

Litteraturgranskningar

ANN-CATHRINE JUNGAR: *Surplus Majority Government. A Comparative Study of Italy and Finland*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 2000.

Regeringsbildning som forskningsproblem

Avhandlingens tema är *Surplus Majority Government*, en term som inte har någon självklar svensk motsvarighet.¹ Olof Ruin använder i sitt stora arbete om regeringsfrågan i svensk politik under efterkrigstiden beteckningen samlingsregering (Ruin 1968). Men termen samlingsregering kan väcka associationer till krig och kris-situationer som är direkt missvisande i förhållande till Jungars grundläggande tes – nämligen att denna typ av regering kan vara ett högst normalt inslag i det parlamentariska livet. Den finlandssvenske statsvetaren Dag Anckar har i en typologi över olika regeringstyper lanserat termen *bredbasig majoritetsregering*. En bredbasig majoritetsregering är en överstor vinnande koalition, till skillnad från en smalbasig majoritetsregering som är en minimal vinnande koalition (Anckar 1990). Jag kommer i fortsättningen att använda Anckars terminologi.

Avhandlingens övergripande syfte är att svara på frågan: *Hur kan man förklara att bredbasiga majoritetsbildningar bildas?* Varför är detta ett intressant forskningsproblem? Här ger Jungar två olika forskningsstrategiska motiveringar, en empirisk och en teoretisk.

Den empiriska motiveringen är att det råder en obalans mellan forskningskartan och den politiska verkligheten. En rad systematiska studier av regeringstyper i de västeuropeiska demokratierna under efterkrigstiden visar att ca 40 % har varit smalbasiga majoritetsregeringar, 30 % bredbasiga majoritetsregeringar, och 30 % minoritetsregeringar. Samtidigt kan man konstate-

ra att forskningen under nästan 40 års tid har dominerats av de smalbasiga majoritetsregeringarnas och de minimala vinnande koalitionerens problematik. På senare tid har också minoritetsregeringar ägnats en välförtjänt uppmärksamhet i den statsvetenskapliga forskningen. Den norske statsvetaren Kaare Strøm har gjort banbrytande insatser på detta område (Strøm 1990). Däremot är bredbasiga majoritetsregeringar fortfarande närmast en vit fläck på forskningskartan. Det finns kort sagt inte något vetenskapligt arbete som helt ägnats åt de bredbasiga majoritetsregeringarnas problematik (Sjölin 1993).

Den teoretiska motiveringen utgår från det faktum att forskningen om regeringsbildningar dominerats av deduktivt baserad koalitionsteori. Koalitionsteorin har anspråk på att vara en generell teori om koalitionsbildning, samtidigt som den i allt väsentligt är en teori om minimala vinnande koalitioner. Ja, man kan rentav säga att det finns ett normativt inslag. Minimala vinnande regeringskoalitioner betraktas som det normala, den ”bästa” typen av regering. Minoritetsregeringar och bredbasiga majoritetsregeringar betraktas som undantag, avvikelser från det normala – och ett sämre alternativ. Empiriska data ställer här koalitionsteoriens generaliseringsanspråk i en tvivelaktig dager. Vad värre är, koalitionsteoretikernas försmak för prediktioner, att förutsäga koalitionsutfall, snarare än förklaringar, gör att vi inte vet så mycket om varför olika typer av regeringar bildas. De förklaringar till bredbasiga koalitionsregeringar som traditionell koalitionsteori erbjuder är av *ad hoc* karaktär, och kan inte tillfredsställa grundläggande krav på teoretisk stringens.

Avhandlingen är på så sätt lika mycket en studie i koalitionsteori som i regeringsbildningsprocesser. Och det är lätt att hålla med författaren om att avhandlingens problemställning har potential att bidra till teoriutveckling på områ-

det. Vi behöver, kort sagt, veta mer om varför bredbasiga majoritetsregeringar bildas!

Bredbasiga majoritetsregeringar som nödvändighet och möjlighet

I avhandlingens andra kapitel spelar Jungar upp sin teoretiska repertoar, som samtidigt formar sig till en kritisk granskning av modern koalitionsforskning. Den grundläggande idén i avhandlingen är att bildandet av bredbasiga majoritetsregeringar måste förstås utifrån två olika, men ändå sammanlänkade perspektiv. Det handlar om *nödvändiggörande* och *möjlighetskapande* faktorer.

Här speglas också en traditionell skiljelinje inom koalitions teorin. Å ena sidan finns det rent spelteoretiska modeller som säger att partierna är nyttomaximerare med främsta mål att inneha regeringsmakten. Regeringsbildningen är ett nollsummespel vars utgång i princip kan förutsägas på basis av partiernas röststyrka i parlamentet. Normalt bildas minimala vinnande koalitioner eftersom de ger de deltagande partierna största möjliga vinst av regeringsmakten. Endast i vissa speciella situationer är det rationellt för partierna att medverka i bredbasiga majoritetsregeringar.

Å andra sidan finns koalitions teorier som säger att partier har som mål både att inneha regeringsmakten och att driva policy, förverkliga sina politiska program. Här blir frågorna om måluppfyllelse och utfallet av regeringsbildningsprocessen i koalitions termer gnat mer komplicerade. Vi kan förvänta oss smalbasiga majoritetsregeringar, men också minoritetsregeringar och bredbasiga majoritetsregeringar. Frågan är också om spelteoretiskt orienterad koalitions teori är ett bra analysinstrument för att förklara dessa komplexa processer.

Avhandlingens analysmodell omfattar således två perspektiv på bredbasiga majoritetsregeringar som sedan utkristalliseras till sju olika förklaringsfaktorer. I den spelteoretiska traditionen räknar man med att bredbasiga majoritetsregeringar ibland kan vara nödvändiga för att säkra regeringsdugligheten. Det gäller särskilt i följande tre fall:

1. *Beslutsregler*. Det kan finnas regler som säger att beslut i parlamentet kräver kvalificerad majoritet. Om detta gäller många eller viktiga frågor räcker det inte med att regeringen kontrollerar 50 % av rösterna i parlamentet för att driva igenom beslut.

2. *Låg partidisciplin*. Om partidisciplinen är låg bland ett eller fler av regeringspartierna, så att regeringen inte alltid kan påräkna stöd för sina förslag från alla de egna parlamentsledamöterna, kan det vara ett skäl för att bilda en bredbasig majoritetsregering.

De två första förklaringarna till överstora vinnande koalitioner innebär i själva verket att regeringarna är minimala vinnande koalitioner i förklädnad. Regeringarna kunde ju inte gärna varit mindre utan att riskera nederlag i parlamentet.

3. *Krisfenomen*. Bredbasiga majoritetsregeringar kan också bildas som en reaktion på allvarliga externa eller interna hot mot det politiska systemet. Det kan vara krigshot eller starka antidemokratiska krafter inom landet. Behovet av nationell enighet för att avvärja en allvarlig kris överskuggar helt de faktorer som styr regeringsbildningen mot minimala vinnande koalitioner i normala fall. Vi talar här om samlingsregering i dess egentliga bemärkelse.

Så långt rör sig avhandlingen på koalitions teorins allmänning. Detta är de klassiska förklaringsfaktorerna till bildandet av bredbasiga majoritetsregeringar. Författaren andas en sund skepsis till värdet av dessa förklaringar som förutsättning för överstora vinnande koalitioner. Det empiriska underlaget är bräckligt och det verkar underligt att bara ha undantagsklausuler för att förklara ett vanligt fenomen.

Mer spännande och innovativ blir teoridiskussionen när Jungar övergår till bredbasiga majoritetsregeringar som möjlighet. Hennes huvudargument är att frågan om de politiska partiernas handlande och målsättningar är under teoriserad i koalitions forskningen. I modern koalitions teori betraktas koalitions bildningen som ett resultat av partiernas avvägning mellan maktambitioner, dvs. att inneha regeringsmakten, och policy-ambitioner, dvs. att påverka politiken i en viss riktning. Normalt kan vi förvänta oss en mix mellan alternativen att partierna ser

regeringsinnehav som ett medel för att realisera sin politik, och att partierna ser politikens innehåll som instrumentell för att uppnå regeringsmakten.

Men om vi betraktar partierna som målorienterade organisationer är detta perspektiv otillräckligt. Det visar den partiteoretiska forskningen. Politiska partier har normalt ett överordnat substantiellt mål: programrealisering. Till detta kan kopplas tre strategiska mål: maximering av parlamentariskt inflytande, röstmaximering och partisammanhållning. Anledningen till att vi måste räkna med tre strategiska mål är att partierna opererar på tre arenor samtidigt: den parlamentariska arenan, väljararenan och den interna partiarenan. Vart och ett av dessa fyra partimål kan i sin tur värderas i ett kortsiktigt eller i ett långsiktigt perspektiv.

När vi talar om regeringsbildning ställs partierna inför komplicerade avgöranden. Jungars huvudidé är att partierna måste göra en nyttokalkyl som går ut på värdera kostnaderna och vinsterna av att vara i regeringsställning respektive i opposition med beaktande av effekterna på alla fyra partimålen: programrealisering, parlamentariskt inflytande, röstmaximering och partisammanhållning på kort och lång sikt. Jungar gör dessutom en poäng av att regeringsbildaren, formatör-partiet, har en central betydelse eftersom regeringsbildaren har reell makt över vilka partier som skall inkluderas i en regeringskoalition.

Determinismen i de nödvändiggörande faktorerna har här övergetts till förmån för ett komplicerat läggspel av möjliggörande faktorer. Men när kan vi förvänta oss att bredbasiga majoritetsregeringar bildas, i stället för smalbasiga majoritetsregeringar eller minoritetsregeringar? Författaren ger fyra svar som alla har att göra med att nyttan av att vara i regering är större än nyttan av att vara i opposition.

4. *"Onödiga" partier* kan inkluderas om de inte ökar den ideologiska spännvidden eller de politiska motsättningarna inom regeringen. Nyttan av att inneha regeringsmakten reduceras inte av att inkludera partier som *fyller igen ideologiska hål*. Detta är ett klassiskt argument inom den policy-baserade koalitions teorin.

5. *Svag opposition*. Bredbasiga majoritetsregeringar tenderar att bildas om det är svårt att påverka regeringspolitiken från oppositions ställning. Argumentet är en direkt parallell till idén att en stark opposition gynnar bildandet av minoritetsregeringar.

6. *Regeringsmakten som variabelsummespel*. Maktambitioner, värdet av att inneha regeringsmakten minskas inte av att "överflödiga" partier inkluderas—till skillnad från den traditionella uppfattningen att regeringsbildning är ett nollsummespel.

7. *Röstmaximering*. Med hänsyn till partimålet röstmaximering kan bredbasiga majoritetsregeringar bildas om väljarna inte bestraffar regeringsinnehav – och alltså inte belönar oppositionspolitik.

Metodologiska överväganden

I avhandlingens tredje kapitel diskuterar Jungar frågan om hur förklaringar till bredbasiga majoritetsregeringar bör undersökas. Argumentationen utmynnar i två metodologiska huvudteser:

För det första har forskningsstrategin att länka koalitions bildning till strukturella faktorer i det politiska systemet visat sig otillräckligt. Det är mer fruktbart att betrakta koalitions bildningen ur ett *aktörs perspektiv*. Koalitions bildning handlar ytterst om de politiska partiernas agerande. Och partiernas agerande kan bäst förstås med utgångspunkt från en teori om rationella val.

För det andra kan orsaks mekanismerna endast identifieras genom *fallstudier*. Särskilt framhålls "process tracing" (process-spårning)—att i detalj följa ett händelseförlopp – som nyckeln till att förklara koalitions utfall. Empiriskt är Finland och Italien är kritiska fall i den mening att bredbasiga majoritetsregeringar varit ett normalt inslag i det politiska livet. Varje teori med generella ambitioner måste kunna förklara dessa fall.

Regeringsbildning i Finland och Italien

Författaren bjuder sedan upp till en empirisk långdans som virvlar runt på nästan 250 sidor – fördelat på tre avhandlingsskapitel. Den empiriska analysen inleds med en översiktlig genomgång av samtliga regeringsbildningar i Italien och Finland under efterkrigstiden. Sedan följer två djuplodande fallstudier av bredbasiga majoritetsregeringar, närmare bestämt den s.k. regnbågskoalitionen i Finland åren 1995-1999 och de italienska fempartiregeringarna 1981-1991. Det är ett imponerande arbete som här redovisas. Författaren har utnyttjat en bred repertoar av material: egna intervjuer med ledande partiföreträdare, valstatistik, artiklar i dagspress, officiellt och internt partimaterial m.m.

Fallstudierna genererar en lång rad intressanta resultat som delvis ställer etablerade koalitions-teoretiska "sanningar" på huvudet. Det visar sig nämligen att de möjliggörande faktorerna är viktigare för att förklara förekomsten av bredbasiga majoritetsregeringar i Finland och Italien än de nödvändiggörande faktorerna. Partierna har bildat bredbasiga majoritetsregeringar främst därför att de bedömt det vara fördelaktigt för att förverkliga sina substantiella och strategiska partimål. Centrala element i denna nyttokalkyl är *politiskt inflytande* och *elektoral kostnader* i relation till att vara i regeringsställning respektive opposition. En viktig poäng är att denna nyttokalkyl ser delvis annorlunda ut för det regeringsbildande partiet och de mindre partierna.

Den traditionella koalitionssteorins synsätt, att bredbasiga majoritetsregeringar primärt är instrumentella för regeringsdugligheten, får alltså inte något stöd i Jungars analys. Men vissa nödvändiggörande faktorer har ändå haft viss betydelse i Finland och Italien: låg partidisciplin och krav på kvalificerade majoriteter vid parlamentsbeslut.

På basis av analysresultaten för författaren en avslutande diskussion om det finns något samband mellan benägenheten att bilda bredbasiga majoritetsregeringar och strukturella egenskaper i det politiska systemet, framför allt partisystemets karaktär. En typologi för politiska system baserad bl. a. på oppositionens inflytande och de allmänna valens betydelse för regeringsmedverkan, som formulerats av Kaare Strøm (1991), förutsäger minoritetsregeringar i Finland och Italien (captive government) (se figur 1).

Aggregerade data ger emellertid en felaktig bild. Jungars poäng är att om vi bryter ner data på partinivå, så visar det sig att de enskilda partierna i själva verket måste placeras i helt andra rutor i typologin. De små partierna i Finland och Italien befinner sig i rutan längst ner till höger (captive opposition), vilket är en viktig förklaring till att de föredrar att medverka i bredbasiga majoritetsregeringar. Samtidigt är de stora partierna, de potentiella regeringsbildarna, i ett läge där minoritetsregering kan vara att föredra – rutan överst till vänster (inclusionary). Vi kan därmed förstå varför Finland och Italien alternerar

A typology of political systems with regard to electoral decisiveness and influence of opposition

		Electoral decisiveness	
		High	Low
Influence of Opposition	High	Inclusionary	Captive government
	Low	Adversarial	Captive opposition

Figur 1.

mellan bredbasiga majoritetsregeringar och minoritetsregeringar under efterkrigstiden. Detta är onekligen ett intressant resultat, och ett metodologiskt memento för koalitionsforskningen.

Om konsten att förklara koalitionsbildning

Avhandlingens svagaste länk är författarens teoribyggnad för att förklara varför överstora regeringskoalitioner bildas. Viktiga frågor om analysmodellens karaktär lämnas obesvarade.

För det första har jag svårt att förstå hur de olika delarna i analysmodellen egentligen hänger ihop. Analysmodellen presenteras uttryckligen som ett antal *olika* teorier om överstora regeringskoalitioner. Det sammanhållande kittet i analysmodellen består av två teoretiska "linser": bredbasiga majoritetsregeringar som nödvändighet och som möjlighet. I det förra fallet är bredbasigheten en förutsättning för regeringsduglighet, i det senare fallet ökar bredbasigheten den förväntade nyttan för regeringspartierna. Så vitt jag kan förstå betraktar Jungar detta som två komplementära perspektiv. Men jag saknar en ordentlig diskussion om vad det finns för relation mellan de grundläggande idéerna om förutsättning för och nytta av regeringsbildningen. Vilka är de principiella skillnaderna och likheterna mellan de två perspektiven, och på vilket sätt bildar de en sammanhållen helhet?

Relationen mellan det aktörsperspektiv baserat på teorin om rationella val, som Jungar argumenterar för, och de behandlade teorierna om förklaringar till bredbasiga majoritetsregeringar är oklar. I analysmodellen finns både aktörsförklaringar och strukturförklaringar. När man arbetar med förklaringsfaktorer på olika analysnivåer måste det rimligen finnas någon slags ordning mellan dem, en ordning som Jungar inte etablerar. Utgör förutsättningar för regeringsduglighet bara externa restriktioner i den rationalistiska modellen om bredbasiga majoritetsregeringar som möjlighet, eller är förklaringsperspektiven integrerade på något sätt?

För det andra är det svårt att få grepp om vilka *typer* av förklaringar som de olika faktorerna i den teoretiska analysmodellen representerar. I

avhandlingens metodkapitel (kap 3) för Jungar ett ganska ingående resonemang om förklaringsmekanismer och kausal slutledning. Där refereras ett antal vanliga krav på orsaksförklaringar. Men samtidigt betonas betydelsen av aktörernas intentioner i förklaringsmekanismerna. Argumentationen är inte klagörande. De principiella skillnaderna mellan olika slags förklaringar utreds inte ordentligt. När vi ger en *orsaksförklaring* till ett fenomen hänvisar vi till föregående händelser som frambringat det. Effekterna inträffar efter det fenomen vi ska förklara. När vi ger en *ändamålsförklaring*, eller intentionell förklaring, till ett fenomen hänvisar vi till avsedda efterföljande verkningar. Fenomenet är ett avsett resultat av medvetet utförda handlingar (Gilje & Grimen 1993).

Naturligtvis kan orsaksförklaringar och ändamålsförklaringar samspela i en politisk process – t.ex. regeringsbildning. Problemet är att Jungar inte diskuterar hur detta samspel hanteras i avhandlingen. Framför allt saknar jag en analys av hur orsaks- och ändamålsförklaringar kan knytas till de olika teoretiska perspektiven i analysmodellen.

Avhandlingen hade, enligt min uppfattning, vunnit avsevärt på om det teoretiska perspektivet vidareutvecklats och förklaringarna till bredbasiga majoritetsregeringar systematiserats på ett tydligare sätt. Jungars aktörsperspektiv baserat på teorin om rationella val kan inte säga mycket om hur aktörerna påverkas av den omgivande politiska strukturen, eller hur aktörernas handlande påverkar omgivningen.

En uppenbar möjlighet är att bygga vidare på aktörsteorin. Det finns ju modeller där man försöker bygga in aktörsperspektivet i en kontextuell ram. Ett exempel finns i Jon Elsters bok "Nuts and Bolts for the Social Sciences" (ett verk som Jungar uppenbarligen är bekant med eftersom det refereras på flera ställen i avhandlingen). Regeringsbildning är en beslutsprocess med flera deltagande aktörer. Och Elster diskuterar just olika sätt att teoretiskt förstå interaktion mellan aktörer, t.ex. genom förhandlingar, institutioner och sociala normer.

Jungar kunde också ha gått ett steg längre och knutit an till teorier om förhållandet mellan aktörer och strukturer. Aktör-strukturteorin anger

vilka förbindelselänkar som finns mellan aktörsplanet och den strukturella omgivningen, och hur interaktionen mellan aktörer och strukturer sker. Ett exempel är Anthony Giddens struktureringsteori. Giddens (1979) arbetar med tre typer av förbindelselänkar som lätt kan över sättas till regeringsbildningsfrågan: tolknings-scheman (t.ex. föreställningar om andra aktörers strategier och mål), möjligheter/restriktioner (t.ex. att vara formatörparti, beslutsregler), och normsystem (t.ex. konsensuskultur, partiets koalitionsfärdighet).

Min poäng är alltså att förklaringsfaktorerna i avhandlingens analysmodell med ganska enkla medel skulle kunnat förankras i ett mer generellt, och mer fruktbart, teoretiskt perspektiv än idén om bredbasiga majoritetsregeringar som nödvändighet och möjlighet. Därmed skulle man få en mer systematisk förståelse av hur förklaringsmekanismerna opererar på olika områden.

Metodologi i arbete

Det centrala metodologiska analysverktyget i avhandlingen är *process tracing*, processspårning. Processspårning är, enligt Jungar, ”en metod för att generera och analysera data om kausala mekanismer, dvs. processer, händelser, handlingar, förväntningar eller andra mellanliggande variabler som länka ihop förmodade oberoende variabler med observerade effekter” (s. 81). Tyvärr är det inte alldeles lätt att förstå hur Jungar gått tillväga när denna processspårning tillämpats på de empiriska fallstudierna. Resonemangen i metodkapitlet förs genomgående på en hög abstraktionsnivå. Författaren blir på ett sätt metodlitteraturens fånge. Processspårning är nämligen en generell ”historisk” metod, ett övergripande metodologiskt perspektiv, som behöver kompletteras med operativa analysverktyg för det konkreta forskningsproblemet. Men det saknas sådana diskussioner i avhandlingen. Det skulle ha underlättat mycket för läsaren med några konkreta exempel på hur Jungar faktiskt utfört processspårningen.

Genomförandet av den empiriska analysen ger därför upphov till fler frågor och invänd-

ningar än vad som egentligen skulle vara nödvändigt. Ett genomgående problem är att författaren inte utreder hur relationerna mellan intentionala förklaringar och orsaksförklaringar hanteras i processspårningen.

Tolkningar: Motiv och motivering

En stor del av den empiriska analysen i fallstudierna går ut på att Jungar försöker visa hur de enskilda partierna värderat deltagande i den finska regnbågskoalitionen respektive de italienska fempartiregeringarna utifrån sina preferenser – sina partimål – och i förhållande till andra regeringsalternativ. Det gäller i synnerhet de möjliggörande förklaringsfaktorerna. Jungar skriver också i metodkapitlet (s. 77) att de kausala mekanismer hon primärt är ute efter är de centrala aktörernas intentioner och förväntningar.

Jag menar att de metodologiska problem som är förknippade med aktörsperspektivet diskuteras alltför knapphändigt i avhandlingen. Ett sådant principiellt problem gäller förhållandet mellan aktörernas motiv och deras motiveringar. Vad Jungar vill fastställa är partiernas motiv för att delta i bredbasiga majoritetsregeringar. Men det empiriska materialet ger bara partiernas motiveringar för att delta i bredbasiga majoritetsregeringar. Här finns ett slutledningsproblem om relationen mellan text- eller utsagoplan och preferensplan. Men man kan inte utan vidare likställa motiveringar med motiv – slutledningen måste alltid verifieras (Hadenius 1983). Slutledningsproblemet blir särskilt påtagligt när analysen bygger på samtida offentliga uttalanden från partierna: pressmaterial, valprogram, offentligt tryck mm. Låt mig ge ett par exempel, ett från Italien och ett från Finland.

Det första exemplet gäller de italienska fempartiregeringarna, närmare bestämt partiernas gemensamma intresse av ett långsiktigt regeringsinnehav (s. 216-219). Här konstaterar Jungar att regeringspartierna väsentligen motiverar en utslutning av det italienska kommunistpartiet, PCI, från regeringsmakten med legitimitetsargument: kommunistpartiet är inte koalitionsfärdigt. Framför allt Kristdemokraterna, DC, anför dessutom policy-argument: det politiska avståndet till PCI är alltför stort. Sedan

hävdar Jungar att det reella motivet för regeringspartierna är ett gemensamt intresse av att behålla regeringsmakten, och att maktambitioner är viktigare än policyambitioner för de italienska regeringspartierna. Här görs alltså en åtskillnad mellan motivering och motiv. Men vi får inte veta på vilka grunder Jungar drar denna slutsats, det saknas ett led i argumenteringen.

Det andra exemplet gäller den finländska regnbågskoalitionen (s. 290ff). Här redovisas bl.a. centerpartiets och socialdemokraternas syn på värdet av en bred politisk enighet i ett ekonomiskt krisläge, och deras sammanfallande motiveringar för en bredbasig majoritetsregering i ett sådant läge. I nästa andetag hävdar Jungar att det låg olika strategiska intressen från partiernas sida bakom förslaget. För centerpartiet var argumentet om enighet främst uttryck för ett intresse av att få delta i regeringen. Socialdemokraterna, däremot, hade ett strategiskt intresse av att utsluta centerpartiet från regnbågskoalitionen. Annars skulle det blivit en borgerlig majoritet inom regeringen, vilket skulle skada partiets maktposition. Men offentligt motiverade socialdemokraterna sitt ställningstagande med argumentet att en smalare regering baserad på de tre stora partierna – socialdemokraterna, centern och högern – bara kunde vara en temporär lösning. Sannolikt skulle en sådan regering inte kunna skapa långsiktiga lösningar, den saknade trovärdighet, stabilitet och skulle sannolikt tvingas avgå i förtid. Ett bredare regeringsalternativ vore att föredra.

Jag betvivlar egentligen inte att Jungar här har rätt i sak. Men slutsatserna om partiernas motiv och preferenser saknar ordentlig grund i partiernas egna utsagor. Något annat empiriskt stöd för tolkningarna ges inte heller.

Partiernas nyttokalkyler

Ett likartat problem gäller hur Jungar drar slutsatser om partiernas strategiska kalkyler och värdering av olika handlingsalternativ utifrån sina preferenssystem – partiernas nyttokalkyler. I analysmodellen anges att värdet av att vara i regering respektive i opposition bl. a. beror på om detta ger valframgångar eller valförluster i kommande val.

Empiriskt bestäms de elektoral kostnaderna för olika partier med hjälp av valstatistik. Men Jungar visar inte på ett helt övertygande sätt hur detta faktiskt påverkar partiernas strategiska kalkyler och beslut om man vill delta i en regering. Jungar antar att det finns ett orsakssamband eftersom de elektoral kostnaderna överensstämmer med utfallet – vad partierna gör. Och det är ju inte riktigt i överensstämmelse med metoden för processspårning.

Om konsten att generalisera

Problemställningen och det teoretiska perspektivet i avhandlingen formuleras med utgångspunkt från en kritik mot traditionell koalitionsforskning. Det aktualiserar naturligtvis frågan om vad Jungars avhandlingsresultat tillför koalitionssteorin. Vilka generella slutsatser om koalitionsbildning kan vi dra utifrån fallstudierna av regeringsbildningar i Finland och Italien?

Låt mig först framhålla att avhandlingen faktiskt genererar flera intressanta resultat med generell bäring för koalitionsforskningen. En generell poäng som Jungar driver hem är att det är nödvändigt att ersätta de ganska fyrkantiga antaganden om partiets beteende som varit förhärskande inom traditionell koalitionssteori. Det krävs ett mer sofistikerat synsätt på partiernas målsättningar, som den partiteoretiska forskningen kan bidra med. En annat viktigt generellt resultat är att den traditionella koalitionsforskningens förklaringar på politisk systemnivå är otillräckliga. Om vi i stället utgår från partierna som analysenheter framkommer nya fruktbara insikter om hur koalitionsbildning kan förklaras.

Men Jungars generaliseringsambitioner är enligt min uppfattning alltför snävt avgränsade till ämnet för avhandlingen: bredbasiga majoritetsregeringar och överstora koalitioner. En del kunde ha vunnits genom att anlägga ett mer generellt perspektiv på regeringsbildning och koalitionsbyggande.

Ett konkret exempel gäller hur man kan förklara ”avvikelser” från standardmodellen minimala vinnande koalitioner. I den inledande genomgången av koalitionsforskning pekar Jungar på att samma orsaksmekanismer brukar an-

vändas för att förklara både varför minoritetsregeringar och bredbasiga majoritetsregeringar bildas. Senare framhålls detta som en viktig metodologisk motivering för att välja Finland och Italien som empiriska fall i avhandlingen. Båda länderna har haft frekventa inslag av bredbasiga majoritetsregeringar och minoritetsregeringar under efterkrigstiden. Det ger en möjlighet till systematiska jämförelser av förklaringarna. Jungar formulerar även en hypotes: ett fraktioniserat partisystem med många små partier leder till både minoritets- och bredbasiga majoritetsregeringar (s. 154).

Den goda idén att systematiskt jämföra förklaringsfaktorerna i analysmodellen mot bredbasiga majoritetsregeringar och minoritetsregeringar i Finland och Italien följs tyvärr inte upp i de empiriska fallstudierna. I avhandlingens slutkapitel tas visserligen tråden upp igen, men inte heller här finns någon systematisk genomgång av förklaringsfaktorerna. Frågan kvarstår alltså. Kan förklaringsmodellen i avhandlingen, om de oberoende variablerna antar andra värden, också förklara uppkomsten av minoritetsregeringar?

Det finns också ett övergripande generaliseringsproblem som jag tycker att Jungar borde ha tagit upp i resultatdiskussionen. I avhandlingens inledningskapitel skisseras två olika typer av parlamentarisk demokrati, Westminster- och konsensusmodellen. Westminstermodellen associeras med starka smalbasiga majoritetsregeringar och växling vid makten. Konsensusmodellen präglas av att flertalet partier i parlamentet har påtagligt inflytande över regeringspolitiken – antingen genom deltagande i bredbasiga majoritetsregeringar, eller med minoritetsregeringar och en stark opposition. Finland och Italien kan betraktas som representanter för konsensusmodellen. Flera frågor aktualiseras. Vilka är de principiella skillnaderna och likheterna mellan Jungars teoribygge om överstora vinnande koalitioner (inklusive minoritetsregeringar) och traditionell teoribildning om minimala vinnande koalitioner? Finns det några förutsättningar för att skapa en enhetlig teori om regerings- och koalitionsbildning? Eller måste vi även framgent leva med den traditionella klyftan mellan deduktivt orienterad koalitionsforskning base-

rad på spelteoretiska modeller och induktivt orienterad koalitionsforskning med rötter i komparativ politik?

Det finns också ett annat sätt att ställa frågan om hur generellt giltig Jungars analysmodell är. Hur ska man förstå förändringar i koalitionsbildningsstrukturen? Italien är ett nästan övertydligt exempel. I avhandlingen behandlas regeringsbildningar fram till början på 1990-talet. Sedan dess har det politiska systemet i Italien genomgått grundläggande förändringar. Kort sagt, kan analysmodellen i Jungars avhandling också tillämpas på Italien anno 2000?

Vid vägs ände

Opponentens huvudoppgift är att vara kritisk, att lyfta fram problem, svagheter och oklarheter i avhandlingen. Mina invändningar mot avhandlingen gäller främst Jungars teoribygge, som med fördel kunde ha vidareutvecklats, och vissa inslag i tillämpningen av det metodologiska perspektivet, som borde ha varit klarare och tydligare. Så här i slutändan vill jag balansera kritikers roll med att särskilt framhålla avhandlingens betydande förtjänster som forskningsprodukt. Jag har en i grunden positiv inställning till vad Jungar har åstadkommit. Låt mig peka på några påtagliga värden med avhandlingen.

För det första bryter avhandlingen ny mark inom koalitionsforskningen. Fenomenet med bredbasiga majoritetsregeringar och överstora koalitioner är klart principiellt intressant, men hittills ganska utforskat. Ja, Jungars studie är faktiskt det första heltäckande statsvetenskapliga arbete inom detta område.

För det andra finns det i avhandlingens teoretiska utgångspunkter en ambition att integrera olika perspektiv som är spännande och intressant. Jungar bidrar med innovativa inslag när det gäller att förstå vad partiernas agerande betyder för koalitionsbildningsprocessen.

För det tredje är avhandlingen empiriskt stark. Materialet är imponerande i omfattning och variation. Framför allt visar sig fallstudiemetoden med processpåring kunna generera nya insikter om varför bredbasiga regeringar bildas. Och författaren lyckas hålla ihop allt, från övergri-

pande analyser på systemnivå till djuplodande fallstudier. Materialet behandlas på ett omdömesgillt sätt, slutsatserna är tydliga och alltid anknytta till analysmodellens principiella frågor. Man behöver inte leta efter en röd tråd i avhandlingens vindlande empiri.

Vid vägs ände: Jungar har skrivit en avhandling som för forskningen om koalitions- och regeringsbildningar ett gott stycke framåt!

Mats Sjölin

Not

Recensionen bygger på min fakultetsopposition i juni 2000.

Referenser

- Anckar, Dag. 1990. Finland: Dualism och konsensus, i Damgaard, Erik (red) 1990, *Parlamentarisk förändring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget
- Elster, Jon. 1989. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press
- Giddens, Anthony. 1979. *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley: University of California Press
- Gilje, Nils—Grimen, Harald. 1993. *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. Göteborg: Daidalos
- Hadenius, Axel. 1983. *On the Verification of Motives, i Scandinavian Political Studies*
- Ruin, Olof. 1968. *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Den svenska regeringsfrågan 1945-1960*. Stockholm: Bonniers
- Sjölin, Mats. 1993. *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund: Lund University Press
- Strom, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press

CECILIA BOKENSTRAND *Den politiska budgeten. Om nya kommunala budgetprinciper och budgeten som process för dialog*. Cefos, Göteborgs universitet.

Budsjett som dialog

Denne artikkelen skal handle om offentlige budsjetter, nærmere bestemt om hvordan kommuner budsjetterer og hva som er effekten av nye budsjetteringsprinsipper. Budsjettering er en politisk prosess som har fått stadig mer oppmerksomhet pga velferdsstatens ekspansjon og problemet med ubalanse i de offentlige finanser. Overbelastning, styringsproblemer, uregjerlighet, legitimitetsproblemer er stikkord. Et interessant aspekt er også hvordan økonomisk ansvarlighet og budsjettbalanse er blitt politikens høyeste mål og mening. Det er bemerkelsesverdige med hvilken fart og med hvilken kraft det er blitt en endring i det politiske klima—i selve tidsånden—på dette området.

Dette er en problematikk som avhandlingen til Cecilia Bokenstrand om *Den politiske budjetten—Om nya kommunale budgetprinciper og budjetten som process for dialog*, på en indirekte måte kaster lys over. Her er det fokus på nye styringssystemer som innføres for å få en mer rasjonell offentlig serviceproduksjon. Avhandlingen knytter an til de nye reformer i offentlig sektor som går under navnet New Public Management og som handler om teknikker og metoder for å få til en rasjonell forvaltning av offentlige goder ved hjelp av markedsinspirerte løsninger. Her er det snakk om desentralisering, målstyring, virksomhetsplanlegging, contracting out, bestiller-utførermodellen og nye konkurranse- og incitamentsstrukturer i det offentlige. Dette er en utvikling som særlig merkes på lokalt, kommunalt nivå, fordi det er her tjenestene blir ytt. Det er interessant at kandidaten har fokus på såkalt behovsbudsjettering som et nytt prinsipp for ressursfordeling, og at forfatteren setter det i relasjon til muligheten for ”rationelt samtal”.

Jeg skal først gi en kort beskrivelse av prinsippene som denne budsjettmodellen bygger på, før jeg diskuterer noen metodiske problem. Deretter følger et resyme av hva som skjedde når

modellen ble innført i tre kommuner. Etter det følger noen kritikkpunkter og konklusjon.

Nye budsjetteringsprinsipper

Behovsbudsjettering er en ny budsjetteringsmetode som er innført i mange svenske kommuner som har kommune- eller bydelsnemnder. Det er et prinsipp som springer ut av de nye styrings-teknikkene for offentlig sektor som målstyring og desentralisering. Målet med den nye modellen er å ivareta det nye ansvaret og den nye autonomien på lokalt nivå på en bedre måte. Det er ikke lenger like rasjonelt bare å gjøre som en har gjort før, dvs. å la det virksomheten koster være styrende for budsjetter eller å la sektorene styre seg selv i forhold til de pengene de har å rutte med. Heller ikke er det rasjonelt å overlate prioriteringene til "springet i rådhustrapparna". Desentralisering og økte lokale frihetsgrader stiller krav til nye måter å prioritere på og tenke helhet/del på. Den uttalte hensikten er å få kontroll med budsjettekspanjonen.

I første kapittel redegjøres for temaet og problemstilling. Det er effektene av behovsbudsjetteringen som skal undersøkes, men spørsmålet er også hva som skiller denne modellen fra de foregående og om vi kan forvente at budsjett-dialogen vil endres. Det er i stor grad en deskriptiv problemstilling som går på hvordan behovsbudsjetteringen har blitt utviklet og gjennomført og hva dens effekter er. Avhandlingen har imidlertid også en større tese om at dialogen om ressursfordelingen utvikles i retning av et "rationelt samtal". Spørsmålet er om budsjetteringsmetoden fører til at aktørene bruker rettferdiggjørende begrunnelser for å oppnå enighet.

Budsjetteringsmetoden går ut på å fordele ressurser på basis av eksakte data om folketall og grupper. Det er befolkningens behov for tjenester eller service som er utgangspunktet for ressursfordelingen. Pengene tildeles etter objektive kriterier som går på demografiske og sosio-økonomiske kjennetegn på områdets befolkning. Kommunedelsnemnder eller bydelsnemnderne har ansvaret for lokal service til skole, sosialhjelp, fritid og kultur. Behovskriteriene og hvilke vekter som angis på hvert kriterium er fastlagt av kommunens sentral-politisk ledelse. Det er så

opp til den lokale nemnd å regne ut budsjett-fallet for hvert område. Kommunedelsnemnden har ikke rett til skattlegging og har således ikke kontroll over inntektene. De fordeler overfører fra kommunfullmektigen.

I stedet for tildeling etter hva den faktiske tjenesteyting koster, er det nå altså slik at tildelingene blir foretatt ut fra hvilke behov som finnes, målt på en bestemt, objektiv måte.

I kapittel 2 går doktoranden nærmere inn på behovsbudsjetteringens prinsipper *objektivitet, transparens, rollfordeling og rättvisa*. Objektivitet går på andelen av mennesker i en viss alder eller andelen lavinntektsgrupper. *Transparens* går på at meningen med eller grunnene for fordelingen skal kunne synliggjøres. Problemet er at dette krever en enkel modell, mens en rettferdig modell krever kompleksitet, sier forfatteren. *Roller* går på at ekspertene og det faglig-statistiske underlag har til oppgave å støtte *vokterne*. Sistnevnte er de som passer på budsjettbalansen, og som står mot *forkjemperne*, dvs. de som ønsker større budsjetter. Forkjemperne finner vi i ulike nemnder og i byråkratiet generelt. Det er disse som har vært på offensiven i etterkrigstiden. Målet med behovsbudsjettering er en styrking av vokterrollen og en klarere arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon. Endelig går *rettferdighet* på å få sin rettmessige del. Poenget er at befolkningsrelatert budsjettering fører til endring av oppfatningen av rettferdighet ved at modellen lokaliserer dette spørsmålet til objektive samfunnsforhold og ikke til prosessinterne forhold. Det er ikke fokus på prosessen, men på om ressursfordelingen virkelige avspeiler befolkningens varierende behov. På dette viset kan en snakke om et substansielt rettferdighetsbegrep. Prosedurale elementer blir også tillagt vekt. Dette er forstått som at spillereglene ikke skal endres underveis.

Kapittel 3 handler om materialet i avhandlingen og om casestudie som metode. Det er et problem at den nye modellen bare delvis er implementert. Når det gjelder hvilke kommuner som skal velges, ble det fra et utvalg på 12 – som innførte prinsippet i 1993 – valgt ut tre fordi de bedre tilfredsstilte kriteriene om sammenlignbarhet: modellens omfatning og modellens radikalitet. Gøteborg-caset reiser spesielle problem,

noe som blir kommentert. Det er Gøteborg som vies størst plass, selv om denne kommunen implementerte modellen senere enn de andre. Det synes å ligge mange praktiske hensyn til grunn for dette valget. Kapitlet om Gøteborg er også på 63 sider mens Norrkøping avspises med 26 sider. Det finnes en pragmatisk forklaring på dette, men vi savner en god faglig forklaring.

Metodiske problem

Et annet problem er årsakssammenhenger. Er det virkelig behovsbudsjetteringsmodellen som har de observerte effekter? Den ble ikke implementert helt ut noen steder. En kan spørre om ikke også andre faktorer i stor grad påvirker resultatet. Hvordan kan en vite hvordan modellen virker når "Persson pengar" kommer og redder mange som det sies.

Behovsbudsjettering er den uavhengige variabelen, men når den ikke kan isoleres, og når det heller ikke foretas komparasjoner med andre kommuner som ikke har innført slik ordning, eller når det ikke opereres med en før-tilstand som en kan måle effektene i forhold til, blir det et spørsmål om robustheten i analysen. Hvordan kan en vite hva som er effekter av hva? Hvordan skal vi kunne vite hva som er effekter av behovsbudsjettering og hva som skyldes andre forhold?

Problemet med å isolere effekter, blir særlig tydelig i Gøteborg hvor behovsbudsjettering bare delvis innføres. Det er mye styring ved siden av modelloppsettet, og behovsbudsjettering er bare den ene av to reformer innenfor målstyringskonseptet – den andre er bestiller-utførermodellen. Dette forkludrer undersøkelsesopp-legget. I samme retning peker at det hele tiden er store forandringer i kriterier og vekter. Dette gjør det vanskelig å etablere klare årsaksrelasjoner og gjør det vanskelig å dra entydige slutninger om hvorfor noe har skjedd. Det samme gjelder svare på spørsmålet om hva som er grunnlaget for oppslutningen om den. Hva skyldes entusiasmen henholdsvis resignasjonen med hensyn til modellen? Skyldes det modellen selv og dens kvaliteter? Eller er det for eksempel de allmenne økonomiske nedskjæringene som er grunnlaget for respondentenes mening?

Disse metodiske problemene vanskeliggjør en rigorøs analyse og Bokenstrand velger da også en mykdata tilgang. Den består i intervjuer og dokumentanalyse. Det gjelder å kunne forstå og beskrive konteksten så godt som mulig – her trekkes det på såkalt *grounded theory*. Flere av spørsmålene stiller imidlertid krav til samhandlingsdata og deltakende observasjon. Det synes noe upresist når kandidaten på side 107 slår fast at det interessante spørsmålet er hvordan aktører oppfatter hverandre på ulike nivåer uten å gjøre metodiske overveielser av hvordan det er mulig å få informasjon om dette kun ved å foreta intervjuer. Det er foretatt 123 muntlige intervjuer med politikere og tjenestemenn, men dette sier oss heller lite om samhandlingen mellom dem.

Behovsbudsjettering i praksis

I kapittel 4 gis en redegjørelse for budsjettmodellene i kommunene Gøteborg, Eskilstuna og Norrkøping med hensyn på transparens og rollfordeling. Særlig fokuseres det på objektivitet, dvs. de faktorer som ligger fast uavhengig av tjenestesystemets kvalitet og effektivitet. Det gjelder sosio-økonomiske og demografiske kriterier. Disse er gitt en ulik utforming i de ulike kommunene. Det har ikke vært noen større politisk debatt om innføringen av dem. Prosessen har heller vært teknokratisk og elitistisk, men med bred oppslutning fra partiene – bortsett fra tidvis motstand fra moderatene. Det var stor misnøye med det etablerte systemet og de mange politiske prosesser som utspant seg rundt budsjetteringsprosessen. Det tales om budsjettspill på falske premisser. Et poeng er også at selve tilblivelsesprosessen kaster lys over reformens utfall.

Som vist i kapittel 5, som er stort, var det vanskelig å komme i gang med den nye modellen i Gøteborg. Det var de fordelingsmessige konsekvensene mellom ulike bydeler som var i fokus. Det ble foretatt store forandringer i modellen når det gjelder relasjonen mellom grunn- og tilleggsressurser, i kriterieoppsettningen, i vektningen av kriteriene 1995-1998. I denne kommunen ble det mye bråk – tre bydeler truet med opprør og med å forlate Gøteborg. I ett av "ledamøtene" sa sosialdemokratene opp sine oppdrag.

Men ellers var det stor aksept og tillit til modellen. Dette virker noe merkelig på bakgrunn av forhistorien. Vi får ikke klar beskjed om årsaken. Det framstår noe uklart hvorfor det hevdes at modellen vokste fram ”i tystnad”, når den var utsatt for mye kritikk.

Kritikken gikk på transparensen og på problemet med å få til omfordelinger. Modellen førte ikke til økt budsjett disiplin og til å klargjøre rollene. Den politiske innflytelse har økt, mens tjenestemennenes makt har blitt redusert. Det er blitt mer utjevning mellom bydelene, men mindre mulighet for omprioritering mellom ulike grupper. Det kan være at mulighetene ikke utnyttet. Et funn er at politikken teknifiseres med den nye modellen – den reduseres til matematikk. Dette er et generelt funn, som jeg kommer tilbake til.

Kapittel 6 handler om Norrkøping hvor det rapporteres at modellen har hatt mange positive effekter. Den er akseptert og godt innarbeidet så vel på kommuneledelsesnivå som på kommunedelsnivå. I dette tilfellet var ikke så mange endringer i kriterier og i modellforutsetninger. I Norrkøping følges prosedyrene og dette genererer tillit. Særlig når det gjelder økonomiske effekter er man godt fornøyd – både budsjettbalanse og kostnadsreduksjoner er kommet i stand. Rollene er mer klargjort og systemet er blitt mer transparent. I Norrkøping finner en mer overgripende debatter og mindre detaljstyring. Problem knytter seg heller til bestiller-utfører-modellen som gjør det vanskelig å gjøre endringer i kontraktsperioden. På slutten av 90-tallet ser vi en viss revisjon og tilbakegang til et produksjonsbasert system, men det ser ut som om budsjettbalanse som mål er nådd.

Kapittel 7 handler om Eskilstuna som har en mer hybrid modell der befolkningsbasert behovsbudsjettering bare utgjør ett av flere innslag. Det er innslag av produksjonsbaserte kriterier og mange endringer ble foretatt underveis. Sju mindre arbeidsgrupper drev fram arbeidet. Her var deltakerne lite fornøyd med modellens endelige utforming, fordi det var svak objektivitet og svak transparens. Kritikken går på at politikken teknifiseres, men samtidig som det påpekes at rommet for politikk blir mindre, blir det vist til at modellen gir mulighet for å ta et visst politisk grep når det er vilje til det. Det er ikke

klare koblinger til befolkningsgrunnlaget, men også her er de økonomiske effektene gode. Resultatet er økt kostnadsbevissthet og økonomisering. Her var det overgripende målsetningsdiskusjoner og mindre ”politikk” i budjetdialogen. Det blir emidlertid påvist informasjonsproblemer mellom den politiske ledelsen og kommunedelsnemndene. Det var misnøye, men en kan spørre om dette skyldes allmenne økonomiske nedskjæringer eller trekk ved modellen.

En deliberativ process?

Temaet i kapittel 8 er om prosessene utvikles i en deliberativ retning. Involveres virkelig budsjettprosessens aktører i en saklig meningsutveksling om hvilke behov som skal realiseres? Spørsmålet er videre om dette har konsekvenser for politisk styring. Innledningsvis ble det hevdet at modellen teoretisk sett gir mulighet for bedre politisk styring. Konklusjonen basert på analyse av dens praktiske virkninger, er imidlertid noe tvetydig. En generell observasjon er økt saklighet i budsjettdialogen og økt makt til politikkerne. Det er mange positive konsekvenser fra et styringsperspektiv. Behovsbudsjettering øker budsjett disiplinen, og gjør det lettere å foreta nedskjæringer.

Det er imidlertid konstitusjonelle uklarheter ved at reglene endres underveis, noe som svekker legitimiteten. Her kunne en ha ønsket en drøfting av forholdet mellom effektivitet og legitimitet, fordi når prosedyrene ikke overholdes eller ikke oppfattes å være rettfærdig, oppstår legitimitetsproblemer selv om det substansielle resultatet er ”godt”. En sterkere belysning av dette forholdet trengs ikke minst fordi *tillit* er et sentralt begrep i denne avhandlingen. Den er fokusert på hvordan ”budgetmetoder skall utformas för att främja att tillit och förtroende skapas mellom budgetprocessens aktörer”. Avhandlingen viser til fulle hvor vanskelig det er å skape tillit hvis ikke de etablerte prosedyrene følges. Det var svært problematisk å få etablert et skikkelig statistisk underlagsmateriale og flere uklarheter førte til større administrative uoverensstemmelser.

Behovsbudsjetterings-modellen har påvirket rolleutformingen og svekket tjenestemennenes

makt. Den har gitt vokterne bedre mulighet til å kontrollere budsjett disiplinen. Det gir politikkerne mer ansvar og mer kontroll over budsjettarbeidet – ”det er vårt budsjett”. ”Rationelt samtal” skapes fordi det blir mer oversiktlig og fordi saker tas av den politiske dagsordenen og det blir behov for færre møter. Det blir mer tid til overgripende målsetningsdebatter og til å diskutere politikktutforming. Men en kan spørre om ikke dette mer er tilfelle i prinsippet enn i praksis.

Dialog eller nedskjæring?

Avhandlingen er heller deskriptiv. Den beskriver iverksettingen av behovsbudsjettering og dokumenterer og diskuterer ”effekter”. Det mangler en skikkelig utarbeidelse av antakelser eller hypoteser som kan undersøkes med hensyn på verifikasjon/falsifikasjon. På den andre siden opererer forfatteren med en tese om budsjett som dialog. Den nye budsjetteringsmetoden antas å føre til mer bruk av rettfærdiggjørende begrunnelser på grunnlag av objektive kriterier knyttet til befolkningsunderlag. En kunne ønsket mer diskusjon av grunnlaget for å forvente at et slikt system skulle føre til en rasjonell samtale. Med målstyring forventes mer dialog og mer bruk av rettfærdiggjørende grunner, men det motsatte resonnementet kan jo også gjøres gjeldende; nemlig at tekniske kriterier og objektive beregninger minsker rommet for deliberativ politikk. Det teknifiserer og overlater til ekspertene å avgjøre hvem som skal få hva. Det er den som rår over kriteriene og tallmaterialet som bestemmer hvem som skal få hva, og ikke de som har de beste argumenter moralsk og etisk sett. (Den gjentakende kritikken mot modellen om at den reduserer politikk til matematikk er jo også en indikator på at dette også er tilfelle).

Det brukes også liten plass på å undersøke den empiriske støtte for tesen. Først på slutten kommer noen få betraktninger om at det gir ”fritidspolitikkerne i de lokala nemnderna bättre forutsetninger for att konsentrera seg om overgripende målsetninger og policyfrågor”, mens det i samme åndedrag påpekes at det ikke gjenstår mye av egentlig politisk beslutningsfatning når man ”even på detta nivå tillämpar generellea

styrmetoder i kombination med långtgående budsjettentralisering” (228). Det er imidlertid dokumentert at det mer rettfærdiggjørende debatt i Eskilstuna.

Hvordan skal en forholde seg til det faktum at behovsbudsjettering ser ut til å være et effektivt instrument for nedskjæringer? I Norrkøping ble 2000 heltidstjenester tatt bort over to år. Et annet poeng er jo at budgetomleggingen foregikk i det stille med liten offentlig debatt. Hvordan harmonerer dette med tesen om budsjettering som dialog, dvs. med forestillingen om at beslutningene skal ligge i linje med medborgernes valg og vilje? Budsjett som dialog betyr ikke at borgerne involveres i en større debatt om hvilke behov som skal støttes, og det betyr ikke at politikkerne blir mer involvert i budsjettarbeidet. Hensikten ser ut til å være å få kontroll med budsjettveksten, og lette nedskjæringene og få disse ’solgt’ med minst mulig bråk overfor befolkningen (84). Deliberasjonen foregikk blant de impliserte – politikkerne og byråkratene – det var en ekspertdiskurs.

Matematikk eller rettferdighet?

En av de gjentakende kritikken mot modellen er som sagt at politikk reduseres til matematikk. Det er ikke aktørenes argumenter og politisk tyngde som avgjør hvem som får hva, men hvilke kriterier og indekser som eksisterer. En slik kritikk kommer fram flere steder. Ekspertene og økonomikontorenes tjenestemenn spiller en stor rolle. Det oppstår til dels store diskusjoner rundt beregningene.

Et annet kritikkpunkt gjelder spørsmålet om prosedural versus substansiell rettfærdighet, hvor det første går på at når prosessen har vært god så blir også resultatet riktig, mens det andre går på at det er resultatet i seg selv som avgjør – altså om det korresponderer med et prosedyreavhengig begrep om rettfærdighet. Det siste slutter doktoranden seg til på side 106, hvor det heter ”at prosedurell rettvisa inte rekker til”; men i avhandlingen er det jo en gjentakende observasjon at nettopp klarhet om spillereglene – om prosedyren, om beslutningsreglene – skaper legitimitetsproblem. Allerede på side 108, to sider lenge bak påvises det jo at kritikken går på at pro-

sedyren ikke har vært riktig, ”man hade räknat fel”.

Hvor god er modellen og hvor god kan den være? I Göteborg har de fleste bydelene lagt til mer penger til grunnskolen enn modellen har gitt grunnlag for. Det avspeiles en vakkende holdning til det aktuelle informasjonsunderlaget. Andre substansielle grunner enn de tekniske beregningene, ser ut til å fått det avgjørende ordet. Det er avvik mellom modellens faktiske beregningsunderlag og den faktiske fordeling. Reiser ikke dette spørsmålet om grensene for denne ”matematiske” og objektivistiske måten å forstå rettferdighet på? Er det bare et spørsmål om å få i stand et skikkelig statistisk underlagsmateriale eller er det prinsipielle problemer knyttet til denne måten å foreta fordelinger på? Denne modellen avspeiler jo en bestemt rettferdighetsoppfatning som i praksis vil være ”contested” – den konkurrerer med andre rettferdighetsoppfatninger, for eksempel med fortjenesteprikket – ”desert”.

Videre er et poeng at avvik fra modellens standardanslag ikke brukes til å tilpasse modellen forandring i befolkningens behovsstruktur. En kunne ha ønsket seg en klarere drøfting av dette forholdet og hva det sier oss om politikens ’sanne natur’. Baserer det politiske system seg bare på empirisk-analytiske premisser – kognitiv-instrumentell kunnskap – eller spiller også normative fortolkningsrammer og etiske premisser inn? Må en ikke også ta i betraktning slike forhold når en skal analysere politiske prosesser?

Et annet normativt skisma er hvorfor det er forskerens oppgave å ”ta parti” for vokterne av budsjettet mot de som kjemper for høyere tildelinger. Systemets legitimitet er jo ikke bare avhengig av budsjettbalansen. Her mangler en klargjøring av normativt ståsted fra forfatteren. I den forbindelse savner jeg også en mer stringent analyse av, og en kobling til teorien om deliberasjon og diskursiv behovsevaluering. Det større spørsmålet er om en kan oppfatte behov på denne objektivistiske måten som ligger til grunn for ’befolkningsgrundat’ behovsbudsjettering. Behov kan ikke oppfattes som gitte, men noe som verbaliseres og som rettferdiggjøres i en prosess. Behov er for å bruke et forslitt uttrykk ”sosialt

konstruerte” – de blir til gjennom diskusjon, ’kamp’ og kritikk. Dette har kandidaten beskrevet. Grensene for objektiv behovsbudsjettering er tematisert, men ikke elaborert. Her kunne kandidaten ha kommet mye lengre med et mer raffinert begrepsapparat. Det hadde også vært ønskelig at doktoranden dro noen teoretiske og prinsipielle implikasjoner av dette med hensyn til spørsmålet om en rettferdig organisert prosess. Det samme gjelder refleksjon rundt og problematisering av at budsjettbalanse synes å være blitt politikens høyeste mål og mening.

Konklusjon

Dette er klar, ryddig og interessant avhandling. Den er preget av gjennomskiktighet og fravær av problematisk begrepsbruk. Forfatteren har lagt ned et stort arbeid i å beskrive modellene og deres forutsetninger, og har også, særlig når det gjelder Göteborg gitt en nitid beskrivelse av prosessen, dens forløp og virkninger. Vi får også et interessant innblikk i kampen om fordelinger, men også om fordelingsrasjonalitet og behovsdefinisjoner. Dette er en analyse som er interessant og relevant for involverte parter og for alle som er opptatt med reformer i offentlig sektor. Dette er et arbeid som både kan stimulere til reformtenkning og til videre forskning.

Avhandlingen knytter forbindelsen til teori-retningen deliberativ politikk der ”talking about needs” har vært en trend i lang tid nå. Det er en retning som knytter behov til demokratisk rettferdiggjørelse, men doktoranden har gjort lite ut av dette. Avhandlingen har et spinkelt teoretisk grunnlag og en kunne ønske større anstrengelser med sikte på begrepsutvikling og at implikasjonen av analysen ble drøftet mer utførlig. Hva lærer disse casene om behovsbudsjettering oss om politikens rasjonalitet og om mulighet for politisk styring ved hjelp av budsjetter?

Erik Oddvar Eriksen

Not

Avhandlingen ble forsvart 27 oktober 2000.

Abstracts

SARA KALM: *Emancipation or Exploitation? A study of women in Mexico's maquiladora industry.*

Processes of economic globalization have caused the proliferation of export-processing zones in developing countries, as multinational corporations outsource production to low-wage areas in the Third World. This has reshaped the world patterns of production, and transformed South-North trade relations. Another effect is that Third World women in different corners of the globe have been drawn into the industrial workforce, thereby entering the public sphere of paid production from which they have traditionally been excluded. This case study of women in the Mexican *maquiladora* industry seeks to find out whether this work should be considered as conducive to the emancipation of these women, or whether it merely signifies an exploitation of the same. When comparing the findings with the two ideal types “the integration thesis” and “the exploitation thesis”, it is found that the work in the *maquiladora* industry could most aptly be described as exploitative. However, when aspects of the feminist notion of empowerment are taken into account, the results are modified somewhat: the emancipating effects *can* be ob-

tained, although in another way than predicted by the liberal “integration thesis”.

MARIA HEDLUND: *”Tobin or not Tobin..?” En prövning av Albert O. Hirschmans reaktions-teori: fallet Attac på ledarsidorna i fem svenska dagstidningar våren 2001* (“Tobin or not Tobin...?” A test of Albert O Hirschman's theory of reaction : the case Attac on the editorial pages of five Swedish newspapers in Spring 2001).

Albert O. Hirschman has observed a specific pattern of reactions against any attempt to change society. According to Hirschman, the rhetoric of reaction is limited to three alternatives: either perversity, futility or jeopardy will be the unintended and unavoidable effects of attempts to make changes in society. Therefore, says the so called reactionaires, changes should not be realized. The objective of this study is to test the validity of the theory of Albert O. Hirschman. This is made by a case study of the media reaction of the call of the Attac movement for a currency transaction tax, the so called Tobin tax. The study comprises an argument analysis of the editorial pages of five Swedish newspapers during the first three months of the year

2001, selected to represent main political and geographical dimensions: Aftonbladet, Dala-Demokraten, Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet and Västerbottens-Kuriren. The result of the study is that all of the arguments are against the Tobin tax and that most of them follow the

pattern of perversity, futility or jeopardy. Arguments that do not follow either of these patterns are irrelevant or marginal. The study gives no support to questioning the reaction theory of Albert O. Hirschman.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Jörgen Hermansson är professor i statsvetenskap i Uppsala.

Sara Kalm är verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Maria Hedlund är verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Docent Mats Sjölin är verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Erik Oddvar Eriksen är professor vid ARENA, Oslo.

Rättelse

Linus Hagström, som medverkade i föregående nummer, presenterades felaktigt som verksam vid Centret för Stillaohavsstudier. I själva verket är Hagström verksam vid The European Institute of Japanese Studies.