

Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen

AV JOHAN P. OLSEN

Utfordringene

Statsvitenskapen som teoretisk basert empirisk disiplin står overfor to store utfordringer. Den ene har sitt utspring i den interne utviklingen i disiplinen, hvor hovedtendensen er økende fragmentering, mangel på teoretisk kjerne og faglig identitet. Den andre ligger på det praktisk-politiske plan og sammenfattes i utsagn om "velferdsstatens krise".

FRAGMENTERING. I første nummer av *Scandinavian Political Studies* konstaterte Jan-Magnus Jansson at det ikke engang var tilnærmet enighet blant statsvitere når det gjaldt disiplinens mål og metoder (Jansson 1966). Utsagnet var ikke sensasjonelt. Det samme har vært sagt siden den moderne statsvitenskapen begynte å ta form (Smith 1886). Statsvitenskapen har i hele sin nyere historie vært et fag på leting etter en identitet. Håpet om å utvikle en teoretisk kjerne har likevel vært større i noen perioder enn i andre og aspirasjonene nådde en topp på 1960-tallet under "the behavioral revolution".

Allerede i 1958 hevdet V O Key at adferdsrevolusjonen ville virke integrerende. Statsvitenskapen ville få "an intellectual unification of all its elements" (Key 1968:964). Dahl erklærte i 1961 seieren for vunnet, men understreket samtidig adferdsrevolusjonens heterogene karakter (Dahl 1961). Nok en gang ble det gjort forsøk på å gå opp grensene mot andre disipliner (Lipset 1969). Det var en viss frykt for fagets enhet og identitet (Eulau og March 1969:7, 11) og Truman (1965) snakket om en faglig kakafoni. Men grunntonen var optimistisk. Statsvitenskapen ble beskrevet som en veletablert disiplin i hurtig forandring og med lovende fremtidsutsikter (Eulau og March 1969). Det var godt håp om å skape en selvstendig disiplin og en empirisk basert politisk teori (Cnudde og Neubauer 1969, Easton 1966, 1968, Pool 1967).

Idag må vi konstatere at optimismen var over-

drevet og at fragmenteringen er større enn noen gang. Eldre retninger overlevde (Hyneman 1959, Charlesworth 1966). Adferdsrevolusjonen utviklet gjennom låning fra nabodisiplinene, et mangfold av spesialiteter, tilnæringsmåter og analyseskjemaer. Og angrepene mot "behavioralismen" lot ikke vente på seg (McCoy og Playford 1967). I 1969 erklærte Easton (1969) at en postbehavioral revolusjon var under veis, med krav om relevans, samfunnsnytte og handling. Men i mange tilfelle bidro interessen for policy-analyse til økt spesialisering og sektortilknytning, og til svekket interesse for en enhetlig teori som kjernen i faget (Gunnell 1983:27).

Resultatet er teoretisk forvirring. Nesten tyve år etter at den behavioralistiske revolusjon ble erklært for vunnet, sies det at faget fortsatt er i en pre-behavioralistisk fase (Wahlke 1979). Mens disiplinens ledere det ene året mener at man står overfor en ny era som vil gjøre statsvitenskapen mer enhetlig (Miller 1981); understrekes det året etter hvor svakt fundert de fleste grunnleggende antakelser og funn er (Lindblom 1982). Hovedtendensen er imidlertid pessimisme og små teoretiske aspirasjoner. "Handbook of Political Science" slår fast at disiplinen er heterogen og dårlig definert, at det ikke finnes noen samlende referanseramme eller organiserende prinsipp, og at boken ikke vil endre dette faktum (Greenstein og Polsby 1975). Aspirasjonene er ikke høyere i det siste forsøket på å gi en oversikt over amerikansk statsvitenskap (Finifter 1983). Man gir opp å foreta en teoretisk strukturering og inviterer høystatuspersoner til å skrive om det de synes er viktig (Greenstein og Polsby 1975:vii, Gunnell 1983:5).

Utviklingsmønsteret fra USA finnes igjen i andre land, også de nordiske (Andrews 1982, Vedung 1983). I 1969 slo Allardt fast at adferdsrevolusjonen var gjennomført, selv om det fortsatt fantes lommer av det han kalte irrasjonell opposisjon

(Allardt 1969:12). En oppsummering i 1977 viste imidlertid at man fortsatt sto uten en enhetlig teoretisk kjerne; at få studier startet med teoretisk baserte begreper; og at det var et betydelig gap mellom datatilfang og teoribygging (Anckar 1977, Kuhnle og Rokkan 1977, Nannestad 1977, Rokkan 1977; Ruin 1977). Sektororientert forskning basert på kortsiktige politiske prioriteringer har svekket interessen for generell teori (Eliassen og Pedersen 1984), og statsvitenskapens identitet i den post-behavioralistiske fasen er uklar (Berndtson 1975:178–179).

Det er imidlertid ingen grunn til pessimisme. Statsvitenskapen har i etterkrigstiden hatt solid fremgang, både når det gjelder omfang og kvalitet. Hovedproblemet er disiplinens fragmentering, og den politiske utvikling gjør problemene stadig mer alvorlig.

VELFERDSSTATENS KRISE. Etter en periode med sterkt vekst i den offentlige sektor, tro på styring og planlegging, og forsøk med nye former for deltakelse og representasjon, er de mest utviklede velferdsstatene nå preget av tvil og omprøving. Påstander om *systemsvikt* kommer ikke bare fra akademikere og opposisjon, men fra regjeringshold. Det stilles spørsmål om velferdsstaten bidrar til å skape velferd. Og oppmerksomheten rettes i økende grad mot behovet for langsiktige strukturerendringer heller enn kortsiktige sparings- og effektiviseringstiltak.

Reformønsker har vært begrunnet med at velferdsstaten prøver å oppnå mange og inkonsistente ting samtidig, slik at tiltak motvirker hverandre. Offentlige tjenester er lite effektive og dyre, men de underprises slik at det skapes overforbruk. Forvaltningen mangler insentiver til nytenkning og omstilling. Det legges liten vekt på å forutsi, dokumentere og etterprøve effektene av tiltak, og læringsevnen er dårlig. Staten, særlig byråkratene og ekspertene, er for mektige. Den personlige frihet og utfoldelse er i fare. De politisk-administrative elitene er lite representative i sin sammensetning og de er lite lydhøre. Regler og organisasjonsmønstre er så kompliserte at folk med få ressurser blir tapere. Folkevalgte organer og politiske partier er svake i forhold til organiserte interesser og aksjonsgrupper. Sektor- og særinteresser dominerer over helhetsinteresser. Velferdsstaten mangler evne til å utjevne fordelingen av goder og byrder.

Løsningsforslagene omfatter ønsker om privatisering, deregulering, betaling for offentlige tje-

nester og revitalisering av samfunnsgruppers evne til kollektiv problemløsning utenfor den offentlige sektor. Men det kreves også re-parlamentarisering og styrking av de institusjoner som ivaretar fellesinteresser og samordningsoppgaver; en neddemping av den rollen organiserte samfunnsinteresser spiller i utformingen av den offentlige politikken; og at lederroller, belønningsformer, rekutterings- og karrieremønstre må endres.

Hensikten her er ikke å ta stilling til krisedefinisjoner eller løsningsforslag, men å illustrere at søkelyset nå rettes mot forholdet mellom *velferdsstat* og *velferdssamfunn*. Dette er spørsmål en fragmentert statsvitenskap er lite egnet til å ta opp. For å møte utfordringene er det nødvendig å gjenreise interessen for en *samlende* teoretisk forståelse av politikken organisering, virkemåte, effekter og utviklingstendenser. Dette kan ikke skje gjennom låning fra andre disipliner. Statsvitenskapen må søke tilbake til grunnleggende problemstillinger i politisk teori. Den må bli seg mer bevisst de forskyvninger som har skjedd i fagets teorigrunnlag i etterkrigstiden; og den må utvikle synteser mellom klassiske problemstillinger og moderne empirisk forskning. Det er illusorisk å tro at statsvitenskapen kan (eller bør) samles om *ett* perspektiv eller *en* begrepsramme. Siktemålet må være å sikre pluralisme, men hindre ytterligere fragmentering, ved å få igang en teoretisk orientert debatt om hva som samler og hva som skiller ulike retninger og tradisjoner. Mitt forsøk på å gi et slikt bidrag tar utgangspunkt i et ny-institusjonalistisk perspektiv (March og Olsen 1984a, Olsen 1983).¹

Visjonen om en politisk orden

Vestlig politisk teori har tradisjonelt understreket betydningen av en politisk orden som grunnleggende for et godt samfunnsliv. Visjonen har vært at det kan utvikles et politisk fellesskap bygd på oppfatninger om hva som er rettferdig styre og et godt samfunn; og at man kan mestre fysiske og sosiale omgivelser og påvirke sin egen velferd gjennom politisk organisering. Den politiske orden tillegges en organiserende og styrende rolle. Den skal ikke bare *gjenspeile*, men ordne, forme og utvikle samfunnet. Gjennom politisk lederskap og visjoner om det som *kunne være* skal den politiske orden bidra til intellektuell og moralsk utvikling (Wolin 1960).

Forestillingen om en politisk orden basert på institusjoner kan ses i motsetning til det ideelle anarki – et samfunn av ikke-konkurrerende indi-

vider bundet sammen av solidaritet og spontant samvirke og uten noe statsapparat. Den kan også ses i motsetning til personlig eller idiosynkratisk styre, og styre bygd på ren makt og interessekamp. En politisk orden gir et *rammeverk* for konfliktløsning og styring. Den definerer de viktigste styringsorganene, hvordan de oppstår og endres, forholdet mellom dem, og forholdet mellom styringsorganene og den enkelte statsborger. Institusjonene forvalter autoritet og makt, men også kollektiv visdom og etikk. De gir fysiske, kognitive og moralske rammer for samhandling: kapasitet for intervensjon; begrepsmessige linser til å observere gjennom; dagsorden, hukommelse, rettigheter og plikter, oppfatninger om hva som er rettferdig; og symboler man kan identifisere seg med.

Den politiske orden organiseres rundt det som angår alle, og som alle skal ha innsikt i og innflytelse over (Rokkan 1957, Wolin 1960). Kravet om offentlig begrunnelse for vedtak står sentralt og påvirker de måtene beslutninger treffes på. Offentlighet fører til vurderinger; vurderinger krever utvikling av offentlige standarder; politikken åpnes for appeller til fornuft; og adlyding knyttes til i hvilken grad regler og ordninger kan forsvares ut fra offentlige standarder (Selznick 1968:53–54, Habermas 1975). I et åpent ordskifte med appell til fellesskapsverdier er det viktig å ha gode argumenter, ikke bare ressurser å sette bak argumentene. Politikk er en spesiell form for menneskelig samkvem (Crick 1982).

Utvikling av et politisk fellesskap betyr ikke fravær av motsetninger. Politikk er strid om hvilken retning samfunnsutviklingen bør få. Men det er strid innen visse rammer. Politikken ligger i skjæringsflaten mellom fellesskap og særinteresser, og mellom kortsiktige og langsiktige interesser hos den enkelte gruppe. Gjennom kodifisering av regler for adferd kan man binde seg selv (og andre) og ivareta langsiktige interesser (Elster 1979). Den politiske orden øker dermed sjansene for at et samfunn skal være i stand til å leve med spenninger og uenighet, slik at motsetninger ikke fører til konflikt i betydningen sammenbrudd av standardprosedyrer (Wolin 1960).

Ideene om en politisk orden basert på institusjoner har hatt en beskjedne plass i den empiriske orienterte statsvitenskapen de siste 30 årene. Behavioralismen gjorde institusjonalismen til høggestabbe. Den ble stemplet som gammeldags og som et tilbakelagt stadium (Easton 1968, Eulau og March 1969). På IPSA-konferansen i 1969 for-

søkte Friedrich forgjeves å skape ny interesse for det institusjonelle perspektivet, men de siste årene har det vært mange tegn til en ny-institusjonalisme.² Det er fortsatt uklart om, og hvordan, denne retningen vil utvikle seg. Som et bidrag til en mulig avklaring vil jeg se på noen implikasjoner av et ny-institusjonelt perspektiv når det gjelder analysefokus, analysenivå, oppfatninger om det politiske menneske, institusjoner, politikken-effekter og endringsforløp.

Analysfokus: Hva skal studeres

Statsvitenskapen er ofte blitt karakterisert ut fra *hva* den studerer og historisk har utgangspunktet vært de politiske institusjonene. I en oversiktsartikkel i *Encyclopedia of the Social Sciences* i 1932, trykt på nytt i 1967, skrev Heller at

"Political science, without a theory of the state either explicitly or implicitly assumed is basically unthinkable. If political science aspires to scientific validity it must endeavor to employ the terms state, law, state power, constitution, sovereignty, territory, people and the like as clear and unequivocal concepts" (Heller 1932, 1967:210).

Kontrasten til den *International Encyclopedia of the Social Sciences* som kom i 1968 er dramatisk. Den institusjonelle tilnæringsmåte ble her levet liten ære. Staten hadde mistet sin plass som et sentralt begrep (Watkins 1968:154), og begrepet var unyttig for analytiske formål (Easton 1968:283). Dette var et syn Easton hadde argumentert for allerede i 1953:

"Basically the inadequacy of the state concept as a definition of subject matter stems from the fact that it implies that political science is interested in studying a particular kind of institution or organization of life, not a kind of activity that may express itself through a variety of institutions" (Easton 1953:113).

Politikk ble nå et aspekt ved kollektive beslutninger i alle sosiale sammenhenger – fra familier til internasjonale organisasjoner (Easton 1981, Eulau og March 1969:14). Statsvitenskapen skulle studere den autoritative fordeling av verdier i samfunnet (Easton 1965), eller makt, autoritet og styring (Dahl 1963), uansett institusjonell kontekst. Argumentasjon mot en slik sublimering av politikken, og for å beholde det klassiske politikkbegrepet (Wolin 1960), hadde liten effekt.

I Norden konstaterte Rasmussen at det passet

dansk statsvitenskap bra at "staten" forsvant fra den statsvitenskapelige sjargong. Den nye systemtankegangen var helt overlegen enhver definisjon basert på ideer om staten, statsautoritet eller statens monopol på tvangsmakt (Rasmussen 1970:15). Berndtson mente imidlertid at det var mange som aksepterte behavioralismens vitenskapelige prinsipper uten å forstå dem, og de fortsatte gjerne med den forskning de var vant med (Berndtson 1975:175). Nannestad (1977) var også i tvil om implikasjonene for praktisk forskning, og Anckar (1977) og Ruin (1977) observerte at interessen for institusjonene som fokus for statsvitenskapelig forskning langt fra var død. Typene institusjoner man studerte ble utvidet – fra staten til andre offentlige institusjoner, politiske partier og interesseorganisasjoner. Det skjedde også en dreining fra elitestudier til studier av masseadferd (Rokkan 1970). Men statsvitenskapen bevegde seg sjelden bort fra de politiske institusjonene for å studere økonomiske, sosiale og kulturelle institusjoner.

Ut fra et ny-institusjonalistisk perspektiv er det mindre viktig å diskutere disiplinens yttergrenser – hva statsvitere *kan* studere – enn å slå fast at statsvitenskapen har et *særlig ansvar* for å analysere de politiske institusjonenes oppbygging, virkemåte, effekter og utviklingstrekk. Truman (1965:866) hadde rett i at den behavioralistiske kritikken ikke gikk på *at* man studerte politiske institusjoner – det var vanskelig å tenke seg en statsvitenskap uten slike studier. Kritikken var først og fremst rettet mot *måten* man gjorde det på.

Analysenivå: Hvordan forklare

Presisering av analysenivå og de måter observerte fenomener forklares på, er et viktig kjennetegn ved en disiplins utviklingstrinn. Den institusjonelle tilnæringsmåten så staten som unik, suveren og autonom (Eckstein 1979, Heller 1932). Politikk og politiske institusjoner preget samfunnsutviklingen og satte rammer for den enkeltes og gruppers muligheter til å forfølge sine interesser. Behavioralismen var kritisk til å avgrense visse institusjoner som studieobjekt blant annet fordi det ikke hadde ført til en empirisk basert teoretisk *forståelse* av de politiske fenomener. Forskjellene mellom statsvitenskapen og de øvrige samfunnsfagene ble dempet. Statsvitenskapen ble sett som den minst utviklede disiplinen og den kunne derfor tjene på å låne fra andre (Easton 1966). Låningen ga verdifulle impulser, men den førte også

til viktige vridninger i statsvitenskapens teori-grunnlag. Politikk ble sett som et biprodukt mer enn en selvstendig forklaringsfaktor. Forklaringene ble kontekstuelle og lokalisert på samfunnsnivå eller de ble reduksjonistiske og plassert på individnivå.

KONTEKSTUALISME: Mens et institusjonelt perspektiv forutsetter differensiering av en politisk orden fra resten av samfunnet, ser kontekstualismen politisk liv som et speilbilde av omgivelsene. Politikken reflekterer fysiske omgivelser, geografi og klima; teknologi, økonomiske forhold og utvikling; sosiale klasser og lagdeling; demografi og etnisitet; eller språk, kultur, religion, ideologi. De politiske institusjonene tillegges liten eller ingen forklaringskraft. Politikken ses ofte som irrelevant. I beste fall registrerer den det som skjer.

Allerede i sin presidentadresse til APSA i 1921 sa Merriam at teorien om politikk måtte endres slik at den kunne gjenspeile den moderne doktrine at politiske ideer og systemer er biprodukter av sine omgivelser (Merriam 1921). Historiske erfaringer – spesielt at Weimar-republikken med sine nøye uttenkte politiske institusjoner ikke kunne stå mot økonomiske og sosiale kriser – bidro til å forsterke tiltroen til økonomiske og sosiale forklaringsfaktorer (Eckstein 1963). Kontekstualismens gjennombrudd i statsvitenskapen er imidlertid knyttet til at sosiologien ble det store forbildet.

Det fantes advarende røster. Paige (1966) og Sartori (1969) oppfordret til gjenoppdaging av politikken. Allardt var overrasket over at statsvitene aksepterte sosiologenes tendens til å redusere politikken til sosial struktur og sosiale grupper, og han spådde at hvis tendensen fortsatte, ville statsvitenskapen miste sin identitet. Det paradoksale var at mange studier viste at politisk organisasjon og tradisjon hadde en selvstendig effekt, men at dette gjerne ble utelatt fra modellene (Allardt 1969:13). Advarslene ble i liten grad fulgt. I stedet for å søke til politisk teori, ble det lånt fra sosialpsykologi og mikroøkonomi.

REDUKSJONISME: Debatten om forholdet mellom institusjonene og de som bemanner dem, har stått sentralt i statsvitenskapen. Er det viktigst å utvikle de rette institusjonene eller å finne de riktige styrerne (Wolin 1960:388–390). Siden Platon har det vært lagt vekt på å velge og trene de riktige styrene, men ut fra et institusjonelt perspektiv vil man være mer opptatt av *styringsformene* enn av *hvem* som styrer. En politisk orden er en

samling institusjoner, regler og roller som er relativt uavhengige av idiosynkratiske preferanser og forventninger, og dermed av at enkeltpersoner skiftes ut. Institusjonalistene ble da også beskyldt få å reifisere institusjonene; for å analysere dem på en "livløs måte"; og for å betrakte menneskene som passive – uten motiver, personlighet og følelser (Easton 1953:152, 183, 202).

Understrekingen av individet som analyseenhet var en reaksjon på en overdreven formalisme, men den var også motivert av de nye analysemulighetene utviklingen av EDB og statistikk ga samfunnsfagene. Mulighetene for kvantifisering og maskinell databehandling var mindre i studier av staten, byråkratiet og partiene enn i studier av masseadferd. Og det var ved å bruke slike metoder og data statsvitenskapen kunne nærme seg de andre adferdsfagene i vitenskapelighet (Eulau og March 1969:6).

Problemet var selvsagt ikke at man studerte individuell adferd, men at man i så stor grad gjorde det uten å bruke de institusjonelle rammene som forklaringsfaktor. I stedet ble institusjonene analysert som aggregater av mikro-adferd og trekk ved de enkelte deltakere. En tid så det ut til at mikro-analyse skulle fordrive institusjonsanalyse på makro-nivået (Miller 1981:11), særlig etter at statsvitene begynte å se økonomenes teorier og begreper som bedre egnet enn sosiologenes. Politiske ledere ble produsenter og statsborgerne konsumenter (Mitchell 1967). Økonomiske teorier om kollektive valg har da også fått en sentral plass i statsvitenskapen. Ut fra forutsetninger om eksogent gitte deltakere, alternativer, preferanser og ressurser formuleres politikken som et aggregeringsproblem: Hvordan identifisere ekvilibrium mellom preferansene, eller – hvordan komme fra individuelle rangeringer til kollektive valg (Elster 1983, Riker 1983).

Nyinstitusjonalismen kan ikke falle tilbake til forestillingen om den suverende og autonome stat, men den kan heller ikke akseptere ensidige kontekstuelle og reduksjonistiske tolkninger av politisk liv. Teoriene må åpne for samspillet mellom politiske institusjoner, det samfunn de virker i og personfaktorer. Statsvitenskapen må ha et særlig ansvar for å analysere hvordan politiske institusjoner genererer eller hindrer samfunnsendring, og hvordan de påvirker de enkelte deltakeres preferanser, forventninger og ressurser. Det fordrer en revurdering av statsvitenskapens institusjons- og aktørsyn.

Institusjonsbeskrivelse

Institusjonalismen forutsatte at politisk liv kunne forstås ut fra kunnskaper om lovregler og statens formelle organisasjon. Antakelsen om en stram sammenheng mellom formelle regler og faktisk adferd gjorde det unødvendig å studere selve adferden. Avvik fra de formelle reglene ble ofte betegnet "korrupsjon" (Whyte 1943:694). Behavioralistene ønsket å finne alternativ til denne formalismen (Friedrich 1963:70). Kravet om "realisme" bygde på skepsis til at papirregler kunne organisere og styre folks adferd (Easton 1953:156). Man måtte søke etter "bakenforliggende" årsaker. Resultatet var at man undervurderte betydningen av regler og formelle organisasjonskart; eller man definerte adferd styrt av disse som jus eller administrasjon og derfor statsvitenskapen uvedkommende.

Nyinstitusjonalismen må gjenreise interessen for formell organisasjon og formelle regler, men den må også utvikle nye, teoretisk interessante måter å beskrive og analysere institusjonene på. I søkingen etter organiserende prinsipp må man interessere seg for institusjonenes *fysiske* (Pfeffer 1982:260–271, Davis 1984) og *demografiske* strukturer (March og March 1978, McCain et al 1983; Pfeffer 1983). Man må analysere den enkelte institusjons *historiske* utvikling og fremveksten av *personlige nettverk* (Granovetter 1984). Det må legges stor vekt på den ordnende effekten av *temporale* strukturer og politikkens tunge tidsrytmer, som fastlegger tidspunkt for valg, parlamentssessjoner, landsmøter og budsjetter (Torgesen 1984), og som gjør at beslutninger, deltakere, problemer og løsninger knyttes sammen gjennom sin samtidighet (Cohen, March og Olsen 1972, March og Olsen 1976, 1984b).

Institusjonene kan også studeres som *normative* ordener som fastlegger status til interesser og mål, ideer og handlemåter, grupper og enkeltpersoner; og som skaper adferd drevet av moralske forpliktelser og ikke av egeninteresse (Berki 1979, Waterstone 1966). Kravet om at statsvitenskapen skulle overlate etikken til filosofene (Whyte 1943:697), førte til en undervurdering av de politiske institusjonenes verdiladede karakter og til et behov for å reintegrere studiet av politisk adferd og politiske verdier (Johnson 1975). En fornyet interesse for politikkens moralske basis og for betydningen av legitimitet og tillit i politikken, forsterker dette behov. På tilsvarende måte må ny-institusjonalismen interessere seg for *kognitive* strukturer eller "rådende tenkemåter" i de politis-

ke institusjonene, for eksempel de antakelser som ligger under makro-økonomiske beslutnings- og planleggingsmodeller. Endelig må institusjonene studeres som *symbolske* ordener. Symboler, myter, drama, ritualer og seremonier har en betydelig evne til å skape orden og mening, ikke bare i esoteriske samfunn, men også i moderne velferdsstater (Allaire og Firsirotu 1984, March 1981 (a), March og Olsen 1976, Meyer og Rowan 1977, Olsen 1970, Pfeffer 1981, Pondy 1978).

Ny-institusjonalismen må utvikle teoretiske ideer om hvilke organiserende prinsipper den politiske ordenen bygger på; og det er grunn til å tro at det trenges en multistrukturell teori, ikke en teori som ensidig fokuserer ett ordnende prinsipp. Det formelle-legale bilde med vekt på suverenitet, hierarki og legalisme som den tradisjonelle institusjonalismen tegnet (Waldo 1975:31), må også konkurrere med forestillinger om gjensidige avhengighetsforhold mellom stat og samfunn; den offentlige sektor som en samling mer eller mindre løst koblede småkongedømmer; og lover som ett av mange virkemiddel. For å fange opp denne kompleksiteten er det nødvendig å revurdere det aktørsyn analysene baseres på.

Aktørsyn: Det politiske menneske

Et institusjonell perspektiv forutsetter at det er vanskelig å si hvordan folk vil opptre i en institusjonalisert kontekst ut fra hvordan de handler i en ikke-institusjonalisert kontekst. Viktige politiske institusjoner har sin bakgrunn i forsøk på å begrense fyrstens frihetsgrader, forhindre tilfeldig inngripen og beskytte borgerne mot fyrstens innfall og egeninteresser. Etterhvert som fyrsten ble erstattet med moderne styre, ble en av institusjonenes oppgaver å sette grenser for den frie utfoldelsen for både menige statsborgere og eliter.

Dette synet på det politiske menneske som en aktør som kan forfølge (egen)interesser, verdier og synspunkter innenfor en ramme av distinkte politiske normer og regler, ble i løpet av adferdsrevolusjonen langt på vei erstattet enten av en sosiologisk aktørmodell preget av sosial determinisme og fravær av valgmuligheter; eller en økonomisk aktørmodell hvor handlinger er et resultat av kalkulert egeninteresse. Statsvitenskapen har i mer beskjeden grad tatt opp i seg ideer om biologisk determinisme – forestillinger om at adferd er preprogrammert som hos andre dyrearter, og ikke styrt av normer, mål og kognitive prosesser (Wahlke 1979).

Ny-institusjonalismen kan ikke velge mellom et aktørsyn som forutsetter sosial eller biologisk determinisme, og et som forutsetter maksimering av egeninteresse. Det politiske menneske er mer komplisert og bærer i seg et repertoar av handlingslogikker, medlemskap og identifikasjoner. Det gjelder for, det første, spenninger mellom interesse-logikk, instinkt-logikk og norm-logikk basert på moralske følelser og oppfatninger om hva som er rett og rettferdig. For det andre gjelder det spenninger mellom identifikasjon med et politisk fellesskap og identifikasjon med et betydelig antall store og små kollektiver. Det politiske menneske *kan* handle ut fra interesser, instinkter og normer forankret i et politisk fellesskap, men også ut fra interesser, instinkter og normer forankret i andre politiske, økonomiske eller sosiale kollektiver. Og dette skaper et spenningsfelt mellom rett og makt, fellesskap og særinteresser, egeninteresser og altruisme.

En implikasjon er at det politiske menneske er mer plastisk og mindre konsekvent enn forutsatt av modeller basert på sosial- og biologisk determinisme eller individuell nyttemaksimering. Mange politiske roller stiller da også krav om at innehaverne skal ivareta ulike logikker, for eksempel at byråkrater skal være både politisk nøytrale, lojale mot en politisk ledelse og maksimere samfunns-mål ut fra sin fagkunnskap (Jacobsen 1960, 1964). Et viktig spørsmål blir dermed under hvilke betingelser de ulike logikker, medlemskap og identifikasjoner blir aktivisert, og spesielt hvilken betydning politiske institusjoner og omfanget av offentlig debatt har for aktiviseringsmønster og beslutningsutfall (March og Simon 1958, Sejersted 1983). Aktivisering av handlingslogikker og identifikasjoner blir i seg selv en sentral politisk effekt.

Politikkens effekter

Når politikk ses som organiserte forsøk på å styre samfunnsutviklingen (Deutsch 1971:18), blir det nødvendig å klargjøre hvilke *typer effekter* som er interessante, og *hvordan* politikken påvirker samfunnet. Institusjonalismen, forankret i rettsstats-tankegang, fokuserte på regulering av samfunnsadferd gjennom lovregler. Bindingen mellom regler og adferd ble tatt som gitt, og lite ble gjort for å etterspore faktiske effekter. Lasswell (1958) oppfordret til studier av fordelingseffekter – hvem får hva, når, hvordan. Men adferdsrevolusjonen førte mer til studier av politiske prosesser enn av politikken innhold (Mitchell 1967:13), og

behavioralistene ble beskyldt for å unngå politisk viktige spørsmål (McCoy og Playford 1967).

Eastons presidenttale i 1969 ble signalet til en nyorientering. Politikkenes innhold skulle tillegges mer vekt og fagets identitet skulle knyttes til policy-analyse (Gunnell 1983:27). Spørsmålet var hvilken ekspertise statsvitenskapen kunne bidra med når det gjaldt å studere de samfunnsproblemene man sto overfor, og komme med anbefalinger-om-offentlige-tiltak-(Ranney-1968:3).-Utviklingen i Norden fulgte igjen langt på vei det samme sporet (Anckar 1977, Heiskanen og Martikainen 1974, Kuhnle og Rokkan 1977, Nannestad 1977, Ruin 1977, Vedung 1983).

Det kan reises tvil om statsvitenskapens bidrag til policyanalyse og statens evne til omfordeling av goder (Hancock 1983, Hansen 1983, Gleinsvik og Hernes 1983, Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982). Derimot er det klart at policy-tradisjonen, forankret i velferdsstatstankegang, har påvirket både politikk- og effektbegrepet. Politikk ses som beslutninger om fordeling av knappe materielle goder, og de viktigste effektene på samfunnet knyttes til fordelingsmønstrene.

I forhold til klassisk politisk teori, er dette en betydelig innsnevring av både politikk- og effektbegrepet. Aristoteles (1962) slo fast at institusjonene virker utvelgende og at enhver politisk orden gjennom sin organisering gir uttrykk for en etikk og en oppfatning om det gode liv. Folk har etiske og moralske behov i tillegg til de materielle. Politikken skal være siviliserende. Den skal bidra til å forme folks karakter og moral, og den skal utvikle ferdigheter. Politikk er "politische Willensbildung" (Rokkan 1957:98) – en prosess som ikke bare regulerer konflikter, men som skaper fellesskap, definerer det gode samfunn og det gode styre gjennom rasjonell offentlig diskusjon (Haberma 1975, Sejersted 1983).

Informasjonsspredning og holdningskampanjer kan selvsagt brukes som virkemiddel (Eckhoff 1983:32) – til å opplyse befolkningen eller til å manipulere den. Men man kan også gå ut over et instrumentelt syn og betrakte det politiske liv som organisert rundt det å oppdage, bekrefte eller utvikle mening, hensikt, identitet, oppfatninger om fellesskap eller motsetninger, standarder for hva som er rett og rettfærdig, kunnskaper og ferdigheter (March og Olsen 1976, 1983, 1984a). Sentrale politiske prosesser som planlegging og budsjettering kan da analyseres som seremonier og ritualer, hvor vedlikehold eller endring av meninger er det viktigste resultat (Olsen 1970). Det er også viktig

å holde fast at menings- og holdningsdannelsen ikke bare er et biprodukt av beslutningenes materielle innhold. Institusjoner og prosesser har en egenverdi for folk utover de beslutningene de produserer (Selznick 1957). Og ofte synes måten ting gjøres på å være viktigere enn innholdet av vedtakene (March og Olsen 1976) – et syn som faller sammen med demokratisk teoris understreking av at beslutninger man er uenige i aksepteres fordi man er enige i prosessene som førte frem til dem.

Den reduserte interessen for politikk som kollektiv pedagogikk og for holdnings- og meningsdannelsen som viktige politiske effekter, og den økte fokuseringen på beslutninger og fordelings-effekter, henger sammen med økonomens sterke posisjon i etterkrigstiden. Men vridningen gjen-speiler også den politiske verdi-teoriens forfall. Den bidro i stadig mindre grad til å stimulere tenkning om politiske verdier og etikk, og til å analysere og foreslå standarder for det gode samfunn og for politisk liv (Easton 1951, 1953:253; Detusch 1971:25). Og da det kom en oppblomstring av politisk verditeori på 1970-tallet, skjedde det i stor grad *utenfor* statsvitenskapen (Gunnell 1983).

Velferdsstatene er imidlertid nå i en periode hvor menings- og holdningsdannelsen igjen tillegges stor betydning. En hypotese er at politikken konsentreres om hvem-får-hva-på-marginen i perioder hvor maktforhold, verdimønstre, grunnleggende oppfatninger og institusjonelle forhold er relativt stabile (Olsen 1983:kapitel 5). Det er i perioder hvor slike forhold kommer i bevegelse at det politiske effektbegrepet utvides.

Ny-institusjonalismen må bidra til å gjeninnføre et bredt effektbegrep som omfatter fordelingsvirkninger, men som også fanger inn hvilke politiske prosesser som settes igang av offentlige tiltak og beslutninger (Gulbrandensen 1982, Offerdal 1984). Effektbegrepet må knyttes til virkninger på den politiske orden (grad av fellesskap, legitimitet, tillit); til hvilke motsetningsforhold, handlingslogikker og identifikasjoner som aktiviseres, og om folk aktiviserer seg innenfor etablerte institusjoner eller for eksempel i ad hoc-aksjoner (Olsen og Sætren 1980).

Et utvidet effektbegrep hjelper oss til å forstå hvorfor flertall ofte *ikke* bruker sin makt til å maksimere egne materielle interesser, men i stedet forsøker å finne kompromissløsninger som flest mulig føler de kan leve med (Olsen 1972). Hensynet til å bevare et politisk fellesskap er trolig tillagt større betydning i Norden enn i de fleste

land, og dermed blir analyser som forutsetter at aktørene maksimerer egeninteresser, særlig problematisk her. De nordiske landenes politikk befinner seg i spenningsfeltet mellom skrittvis reform gjennom rasjonell planlegging og bruk av viljesytringer og ekspressiv adferd (Wittrock 1980:199–200). Samfunnsviternes påvisning av at det er avstand mellom politiske idealer og samfunnsmessige realiteter behøver derfor ikke å gjenspeile politikernes svik. Det er mulig denne litteraturen undervurderer i hvilken grad samfunnsutviklingen påvirkes gjennom utopier, visjoner og idealer som symboliserer ønskede fremtids-samfunn, selv om man ennå ikke vet hvordan idealene kan nås, eller har de nødvendige ressursene.

Innføringen av et mer komplisert politikk- og effektbegrep i tillegg til et mer komplisert strukturbegrep, gjør ikke studier av sammenhengende mellom institusjonelle strukturer, prosesser og effekter enklere. Det er heller ingen grunn til å vente enkle sammenhenger. Strukturer må ikke bare vurderes i forhold til arbeidsoppgaver og teknologi, men også i forhold til kulturelle trekk (Meyer og Rowan 1977, Meyer og Scott 1983). Det finnes institusjonelle ekvivalenter slik at ulike institusjoner kan ha samme effekt. Samme institusjon kan skape forskjellige effekter under ulike betingelser (Ashford 1977). Og struktur, rekruttering og sosialisering kan utfylle eller erstatte hverandre som virkemidler (Etzioni 1965). Men forutsatt at de politiske institusjonene har effekter på politisk liv og på samfunnsutviklingen, blir det viktig å forstå hvordan institusjonene selv formes.

Endringsprosesser

Spørsmålet om hvilken rolle intensjoner, rasjonalitet og beslutninger har i utviklingen av politiske institusjoner har stått sentralt i politisk teori. Overgangen fra forestillingen om en politisk orden som et ledd i en universell, hierarkisk orden med Gud som arkitekt, og til et syn preget av rasjonalisme og empirisisme, må ha vært et av de viktigste sprang i vestlig politisk tenkning (Greenleaf 1964:26).

Ett toppunkt for troen på politisk ingeniørkunst ble nådd i utformingen av den amerikanske republikken på slutten av 1700-tallet. Man søkte bevisst tilbake til klassisk politisk teori og dens tro på at institusjonene kunne, og skulle, utformes med sikte på å løse politiske og samfunnsmessige problemer. Utformingen ble også sett som en *kontinuerlig* prosess. Holdningen var eksperimenter-

ende; institusjonenes virkemåte skulle hele tiden vurderes på bakgrunn av erfaring; institusjonenes læringsevne ble av sentral betydning; og man bygde inn prosedyrer for hvordan forandringer skulle foregå (Hamilton, Jay, Madison 1787, Ranney 1976). Ved å institusjonalisere endringsprosessen gjennom en konstitusjon ville man skape orden uten rigiditet; sikre endring uten revolusjon.³

Men selv befridd fra religiøse og metafysiske forestillinger om en politisk orden, er det mange som tviler på menneskenes evne til bevisst å skape politiske institusjoner. Noen har hatt tilltro til en forutbestemt utvikling i retning av det perfekte demokrati eller det klasseløse samfunn. Andre har brukt biologiske metaforer for institusjoners oppblomstring og forfall. Institusjonene er også sett som biprodukter av hendelser og beslutninger. Menneskene handler i blinde og institusjonene vokser frem mer enn de skapes. Endringene oppdages ikke før lenge etter at de har skjedd (Sait 1983:19). Eller som Sartori oppsummerer sitt syn:

”In matters of polity building, genuine invention is very rare and very slow, and successful innovations have usually been accidental” (Sartori 1968:120).

Ulike oppfatninger har levd side om side, men institusjonalistene forutsatte (ofte implisitt) en form for utviklingsoptimisme og reformevne. Behavioralistene bidro til å dempe interessen for institusjonsutformingen, og de så gjerne institusjonene som biprodukter av sosio-økonomiske krefter eller uformelle, interne prosesser. Ny-institutionalismen gjenspeiler en fornyet interesse for institusjonsutformingen som en *grunnleggende politisk prosess*.

Bør og kan så statsvitenskapen bidra til å skape et teoretisk fundament for institusjonsutforming som et politiske virkemiddel? Statsvitenskapen bør ikke ensidig gå in i Machiavellis rolle som fyrstens rådgiver. Men den bør ta visjonen om en politisk orden alvorlig og bidra med kunnskap som øker sjansene for at befolkningen skal lykkes i å utvikle institusjoner for politisk selvstyre. I likhet med J S Mill (1861) for mer enn 120 år siden og dagens organisasjonsteori (Scott 1981) må man gjøre det til en sentral oppgave å etterspore *betingelser* for å bruke institusjonsutforming som et politisk virkemiddel.

Det har imidlertid vist seg vanskelig å etablere en sikker teoretisk basis for institusjonelt design og anbefalingene har gjerne vært motstridende

(March og Olsen 1983). Dette kan skyldes oppgavens kompleksitet, men det kan også skyldes at det har vært satset lite ressurser. I så fall er det et positivt tegn at det både i praktisk politikk, og i statsvitenskap og organisasjonsteori er en voksende interesse for reorganiserings- og designspørsmål (Egeberg 1984 a, b, March og Olsen 1983, Nystrom og Starbuck 1977, 1981, Olsen 1982, Rønness 1979, 1982).

Det er ikke behov for en egen teori om institusjonell endring. Strukturer kan ses som prosesser i midlertidig ekvilibrium, og en institusjonsteori må forklare både forandring og stabilitet – hvorfor parametrene som styrer prosessen endrer seg eller er stabile (Hernes 1976, March 1981 b). Nyinstitusjonalismen må imidlertid ta for seg en teoretisk antakelse som er felles for det meste av litteraturen; enten den ser institusjonsutformingen som design eller biprodukt. Det er antakelsen om funksjonalisme – at politiske institusjoner tilpasser seg arbeidsoppgaver og ytre betingelser gjennom en historisk effektiv prosess.

En historisk effektiv prosess er en prosess som gjennom rasjonell tilpasning eller naturlig seleksjon beveger seg hurtig mot et unikt og optimalt resultat. For eksempel forutsetter økonomiske teorier om markeder, økologiske teorier om konkurranse og utvelgelse, "contingency"-modeller i organisasjonsteorien og politiske teorier om en perfekt parlamentarisk styringskjede at institusjoner, regler og roller som ikke tilpasser seg sine omgivelser og oppgaver raskt vil forsvinne. Et parti (Downs 1957), en organisasjon (Olson 1971) eller en maktstruktur (Pfeffer 1978:192–193) som ikke tilpasser seg, vil miste sin politiske betydning. Denne antakelsen gjør at man ikke behøver å studere faktisk adferd i mikroprosessene. Institusjoner som har overlevd, har bestått en historisk test og de har dermed vist at de har en funksjon.

Dersom tilpasningsprosessene fulgte funksjonalismens antakelse om historisk effektivitet, ville de ikke være særlig interessante fra et statsvitenskapelig synspunkt (Krasner 1984). Nyinstitusjonalismen ser imidlertid endringsprosessene som mindre hurtige og problemfrie. De kan være kontinuerlige og inkrementalistiske; men også abrupte, dramatiske og drevet av kriser (Crozier 1964). Det kan være mangel på tilpasning (Stinchcombe 1965), men også overtilpasning (March 1981 b). Den politiske orden består ikke av nøye tilpassede komponenter som opprettholdes fordi de best ivaretar en spesiell funksjon, men preges ofte av gnisninger, motsetninger og manglende tilpas-

ninger (Skowronek 1982). Et ny-institusjonelt perspektiv åpner for at historien ikke er effektiv og at institusjoner over relativt lange perioder ikke er funksjonelle. Endringsprosessene kan være preget av at det ikke finnes noe unikt ekvilibrium, at tilpasningsprosessene går sakte, eller at de skaper suboptimale resultater. Ny-institusjonelle studier bør vise hvordan endringsprosessene påvirkes av eksisterende institusjoner; for eksempel hvordan lærings- og tilpasningsevnen og seleksjonsmekanismer påvirkes av etablerte rutiner for søking etter informasjon, tilgjengelig statistikk og dermed av hvor lett eller vanskelig det er å danne seg et inntrykk av en institusjons virkemåte og effekter.

Avslutning

Et ny-institusjonalistisk perspektiv kan bidra til å gjenreise interessen for de *politiske* betingelsene for en funksjonsdyktig politisk orden, og for dens betydning for utviklingen av velferdssamfunnet. Politiske institusjoner er strukturer innfelt mellom den enkelte og samfunnet. Institusjonene skaper orden i atferd og tenkemåter – men de er midlertidige og tilnærmede former for orden (Hamilton, 1932 [1967:89]). De er ikke nøytrale gjenspeilinger av mikro-motiver eller makro-krefter, men modifiserer, og modifiseres av, begge deler.

Nyinstitusjonalismen er ikke et ferdig utviklet perspektiv. Det meste av det teoretiske arbeidet gjenstår (March og Olsen 1984a), men tidspunktet skulle være gunstig for å ta fatt på dette arbeidet. Politisk teori har utviklet seg mer i krisetider enn i tider hvor politiske problemer er blitt ansett som løste og ideologiene erklært døde (Wolin 1960:8). I perioder hvor politiske fenomener er relativt lite ordnet gjennom institusjonelle former, og hvor formene selv er i bevegelse, er det lettere å studere deres betydning. I slike perioder er det særlig viktig at statsvitene ikke fortaper seg i debatter om hva som skiller ulike spesialiteter fra hverandre.

Behavioralismen var en reaksjon på det institusjonelle perspektivets formalisme og på en forskningsstil preget av enkle beskrivelser, historiske metoder og normativ diskurs. Adferdsrevolusjonen skapte åpenhet mot analysemetodene og teknikkene i andre samfunnsfag. Men fokuseringen på adferdsaspektet førte til en nedvurdering av de institusjonelle rammene, av politikkenes innholds- side, av den normative debatten, og spesielt, av forholdet mellom disse aspektene ved politisk liv. Resultatet har vært at organisasjonsteori, policy-

studier og normativ teori de siste tyve årene i stor utstrekning er blitt utviklet uavhengig av hverandre og utenfor statsvitenskapen; og at faget er blitt så fragmentert at det er tvilsomt om statsvitenskapen idag kan ses som *en* disiplin.

Oppgaven er nå å gjenreise interessen for politisk teori som kan *integrere* institusjons-, adferds-, innholds-, og normative aspekter, og som kan vise hvilket *samlet* teoretisk bidrag disiplinen kan gi til forståelsen av forholdet mellom velferdsstat og velferdssamfunn. For å komme et skritt videre mot V O Keyes drøm for statsvitenskapen – "an intellectual unification of all its elements" (Key 1958:964) – er det viktig å forstå fagets utvikling i etterkrigstiden. Men det er *mye viktigere* å bruke kreftene på spørsmålet om hva som må gjøres i de kommende år.

Her har statsvitenskapen i Norden et spesielt ansvar. I etterkrigstiden har de nordiske land ofte blitt holdt frem som en vellykket kombinasjon av velferdsstat og velferdssamfunn. Utbygging av en stor offentlig sektor har gått parallelt med en gunstig økonomisk og sosial utvikling. Men paradoksalt nok har dette skjedd uten en klargjøring av de politiske institusjonenes faktiske bidrag til å virkeliggjøre velferdssamfunnet. De parlamentariske institusjonene har vært sett som uproblematiske; korporative former har vokst frem uten særlig prinsipiell debatt; og det har skjedd en forskyvning fra interesse for det politiske demokrati til interesse for økonomisk og sosialt demokrati.⁴

Idag er den "nordiske modellen" i vanskeligheter. Samtidig er våre land blant de mest åpne for statsvitenskapelige studier. De er små og relativt oversiktelige, og nordisk statsvitenskap har et faglig nivå som gjør slike studier mulige. En *samlet nordisk innsats* kan i beste fall bidra til å lindre både statsvitenskapens faglige krise og landenes praktisk-politiske problemer.

Noter

¹ Artikkelen gjengir i hovedsak plenarforedraget på VII Nordiska Statsvetenskapliga Kongressen, Lund 20 august 1984. Fremstillingen bygger på viktige punkter på March og Olsen (1984 a) og den har dratt nytte av et langt samarbeid med James G March. Jeg vil også gjerne takke Ole Berg, Morten Egeberg, Knut D Jacobsen, Stein Kuhnle, Per Læg Reid, Audun Offerdal, Francis Sejersted, Majla Solheim, Ulf Torgersen, deltakerne i debatten i Lund, og endelig, Krister Ståhlberg som indirekte bidro til at jeg tok på meg å holde plenarforedraget.

- ² Ny-institusjonalistiske trekk finnes blant annet i litteraturen om lovgivende forsamlinger (Shepsle og Weingast, 1983), representasjonsordninger (Salisbury, 1984), budsjetter (Padgett, 1981), policystudier (Ashford, 1977; Scharpf, 1977), lokalstyre (Kjellberg, 1975) og politiske eliter (Robins, 1976). Den finnes også i studier av fremveksten av stater (Jacobsen, 1964; Wright, 1977) og utviklingen av nasjonale administrative systemer (Skowronek, 1982); i analyser av demokratiske regimers sammenbrudd (Potter, 1979), og i diskusjoner om korporatisme (Berger, 1981; Schmitter og Lehbruch, 1979). Den gjenspeiles i den marxistiske gjenoppdagelse av staten som et problem i politisk økonomi (Jessop, 1977) og viktigheten av organisasjonsfaktorene for å forstå denne rollen (Therborn, 1980). Den er tilstede i studier av formelle organisasjoner, og spesielt i studier av organisasjoners betydning for iverksettelsen av offentlig politikk (Hanf og Scharpf, 1978). Den er synlig i forsøk på å knytte sammen studier av staten til naturvitenskapene (Masters, 1983) og til humaniora (Geertz, 1980), så vel som i en fornyet interesse for historisk-komparative studier av staten (Evans, Rueschemeyer og Skocpol, 1983; Hayward og Berki, 1979; Krasner, 1984).
- ³ Disse tankene sto sterkt på 1800-tallet og en ny topp i troen på politisk ingeniørkunst ble nådd i gjenreisningsperioden etter første verdenskrig, spesielt med utformingen av Weimar-republikken (Eckstein 1963; Wheeler, 1975). Perioden etter den andre verdenskrigen bragte også en bølge av nye stater. Deutsch (1971:11) anslo i 1970 at majoriteten av verdens voksne befolkning var eldre enn de politiske systemene de levde under. Men statsvitenskapelig teori kom til å spille en relativt beskjeden rolle, selv om institusjonsutforming ble et viktig ledd i de sosiale endringsstrategiene i mange utviklingsland (Thomas et al, 1972).
- ⁴ Boken "Nordic Democracy" (Allardt, et al, 1981) gjenspeiler denne forskyvningen. Med sine 780 sider og 31 kapitler har den egne kapitler om industrielt demokrati, den kooperative bevegelse, multinasjonale selskaper, voksenopplæring og folkebibliotek – for å nevne noen. Men, den nordiske ting-tradisjon til tross, er parlamentene ikke funnet verdig et eget kapittel. Og behandlingen av regjeringen og sentraladministrasjonen synes uberørt av de siste 30 års samfunnsforskning.

Litteratur

- Allaire, Yvan og Mihaela E Firsirotu 1984, "Theories of Organizational Culture". *Organization Studies* (3): 193–227
- Allardt, Erik 1969, "Political Science and Sociology". *Scandinavian Political Studies* (4):11–21
- Allardt, Erik et al 1981, *Nordic Democracy: Ideas, Issues, Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs in Denmark, Finland, Iceland,*

- Norway and Sweden. København: Det Danske Selskab
- Anckar, Dag 1977, "Political Science in Finland 1960-75: From Behavioralism to Policy Analysis". *Scandinavian Political Studies* (12):105-126
- Andrews, William G (red) 1982, *International Handbook of Political Science*. London: Greenwood
- Aristoteles 1962, *Politics*. Middlesex: Penguin
- Ashford, D E 1977, "Political Science and Policy Studies: Towards a Structural Solution". *Policy Studies Journal*, 5:570-583
- Berger, S (red) 1981, *Organizing Interests in Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Berki, R N 1979, "State and Society: An Antithesis of Modern Political Thought". I J E S Hayward og R N Berki (red): *State and Society in Contemporary Europe*. Oxford: Martin Robertson
- Berndtson, Erkki 1975, "Political Science in the Era of Post-Behavioralism. The Need for Self-Reflection". *Scandinavian Political Studies* (10):173-184
- Charlesworth, James C (red) 1966, *A Design for Political Science: Scope, Objectives, and Methods*. Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science: Monograph 6
- Cnudde, Charles F og Deane E Neubauer (red) 1969, *Empirical Democratic Theory*. Chicago, Ill: Markham
- Cohen, M D, March, J G og Olsen, J P 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17:1-25
- Crick, Bernard 1982, *In Defence of Politics*. Harmondsworth: Penguin
- Crozier, Michel 1964, *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press
- Dahl, Robert A 1961, "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest". *The American Political Science Review*, 55 (4):763-772
- Dahl, Robert A 1963, *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall
- Davis, Tim R V 1984, "The Influence of the Physical Environment in Office". I *Academy of Management Review*, April:271-284
- Deutsch, Karl W 1971, "On Political Theory and Political Action". *The American Political Science Review*, LXV, (1):11-27
- Downs, A 1957, *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row
- Easton, David 1951, "The Decline of Modern Political Theory". *The Journal of Politics*, 13:36-58
- Easton, David 1953, *The Political System: An Inquiry Into the State of Political Science*. New York: Knopf
- Easton, David 1965, *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley
- Easton, David 1966, *Varieties of Political Theory*. Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall
- Easton, David 1968, "Political Science". I D L Sills (red): *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol 12, New York og London: Macmillan and Free Press
- Easton, David 1969, "The New Revolution in Political Science". *The American Political Science Review*, LXXIII, (4):1 051-1 061
- Easton, David 1981, "The Political System Besieged by the State". *Political Theory*, 9, (3):303-325
- Eckhoff, Torstein 1983, *Statens styringsmuligheter*. Oslo: Tanum-Norli
- Eckstein, Harry 1963, "Constitutional Engineering and the Problem of Viable Representative Government. I Harry Eckstein og David Apter (red): *Comparative Politics*, 97-104. London: Free Press
- Eckstein, Harry 1979, "On the 'Science of the State' ". I S R Graubard (red): *The State*. New York: Norton
- Egeberg, Morten 1984 (a), *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug
- Egeberg, Morten 1984 (b): "Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen". *Nordisk Administrativ Tidsskrift* (nr 3): 238-253
- Eliassen, Kjell A og Mogens N Pedersen 1984, *Svensk samhällsorganisation och förvaltning: En inventering av svensk forskning. Slutrapport*. Oslo: Stiftelsen Bedriftsøkonomisk Institutt (stensil)
- Elster, Jon 1979, *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press
- Elster, Jon 1983, "Offentlighet og deltakelse". I Trond Bergh (red): *Deltagerdemokratiet*: 13-29. Oslo: Universitetsforlaget
- Etzioni, Amitai 1965, "Organizational Control Structure". I James G March (red): *Handbook of Organizations*: 650-672. Chicago: Rand McNally
- Eulau, Heinz og James G March 1969, *Political Science*. Englewood Cliffs, N J: Prentice Hall
- Evans, P, Rueschemeyer, D og Skocpol, T (red) 1983, *Bringing the State Back In*. Manuskript
- Finifter, Ada Q (red) 1983, *Political Science. The State of the Discipline*. Washington D C: The American Political Science Association
- Friedrich, C J 1963, *Man and his Government*. New York: McGraw-Hill
- Geertz, C 1980, *Negara: The Theater State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton, N J: Princeton University Press
- Gleinsvik, Audun og Gudmund Hernes 1983, *Fordelingsvirkninger av offentlige tiltak. En annotert bibliografi*. Oslo: FAFO: Stensil
- Granovetter, Mark 1984, *Economic Action and Social Structure: A Theory of Embeddedness*. New York: State University of New York at Stony Brook: Manuskript
- Greenleaf, W H 1964, *Order, Empiricism and Politics*. London: Oxford University Press
- Greenstein, Fred I og Nelson W Polsby (red) 1975, *Handbook of Political Science*, vol 1:v-xiv, Menlo Park, CA: Addison-Wesley
- Gulbrandsen, Lars 1982, *Fordelingsvirkninger av offentlige tiltak som statsvitenskapelig problem*. Oslo: IN-AS-notat: Stensil

- Gunnell, John G 1983, "Political Theory: The Evolution of a Subfield". I Ada W Finifter (red): *Political Science: The State of the Discipline*, Washington D C: American Political Science Association: 3-45
- Habermas, Jürgen 1975, *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon
- Hamilton, A, Jay, J og Madison, J 1787 (1964), *The Federalist Papers*. New York: Pocket Books
- Hamilton, Walton H 1932 (1967), "Institution". I Edwin R A Seligman og Alvin Johnson (red): *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol VIII: 84-89. New York: The Macmillan Company
- Hancock, M Donald 1983, "Comparative Public Policy: An Assessment". I Ada W Finifter (red): *Political Science. The State of the Discipline*: 283-308. Washington D C: APSA
- Hanf, K og F Scarpf (red): *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage
- Hansen, Susan B 1983, "Public Policy Analysis: Some Recent Developments and Current Problems". I Ada W Finifter (red): *Political Science. The State of the Discipline*: 217-245. Washington D C: APSA
- Hayward, J E S og R N Berki (red) 1979, *State and Society in Contemporary Europe*. Oxford: Martin Robertson
- Heiskanen, Ilkka og Tuomo Martikainen, 1974 "On Comparative Policy Analysis: Methodological Problems, Theoretical Considerations, and Empirical Applications". *Scandinavian Political Studies* (9): 9-22
- Heller, H 1932 (1967), "Political Science". I E R A Seligman og A Johnson (red): *Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan
- Hernes, Gudmund 1976, "Structural Change in Social Processes", *American Journal of Sociology*, 82 (3): 513-547
- Hyneman, Charles S 1959, *The Study of Politics*. Urbana, Ill: University of Illinois Press
- Jacobsen, Knut D 1960, "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, (1): 231-248
- Jacobsen, Knut D, 1964, *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget
- Jacobsen, Knut D, Thor Ø Jensen og Turid Aarseth, 1982, "Fordelingspolitikken forvaltning". I *Sosiologi i dag* (3): 29-49
- Jansson, Jan-Magnus 1966, "Defining Political Science: Some Basic Reflections". *Scandinavian Political Studies* (1): 12-24
- Jessop, B 1977, "Recent Theories of the Capitalist State". I *Cambridge Journal of Economics*, 1:353-373
- Johnson, Nevil 1975, "The Place of Institutions in the Study of Politics". *Political Studies*, vol XXIII (2-3):149-161
- Key V O jr 1958, "The State of the Discipline". *The American Political Science Review*, 52 (4):961-971
- Kjellberg, F 1975, *Political Institutionalization*. London: Wiley
- Krasner, S D 1984, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Politics*, (1):223-246
- Kuhnle, Stein og Stein Rokkan 1977, "Political Research in Norway 1960-1975: An Overview". *Scandinavian Political Studies* (12):127-156
- Lasswell, Harold D 1958, *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridan
- Lindblom, Charles E 1982, "Another State of Mind". *The American Political Science Review*, 76, (1):9-21
- Lipset, Seymour M (red) 1969, *Politics and the Social Sciences*. London: Oxford University Press
- March, J C og March, J G 1978, "Performance Sampling in Social Matches". *Administrative Science Quarterly*, 23:434-453
- March, J G 1981(a), "Decisions in Organizations and Theories of Choice". I A H van de Ven og W F Joyce (red): *Perspectives on Organizational Design and Behavior*. New York: Wiley
- March, J G 1981(b), "Footnotes to Organizational Change". *Administrative Science Quarterly*, 17:563-577
- March, James G og Johan P Olsen 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget
- March, James G og Johan P Olsen 1983, "What Administrative Reorganization Tells Us about Governing". *The American Political Science Review*, 77, (2): 281-296
- March, James G og Johan P Olsen 1984 (a) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, 78, (3): 734-749
- March, James G og Johan P Olsen 1984 (b), "Garbage Can Models of Decision Making in Organizations". Stanford, CA: manuskript
- March, James G og H A Simon 1958, *Organizations*. New York: Wiley
- Masters, R D 1983, "The Biological Nature of the State". I *World Politics*, 35:161-193
- McCain, Bruce E, Charles O'Reilly og Jeffrey Pfeffer 1983, "The Effects of Departmental Demography on Turnover: The Case of a University". I *Academy of Management Journal*, vol 26, no 4:626-641
- McCoy, Charles A og John Playford (red) 1967, *Apolitical Politics. A Critique of Behavioralism*. New York: Crowell
- Meyer, John W og W Richard Scott 1983, *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage
- Meyer, J W og B Rowan 1977, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, 83:340-363
- Merriam, Charles 1921, "The Present State of the Study of Politics". *The American Political Science Review*, 15:173-185
- Mill, J S 1861 (1962), *Considerations on Representative Government*. South Bend, Ind: Gateway
- Miller, Warren E 1981, "The Role of Research in the

- Unification of a Discipline". *The American Political Science Review*, 75, (1):9-16
- Mitchell, William C 1967, "The Shape of Political Theory to Come: From Political Sociology to Political Economy". *The American Behavioral Scientist*, (11):8-20
- Nannestad, Peter 1977, "Political Science in Denmark: Trends of Research 1960-1975: Some Footnotes to a Bibliography". *Scandinavian Political Studies*, (12):85-104
- Nystrom, Paul og William Starbuck (red) 1977, *Prescriptive Models of Organizations*. Amsterdam: North Holland
- Nystrom, Paul og William Starbuck 1981, "Introduction". *Handbook of Organizational Design*. Vol 1, London: Oxford
- Offerdal, Audun 1984, Iverksetting og politikk. Eller: Om det vellukka og det mislukka. Bergen: sensil
- Olsen, Johan P 1970, "Local budgeting: Decision Making or a Ritual Act? *Scandinavian Political Studies*, 5:85-118
- Olsen, Johan P 1972, "Voting, Sounding Out, and the Governance of Modern Organizations". *Acta Sociologica*, 15:267-283
- Olsen, Johan P 1982, "Reorganisering som politisk virkemiddel. *Statsviteren*, (4):1-25
- Olsen, Johan P 1983, *Organized Democracy*. Bergen: Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P og Harald Sætren 1980, *Aksjoner og demokrati*. Bergen: Universitetsforlaget
- Olson, M 1971, *The Logic of Collective Action*. New York: Schocken Books
- Padgett, J F 1981, "Hierarchy and Ecological Control of Federal Budgetary Decision Making". I *American Journal of Sociology*, 87:75-129
- Paige, Glenn, D 1966, "The Rediscovery of Politics. I Montgomery og Siffin (red): *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*. New York: McGraw-Hill
- Pfeffer, Jeffrey 1978, *Organizational Design*. Arlington Heights, Ill: AHM Publishing Corp
- Pfeffer, Jeffrey 1981, "Management as Symbolic Action: The Creation and Maintenance of Organizational Paradigms. I L L Cummings og B M Staw (red): *Research in Organizational Behavior*, vol 3, Greenwich, Conn: JAI Press
- Pfeffer, Jeffrey 1982, *Organizations and Organization Theory*. Boston: Pitman
- Pfeffer, Jeffrey 1983, Organizational Demography. I L L Cummings og B M Staw (red): *Research in Organizational Behavior*, vol 5:299-357. Greenwich, Conn: JAI Press
- Pondy, L R 1978, "Leadership as a Language Game". I M W McCall, Jr og M M Lombardo (red): *Leadership*. Durham, N C: Duke University Press
- Pool, Ithel de Sola 1967, *Contemporary Political Science. Toward Empirical Theory*. New York: McGraw-Hill
- Potter, A L 1979, *Political Institutions, Political Decay and the Argentine Crises of 1930*. Stanford, CA: Doctoral dissertation, Stanford University
- Ranney, Austin 1976, "The Divine Science. Political Engineering in American Culture". *The American Political Science Review*, 70, (1):140-148
- Ranney, Austin (red) 1968, *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham
- Rasmussen, Erik 1970, "Some Comments on the Concept of the Political System". *Scandinavian Political Studies*, (5):11-20
- Riker, William H 1983, "Political Theory and the Art of Heresthetics". I Ada W Finifter (red): *Political Science: The State of the Discipline*. Washington D C. The American Political Science Association, 47-67
- Robins, R S 1976, *Political Institutionalization and the Integration of Elites*. Beverly Hills, CA: Sage
- Rokkan, Stein 1957, "Statsvitenskap og Political Science". I S Dahl (red): *Nordisk Håndbok i bibliotekundskab*, 96-102, København: A Hassings Forlag
- Rokkan, Stein 1970, "The Comparative Study of Political Participation". I S Rokkan: *Citizens, Elections, Parties*, 13-45. Oslo: Universitetsforlaget
- Rokkan, Stein 1977, "Political Science in the Nordic Countries 1960-1976: Introductory Note". *Scandinavian Political Studies*, (12):5-9
- Roness, Paul 1979, *Reorganisering av departementa*. Bergen: Universitetsforlaget
- Roness, Paul 1982, *Organisering av endringsprosessar i den norske sentraladministrasjonen*. Bergen: Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap: Rapport til Forbruker- og administrasjonsdepartementet
- Ruin, Olof 1977, "Political Research in Sweden 1960-1975: An Overview". *Scandinavian Political Studies*, (12):157-184
- Salisbury, Robert H 1984, "Interest Representation: The Dominance of Institutions". *The American Political Science Review*, 89, (1):64-76
- Sait, Edward McChesney 1938, *Political Institutions - A Preface*. New York: Appleton-Century-Crofts
- Sartori, Giovanni 1968, "Democracy". I D L Sills (red): *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol 4:112-121
- Sartori, Giovanni 1969, "From the Sociology of Politics to Political Sociology". I S M Lipset: *Politics and the Social Sciences*. London: Oxford University Press
- Scharpf, F W 1977, "Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy". I E H Burack og A R Negandhi (red): *Organizational Design: Theoretical Perspectives and Empirical Findings*. Kent, Oh: Kent State University Press
- Schmitter, Philippe og G Lehmbruch (red) 1979, *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills, CA: Sage
- Scott, W Richard 1981, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall
- Selznick, Philip 1957, *Leadership in Administration*.

- New York: Harper
- Selznick, Philip 1968, "Law: The Sociology of Law". I David Sills (red): *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol 9:50–59. New York: MacMillan and Free Press
- Sejersted, Francis 1983, "Politikk som interessekamp eller styringsproblem". I Trond Bergh (red): *Delta-kerdemokratiet*, 51–69. Oslo: Universitetsforlaget
- Shepsle, K og B Weingast 1983, "Institutionalizing Majority Rule: A Social Choice Theory with Policy Implications". *American Economic Review*, 73:357–372
- Skowronek, S 1982, *Building a New American State*. Cambridge: Cambridge University Press
- Smith, Edward M 1886, "The Domain of Political Science". *Political Science Quarterly*, 1, (1):1–8
- Stinchcombe, Arthur L 1965, "Social Structure and Organizations". I James G March (red): *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally
- Therborn, G 1980, *What does the Ruling Class do when it Rules*. London: Verso
- Thomas, D Wood et al 1972, *Institution Building: A Model for Applied Social Change*. Cambridge, Mass: Schenkman
- Torgersen, Ulf 1984, "Kalenderen som statsmakt". *Samtiden*, (2):35–38
- Truman, David B 1965, "Disillusion and Regeneration: The Search for a Discipline". *The American Political Science Review*, (59):865–873.
- Vedung, Evert 1983, "American Political Science: A Swedish Import". I Sture Lindmark og Tore Tallroth (red): *Swedes Looking West. Aspects of Swedish-American Relations*, 2:123–144. Stockholm: The Stockholm Chamber of Commerce/Timbrow
- Wahlke, John C 1979, "Pre-Behavioralism in Political Science". *The American Political Science Review*, 73, (1):9–31
- Waldo, D 1975, "Political Science: Tradition, Discipline, Profession, Science, Enterprise". I Fred I Greenstein og Nelson W Polsby (red): *Handbook of Political Science*, vol 1:1–130. Menlo Park, CA: Addison/Wesley
- Waterstone, G C 1966, *Order and Counterorder. Dualism in Western Culture*. New York: Philosophical Library
- Watkins, F M 1968, "State, the Concept". I D L Sills (red): *International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol 14, New York og London: MacMillan and Free Press*
- Wheeler, Harvey 1975, "Constitutionalism". I Fred I Greenstein og Nelson W Polsby (red): *Handbook of Political Science*, vol 5, Governmental Institutions and Processes, 1–91. Reading, Mass: Addison-Wesley
- Whyte, William Foot 1943, "A Challenge to Political Scientists". *The American Political Science Review*, (37):692–697
- Wittrock, Bjørn 1980: *Möjligheter och gränser*. Stockholm: Liber
- Wolin, Sheldon 1960, *Politics and Vision*. Boston: Little, Brown
- Wright, H T 1977, "Recent Research on the Origin of the State". *Annual Review of Anthropology*, 6:379–397