

Litteraturgranskningar

PER NORDLUND: *Organizing the Political Agora: Domination and Democratisation in Zambia and Zimbabwe*. Uppsala 1996: Uppsala University.

At an empirical level, this dissertation is a comparative analysis of the postcolonial political trajectories of two neighboring African states which draws attention to the ways that their paths have diverged. Zambia decisively rejected single-party rule in landmark competitive elections in October 1991, when a popular upsurge led by the Movement for Multiparty Democracy (MMD) ejected nationalist founding father Kenneth Kaunda in the first democratic transition in mainland anglophone Africa. Since independence in 1980, Zimbabwe has moved in an opposite direction. Strongman Robert Mugabe has worked around the formal restrictions of a multiparty constitution to gradually impose *de facto* single-party rule through his dominant ZANU-PF party.

The author traces these developments in some considerable detail, focussing especially on the period preceding democratic transition in the late 1980s in Zambia, and the period in the early 1990s of the consolidation of what the author calls "neo-authoritarian" rule in Zimbabwe. He adds new information from original sources. This task is more difficult for Zambia, whose story has been told by several others, than for Zimbabwe, which has recently been neglected by non-African political scientists. Yet the author's interviews with senior politicians and trade unionists add fresh insights, even for Zambia: for example, it was interesting to learn that President Kaunda considers that he made a serious error of political judgement by drawing loyalists out of the trade union movement into his ruling United National Independence Party (UNIP).

Nordlund's most substantial empirical contribution concerns the up-and-down relations between the government and the trade union movement in Zimbabwe, a topic which has received no other credible published account to date. The author obtained unusually good access to the staff and records of the Zimbabwe Congress of Trade Unions (ZiCTU) and he offers a well-documented narrative of the evolution of this organization into a political force, without neglecting to note its internal divisions and weaknesses. He is thereby able to contrast the limited impact of ZiCTU on policy formation and political change in Zimbabwe, with the formative role in regime transition played by the autonomous, resourceful and politicized ZaCTU in Zambia. After all, the leader of Zambia's union congress, Frederick Chiluba, like Poland's Lech Walensa, went on to become national President.

But the scope of this study is broader than state-labor relations alone, covering the organized (or not so organized) activities of students and churches (especially the Catholic church). It is a study of state-society relations writ large, conducted in the recognition that Africa's recent wave of democratic experiments cannot be properly understood without reference to the weakening of states and the revival of civil societies across the continent. While acknowledging that "the state will continue to play a crucial role", the study explicitly regards unions, schools and churches as "vehicles of political change" (p. 15).

Indeed, the dissertation makes for engaging reading when the author narrates stories about the interactions between actors inside and outside the state. For example, he notes the ambiguous effects of student politics: how campus leaders at the University of Zambia agitated among the lumpenproletariat of the shantytowns, but ran back to the safety of campus when mass demonstrations actually started; and how the govern-

ment lost the loyalty of students at the University of Zimbabwe when their legitimate complaints about official corruption were met with heavy-handed police riots. And the dissertation understands the nuanced strategy of the churches: the Catholic Commission for Justice and Peace, a human rights monitoring group in Zimbabwe, was unflinching in its criticism of government atrocities in Matabeleland but it released its reports only to officials, behind the scenes; and church leaders in Zambia trod a delicate line between publishing criticism of government in pastoral letters and preserving enough evenhandedness to serve as brokers between ruling and opposition parties.

By way of comparison, the study highlights differences in state-society relations between the two countries. It shows, correctly in my view, that, whereas the trade unions were the lead institutions within civil society in Zambia, university students and the church-based CCJP were at the forefront of demands for government accountability in Zimbabwe. The author recognizes the limitations of student unions in sustaining movements of political change: they tend to lapse into extremism, have little credibility with their own members (let alone other social groups), and suffer from leadership turnover. Unfortunately, he does not also adequately explore the distinctive institutional shortcomings of religious groups as fomentors of political change: not only are they prone to sectarianism (or perceptions thereof, particularly in Zimbabwe where Catholicism is a minority religion), but, more importantly, the church's conception of political activity is expressly non-partisan; in Africa, where Christian democratic parties have not arisen, church-based organizations have always stopped short of involvement in political party organizing and electioneering. Although the author only touches upon it, a major reason for the differences in political trajectory between Zambia and Zimbabwe is that the trade union movement in Zambia became the organizational basis of a political party, whereas the lead institutions in Zimbabwe (the university and the churches) were ill-suited to engage in electoral battles for state power.

One wonders why businesspersons and their associations are excluded. These civil society actors were important in Zambia: a banker, Elias Chipimo, was the first to publicly criticize the one-party state in the early 1980s; and prominent entrepreneurs bankrolled the MMD election campaign. These facts are essential to understanding the pro-business, anti-labor complexion of the current MMD government. In Zimbabwe, business groups came around to supporting the Mugabe government, especially after it backed off from land reform and adopted an economic structural adjustment program. Could opposition by business interests to the old regime in Zambia, in contrast to their support for incumbents in Zimbabwe, help explain different political outcomes?

The author also seeks to advance our thinking at a theoretical level. Given Nordlund's interest in civil society, he is well placed to challenge elite theories of regime transition. He enters and advances the ongoing debate against the conventional wisdom (first propagated by O'Donnell and Schmitter) that regime transitions always originate in divisions within the ruling elite. Following Bratton and van de Walle (on Africa) and Carothers (on Eastern Europe), Nordlund argues that elite splits occur mainly in response to social pressures for change; he interprets them as indicators of political crisis and as "a possible prelude to transition, but not as the cause of transitions" (p. 48). Obviously, I find this interpretation persuasive. He also helps us to think more rigorously about the internal characteristics of non-state organizations that enable them to become more effective actors in regime transitions. He places emphasis on the key concepts of autonomy and resources, arguing that independent organizations that can define their own goals, and organizations that can deploy human and financial capital, are likely to be best placed in struggles over power.

But the author's key innovation is to move beyond the material realm to explore what he calls "subjective resources". These include the skills of incumbent and opposition leaders at manipulating symbols, building support, and taking advantage of the political opportunities that are presented to them. Importantly, subjective re-

sources also encompass the beliefs of political actors about the strengths of their opponents. Sometimes these beliefs are based upon the rational processing of reliable information, in which case political actors arrive at realistic assessment of the odds they face in achieving preferred goals. In other situations, political actors either lack information or prefer to ignore it, choosing actions on the basis of deeply-felt emotional desires. Nordlund presents the dramatic example of Kaunda who, by his own account, firmly believed to the bitter end that he would win the October 1991 presidential election. This conviction flew in the face of the evidence presented by Kaunda's own electoral intelligence team who apparently warned that voters had deserted UNIP.

The centrality of subjective resources in the author's approach raises significant problems for empirical research. As Elster notes: "only subjective elements matter, yet in practice only the objective ones are observable". Exactly how does one observe the skill of leaders except in retrospect, for example by inferring it from the outcome of competition between otherwise similarly endowed leaders? How does a researcher get at deeply held irrational beliefs, or know precisely when they are driving action? Perhaps the least convincing part of the argument is the author's resort to psychological explanations of political behavior. How can we know for sure that Kaunda clung to an "irrational" belief that he could win? Maybe he had simply run out of options and had to proceed with an election to which he had previously committed himself. Under these circumstances, it was rational to gracefully accept his loss and move on to the role of international elder statesman that he had always tried to cultivate. And why, if the objectively weak Kaunda thought he could win elections, does the far more politically secure Mugabe constantly behave as if he fears to lose them?

The author also introduces or applies several new concepts: the first is "the political agora". This term derives from the Greek city states, where it refers to the public square where citizen forums were convened and has recently been revived by the contemporary Italian political theo-

rist, Norberto Bobbio. Because I have never before seen it applied to African politics, I want to probe both its meaning and its applicability. Per Nordlund distinguishes the political agora from both "the public sphere" and "civil society", defining it as "the section of the public sphere where state (and civil society?) actors are involved in interaction". The quality of such interaction is held to provide insight into the nature of political regimes, namely whether they are democratic, authoritarian, or something in between.

The notion of a political agora is helpful in drawing our attention to whether autonomous actors are actually able to exert political rights and freedoms. But I would argue that the literature of state-society relations is already adequate to this task when it focusses on struggles over the amount of political "space" available to autonomous actors (see Bratton and Hydén 1992, Chazan 1992, 1994). As an arena of interaction, the political agora does not seem markedly different from the more broadly accepted concept of political "space" which, after all, is portrayed as relatively "open" or "closed" depending on the availability of rights. I was also unconvinced by the effort at the end of Chapter 4 to develop a typology of political agoras. And, in passing, let me add that I doubt that a concept derived from ancient Greece is likely to catch on among scholars of late-twentieth regime transitions, least of all in Africa. In short, unless we are completely at a loss for synonyms, we should resist this proliferation of abstract concepts.

The book's major theoretical contribution is to apply Russel Hardin's notion of "coordination power" to the study of African politics. This approach offers an original and intriguing answer to Jackson and Rosberg's old question of "how do Africa's weak states persist?" Instead of tracing the source of state power to external arenas – the doctrine of state sovereignty in international law – Nordlund argues that even weak states can appear strong if rulers can convince their populations accordingly. The ruling political elite maintains domination at least in part by cultivating an image of the state as more coherent and invincible than it actually is. By imposing limits on the range of political activity, he argues, the

government creates norms and informal rules about what is permissible. To the extent that citizens accept these constraints for themselves, and sanction their own behavior accordingly, domination can be maintained without resort to excessive levels of coercion. I take the Hardin/Nordlund position to echo Vaclav Havel in *The Power of the Powerless* where he shows that citizen complicity with the commands of rulers was itself one of the fundamental pillars of totalitarianism.

At first I was sceptical that the author had distinguished coordination power from the Gramscian notion of hegemony but later came to accept that there is a distinction, and that it is meaningful. As I understand it, while hegemony rests upon voluntary consent, coordination power is a means to maintain popular acquiescence even in the face of the withdrawal of support by significant proportions of the population. This observation is echoed by Adam Przeworski in his debate with Huntington over the origin of regime transitions, where he notes that authoritarian regimes can often sustain themselves over long periods, even when confronted with a crisis of legitimacy.

But the concept of coordination power, while useful, cannot supplant the Gramscian concept of hegemony, not least because the longevity of entrenched one-party regimes in Africa rests, at least in part, on consent. In Zimbabwe, for example, the Mugabe government came to power on a rural support base; its development strategy has rewarded agricultural producers; as a result there is little overt dissent in the countryside, where the government is always reliably reelected. I would argue that, in the rural areas, ZANU-PF rule is also reinforced by hegemonic controls over the dissemination of information via radio, through schools, and in public gatherings. It is mainly in towns that one finds a plurality of news sources and open expressions of political discontent.

Another useful coinage, this time the author's own, is "moments of transparency". He defines these as "events from which social actors (and researchers too) can infer relations of power ... where de facto rules of political interaction are made visible to social actors" (p. 29). He gives good examples of high-profile incidents from

each country. In some moments of transparency, the power of the state was asserted for all to see and the ruling party seemed invincible: for example the 1980 Local Authorities Act in Zambia restricted access to local government elections to party members only; and the 1990 amendment to the University of Zimbabwe Act put an end to university autonomy. But he shows that each country also experienced moments of transparency that bespoke new levels of coordination in civil society and revealed the feebleness of the state. This happened in Zambia during the food riots of June 1990 and the mass street rallies in support of multiparty democracy that followed. Zimbabwe experienced far fewer such moments, for example, the rare electoral challenge and victory of independent parliamentary candidate, Margaret Dongo, in 1995.

In my opinion, it is definitely fruitful to think that the behavior of political actors in situations of change is conditioned by their experiences about the behavior of others. Nordlund helps us to see that moments of transparency can help people to decide, for example, whether to risk participating in an anti-systemic demonstration or to jump ship from the incumbent elite.

As is evident, moments of transparency are unpredictable conjunctures with uncertain consequences: depending on their outcome, they can reveal either the invincibility of rulers or its opposite. These moments are transparent precisely because they reveal for an instant how the emperor is *really* dressed: either he is clad in a suit of armour with a club in his hand, or he appears *au naturelle*, that is, largely or completely naked. But can we have it both ways? Can one concept (coordination power) help us understand *both* equilibrium and disruption? Surely there is a further question: under what conditions will a moment of transparency solidify or undermine an incumbent political regime? Most importantly, we would want to know the conditions under which a ruling elite's effort to exert coordination power might backfire. This would help us to know whether the ZANU-PF regime in Zimbabwe will ultimately go down the road of UNIP in Zambia. That is when, and why, will it also collapse?

Which leads me to my final comment. I wonder whether an approach based upon coordination power is essential to answering the main question in this dissertation: Why did Zambia experience a democratic transition whereas Zimbabwe (to date) has not?

A number of rival explanations suggest themselves that require no reference to coordination power. First is the thesis that "familiarity breeds contempt". By 1995, the Mugabe government had held power for only about half the time that Kaunda had ruled; perhaps Zimbabweans had not tired of their leader to the same extent as the Zambians. Moreover, Mugabe presided over a far more favorable economic situation than Kaunda. Zimbabwe was no longer a honey pot, but unlike Zambians, Zimbabwean urban dwellers had not lost two-thirds of their income; Mugabe therefore faced a far less pressing set of economic grievances.

In addition, constitutional arrangements do matter: the fact that in Zambia UNIP ruled under a single-party constitution meant that there were no outlets outside the party for the expression of dissent, a factor that helped the trade unions to emerge as the locus of political pressure. Zimbabwe, by contrast, had a multiparty constitution which permitted opposition entities to organise and reduced the necessity for the unions (or any other civil society group) to step decisively into the political arena. Lastly, one cannot understand Zimbabwe's political trajectory without reference to the poor quality of opposition leaders and the weakness and incompetence of opposition parties.

The previous point alerts us to the importance of institutional explanations, which are addressed only at the end. In fact, the author finds it necessary to bring in judicial institutions through the back door. As I read the narrative on Zimbabwe, I was struck at how regularly judges intervened in state-society relations, often to expand political space and restrict the powers of government. In a critical test case in 1994, for example, the Chief Justice upheld the unconstitutionality of the detention of six ZiCTU leaders and scrapped the legal provision outlawing gatherings of more than five persons. Nordlund accurately portrays this decision as "the most sub-

stantial advancement of democratic rights in Zimbabwe since independence". There were similar cases in Zambia, which he does not analyse, where judges made important decisions against the government in the waning days of the *ancien regime*: for example, to require newspaper coverage of opposition party campaigns, and to limit the ruling party's access to the public budget. To be sure, these advancements of rights occurred at the initiative of civil society activists, but they could not have been consummated without the intervention of the courts. To understand the amount of political space available for citizen action, reference must be made, not only to state-society struggles, but also to institutional relations *within* the state.

Finally, one can explain a great deal in terms of the material resources (and related bargaining power) of a unified trade union congress in an economy based on a single strategic commodity like copper in Zambia. The fact that Zimbabwean economy was diversified, that trade union membership was fragmented, and that the union congress had a fragile financial base, meant that ZiCTU in Zimbabwe was always a less credible political protagonist than ZaCTU in Zambia. To be fair, the author does discuss some of these issues in Chapter 4. But I would argue that bargaining power, based on material resources, is more important than Nordlund's approach, based on coordination power, ultimately allows. Any contribution based on this approach will likely be complementary to more established theories. A full account of the differences of political trajectories in these two countries would have to embrace a much broader array of factors.

Michael Bratton

KING, G., KEOHANE, R., VERBA, S. 1994: *Designing Social Inquiry*, Princeton: Princeton University Press.

Boken *Designing Social Inquiry* av King, Keohane och Verba kan läsas som ett kraftfullt inlägg i den pågående vetenskapsdebatten

mellan postmodernister och förspråkare av den positivistiska vetenskapstraditionen. Det är lätt att instämma i många av författarnas åsikter. Det gäller till exempel författarnas lovord för empirisk forskning. Det handlar dock inte om antingen eller, dvs antingen sysslar man med teoretiska studier eller så är man enbart upptagen av empiriskt inriktade studier. Ambitionen måste enligt min mening vara att koppla ihop teori och empiri. Jag är positiv till författarnas uppskattning av deskriptiv forskning. Vi ska inte underskatta studier som syftar till att fördjupa vår kunskap inom ett visst område – denna kunskap ligger ju till grund för våra eventuella förklarande och teoretiska ambitioner.

Det är emellertid inte säkert att forskare, som vill kombinera teori med metod, blir hjälpta av King et al. Bokens mycket positivistiska budskap riskerar att ytterligare polarisera debatten mellan å ena sidan hypotesprövande positivist och å andra sidan forskare som menar att verkligheten är en språklig och mental konstruktion. Den stora mängden forskare som bejakar positivismens systematik, precision men som också menar att kunskap är teoribe- roende hamnar s a s utanför dessa två poler. Lennart Lundquist formulerar dilemmat på följande sätt: "Måste det faktum att den enskil- de forskaren genom sin totala situation har sitt eget perspektiv på tillvaron nödvändigtvis leda till ren skepticism eller relativism? En så- dan skulle betyda att det inte skulle spela nå- gon roll vem som studerar vad och på vilket sätt" (1993: 68). Detta kan naturligtvis inte vara rimligt. "Att vi inte kan uppnå en absolut sanning eller fullständig objektivitet innebär inte att allt är likgiltigt eller lika bra" (ibid). Gabriel Almond har använt sig av en bild av en cafeteria för att beskriva olika statsveten- skapliga skolor (1990). Skolorna baseras dels på en metodisk dimension med värdena hård och mjuk och dels på en ideologisk dimension med värdena höger och vänster. Poängen med Almonds modell är att de olika inriktningarna är karikatyrer och att den stora majoriteten av forskare inte går att placera in i någon av sko- lorna. "Majoriteten kan istället beskrivas som allmänt liberal, metodologiskt eklektisk och

mottaglig för intryck från olika håll. Almond väljer att placera massan av statsvetare i cent- rum av matrisen – i cafeteria – där de kan ta intryck av de renlärliga medlemmarna av samt- liga skolor" (Lundquist 1993: 94).

Efter att ha läst boken ställer jag mig frågan vad som egentligen är god vetenskap? Vad konstituerar det vetenskapliga? King et al presenterar ett mycket snävt synsätt på vad som kan anses vara god vetenskap. Hela boken handlar ju om hur man bedriver god veten- skap, dvs vilka kriterier som ska vara uppfyll- da för att forskningen ska ha hög vetenskaplig status. I författarnas ögon handlar det om att kunna dra generella slutsatser – "explaining as much as possible with as little as possible" – "maximizing leverage". Vi bör, enligt King et al, ägna oss åt att finna orsakssamband vad gäller olika samhällsliga fenomen. För att uppnå detta bör vi ställa upp hypoteser som sedan falsifieras. Författarnas vetenskapsideal är den logiska positivismen och bakom hand- fasta råd om hur man ska bedriva god forsk- ning finns alltså den positivistiska vetenskaps- synen. Positivismen tolkas av författarna ur ett relativt snävt perspektiv och idealet tycks lig- ga nära den naturvetenskapliga forskningen. De intar en mycket tydlig position mot ett post- modernistiskt synsätt. "We assume that it is possible to have some knowledge of the external world but that such knowledge is always uncertain" (s 6). Vi kan alltså fånga en del av verkligheten och vi kan dra slutsatser från våra studier – det handlar bara om *hur* vi lägger upp vår forskning. De slutsatser vi kommer fram till är emellertid alltid osäkra. "Indeed uncer- tainty is a central aspect of all research and all knowledge about the world" (s 9). Detta gäller i hög grad kausala förklaringar. Detta är knap- past en kontroversiell ståndpunkt, dvs att våra slutsatser är probabilistiska och inte absoluta.

En av bokens viktiga teser är att det inte finns några principiella skillnader mellan en kvaliti- ativ och en kvantitativ metod. "Our view is that these differences are mainly ones of style and specific technique. The same underlying logic provides the framework for each re- search approach" (s 3). De metodologiska lik- heterna mellan ett kvantitativt och ett kvalitativt

sätt att forska innebär, enligt författarna, att man kan ifrågasätta distinktionen mellan de båda metoderna. Författarna pekar på en viktig sak i det här sammanhanget, nämligen att historisk forskning – eller vad vi kan kalla för kvalitativ forskning – kan vara lika systematisk och stringent som den kvantitativt inriktade forskningen. Föreställningen att metodproblemen i grunden är lika mellan kvalitativa och kvantitativa studier är omdiskuterad och mer komplicerad än vad King et al vill göra gällande. I grunden handlar det om vilka forskningsproblem man anser vara viktiga och detta hänger samman med olika vetenskapsteoretiska synsätt. Ett vanligt synsätt, som alltså King et al ifrågasätter, är att det finns grundläggande skillnader mellan kvalitativa och kvantitativa metoder. Kvantitativa metoder är enligt ett sådant synsätt nära sammankopplade med en positivistisk vetenskapsteoretisk syn och kvalitativa metoder baseras på en hermeneutisk vetenskapsteori. Den hermeneutiska forskningstraditionen diskuteras överhuvudtaget inte av King et al.

I en nyligen presenterad bok av Lennart Lundquist formuleras motsättningen mellan de båda metateorierna på följande sätt: "Är samhällsvetenskapen ett naturvetenskapligt eller humanistiskt studium?" (s 41). Positivismen lyfter fram det lagbundna och objektiva medan hermeneutiken handlar om den mänskliga subjektiviteten. En grundläggande skillnad mellan naturvetenskapen och samhällsvetenskapen rör naturligtvis det mänskliga subjektet och aktör-strukturproblematiken. I samhällsvetenskapen existerar inte de sociala strukturerna oberoende av mänsklig aktivitet. Aktör-strukturproblematiken kan tyckas handla om abstrakta och metateoretiska frågor men det rör egentligen en mycket grundläggande problematik. I varje forskningsprodukt finns, omedvetet eller medvetet, aktörer och strukturer.

En viktig konsekvens av författarnas snäva avgränsning av god vetenskap är att man bortser ifrån en forskning som är eklektisk, dvs som hämtar olika teorier och metoder inom statsvetenskapen och även från andra discipliner. Hur kan deras bok vara till hjälp för de

forskare som befinner sig i mitten av Almonds cafeteria? Författarnas goda råd om forskningsprocessens olika steg ger dessutom intrycket av att forskningsverksamheten handlar om en mängd praktiska bestyr. Det är naturligtvis delvis sant men alla dessa praktiska frågor handlar om grundläggande vetenskapsteoretiska frågor, såsom ontologi (om det finns en objektiv verklighet) och epistemologi (dvs kunskapens natur – relationen mellan forskaren och forskningsobjektet och vilken kunskap man uppnår). Forskningsprocessen framställs också som en linjär process (se t ex s 13). Det kan finnas ett pedagogiskt värde med att dela upp forskningsprocessen i olika faser: forskningsproblemet, teori, data etc, men det är också viktigt att betona att den ursprungliga forskningsfrågan kan förändras och att det är ett ständigt växelspel mellan empiri och teori.

King et al undviker skickligt den metateoretiska nivån vilket i och för sig kan verka sympatiskt. Man kan tycka att diskussionen av metodproblem fått en alltför abstrakt och metateoretisk slagsida och att man ägnat allt för lite åt konkreta forskningsproblem. Jag kan emellertid inte se någon motsättning mellan å ena sidan diskutera konkreta forskningsproblem och å andra sidan fundera på vilket vetenskapsteoretiskt synsätt som ligger till grund för valet av problem, metod och teori. Författarna uppmanar oss att vara medvetna om vad vi gör i vår forskning men uppmaningen tycks endast begränsas till metodfrågor i snäv mening – "...the authors treated many statistical conventions (which in reality, cover over unresolved issues) as solutions to complex epistemological problems" (Laitin 1995: 456). Metod kan alltså uppfattas i snäv och vid mening och King et al uppehåller sig framför allt vid olika konventioner i forskningsprocessen, dvs vad som är nödvändigt eller lämpligt att tänka på – det gäller insamling av material, vetenskaplig analys och presentation av resultat. Metod inbegriper också vetenskapsteoretiska resonemang på en hög abstraktionsnivå. Det finns ju ett samband mellan denna metanivå och den konkreta metod forskaren väljer. King et al menar också att de teoretiska utgångs-

punkterna och begreppsanvändningen är avgörande för den empiriska undersökningen: "However, limited progress in understanding causal issues is nevertheless possible, if the theoretical issues with which we are concerned are posed with sufficient clarity and linked to appropriate observable implications" (s 179).

En positivist hävdar att forskningen ska leda fram till slutsatser som korrekt återger verkligheten och de kan formuleras i principer som kan förutsäga utvecklingen. En sådan strävan förutsätter naturligtvis att det finns något som kan kallas för en objektiv verklighet. Författarna är mycket tydliga på denna punkt men undviker att diskutera att det är *ett* vetenskapsteoretiskt synsätt. Ett annat vetenskapsteoretiskt synsätt är att "resultaten ska ge mening åt de studerade aktörernas åtgärder, bidra till forskarens förståelse av skeendet eller göra så att vi alla får lättare att orientera oss i tillvaron" (Lundquist 1993: 48). Den s k verkligheten är, enligt detta perspektiv, inte objektiv – den vetenskapliga kunskapen avbildar inte verkligheten utan tolkar densamma. Den relativistiska vetenskapssynen kan formuleras på följande sätt: "Critics of positivism have argued that there is no external reality and only a socially constructed reality in which conscious people attach subjective meaning to their actions and interpret their own situation and the situation of others. People are not passive agents but are actively engaged in evaluating their own and other's actions. They shape the world as well as being shaped by it" (Devine 1995: 140). En sådan ontologisk vetenskapssyn får epistemologiska konsekvenser, dvs att den kunskap vi kan nå aldrig kan vara objektiv eller sann. Detta får ju i sin tur metodologiska konsekvenser. Det blir knappast intressant för en hermeneutiskt inriktad forskare att använda sig av statistiska metoder – metoden kommer istället att t ex vara djupintervjuer i vilken forskaren är delaktig i konversationen etc.

En hermeneutiskt inriktad forskare har inget intresse av att finna lagbundenheter och behöver därför inte homogenisera aktörer. En viktig skillnad mellan positivisterna och hermeneu-

tiker handlar alltså om huruvida det finns stadigvarande samhällsmönster. Vi kan härvid skilja mellan en idiografisk och en nomotetisk tradition. I den nomotetiska traditionen diskuteras huruvida det finns samhällslagar¹, dvs av samma karaktär som naturlagarna. King et als ambitioner sträcker sig inte så långt som att hävda att det finns kausala naturlagar som gäller för alla tider och situationer. Deras position vad gäller våra möjligheter till att bestämma orsakssamband handlar istället om probabilistiska orsakssamband. Våra slutsatser är alltid osäkra och kan testas av andra forskare osv. Författarna tycks ändå vara intresserade av att finna samhällslagar, vilket visas i de frågeställningar som författarna presenterar, t ex varför krig uppstår. Sådana studier är problematiska eftersom de nödvändiga förenklingarna leder till ohistoriska studier och saknar hänsyn till kontexten.

Problemet med King et als diskussion om kausalitet handlar inte emellertid så mycket om den kausala probabilismen utan om att de bortser från andra förklaringstyper än den naturvetenskapligt inriktade orsaksförklaringen². Författarnas position vad gäller våra möjligheter att nå kausala teorier framstår som rimlig. Det är väl i det närmaste allmängods idag bland post-positivister att orsakssamband är komplicerade och att vi inte kan nå "sanna kausala variabler", dvs att vi med bestämdhet kan uttala oss om ett orsakssamband. Vi kan däremot uttala oss om sannolikheter – forskningen kan med andra ord resultera i att vi påstår att det är sannolikt att en viss faktor ökar risken för krig etc. Detta betyder, enligt King et al, att distinktionen mellan nödvändiga och tillräckliga faktorer är svår att upprätthålla. "Consider the claim that poor communication among superpowers during crisis increases the likelihood of war. This is a probabilistic claim; it identifies a causal variable (poor communication) and asserts that this variable increases the probability of a given outcome (war). It cannot be translated into a claim about the necessary and sufficient conditions for war, however; it is irreducibly probabilistic" (s 87).

Det är, enligt min mening, ganska meningslöst att ställa upp två motpoler, dvs å ena sidan ambitionen att uppnå det generella och å andra sidan att söka finna det helt unika. Jag är intresserad av att kunna uttala mig om vissa mönster, om än inte om lagar, men samtidigt se det specifika och unika i olika samhällsfenomen. Det är synd att King et al inte uppehåller sig vid denna problematik, dvs balansgången mellan att förenkla ett samhällsfenomen och att lyfta fram det komplexa och specifika. Det finns forskare som har en förklarande ambition och som vill generalisera men som knappast kan betraktas som hermeneutiskt inriktade forskare. En sådan forskare är Peter Katzenstein som försökt förklara småstaters korporativa system utifrån ett historiskt perspektiv (se t ex *Small States in World Markets*, 1985). Katzenstein gör viktiga avgränsningar, vilka tycks strida mot King et als råd. Katzenstein väljer att studera vissa länder, dvs små västeuropeiska korporativa stater med stort handelsberoende. Den beroende variabeln antar dessutom endast ett värde, nämligen ekonomisk framgång. Katzenstein kombinerar en positivistisk forskningstradition, dvs han vill generalisera, han är systematisk, han redovisar öppet sin begreppsapparat – men han är samtidigt intresserad av den historiska kontexten och de olika ländernas unika historia.

Till skillnad från en vanlig (van)föreställning menar King et al att kvalitativ forskning inte behöver uppfattas som impressionistisk, orepresentativ och otypisk. Kvalitativa studier kan också ligga till grund för generaliseringar och behöver inte uppfattas som alltför idiosynkratiska. Detta behöver ju inte innebära, som i King et als bok, att kvalitativa studier är identiska med kvantitativa studier, dvs att skillnaden skulle handla om valet mellan "bokstäver och siffror". Lösningen på problemet att kvalitativa studier uppfattas som impressionistiska kan inte vara att överföra ett kvantitativt metodspråk på den kvalitativa forskningen. Det är dessutom en vanföreställning att tro att kvantitativa studier skulle vara mer exakta och vetenskapliga än kvalitativt inriktade studier. Osäkerheten byggs upp i siffror. Man kan också hävda att de båda metoderna inte är

identiska på ett metateoriskt plan och därför inte kan vara identiska på ett mer konkret forskningsplan, dvs när man ställs inför en forskningsuppgift. Det är emellertid olyckligt om man ställs inför ett val mellan de båda metoderna. Jag ställer mig återigen kritisk till varje form av extremistisk vetenskapsposition.

Ett viktigt kriterium på god vetenskap är kravet på intersubjektivitet, dvs att den vetenskapliga framställningen ska vara rekonstruerbar. Det är därför mycket viktigt att forskaren öppet redovisar sina begrepp, analys och metod. Kravet på intersubjektivitet innebär ju att en annan forskare ska komma fram till liknande resultat. Intersubjektivitet betyder att det måste finnas en distans mellan forskaren och det studieobjekt som studeras. En sådan distans förutsätter att det finns en strikt skillnad mellan fakta och värderingar och att man skiljer mellan forskning och personlighet. Det måste således finnas en verklighet "där ute som är oberoende av betraktaren" (Lundquist 1993: 67). Utifrån en hermeneutisk vetenskapssyn är det inte möjligt att upprätthålla en distans mellan forskningsobjektet och forskaren. Det är inte heller något som eftersträvas. Enligt ett sådant synsätt kan man inte separera mellan fakta- och värdedömen och det finns en överensstämmelse mellan vetenskap och personlighet. Verkligheten är "som en mental konstruktion, vars utformning beror på vem som är iakttagare" (ibid).

Problemet med dessa två vetenskapsideal är att de utgör två idealtyper. Från min egen forskningsverksamhet skulle jag formulera min pragmatiska position på följande sätt: det är viktigt att vara explicit vad gäller metod, begrepp och analys men kravet på reproducerbarhet är alltför strikt. Min forskning, i likhet med många andras, bygger inte endast på raka frågeställningar, begreppsutredningar etc utan också på intuition och förståelse. Det är viktigt att vara medveten om att forskningen aldrig endast *avbildar* verkligheten. Detta behöver ju inte betyda att verkligheten endast är en mental konstruktion. Det pågår en ständig interaktion mellan forskaren – dennes val av fall och andra faktorer – och den verklighet som forskaren studerar. Det är alltså viktigt att vara

medveten om det tolkande inslaget i den forskning man bedriver.

Forskningsprocessen består ju av en mängd olika beslut där vissa delar av verkligheten väljs bort. Detta betyder att man också är med och skapar en verklighet i den meningen att man presenterar delar av verkligheten man finner vara viktiga. Jag tror att det finns en verklighet som vi kan nå kunskap om, men jag är också medveten om min egen roll när det gäller att studera denna verklighet. Jag har mina urvalsprinciper och min förförståelse av det forskningsobjekt jag ämnar studera. Dessa kan böttna i vilken teoretisk skola jag är tränad i men också i min personliga läggning och mitt intresse. King et als position framstår som en extrem positivistisk ståndpunkt: "In political science research, we typically have no control over the values of our explanatory variables; they are assigned by "nature" or "history" rather than by us" (s 139). King et als position kan också tolkas på ett annat sätt, nämligen att den enskilda forskaren inte kan påverka att en viss regering vinner ett riksdagsval. Detta är ju en truism. Det subjektiva och tolkande elementet i forskningen uppstår när valet ska förklaras, dvs varför ett visst parti fick stora röstetal.

Författarna ger en rad olika handfasta råd som man ska tänka på när man befinner sig i forskningsprocessens olika stadier. En grundläggande del av forskningsprocessen handlar om själva forskningsproblemet. Innan man ställer en fråga eller ett forskningsproblem är det knappast någon idé att diskutera teorier och metod. I King et als bok försöker man på ett förtjänsfullt sätt att konkretisera forskningen med hjälp av olika forskningsproblem. Författarnas frågeställningar handlar emellertid endast om olika hypoteser som kan prövas och kvantifieras. Det rör sig ofta om enkla och raka frågeställningar som i och för sig inte behöver handla om enkla problem. En hypotes i boken är att demokratiska stater med utvecklade välfärdssystem inte krigar inte med varandra (s 21). En sådan hypotes kan sedan testas och falsifieras. Författarnas forskningsproblem är genomgående av denna karaktär, dvs testbara hypoteser som ska resultera i generella utsagor

om varför stater t ex krigar med varandra. Ett annat exempel på en stor fråga är "to understand how variations in patterns of economic growth in poor democratic countries affect political institutions".

Författarnas val av legitima forskningsproblem får viktiga konsekvenser. En sådan är att författarna anser att fallstudier är ett problem. "In general, we conclude, the single observation is not a useful technique for testing hypotheses or theories" (s 211). Man menar alltså att det inte är möjligt med en falsifiering utifrån en observation (se sidan 103). Det här betyder, enligt Rogowski, att författarna dömer ut ett antal forskningsarbeten som "dålig vetenskap". "They would have us accept that the Lijphart, Allen, and Gourevitch studies – and even more the sweeping inferences that most comparativists drew from them – were bad science" (1995, s 468). Det råder dock delade meningar om vad som utgör ett fall. King et al är oeniga med Eckstein om möjligheten till det sk kritiska testet, dvs en studie som baseras på "a single measure on any pertinent variable" (Eckstein 1975). King et al kallar detta för en observation och det är alltså möjligt att en fallstudie innehåller flera observationer. Ju fler observationer desto bättre.

En kritik man kan rikta mot King et al handlar alltså om författarnas ensidiga uppfattning om vad som är legitima forskningsproblem. Det är ju valet av forskningsproblem som styr vår analys, teori och metod. Alltför lite utrymme ägnas i boken åt själva forskningsproblemen och hur dessa styr vårt val av metod. Författarnas uppfattning är att det finns ett vetenskapligt språk, en gemensam grund mellan den kvalitativa och kvantitativa metoden men forskningsproblemen handlar alltså uteslutande om mätbara storheter. Det är endast dessa problem som tycks vara de legitima forskningsproblemen. Det kvantitativa sättet att formulera problem dominerar och det ges mycket lite utrymme åt kvalitativa forskningsproblem, t ex textanalyser, analyser av beslutsprocesser, institutioner, normer, idéer etc. King et al tycks mena att vi ska undvika den sortens forskning. Man vänder sig emot vad man betecknar som abstraktioner. "Thus, we

do not argue against abstractions. But we do argue for a language of social research that is as concrete and precise as possible" (s 111). Vi ska alltså undvika alla abstraktioner som inte går att observera – "we should at least choose ideas with observable consequences" (ibid). Författarna är dock mycket oklara över vad som är observerbart och vad som inte går att observera – hur vet man det?

David Laitin menar att författarnas upptagenhet med ett kvantitativt metodspråk är ett problem "... maybe it will bring higher expected utility if statisticians learned the language of nonquantitative researchers, rather than the other way around" (1995 s 455). Enligt en kvantitativ metod kan frågor besvaras genom en regressionsanalys, dvs att man ställer upp en rad olika oberoende variabler i syfte att isolera någon faktor. Ett känt faktum inom statistiken är dock att samvariation inte nödvändigtvis handlar om orsakssamband. Vill man veta hur mycket eller hur många är det naturligtvis kvantitativ metod värdefull. Det gäller även om man vill veta hur representativt ett fenomen är. Om man däremot vill gå på djupet och intresserar sig för sammanhang och beskrivning är det knappast meningsfullt att använda sig av regressionsanalyser.

En annan aspekt av valet av legitima forskningsproblem handlar om för vem frågan är viktig? King et al menar att forskningsproblemen ska ha "real-world importance". Vad menas med det? Ska forskningsproblemen definieras utifrån de behov som praktiker ställs inför eller handlar det om inomvetenskapliga problemformuleringar?

King et al är medvetna om frågornas komplexitet. Enligt författarna finns det en rad fallgropar i sökandet efter orsakssamband. En sådan rör sig "omitted variables", dvs att det finns bakomliggande faktorer. Det här problemet är mycket vanligt vid statistiska analyser. Man gör t ex en regressionsanalys för att studera sambandet mellan hur man röstar och var man bor. Vid hög samvariation kan man då dra slutsatsen att boendet har stor betydelse för hur man röstar men detta kan visa sig vara en alltför enkel förklaring. Det kan istället finnas bakomliggande variabler såsom inkomst och

klassstillhörighet som påverkar var man bor och som sedan påverkar röstbeteendet.

Ett annat viktigt problem författarna pekar på handlar om "endogeneity", dvs att man inte skiljer mellan den oberoende och den beroende variabeln. Detta är ett klassiskt problem inom samhällsvetenskapen och King et al ger en rad olika råd för hur detta problem kan minimeras. Inom integrationsforskningen har detta metodproblem uppmärksammats, framför allt av den andra generationens integrationsteoretiker, t ex Joseph Nye. Hans kritik av Haas och andra integrationsforskare gick ut på att integrationsprocessen inte på samma gång kan vara en oberoende och en beroende variabel. Integrationsforskare har ju gärna velat förklara integrationsprocessen genom att peka på själva processen! Föreställningen om en funktionell spillover handlar om att det är själva processen som kan förklara integrationsprocessen. Detta var bland annat skälet till att forskare introducerade den aktörsinriktade spillovern, dvs att det finns aktörer som agerar i syfte att få till stånd en fördjupning av integrationsprocessen.

Ett näraliggande problem handlar om sk cirkelförklaringar. Wayne Sandholtz och John Zysman har t ex i en uppmärksammad artikel presenterat en förklaring till enhetsakten och den inre marknaden (1989). I analysen fokuseras på överstatliga institutioner eftersom de, enligt författarna, är viktiga för att förklara processen mot enhetsakten etc. Slutsatsen blir att de överstatliga institutionerna är viktiga! Det är svårt att se hur man helt kan undvika cirkelförklaringar. Ingen forskning är ju utan teoretiska och empiriska ingångsvärden. Det finns ingen förutsättningslös forskning. Lösningen på detta problem är antingen att medvetandegöra forskaren om detta och att på sätt verka för att forskaren deklarerar sina ingångspremissor, eller att hävda att vi inte kan nå några förklaringar. Den senare positionen grundas då på en hermeneutisk forskningstradition i vilken forskningen istället går ut på förståelse och inte på att söka orsaksförklaringar. Jag menar att den förra positionen är mer rimlig och att denna pragmatiska hållning inkluderar delar från den hermeneutiska

forskningstraditionen – forskaren har en förståelse och kan inte vara helt objektiv till det forskningsobjekt som han eller hon studerar.

Ett annat centralt metodproblem är sk unbiased inferences. "Unbiased estimates occur when the variation from one replication of a measure to the next is nonsystematic and moves the estimate sometimes one way, sometimes the other. Bias occurs when there is a systematic error in the measure that shifts the estimate more in one direction than another over a set of replications" (King et al 1994: 63). Det gäller alltså att undvika systematiska fel som leder slutsatserna i felaktig riktning. Ett klassiskt exempel på detta är den berömda telefonundersökningen i USA på 1930-talet (jag har hört historien av Elias Berg). Undersökningen syftade till att ta reda på hur folk skulle rösta vid 1936 års presidentval. Undersökningen var en telefonundersökning, dvs man ringde hem till folk och resultatet blev att den republikanske kandidaten framstod som en storfavorit. Problemet var emellertid att de som deltog i undersökningen hade telefoner, vilket uteslöt mindre bemedlade personer – man fick alltså inget representativt urval utan endast den mer välbärgade medelklassens röstuppfattning. I King et als bok exemplifieras problemet med att studera brittiskt valbeteende på söndagar eftersom konservativa väljare är mindre benägna att rösta på söndagar.

Avslutningsvis kan man konstatera att King et als bok handlar om olika forskningstekniker och om olika råd för att undvika allehanda metodologiska fallgropar. Boken är därför ganska tungläst och genererar knappast några intressanta diskussioner. Jens Bartelson menade vid ett seminarium att vi måste skilja mellan konsten och hantverket i forskningen. King et als bok handlar om hantverket – konsten tycks man överhuvudtaget inte fundera över. Forskare är oftast överens om vad ett gott hantverk är för något – det är om konsten vi tvistar. Konsten och hantverket är emellertid djupt sammanflätade med varandra. Forskning handlar i hög grad om intuition, nyfikenhet och konsten att ställa de intressanta frågorna – det kan ingen metodbok lära ut. Metodboken,

Designing Social Inquiry, fyller nog sitt syfte men den bör inte läsas av nyantagna doktorander. Risken finns nämligen att de får en alltför snäv uppfattning om vad forskning är för något och att man tappar bort det mest väsentliga – en period av ett sökande i den rika vetenskapsteoretiska litteraturen. De metodologiska "pekpinnarna" är först aktuella i ett senare skede av forskarutbildningen.

Ulrika Mörth

Noter

1. Lennart Lundquist skiljer mellan samhällslagar, samhällstendenser och samhällslikheter. Med samhällstendenser avses att aktörer och strukturer samverkar med varandra och aktörer socialiseras in i gemensamma handlingsmönster. Dessa handlingsmönster är alltså kontextberoende. Inom marxistisk forskning menar man att kapitalismen har en inneboende strukturell logik som tvingar människor att handla på ett visst sätt. Samhällslikheter handlar om att man jämför sociala fenomen som uppträder under olika tider och situationer med varandra. "Man ser likheter och skillnader mellan konkreta fall och bygger på grundval av dessa upp analogier, metaforer, idealtyper osv. vilka sedan konfronteras med konkreta fall" (Lundquist 1993 s 72-73). Dessa analogier existerar inte i verkligheten men kan fungera som ett heuristiskt hjälpmedel.

2. Nils Gilje och Harald Grimen skiljer text mellan orsaksförklaringar, funktionella förklaringar och ändamålsförklaringar (1992). En orsaksförklaring handlar om ett kausalitetsförhållande, dvs för att förklara en händelse hänvisas till föregående händelser som ledde fram till den aktuella händelsen. I en funktionell förklaring till ett fenomen hänvisas till efterföljande faktiska verkningar, dvs att fenomenet fyller en funktion. Denna förklaringstyp är dock mycket omdiskuterad. Med ändamålsförklaring menas att man förklarar enskilda individers handlingar genom att hänvisa till deras avsikter. En vanlig ändamålsförklaring är att förklara handlingar som ett resultat av rationella val. Förnuftet är instrumentellt eller strategiskt.

Referenser

- Almond, G. 1990: *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, London: Sage.
- Devine, F. 1995: "Qualitative Analysis", Marsh, D. & Stoker, G. (red), *Theory and Methods in Political Science*, London: Macmillan.
- Eckstein, H. 1975: "Case Study and Theory on Political Science", Greenstein, F. & Polsby, N. (red), *Handbook of Political Science*, Vol 7, Addison-Wesley Publishing Company.
- Gilje, N. & Grimen, H. 1993: *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*, Daidalos.
- Katzenstein, P. 1985: *Small States in World Markets*, Ithaca/London: Cornell University Press.
- Laitin, D. 1995: "Disciplining Political Science", *American Political Science Review*, Vol 89, Nr 2, s 454-456.
- Lundquist, L. 1993: *Det vetenskapliga studiet av politik*, Lund: Studentlitteratur.
- Rogowski, R. 1995: "The Role of Theory and Anomaly in Social-Scientific Inference", *American Political Science Review*, Vol 89, Nr 2, s 467-470.
- Sandholtz, W. & Zysman, J. 1989: "'1992': Recasting the European Bargain", *World Politics*, Vol 62, Nr 1, s 95-128.

FRANCESCO KJELLBERG – MARIT REITAN:
Studiet av offentlig politik – en innføring
Oslo: Tano 1995.

Studiet av offentlig politik, som handlar om vad det offentliga gör, varför det görs, vilka konsekvenser det får samt hur det skall bedömas, har utvecklats explosivt under de senaste 20 åren. Detta gäller inte bara vetenskap om implementering av offentliga åtgärder, användning av forskning i beslutsprocesser, budgetering och de offentliga finansernas expansion samt samspelet mellan den offentliga politikens innehåll och dess processer utan även forskning om offentliga styrmedel, utvärdering av offentliga reformer samt forskning om ledningsstrategier som målstyrning och resultatstyrning. Explosionen har dels gällt studier med ett generaliserande, teoretiskt syfte, dels undersökningar med ett normativt, praktiskt ändamål.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1996, årg 99 nr 4

Hittills har det funnits en skriande brist på goda nordiska läroböcker i detta ämne. Ett utmärkt försök att avhjälpa denna anmärkningsvärda lucka i litteraturen är *Studiet av offentlig politik – en innføring* (Oslo: Tano, 1995), författad av de båda oslostatsvetarna Francesco Kjellberg och Marit Reitan. Kjellberg, professor i statskunskap, är ett väl etablerat namn inom jämförande kommunforskning och studiet av offentlig politik. Han har också varit generalsekreterare för IPSA. Reitan, cand. polit., är trots sin ungdom känd i Sverige genom sin 1994 tillsammans med Jon Naustdalslid utgivna bok om forskningens roll i politik och förvaltning.

Läroboksskrivande i statskunskap är inte alltid ett mekaniskt upprepande av elementära insikter. Tvärtom innebär det ofta i vårt ämne teoriutveckling. Synteser i statskunskap är absolut nödvändiga för att ge överblick över forskningsfält och föra den pågående forskningen framåt. Detta gäller också i högsta grad Kjellbergs och Reitans bok, som håller hög teoretisk kvalitet och som just därför kommer att bli använd inte bara som läromedel utan också som teoretiskt översiktsarbete och därmed kommer att öva inflytande över disciplinens utveckling.

De båda författarna har valt att presentera fem specialområden: studiet av offentliga finanser, offentlig politik och intresseförmedling, typologiseringar av offentlig politik inklusive samband mellan innehåll och process, implementering av offentlig politik samt slutligen användning av forskning i politiska och administrativa beslutsprocesser. Dessutom finns ett kapitel om offentlig politik som studieobjekt. Boken är en gemensamhetsprodukt men där Reitan har skrivit kapitlen om offentlig politik och intresseförmedling och om användning av forskning och Kjellberg författat de övriga.

Författarna medger att de stått inför många utfordringar när det gällt att välja ut teman för boken. Med rätta påpekar de att många kommer att sakna en diskussion om offentliga styrmedel samt om utvecklingen inom evalueringsforskningen (9f). Men det finns också andra områden som inte är täckta. Ett sådant är

teorier om den politiska och administrativa dagordningen, ett fält som väl fortfarande knappast är lagt under plögen men där en uppodling synes vara på väg. Ett annat är teorier om hur det offentliga fattar beslut: den synoptiskt-rationella modellen, inkrementalismen eller trassla-sig-igenommodellen, mixed scanningmodellen och soptunnmodellen. Ett tredje är teorier om varför det offentliga ingriper och där huvudorden kan fångas i tre engelska E:n: efficiency, equity and externality.

Studiet av offentliga finanser, som ursprungligen var en tummelplats för ekonomer, har med tiden kommit att inta en betydelsefull plats i det statsvetenskapliga studiet av offentlig politik. Den viktigaste statsvetenskapliga frågan i detta sammanhang är och har varit om politik spelar någon roll för de offentliga finansernas utveckling (28ff). Märkligt nog har denna för statsvetare närmast självklara undran sällan spelat någon roll i tidigare forskning om den offentliga sektorns expansion.

Kapitlet inleds med bekanta tal över den offentliga sektorns snabba och kraftiga expansion i västliga länder. Frågan är hur långt vi förstår den offentliga verksamheten, om vi koncentrerar oss på budgetar. Kjellberg menar att finansieringen av offentliga utgifter är bara en aspekt på förhållandet offentligt/privat. Man bör åtminstone ta hänsyn till tre aspekter: vem som äger produktionsresurserna, hur styrningen sker samt vem som finansierar. Att likställa offentlig finansiering med hela den offentliga verksamheten är självfallet galet.

Sedan behandlar Kjellberg några klassiska teorier om de offentliga finansernas stigande betydelse: Wagners lag att ökningen är en naturlig konsekvens av ekonomisk tillväxt, Peacock och Wisemans trappstegsteori att offentlig finanser växer i samband med kriser och att de tenderar att stanna på den högre nivån även när krisen är över samt Musgraves differentierade förklaring att finanserna måste delas upp i investeringar, offentlig konsumtion och transfereringar samt att förklaringarna till var och en av dessa är olika. Detta är, menar Kjellberg, makroteorier, eftersom generella samfundsmässiga och ekonomiska strukturer uppfattas som drivkrafter. Mot dessa ställer

han mikroteoretiska tillnärmelser enligt vilka sökarljuset riktas mot beslutsprocesserna (46ff). Här uppmärksammar han budgeteringsteorier som inkrementalismen och den spelteoretiska skolan. Under den senare rubriken behandlas främst Niskanens teori om budgetmaximerande byråkrater.

För samtliga dessa teorier gäller att det politiska praktiskt taget helt lyser med sin frånvaro som förklaringsfaktor. Det är sociala och ekonomiska förhållanden som står i förgrunden. Kjellberg ställer därför frågan om politik överhuvudtaget spelar någon roll, om partier, politiskt deltagande och intresseorganisationernas stegrade närvaro överhuvudtaget har någon betydelse (51f). Han diskuterar därför i anslutning till Rokkan om införande av begränsad rösträtt, allmän rösträtt samt i en tredje fas massmobiliseringen av medborgarna har haft någon inverkan. Den politiska teorin säger här att expansionen av de offentliga utgifterna beror dels på en stark utvidgning av det politiska deltagandet samt på artikulering av nya fördelningshänsyn (54).

Kjellberg utvecklar vidare teorin om medianväljarnas betydelse samt om ideologiers styrande inverkan. Han gör en förtjänstfull uppsummering av teorierna i en tabell, som påvisar nio faktorer som kan påverka den offentliga sektorns tillväxt. Några reflexioner om vad som händer om tillväxten skulle plana ut och ersättas av en minskning avslutar avsnittet.

Nästa kapitel handlar om politik och intresseförmedling. Här gör Reitan en distinktion mellan makromodeller av intresseförmedling och sektoravgränsade perspektiv på intresseförmedling, vilken spontant slår en läsare som klagörande. Två makromodeller diskuteras: korporatismen och pluralismen. Den viktigaste kritiken mot dessa modeller är enligt författarinnan att de ligger på för hög abstraktionsnivå. En rad observationer har visat att det finns variationer mellan olika politiksektorer. De viktigaste relationerna utvecklas inte på generell nivå utan på sektornivå. Därför presenterar hon på ett mycket intresseväckande sätt teserna om segmentering, järntrianglar, politikgemenskaper och politiska subsystem.

Hon tar vidare upp saknätverk samt tankarna om förhandlingsekonomi och blandningsadministration. Hon går vidare och gör en genomgång av intresseförmedling i konkret norsk politik. Till sist försöker hon systematisera olika perspektiv under begreppet nätverk. Överhuvudtaget når hon en översikt över teoriområdet, som är välgörande klar och resonerande.

Ett annat värdefullt kapitel handlar om typologiseringar av offentlig politik. Det inleds med en diskussion om nyttan av typologier, vilket bl.a. motiveras med följande väl funna ord: "Å bruke en typologi betyr å klatre opp en abstraksjonsstige nettopp for å få fram et begrenset antall aspekter som har spesiell teoretisk betydning. En løsriver seg fra det empiriske mangfold til fordel for et stilisert bilde" (99). Sen följer ett avsnitt om kollektiva och individuella nyttigheter. Resten av kapitlet ägnas i huvudsak åt Theodore Lowis paradigmsamt hans tes att innehållet i den förda politiken bestämmer karaktären av de politiska processerna. För den som i likhet med författaren av dessa rader förtvivlat inför oklarheter i Lowis kategorier är det intressant att ta del av Kjellbergs dissekering samt att i ett sammanhang få klarhet över de vidareutvecklingar som gjorts, främst av Kjellberg själv samt av James Q Wilson. Kjellbergs eget bidrag väcker intresse, inte minst genom den sammansatta kategorin strukturell politik. Det hela avslutas med en avklarad diskussion av svagheter med en typologisk tillnärmelse. Begränsningarna är enligt författaren att kategorierna är statiska medan analysföremålet är dynamiskt, ett problem som gäller mycket av den statsvetenskapliga teoribildningen. Hur skall statsvetaren fånga dynamik och förändring? Helt klart är att hon inte kan göra som cirkushunden: "den graver gjerne ned benet under billettvognen i en by, og bruker så hele neste dag på å grave etter den under den samme vognen, men i en annen by" (127). Man håller gärna med Kjellberg om att varje forskare i offentlig politik bör ha ett redskap som heter politiktypologier i sin verktygslåda men att hon är en dålig hantverkare om hon enbart håller sig med detta redskap.

Det område som ställer de största kraven på författarna är troligen implementeringsforskningen. Att detta avsnitt också är det minst övertygande i boken kan inte skyllas på författaren Kjellberg utan på att denna subdisciplin kännetecknas av en betydande begreppsförvirring. Förvirringen beror på att fältet varit präglad av skarp polemik, särskilt av en skola som döpt sig själv till bottom-up och som kallat de förmenta motståndarna för top-down. När man betraktar denna polemik finns det anledning att göra några distinktioner.

Med rätta påpekar Kjellberg att det finns en grundläggande vardaglig tvetydighet i begrepp som implementering och genomförande. Ett genomföra en sak kan betyda sätta i verket men det kan också betyda förverkliga till exempel ett mål. Men att sätta en sak i verket behöver inte med nödvändighet leda till måluppfyllelse och häri ligger tvetydigheten. Vidare skulle nog många hävda att implementering per definition betyder att genomföra något, oavsett om det är en plan, en åtgärd, en reform eller ett program. Men många förnekar detta och hävdar att implementering är en sömlös väv utan klar utgångspunkt och slutpunkt. Implementering blir närmast liktydigt med en fullständig politikprocess.

En distinktion som jag inte kan se att Kjellberg heller gör men som jag föreslår att han skall göra i nästa upplaga är mellan implementering ex ante och implementering ex post. När en del tidiga författare som exempelvis Hargrove, Elmore och Allison talat om implementering som "den felande länken" eller "det felande kapitlet" i policyanalysen har de avsett implementering ex ante. Innan en politik beslutas bör den också utsättas för en implementeringsanalys för att avgöra hur den skulle kunna implementeras eller hur den bäst skulle kunna implementeras. När Elmore skilde mellan kartläggning bakåt och kartläggning framåt och föredrog det förre så menade han att beslutsfattare innan de fattade ett beslut som senare skulle genomföras så borde de i förväg tänka igenom hur implementeringsprocessen skulle eller borde kunna gestaltas för att bästa faktiska resultat skulle kunna uppnås och därvid börja vid det tänkta utfallet och arbeta sig

uppåt i den tänkta styrkedjan, inte i programmet och arbeta sig stegvis neråt. Det var för dessa författare inte fråga om att i efterhand empiriskt studera hur implementeringsprocesser faktiskt ägde rum utan i förväg tänka igenom olika sätt för hur de *normativt* borde gestalta sig i syfte att välja ett eller några av de olika tänkbara alternativen. Efterföljare som diskuterat implementering missar nästan alltid denna enkla punkt. De uppfattar Elmore, Hargroves och Allison's bidrag som påståenden om hur implementering faktiskt gestaltar sig. En annan fråga blir därmed om deras normativa ex-anterekommendation verkligen är den bästa vägen.

Av det nyss sagda framgår också att man tydligt bör hålla i sär implementeringsanalys som empiriskt verksamhet och som normativ. Det senare spørsmålet hur genomförandeprocesser lämpligast bör organiseras för att ge bästa resultat måste troligen besvaras olika för skilda typer av politik. Statens utbetalning av pensioner bör implementeras hierarkiskt medan statens forskningspolitik måste implementeras med stort svängrum för lokalt inflytande, för att ta två exempel. Troligen skulle typologier över offentlig politik kunna användas för att diskutera frågan om olika implementeringsstrategiers normativa lämplighet.

Ytterligare en distinktion med relevans för botten-opp/toppen-nerdiskussionen är skillnaden mellan två olika metodologiska rekommendationer. Den ena säger börja i toppen, den andra börja i botten. Det torde bland annat vara denna distinktion som Kjellberg tar fasta på när han skiljer en beslutsorienterad tillnärkelse från en processororienterad.

En bättre utväg än att fördjupa sig i polemiken mellan förespråkare för uppifrån och ner och nerifrån och upp vore att ange de faktorer, som empiriskt visat sig kunna inverka på utfallet av en offentlig politik och helst göra detta på ett så sparsmakat sätt som möjligt. Personligen kan jag inte se att det är särskilt kontroversiellt för en statsvetare att intressera sig för problemet om politik har någon betydelse och att därvid ställa frågan om ett program, en reform eller en åtgärd på exempelvis global nivå, EU-nivå, nationell nivå eller lokal nivå

får några konsekvenser lokalt ute i samhället. Att ställa denna fråga är ju inte detsamma som att besvara den med att politik, dvs. toppen, har inverkan. Det är ju just denna sak som skall undersökas empiriskt. Å andra sidan är det heller inte särskilt kontroversiellt att undersöka hur aktörer i lokala territorier löser problem som de ställs inför oavsett om dessa har med någon förd politik eller inte att göra. Att det för en statsvetare även i det senare fallet är särskilt intressant att undersöka inverkan av politiska eller administrativa åtgärder är väl närmast en självklarhet men att ställa denna fråga är ju inte liktydigt med att besvara den med ett ja. Tvärtom är det väl så att det mesta av implementeringsforskningen tycks ha visat att politiska åtgärder under implementeringen bär iväg i andra riktningar än avsett men att detta kan vara både på gott och ont.

Vid sidan av kapitlen om typologier och implementering känner sig anmeldaren mest hemmastadd i avsnittet om kunskapsanvändning, författat av Reitan. Även detta kapitel håller god standard. Här diskuteras främst instrumentell, upplysande, strategisk samt symbolisk användning av forskning, allt välbekanta kategorier för den som intresserat sig för användningsfrågan i samband med exempelvis utvärdering av offentlig politik. I anslutning till Björn Wittrock diskuterar hon också fyra delvis andra modeller av forskningsanvändning: upplysningsmodellen, den teknokratiska modellen, ingenjörsmodellen och det klassiska byråkratiska modellen. Möjligen skulle detta avsnitt må väl av en distinktion mellan forskning som process och forskning som resultat. Symboliskt bruk av forskning verkar har mer att göra med användning av forskningsprocesser för att ge intryck av rationalitet än faktiskt bruk av de resultat som kommer fram genom dessa processer. Författarinnan har rätt i att användning av forskning och inte minst användning av utvärdering blivit ett stort empiriskt kunskapsområde inom den offentliga politiken. Hon påpekar också helt riktigt att detta problem inte bara har med synen på forskning att göra utan även med uppfattningar om hur organisationer fattar beslut samt hur samverkan mellan forskning och

mottagande organisationer går till. Om denna forskning skall komma vidare måste den enligt min uppfattning ägna större uppmärksamhet åt de beslutssituationer som den mottagande organisationen står inför. Organisatoriska beslutsteorier måste föras in i studiet av kunskapsanvändning. Vidare torde här litteraturen om organisatorisk inläring ha en del att ge.

I boken som helhet läggs tonvikten på amerikanska bidrag, vilket är naturligt med tanke på utvecklingen, och norska bidrag vilket är naturligt med tanke på författarnas miljö och syftet med boken. För en nordisk läsare är det faktiskt mer intressant att få en översikt över den livliga norska forskningen om offentlig politik och offentlig organisering, eftersom

den trots den geografiska närheten tenderar att vara mer okänd.

Allt i allt är det en nyttig och teoretiskt givande översikt som Francesco Kjellberg och Marit Reitan har komponerat. Boken kännetecknas av författarnas närmast Popperska trängtan efter att göra behandlade teoretiker rättvisa genom att bygga upp positioner som sedan blir värda att attackera. Den präglas av klarhet och överblick över ämnesområdet samt är välgörande fri från jargong och personliga, aparta infallsvinklar. Skriften rekommenderas livligt för bruk även vid svenskspråkiga högre lärosäten.

Evert Vedung

Till redaktionen insända skrifter

- Gie van den Berghe, ed, 1996. *Au camp de Flossenbürg (1945)*. Bryssel. Commission Royale d'Histoire.
- Ian Cameron – Alessandro Simoni, ed, 1996. *Dealing with Integration. Perspectives from seminars on European Law 1995-1996*. Uppsala: Justus.
- GRUS nr 50 1996. Modernitet og fællesskab. Demokrati. Deliberation.
- Lena Jonson, 1996, Ryssland och OSS. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 11 1996.
- James M Murray, ed, 1996. *Notarial Instrument in Flanders between 1280 and 1452*. Bryssel. Commission Royale d'Histoire.
- Jakub Swiecicki, 1996, Östersjön – säkerhet och samarbete. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 12 1996.
- Ulf Torgersen, 1996. *Belønning – Behov – Nytte. Til-delingsordninger*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Øyvind Østerud, 1996. *Invitasjon til statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

- Walter Korpi är professor vid institutet för social forskning i Stockholm.
- Fil dr Maivor Sjölund arbetar vid Högskoleverket.
- Lena Halldenius är verksam vid filosofiska institutionen i Lund.
- Docent Anders Biel, fil.lic. Daniel Eek och professor Tommy Gärling är verksamma vid psykologiska institutionen i Göteborg.
- Isabell Schierenbeck är verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.
- Dag Anckar är professor i statskunskap vid Åbo Akademi.
- Erik Damgaard är professor i statskunskap i Århus.
- Kjell Goldmann är professor i statsvetenskap i Stockholm.
- Michael Bratton är professor i political science vid University of Michigan.
- Evert Vedung är professor i statsvetenskap, särskilt bostadsforskning, i Gävle.
- Fil dr Ulrika Mörth är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.