lowejko@hotmail.com.