

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 krisituationer 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 *breddbasig majoritetsregering*. En breddbasig 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 breddbasiga 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 % breddbasiga majoritetsregeringar, och 30 % minoritetsregeringar. Samtidigt kan man konstater-

ra att forskningen under nästan 40 års tid har dominerats av de smalbasiga majoritetsregeringarnas och de minimila 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 breddbasiga majoritetsregeringar fortfarande närmast en vit fläck på forskningskartan. Det finns kort sagt inte något vetenskapligt arbete som helt ägnats åt de breddbasiga majoritetsregeringarnas problematik (Sjölin 1993).

Den teoretiska motiveringen utgår från det faktum att forskningen om regeringsbildningar dominerats av deduktivt baserad koalitionersteori. Koalitionersteorin 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 breddbasiga majoritetsregeringar betraktas som undantag, avvikelser från det normala – och ett sämre alternativ. Empiriska data ställer här koalitionersteorins generaliseringsanspråk i en tvivelaktig dager. Vad värre är, koalitionersteoretikernas 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 breddbasiga koalitionsregeringar som traditionell koalitionersteori 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 koalitionersteori 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 genast 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 nyttokal kyl 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 nytta av att vara i regering är större än nytta 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 koalitionsteorin.

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

6. *Regeringsmakten som variabelsummespel*. Maktambitionerna, 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 koalitionsbildning till strukturella faktorer i det politiska systemet visat sig otillräckligt. Det är mer fruktbart att betrakta koalitionsbildningen ur ett *aktörsperspektiv*. Koalitionsbildning 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 orsaksmekanismerna endast identifieras genom *fallstudier*. Särskilt framhålls "process tracing" (process-spårning) – att i detalj följa ett händelseförlopp – som nyckeln till att förklara koalitionsutfall. 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 avhandlingskapitel. 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 *elektorala 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 alternerat

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 ”linsor”: 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 klargörande. De principiella skillnaderna mellan olika slags förklaringar utreds inte ordentligt. När vi ger en *orsaksförklaring* till ett fenomen hänvisar vi till föregående händelser som frambringar 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 aktörsplanen 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 över­­sättas till regerings­bildnings­frågan: tolknings­­scheman (t.ex. föreställningar om andra aktörers strategier och mål), möjligheter/restriktioner (t.ex. att vara formatörparti, beslutsregler), och normsystem (t.ex. konsensuskultur, partiers koalitions­fä­highet).

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 uteslutning av det italienska kommunistpartiet, PCI, från regeringsmakten med legitimitetsargument: kommunistpartiet är inte koalitionsfä­higt. 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 utesluta 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 processpåring.

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 koalitions teorin. 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 koalitions teori. 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 variabelerna 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 teoribyggande 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 huvuduppgift är att vara kritisk, att lyfta fram problem, svagheter och oklarheter i avhandlingen. Mina invändningar mot avhandlingen gäller främst Jungars teoribyggande, 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 outforskat. 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 anknutna 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 fakultetsopposisjon 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 budgetprinsipper 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 politiska budgetten – Om nya kommunale budgetprinsipper og budgeten som process för 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 incitamentstrukturer 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