

POLITIKPROCESSER OCH POLITIKINNEHÅLL: TILL FRÅGAN OM POLITIK SOM ORSAK OCH POLICY SOM VERKAN

Dag Anckar*

1. Introduktion: syfte och bakgrund

Det erbjuder inte någon större svårighet att framleta uttalanden där statsvetare låter göra gällande att deras disciplin är viktig, ja t.o.m. att den är en »master science».¹ I Finland har t.ex. *Göran von Bonsdorff* framhållit den statsvetenskapliga forskningens möjligheter att bidra till mänsklighetens anpassning till en ny tidsålder och de problem den för med sig — det är, skriver han, »svårt att nämna någon forskningsgren som skulle ha en mera central plats i mänsklighetens liv, även om det är tänkbart, att andra kan ha en lika stor betydelse.»² Implicit i uttalanden som detta ligger föreställningen att statskunskapens objekt, d.v.s. politiken, har en utslagsgivande förklarande kraft, som motiverar ett studium av dess olika delaspekt — man föreställer sig t.ex. att det är viktigt att förklara valbeteende eftersom detta påverkar sammansättningen av de arenor som formulerar samhällliga beslut, eller att det är viktigt att studera konflikter inom partisystem eftersom dessa återverkar på de policies som emanerar ur det politiska systemets processer. Denna föreställning har emellertid ifrågasatts av en sentida, företrädesvis amerikansk forskningstradition, som med stöd i empiriska rön angående sambandet mellan socioekonomi, politik, och policy söker hävda att politik egentligen är en tämligen betydelselös mellankommande variabel. Policies kan — menar man — bäst förklaras med socioekonomiska förhållanden; den politik som ligger bakom dessa policies är mindre relevant, för att inte säga irrelevant. Dessa resultat har man — naturligt nog — funnit vara »devastating» för den politiska vetenskapen;³ vi vill emellertid för vår del hävda att omdömet är förhastat. Syftet med denna uppsats är att kritiskt diskutera den ovannämnda traditionen och att försöka visa att dess ledande tes är ohållbar.

Om vi först med ett par hastiga penndrag försöker teckna en bakgrund till intresset för sambandet mellan politik och policy, utgör *V. O. Keys* klassiska undersökning *Southern Politics* (1949) en lämplig utgångspunkt.⁴ Key presenterade där en tankemodell, som kort sagt gick ut på att graden av

* prof., Åbo Akademi, Statsvetenskapliga Fakulteten, 20500 Åbo 50

rivalitet i partisystemet var en policydeterminant — existensen av två partier (eller fraktioner inom ett parti) gjorde det möjligt för lägre socialgrupper att få sina krav och intressen uppmärksammade, och detta slog ut på nivån av för socialvård och socialpolitik avsedda offentliga utgifter. Ett annat verk att observera är *Duane Lockards* arbete *New England State Politics* (1959),⁵ där författaren elaborerade Key's tankegångar genom att införa en tredje komponent, nämligen graden av ekonomisk utveckling. Lockards tankekonstruktion kan kanske bäst beskrivas som sekventiell: ekonomisk utveckling ger upphov till en diversifiering av ekonomiska intressen; detta ger i sin tur upphov till rivalitet inom partisystemet; detta påverkar nivån för offentliga utgifter på socialvårdssektorn. Vad dessa tidiga studier alltså ville hävda var politikens (politiksystemiska karaktäristika) betydelse för policyutformningen (offentlig utgiftsnivå). Denna då tämligen okontroversiella uppfattning skulle emellertid under 1960-talet ifrågasättas i en hel rad undersökningar, som explicit drog in socioekonomiska faktorer i bilden.

Den första av dessa undersökningar var *Richard E. Dawsons* och *James A. Robinsons* artikel *Inter-Party Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States*, som utgör den intellektuella källa ur vilken en hel flod av liknande studier sprungit fram.⁶ Det nyssnämnda författarparet opererade med den explicita målsättningen att fastställa samband mellan partirivalitet, ekonomiska faktorer och socialpolitik i de amerikanska delstaterna, och det kunde verifiera de tidigare iakttagelserna: partirivalitet gick hand i hand med en hög utgiftsnivå. Det nya var emellertid att detta samband försvann i och med införandet av socioekonomiska kontrollvariabler: partirivaliteten framstod som en funktion av socioekonomin, och politiken följaktligen som en funktion av det politiska systemets sociala omgivning. Liknande resultat följde i en rad av undersökningar, t.ex. *Richard I. Hoffert's* undersökning *The Relation Between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States*,⁷ och framför allt *Thomas Dyes* bok *Politics, Economics and the Public: Policy Outcomes in the American States* (1966), som är ett centralverk i den forskningsinriktning vi diskuterar.⁸ Dyes analys av samband mellan ett antal socioekonomiska och politiska variabler (oberoende) å ena sidan, samt ett stort antal policyvariabler (beroende) å den andra gav vid handen att de politiska variablerna hade en tämligen liten av socioekonomin oberoende förklarande kraft, och hans huvudkonklusion förtjänar att återges här:

»Economic development shapes both the political systems and political outcomes, and most of the association that occurs between system characteristics and policy outcomes can be attributed to the influence of economic development. Differences in the policy choices of states with different types of political systems turn out to be largely a product of different socio-economic levels rather than a direct product of political variables.»⁹

Ira Sharkansky och *Richard Hofferbert* har i en senare artikel kommenterat dessa och liknande resultat på följande sätt:

»These are disturbing findings. They have not gone unchallenged. But the challenges, rather than reassuring those who have asserted the relevance of parties, voting patterns, and government structures, have demonstrated that the burden of proof now rests on those who hypothesize a politics-policy relationship. The problem has not been resolved».¹⁰

Vårt syfte med denna uppsats är som sagt att ge ett bidrag till raden av »challenges», och att följaktligen axla en del av den börda om vilken är tal i citatet ovan. Innan vi går till att utveckla vårt kritikförsök vill vi dock framhålla två saker:

För det första är det skäl att understryka att vi inte önskar vända oss mot forskningstraditionen som sådan eller mot den allmänna frågeställning den väcker. Alldeles tvärtom. Denna tradition beträder ju en både klassisk och angelägen mark, den som gäller förhållandet mellan politik, ekonomi och samhälle, och den ligger följaktligen mycket centralt i en statsvetenskaplig intressesfär. Att studera den offentliga utgiftsnivån ur ett politiskt perspektiv måste rimligtvis vara ett legitimt företag — låt vara att man kan ifrågasätta dess lämplighet som en operationell motsvarighet till »policy» (vi återkommer senare till detta). I själva verket vill vi ganska starkt instämma i uppfattningen att en essentiell del av den politiska kampen är knuten till företeelser som »public finance» och »government spending», en tanke som redan *Joseph Schumpeter* gjorde sig till tolk för när han skrev att »The public finances are one of the best starting points for an investigation of society, especially, through not exclusively of its political life...we may surely speak of a special field: fiscal sociology, of which much may be expected».¹¹ Vårt kritikförsök gäller alltså uttryckligen inte det teoretiska problem som denna tradition penetrerar, utan tar fasta på det sätt med vilket man närmat sig detta problem, d.v.s. sättet att ställa, analysera och besvara frågor.

För det andra vill vi framhålla att vi inte i och för sig motsätter oss tanken att man skulle undersöka om politik spelar någon roll eller inte. Som ovan har framgått har tesen om de socioekonomiska faktorernas dominerande betydelse inte fått stå oemotsagd, och även om vi kanske kan ge nya synpunkter och bidrag till denna kritik, är vi naturligtvis inte pionjärer på området. Det finns emellertid en grupp av arbeten, eller rättare sagt ett sätt att tänka som vi inte vill anknyta till i vår kritik. Vi avser sättet att vid studiet av policier helt enkelt skjuta den nu aktuella frågeställningen ifrån sig, och utgå ifrån att politik alltid och i alla förhållanden är den huvudsakliga determinanten för policymönster. Det är möjligt att föreställningen är riktig, men detta kan vi inte veta aprioristiskt. Att acceptera föreställningen som given för också till en obenägenhet att inse att politikvikten varierar i olika

situationer och förhållanden, och att det är viktigt att precisera dessa förhållanden. Ett exempel på ett arbete i denna genre är *The Poverty of Education*, författad av David Byrnes, Bill Williamson och Barbara Fletcher,¹² om vilka K. Newton i en anmälan säger att »They are so convinced that it is politics which determine ... that they never quite get around to telling us how the political system operates...»¹³

När vi nu går att behandla vårt tema blir vårt första steg att föra in läsaren i problematiken med en något större utförlighet än vad som varit möjligt i denna introduktion. Det skall dock genast sägas att litteraturen är mycket omfattande och i stadig tillväxt, varför det inte här kan bli tal om en egentlig översikt.¹⁴ Vår strategi blir att presentera centrala drag i ett par sådana studier som företräder olika infallsvinklar och olika närmandesätt, och att på basen av denna presentation lyfta fram frågekomplex till särbehandling. Det är till denna uppgift vi nu skall gå.

2. Närmandesätt och problemområden

Som vi just framhöll, är vår strategi för att gå vidare ganska grov: vi lyfter tämligen på måfå fram ett par undersökningar ur litteraturen. Uttrycket »tämligen på måfå» skall härvid förstås så, att vi söker studier som skiljer sig i några uppenbara avseenden (t.ex. analysnivå, kulturell kontext), men att vi däremot inte går in för mer förfinade överväganden beträffande allmän representativitet o.dyl. — vårt syfte är att nå fram till relevanta problem, inte till en precis beskrivning av litteraturen. Vi föreställer oss härvid att en genomgång av dessa studier skall fästa vår och läsarens blick på omständigheter som ter sig problematiska i den design författarna utvecklat och följaktligen tjäna syftet att vaska fram problem för vidare diskussion.

Vår uppgift är alltså nu att ge korta referat av de undersökningar vi valt som startpunkter:

(1) *Risto Sänkiaho*¹⁵ rör sig på subnationell nivå i sin studie av budgetstrukturen i kommunerna i Mellersta Finlands län år 1968. Efter en presentation av några amerikanska rön gällande sambandet mellan politik och policy, går han över till ett större empiriskt företag, som totalt inkluderar 40 variabler. Av dessa står 13 för de viktigaste utgiftsklasserna i de kommunala budgeterna, medan 6 beskriver kommunernas ekonomiska utvecklingsgrad, 6 beskriver kommunernas politiska struktur (fråga är om olika politiska grupperingars väljarstöd i kommunalvalet år 1968), och 15 beskriver deras socioekonomiska struktur. Variabelvalen motiveras ej, och studien struktureras följaktligen ej av någon klar teoretisk frågeställning. Variablerna underkastas en faktoranalys, vars huvudsakliga syfte är att nedbringa antalet beroende variabler (= utgiftsklasser) — den bakomliggande tanken är att några av klasserna

placerar sig på samma faktorer och att klassen sålunda kan väljas från grunddimensionerna. Detta visar sig vara fallet i en utsträckning som gör det möjligt att föra ned antalet i den fortsatta analysen ingående utgiftsklasser till åtta. Dessa kvarstående beroende variabler förklaras sedan i tur och ordning med samtliga oberoende variabler; som metod använder Sänkiahos stegvis regressionsanalys.

Regressionsmodellerna är något svårtolkade, eftersom det i de flesta fall föreligger en stark korrelation mellan de oberoende variablerna, och eftersom flera samband är av teknisk natur (t.ex. ekonomisk bärkraft-undervisning) eller triviala (t.ex. täthetsgrad-allmänna arbeten). På det hela taget framstår dock som klart att den socioekonomiska strukturen är den dominerande determinanten — den förklarar sålunda fyra av de åtta utgiftsklasserna och bidrar märkbart till förklarandet av två andra. Den ekonomiska utvecklingsgraden besitter likaså ett kännbart förklarande värde, medan däremot politiken endast förklarar en utgiftsklass (socialutgifterna förklaras med vänstergruppingarnas väljarstöd).

Sänkiahos konklusioner är av den bredare magnituden, när han (1) med hänvisning till överensstämmelsen med ett antal amerikanska rön anser sig ha tagit ett steg mot en universell generalisering (gällande politikens ringa betydelse); och (2) väcker frågan om det inte är onödigt att i fortsättningen föranstalta kommunala val, när politiken ändå spelar så liten roll. I omedelbar anslutning till dessa påpekanden gör Sänkiahos sedan, tydligen omedveten därom, en i och för sig riktig iakttagelse som emellertid rycker undan grunden för hans studie och de därav föranledda konklusionerna. Han menar nämligen att kommunernas framtid ter sig dyster, »sillä jo pelkästään valtiovallan asetamat velvoitteet melkein pä sataprosenttisesti sitovat niiden taloudelliset mahdollisuudet, eikä niille jää minkäänlaista harkinnanvaraavaa menojen jakamisessa»¹⁶ (sic!).

(2) *David Falcone* och *William Mishler*¹⁷ tar i sin undersökning av hälsopolitiken i de kanadensiska delstaterna fasta på element i den kritik som från olika håll riktats mot studiet av sambandet mellan politik och policy. När man inte kunnat notera positiva samband, beror detta enligt författarna bl.a. på att man ensidigt riktat in sig på utgiftsnivåer och därmed försummat andra policyindikatorer, att man opererat med mycket begränsade uppsättningar av politikvariabler, och att man har förbisetat policies som inte faller inom ramen för en klassificering i distributiva och redistributiva kategorier. Dylika försummelser vill författarna reparera, och de menar att deras kontribution därför är ägnad att öppna nya perspektiv; den bildar »an overture» till en ny fas i studiet av policyfrågor. Ambitionen tillmötesgås genom uppställandet av en övergripande fråga: bidrar det legislativa systemets karaktäristika till förklarandet av outputs, regulativa såväl som redistributiva? Med

denna design menar författarna sig ha åstadkommit den önskade differentieringen av oberoende likväl som beroende variabler. Fokuseringen på legislativa karaktäristika motiveras nämligen med föreställningen att den är ägnad att uppfånga en regulativ verksamhet som a priori kan förutsättas vara mer »politisk», mer orienterad mot hopkompromisser; i konsekvens härmed operationaliseras den beroende variabeln i termer av såväl utgiftsnivå (distributiva effekter) som legislativa aktiviteter (regulativa effekter).

Det operationella förfarandet innebär val av 27 variabler som beskriver den socioekonomiska omgivningen, 23 variabler som beskriver delstaternas legislaturer och politiska system, samt 17 variabler som beskriver åtgärds-helheter på hälsovårdens område. För samtliga variabler insamlas data, delstatsvis, med fem års intervaller för perioden 1945—65. De socioekonomiska inputvariablerna samt de policybeskrivande outputvariablerna sammanförs till summamått, som konstrueras via faktoranalys, och när de olika variabelgrupperna i den fortsatta analysen relateras till varandra, sker detta med stöd i två hypotetiska antaganden: att relationen mellan politik och policy inte är oäkta (kvarstår vid kontroll för socioekonomiska faktorer), och att relationen mellan omgivning och policy likaså delvis kvarstår. Författarna menar alltså å ena sidan att omgivningsfaktorer förklarar policies, men å andra sidan att politik är en viktig mellankommande variabel, som även har ett självständigt förklarande värde.

Analysen är baserad på korrelationstolkningar, och resultaten synes, även om de ingalunda är entydiga, ge underlag för författarnas konklusion att resultaten »generally do support the model and, thus, our position that legislative structure does have an impact upon provincial health policy».¹⁸ Emellertid visar det sig att denna politikinverkan inte är av det slag författarna förutsatt. De legislativa aspekterna är inte i nämnvärd utsträckning kopplade till regulativa policies. Författarna är dock inte villiga att ge upp sin teoretiska utgångsställning, och resultaten för dem till en kritisk granskning av operationaliseringarnas validitet, där de bl.a. undrar om budgetdata verkligen är representativa för redistributiva policyfunktioner.

(3) *Phyllis Frakt*¹⁹ utgår från konstaterandet att krossnationella studier av den offentliga socialsektorns utgiftsnivå klart har visat att ekonomiska variabler besitter en större förklarande kraft än politiska, och hon föresätter sig uppgiften att undersöka om detta mönster går igen för den sektor som gäller arbetsfrågor (labor policy). I detta syfte utvecklar hon en referensram som centreras kring demokratibegrepp, och där den beroende variabeln betecknas som responsivitet vis-à-vis krav från de särskilda minoritetsgrupper som deltar i politiska processer. En modell med fyra variabler uppställs — som oberoende fungerar »demokrati», »ekonomisk utveckling» och »politisk aktivitet»; som beroende systemets responsivitet i arbetsfrågor. Denna modell tillämpas på ett empiriskt material bestående av 78 system (d.v.s. stater).

Frakt operationaliserar sina modelltermer genom indexkonstruktioner som avser medelvärden för åren 1960—66. »Demokrati» blir ett summaindex innefattande sex variabler (bl.a. valsysteem, legislativt oberoende, legislativ effektivitet, partilegitimitet); »politisk aktivitet» blir ett ratio de fackorganiserades antal/hela den ekonomiskt aktiva befolkningen (unionisering); den ekonomiska utvecklingen blir energikonsumtionen per capita; responsivitet blir en poängsättning av hur de olika staterna ratificerat och verkställt rekommendationer avgivna av ILO. Vi glider över frågan hur väl dessa operationaliseringar svarar mot de teoretiska utgångspunkterna — frågan synes ingalunda problemfri²⁰ —, och konstaterar att Frakt processerar sina data med olika statistiska tekniker, innefattande korrelationsanalys, regressionsanalys och residualanalys. Undersökningen utmynnar i konstaterandet att ekonomin synes vara den huvudsakliga determinanten. Satsen kan emellertid i viss mån kvalificeras.

Frakts konklusion blir att den politiska variabeln »demokrati» har en viss förklarande vikt i system där graden av ekonomisk utveckling är låg; däremot försvinner denna vikt i system med en högre ekonomisk utveckling (rika demokratier och rika nondemokratier är lika responsiva). En möjlig förklaring till detta är att demokratiska system redan i tidiga stadier av ekonomisk utveckling har svårt att stå emot en sådan konsumtionsorientering av vilken arbetsfrågor utgör en integrerad del. Den andra politiska variabeln (unionisering) förefaller ha en mer generell betydelse, men Frakt är noga med att framhålla att här föreligger multikollinearitet med »ekonomisk utveckling» ($r = .77$), varför inga säkra slutsatser kan dras: dessa två förklarande variabler är inbyggda i varandra. (Självklart, frestas man utropa: fråga är ju om energikonsumtion och unionisering!). I viss mån anmärkningsvärt är dock att unioniseringen förmår ge ett statistiskt signifikant förklaringsbidrag ännu när den i experimentellt syfte införes efter den ekonomiska utvecklingen i en hierarkisk multipelregression.

Vad har vi — kan vi nu då fråga oss — lärt av denna snabba genomgång av tre studier? Svaret på denna fråga skall uppenbarligen ha att göra med designval för fastställandet av relationen politik-policy (se tabell 1 ovan för en sammanställning av sådana val), och det kan då sammanfattas i två påpekanden: (1) studierna synes försumma tidsdimensionen, d.v.s. frågan hur de relevanta variablerna är relaterade till varandra i ett tidsperspektiv; och (2) satsen om politikens allmänna förklaringsmässiga otillräcklighet förefaller kunna kvalificeras i olika riktningar, där olika med undersökningarnas design sammanhängande omständigheter synes ligga till grund för kvalificeringarna. Mot bakgrunden av de referat vi givit synes dylika omständigheter framför allt vara uppfattningen om vad man skall förstå med »policy» och vad man skall förstå med »politik» — här har något olika föreställningar gjort sig gällande och det ter sig rimligt att åtminstone i någon mån föra skiljaktigheterna i resultat tillbaka på dessa föreställningar. Ytterligare framstår frågan om

Tabell 1. Tablå över centrala designval och resultat i tre policystudier

	Sänkiaho	Falcone-Mishler	Frakt
Kausaldesign	Tvårsnitt	Tvårsnitt (summamått)	Tvårsnitt (medeltal)
Variabel, oberoende	Elektoral	Elektoral Legislativ	»Demokrati» Unionisering
Variabel, beroende	Budgetpost	Budgetpost Lagstiftning Outcomes	Responsivitet
Analys- teknik	Regressions- analys	Korrelations- analys	Regressions- analys
Resultat:			
politikens vikt	Obefintlig	Påtaglig	Underordnad

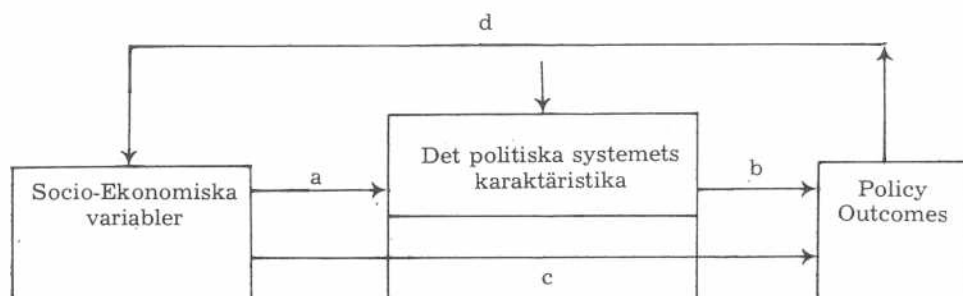
olika analystekniker och deras lämplighet i föreliggande sammanhang som viktigt att uppmärksamma — här tänker vi då på risken att formulera slutsatser för vilka ett otillräckligt analysunderlag inte ger grund. Det är mot dessa fyra frågor — tidsdimensionen, policy som beroende variabel, politik som oberoende variabel, och analysteknikernas lämplighet —, vi nu på ett generellare plan skall rikta vår uppmärksamhet.

3. Försök till kritik I: om tidsperspektivet

Som man på flera håll framhållit,²¹ opererar man inom policylitteraturen med förkärlek inom ramen för en förenklad eastonsk föreställning, där det politiska systemet betraktas som ett öppet system som kommunicerar med sin omgivning: å ena sidan mottar systemet intryck från sin socio-ekonomiska omgivning; å andra sidan bearbetar det dessa intryck i en konversionsprocess till beslut och handlingar, av t.ex. Thomas Dye benämnda »policy outcomes» (se figur 1 nedan). Förenklad är denna föreställning bl.a. därför att den försummar Eastons sätt att visualisera systemets kopplingar i termer av summa-variabler — att denna försummelse är fatal är ett faktum som vi skall återkomma till senare. Vad som intresserar oss i detta avsnitt är att den återkoppling som Easton utförligt diskuterar,²² samtidigt som den återfinnes i policylitteraturens schematiska skisser (d-pilen i figur 1), ändå inte synes ha utövat något märkbart inflytande på det sätt att tänka som går igenom denna litteratur. Enligt vår uppfattning är denna försummelse märklig ända

till svårförklarlighet — den torde i själva verket vara till den grad graverande att redan den är ägnad att ifrågasätta meningsfullheten i den forskningstradition vi diskuterar. Vad vi avser med denna onekligen starka formulering är följande:

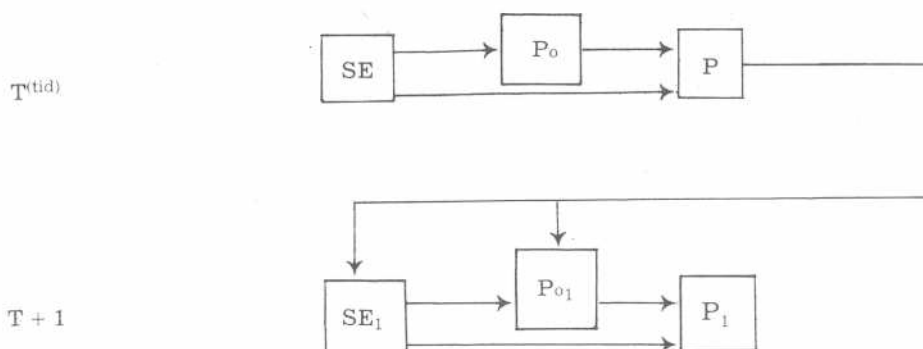
Figur 1. En systemmodell för studiet av »policy outcomes»²³



I flera arbeten i denna genre finner vi rön och konstateranden som går ut på att politik i vissa typer av situationer har en viss förmedlande verkan och förmår översätta omgivningsintryck till policy outputs — politiken kan m.a.o. vara en policydeterminant (a- och b-pilarna i figur 1). Dessa slutsatser har dock inte dominerat. Tillåter vi oss en förenkling, kan vi säga att många av de slutsatser man finner i policylitteraturen ytterst går tillbaka på en empiriskt konstaterad stark korrelation mellan data som beskriver socio-ekonomiska förhållanden, och data som beskriver policy outputs — denna korrelation lägges då till grund för konstaterandet att socio-ekonomiska förhållanden direkt slår ut på policysidan, och att policydeterminanterna följaktligen är socio-ekonomiska till sin karaktär (c-pilen i figur 1; politiken är oviktig).²⁴ Vad vi starkt vill hävda är att denna föreställning måste vara oriktig, och att den måste vara oriktig bl.a. just därför att man inte opererat med ett tidsperspektiv för ögonen. Att man nästan uteslutande opererat med en tvärsnittsdesign är på sätt och vis förklarligt med beaktande av de lättnader detta medför i många avseenden, men å andra sidan har just denna tvärsnittsorientering skymt blicken för de risker som föreligger när återkopplingsproblematiken skjuts ur blickfånget.

Vi har nedan i figur 2 med införande av ett antal förenklingar gjort ett försök att illustrera dessa risker. Verbalt kunde figuren presenteras på följande sätt:

Figur 2. Förenklad illustration av samband mellan socio-ekonomi, politik och policy i ett tidsperspektiv



Låt oss utgå från det enkla konstaterandet att vi vid en given tidpunkt T har en viss socio-ekonomisk struktur (SE). Låt oss vidare antaga att man vid studier av policies (P) för sagda tidpunkt finner att de förklaras av den socio-ekonomiska strukturen ($SE \rightarrow P$), och i någon mån även av den förda politiken ($P_0 \rightarrow P$) — ett antagande som ju tämligen väl överensstämmer med resultaten av de flesta studier vi här penetrerar. Låt oss därefter förflytta oss framåt längs en tidsaxel till en annan, längre fram liggande tidpunkt $T + 1$, och låt oss ännu antaga att man vid studier av policies för denna tidpunkt (P_1) kommer till helt likadana resultat som de vi nämnde ovan.

Vad som framgår ur detta resonemang längs en tidsaxel är följande:

P_1 går måhända tillbaka på SE_1 , men SE_1 måste ju rimligen i sin tur till väsentliga delar gå tillbaka på P — den socio-ekonomiska struktur som föreligger vid $T + 1$ måste vara påverkad av de policies som genomförts vid T . Annorlunda uttryckt: om det politiska systemet är ett öppet system som kommunicerar med sin omgivning, så måste ju rimligen systemets output, d.v.s. de beslut och handlingar som emanerar ur systemet, bearbeta denna omgivning och få verkningar i den — omgivningen påverkas av policies, och de socio-ekonomiska faktorer som säges determinera policies är i sin tur då policy-determinerade. Det komplicerade nätverk av relationer mellan olika variabler som detta påpekande antyder, skall här läggas till grund för tre ur detta påpekande upprinnande anmärkningar, som konstituerar innehållet i den kritik vi vill utveckla i detta avsnitt:

(1) Den första anmärkningen gäller det nyss konstaterade faktum att oberoende och beroende variabler är inflätade i varandra, och att man därför, när man förklarar policies med socioekonomiska faktorer, åtminstone delvis förklarar med det som skall förklaras. De höga korrelationer man finner mellan operationaliseringar av socioekonomi och operationaliseringar av policy måste

vara att föra tillbaka på att vardera variabeln innehåller en aspekt av den andra — mellan omgivning och policy försiggår en växelverkan som gör det omöjligt att med den forskningsdesign som dominerat fastställa i vilken mån den ena variabeln är avhängig av den andra.²⁵ Konklusionerna om socioekonomins starka (och följaktligen politikens svaga) förklarande kraft måste på denna grund anses vara otillräckligt underbyggda.

Ett par konkretiseringar av detta allmänna påstående kan kanske vara på sin plats. Det är tämligen vanligt att bland uppsättningen oberoende variabler medta inkomstindikatorer, t.ex. så att man anlitar medelinkomsten som ett beskrivande mått på omgivningens socioekonomiska struktur. När man då med dylika data vill förklara policies, borde man rimligtvis beakta att medelinkomsten vid en viss tidpunkt delvis har skapats genom tidigare policies, och att det följaktligen finns ett mått av att förklara policies med policies i bilden. Denna anmärkning träffar många policystudier, t.ex. en uppsats av Dye, där författaren hävdar att inkomstolikheter tenderar att forma politiken och policyinnehållet.²⁶ En särskild tyngd får denna anmärkning om man vill förklara policies syftande till inkomstutjämnningar eller-överföringar²⁷ — i detta fall framstår det ju som tämligen uppenbart att det finns en stark växelverkan mellan det som förklaras och det som förklarar: den beroende variabeln definieras av det som är innehållet i den oberoende; detta innehåll determineras av det den beroende variabeln uttryckt i en tidigare systemslinga. Likaså in-finner sig starka tvivel när man betraktar forskningsresultat som går ut på att utgiftsnivån för utbildningssektorn förklaras bl.a. med antalet mellanskolegångna eller att utgiftsnivån för hälsovårdssektorn förklaras bl.a. med antalet hushåll utrustade med vissa sanitära faciliteter.²⁸

(2) Den andra anmärkningen har att göra med relationen mellan system och subsystem. Det är visserligen att framhålla det självklara när man konstaterar att det samhälleliga beslutfattandet sönderfaller i hela kedjor av beslut som tillkommer i enheter på olika nivåer. Påpekandet förtjänar ändå göras, eftersom det öppnar blicken för att det vi kallar politik kan ha en stark relevans för policy, även om detta inte kommer till synes i studier som görs inom ramen för ett och samma beslutssystem. Det närmast till hands liggande exemplet har naturligtvis att göra med förhållandet mellan stat och kommun, och särskilt med den situation som uppstår när statsmakten ålägger kommunerna uppgifter som de måste utföra eller fördelar resurser till kommunerna för vissa särskilda ändamål. I dylika fall torde analytikern vid en studie av kommunala policies komma till konklusionen att politiken inte spelar någon märkbar förklarande roll. Resultatet kan i och för sig synas riktigt, ändå är det felaktigt. Det är felaktigt därför att det förbiser interaktionsförhållanden mellan beslutssystem på olika nivåer, där politiken kommer till uttryck just i detta förhållande — läget är t.ex. det att det övergripande systemet via politiska processer ålägger subsystem med X-karaktäristika handlingsdirek-

tiv av typen A, och subsystem med Y-karaktäristika handlingsdirektiv av typen B. X kan dock inte här sägas förklara A lika litet som Y kan sägas förklara B: X och Y betecknar egenskaper som enligt det övergripande systemets politiska styrning måste ligga till grund för A och B; A och B har uppkommit till följd av politiska överväganden, inte till följd av socio-ekonomiska faktorer. Ett exempel kan ytterligare klargöra detta. Sänkiaho finner i sin här tidigare refererade studie att den kommunala utgiftsnivån för utbildningssektorn i första hand förklaras av resp. kommuns ekonomiska bärkraft, en iakttagelse som kunde läggas till grund för slutsatsen att politiken inte determinerar denna sektor. Som emellertid författaren själv framhåller, är sambandet av teknisk natur: bärkraften bestäms till stor del av det statsbidrag kommunen erhållit föregående år, och detta bidrag avser i betydande mån just utgifter för utbildningsväsendet.²⁹

(3) En tredje anmärkning som införandet av tidsperspektivet ger anledning till har att göra med politikens variabelstatus. Det kan nämligen med skäl anföras att P vid tidpunkten T får konsekvenser inte endast för SE_1 utan jämväl för Po_1 — i enlighet med vad t.ex. *Lewis Froman* har anført kan man ställa frågan »whether policy itself is a variable that may affect the political process».³⁰ Om detta är fallet, blir konklusionen om politikprocessernas ringa betydelse för policy tvivelaktig, eftersom dessa processer inte är oföränderliga: när de som beroende variabler till följd av den påverkan de utsättes för av policies (och av SE via policies som bearbetar SE) ändrar karaktär, är det rimligt att föreställa sig att även deras vikt som oberoende variabler, d.v.s. som faktorer som förklarar policies, undergår förändringar.

Vi skall inte här gå in på de resonemang man kan påträffa i litteraturen kring dessa ting, resonemang som bl.a. kretsar kring försök att finna policykategorier som kan relateras till variationer i politiska processer,³¹ och kring sambanden mellan fragmenterade och integrerade kravmönster och beslutsystem samt olika policytyper.³² Det måste här räcka med konstaterandet att Fromans ovan relaterade fråga kan besvaras jakande. Att så är fallet framgår mycket klart bl.a. av ett påpekande som *Robert Salisbury* gjort.³³ Han menar att statsvetare egentligen alltid varit intresserade av policyfrågor, nämligen av en konstitutionell policy och dess effekter. Auktoritativa beslut som skapat regelsystem och format styrelseprocesser, d.v.s. det vi här kallat politik, har varit föremål för mycken uppmärksamhet,³⁴ och detta studium har i många instanser visat på ett samband av önskad karaktär: policy återverkar på politik. Konstaterandet kan tämligen riskfritt ges giltighet även utanför den ram som tecknas av en konstitutionell policy. Visserligen har vi mindre empiriskt verifierad kunskap om detta förhållande och mer försök att begreppsligt och metodiskt skapa utgångspunkter för införskaffande av sådan kunskap — så t.ex. ett försök av *Francesco Kjellberg* att medelst distinktionen mellan kollektiva och individuella nyttigheter ge en tilläggsdimension till den empiriskt

grumliga satsen om att en standardisering av vissa typer nyttigheter tenderar leda till att bredare formella beslutsorgan får en mer framträdande plats i det politiska livet.³⁵ Att generellt bestrida riktigheten i att politikens innehåll kan inverka på dess processer låter sig dock knappast göras. Vad detta har för konsekvenser för allmängiltigheten i den tes som säger att politiken är av underordnad betydelse, har vi pekat på ovan.

4. Försök till kritik II: om policyföreställningen

Många — för att inte säga de flesta — av policystudierna opererar med offentliga utgifter som beroende variabel: när man säger sig studera politikens inverkan på policy, studerar man i själva verket politikens inverkan på storleken av de offentliga utgifterna. På sätt och vis är detta ju även naturligt. Operationaliseringen erbjuder data som är både lättillgängliga och lätta att kvantifiera, samtidigt som de synes ge en sammanfattande bild av det som emanerar ur ett politiskt system. Emellertid inställer sig här en omedelbar invändning, som kort sagt går ut på att det som är lätt att mäta inte nödvändigtvis samtidigt är teoretiskt relevant. Vad man nämligen kan fråga sig är om man inte med en sådan design är predestinerad att erhålla resultat som går ut på att politik är något mindre väsentligt. Det ter sig nämligen rimligt att utgå ifrån att den offentliga utgiftsnivån som sådan är ganska immun mot omedelbara intryck från den politiska kampen och de politiska processerna. Det ter sig inte bara rimligt utan t.o.m. nästan självklart att socioekonomiska förhållanden determinerar policy, om denna uppfattas som utgiftsnivå: denna nivå måste ju vara beroende av den ekonomiska potentialen i det samhälle varom fråga är. Resurserna tecknar — kunde man säga — en ram utanför vilken det inte är möjligt att gå, oberoende av vilka karaktäristika som utmärker det politiska systemet.

Om denna anmärkning är riktig, ger den förutom en kritik av policystudiet även en delförklaring till att resultaten om politikens ringa vikt varit så frekventa som de varit: resultaten har s.a.s. varit inbäddade i studiernas utgångspunkter och operationella val. Anmärkningen är inte heller på något sätt originell — den har framförts flera gånger tidigare, och den har avsatt spår i litteraturen, där man på flera håll gått in för en mer differentierad uppfattning av policy. Med en grov indelning kan man här skilja mellan två typer av differentieringar, och vi skall i det följande kort kommentera dessa två typer.

(1) I flera undersökningar har man kvarhållit föreställningen om offentliga utgifter som en empirisk polymotsvarighet, men nyanserat föreställningen genom att skilja mellan olika policyområden där politiken kan tänkas spela in med olika vikt. Vad man härvid utgått ifrån är tanken att vissa

områden är särskilt mottagliga för politikintryck, enkannerligen då sådana områden som hänför sig till konflikter mellan »haves» och »have-nots». Uttryckt i de termer som ursprungligen stämplat av *Theodore Lowi* i dennes berömda uppsats från år 1964,³⁶ har man t.ex. utgått från att policies som till sin karaktär är redistributiva (omfördelande) borde vara mer politikdeterminerade än andra policies, vars funktioner närmast går ut på ett tillhandahållande av nyttigheter. Operationellt skulle denna tanke då innebära att utgiftsnivån i sådana redistributiva policyområden som har att göra med t.ex. olika former av socialvård och socialpolitik skulle vara starkare relaterad till politiska variabler.

Flera studier har även bekräftat denna tanke, så t.ex. en av författarparet *Charles F. Cnudde* och *Donald J. McCrone*, som i korthet går ut på att de politiska variablerna (partisystemiska karaktäristika, valresultat) är starkare relaterade till den sociala utgiftsnivån (»welfare policy») än till andra motsvarande policynivåer.³⁷ Partirivalitet visade sig sålunda ha en självständig effekt på utgiftsnivån för barnbidrag och arbetslöshetsunderstöd, däremot var den mindre klart relaterad till utgifterna för utbildning. Konklusionen var att denna politiska variabel »would differentially explain policies as a function of the centrality of the policy area to the have, have-not struggle».³⁸ Liknande resultat rapporteras i en studie av *Sharkansky* och *Hofferbert*, där författarna via ett faktoranalytiskt förfarande konstruerar dimensioner för de oberoende variablerna ekonomi och politik samt för den beroende variabeln policy. När variablerna relateras till varandra framgår att sociala och ekonomiska karaktäristika har olika relevans för olika policyområden, och att politiken även visar sig vara av vikt vid förklarandet av vissa utgiftsområden. Sålunda framgår att en policydimension, som författarna benämner »Welfare—Education» är nära relaterad till en politikdimension som innefattar partirivalitet och elektoral processer (»Competition — Turnout»)³⁹ Å andra sidan erbjuder det inte större svårigheter att framleta exempel på studier som redovisar andra och motstridande resultat: politiken synes underordnad vid förklarandet av utgiftsnivåer på dylika områden. Exempel på dylika studier i »social security expenditures» är *F. L. Pryors* arbete om den offentliga utgiftsnivån i olika samhällssystem,⁴⁰ och *H. L. Wilenskys* arbete om *The Welfare State and Equality*.⁴¹ På det hela taget bör därför sägas att försöken att nyansera policybegreppet inom den ram den offentliga utgiftsnivån utstakar inte varit ägnade att definitivt rehabilitera politiken som en policydeterminant.

(2) In en annan grupp av undersökningar har man vidgat policybegreppet utöver de offentliga utgifternas nivå, så t.ex. i de här tidigare relaterade undersökningarna av *Falcone — Mishler* och *Frakt*. Tanken har även här naturligtvis varit den, att om politiken ter sig mindre betydelsefull vid förklarandet av den offentliga utgiftsnivån, så borde situationen ändå vara en annan när man går över till andra typer av policies som klarare återspeglar samhällets

politiska värdesättningar — man menar, kort sagt, att även om politikomgivningen bestämmer utgiftsnivån, så bestämmer politiken vad som allokeras inom ramen för denna nivå. Även här gäller emellertid att resultaten varit motstridiga. Ett antal studier har visserligen varit ägnade att verifiera den ovannämnda föreställningen. När *Brian R. Fry* och *Richard F. Winters* som beroende variabel anlidade inte utgiftsposter utan ett ratio avseende förhållandet mellan skattetryck och erhållande av kollektiva nyttigheter för de mindre bemedlade samhällsskikten i amerikanska delstater, fann de att deras hypotes att politiken skulle visa sig vara en starkare förklarande faktor än socioekonomin verifierades — »politics play a dominant role in the allocation of the burdens and benefits of public policies», hette det.⁴² Och när *James W. Clarke* undersökte 43 amerikanska städers villighet att gå in för en innovation gällande den politiskt-institutionella strukturen, kom han till en liknande slutsats — »when noneconomic policies are considered, a stronger association is revealed between political process variables and, in this case, referenda outcomes».⁴³ Entydiga har dessa resultat dock som sagt inte varit. Fry och Winters har sålunda utsatts för kritik, där man med en teknisk argumentering som gällt multikollinearitet bland de oberoende variablerna⁴⁴ och det redistributiva index som författarna konstruerat,⁴⁵ framhållit att de socio-ekonomiska variablerna har en betydligt starkare förklarande kraft än vad Fry och Winters gjort gällande. Som ett ytterligare exempel kan nämnas *John Walkers* studie av diffusion av innovationer mellan amerikanska stater — fråga var om i vilken utsträckning och med vilken snabbhet delstaterna övertog 88 policies —, där han bl.a. kom till resultatet att medelinkomsten var en viktig förklarande variabel, medan partivalitet däremot ej var en sådan.⁴⁶ Till saken hör att riktigheten av Walkers resultat på denna punkt ifrågasatts av *Virginia Gray*, som för sin del hävdar politikens betydelse vid förklarandet av innovativa policies.⁴⁷

Bilden av politikens inverkan på policy är alltså oklar. Vi vill för vår del hävda att detta egentligen är tämligen naturligt, eftersom den beroende variabeln i sig själv är oklar — från att ha diskuterat operationaliseringar av policy övergår vi alltså nu till att diskutera själva den teoretiska föreställning man sökt operationalisera. Vår tes är härvid den att föreställningen som sådan är ofruktbar. Att studera politikens inverkan på det som emanerar ur ett politiskt system är visserligen i och för sig med självklarhetens styrka legitimt; att uppfatta uttrycket »det som emanerar ur ett politiskt system» på det diffusa sätt man gjort i policylitteraturen är betydligt mindre legitimt.

Problemet är kort sagt att när man relaterat politik till policy så har man relaterat politik till operationaliseringar av ett begrepp vars teoretiska status är oklar — vad är sist och slutligen denna policy som politiken skall determinera? Försök har gjorts att besvara denna fråga — policy har som bekant definierats bl.a. som ett mål eller en räkka av mål, som strategier att uppnå

dessas mål, och som konkreta handlingar att uppnå dessa mål. Dyliga försök avfärdas av *Guenther F. Schaefer* med konstaterandet »Dass derartige Definitionen nicht operational gemacht werden können und für Forschungszwecke nutzlos sind, braucht nicht weiter diskutiert zu werden», ett tämligen brutalt omdöme, som vi emellertid för vår del vill förena oss i.⁴⁸ Schaefer ställer sig också kritisk till de nedbrytningsförsök som gjorts av bl.a. Lowi, vars distinktion mellan distributiva, redistributiva, och regulativa policier vi varit inne på tidigare, och Salisbury, som föreslagit ett isärhållande av allokering och strukturella policier (fördelar — skapar system för fördelning).⁴⁹ Även om dessa bidrag, som alltså tar fasta på policybegreppets samhälleliga funktion, naturligtvis är viktiga och idéväckande, besvarar de inte frågan vad policy är; de föreslår endast typologiseringar kring detta svårfångade begrepp.

På denna punkt i framställningen framstår det givetvis som önskvärt att vi för vår del gjorde ett försök att besvara frågan vad policy är. Emellertid är vi tvungna att medge vår otillräcklighet i detta avseende. Vi är inte kapabla att ge ett sådant bidrag till definitionsförsöken som vi skulle uppleva vara meningsfullt.⁵⁰ Till önskemålet att policyforskningen i fortsättningen borde gå in för allvarliga försök att på det teoretiska planet komma tillrätta med detta problem, som enligt vår mening utgör ett hinder för verkligt meningsfulla resonemang kring relationen mellan politikens processer och politikens innehåll, kan vi bara foga en synpunkt av allmänare natur.

Denna synpunkt går kort sagt ut på att »policy» borde överges som beroende variabel. Begreppet har, uppenbarligen på intuitiva och kanske eastoninspireerade grunder kommit till som en paraplyföreställning, avsedd att täcka outputsidan som helhet. Vi tror emellertid inte att det är fruktbart att teoretisera kring paraplybegrepp; å andra sidan tror vi inte heller att det är fruktbart att anlägga ett så liberalt perspektiv som t.ex. *Tuomo Martikainen* och *Risto Yrjönen* gör, när de föreslår att den ifrågavarande undersökningens natur (observationsenheter, tolkningsmodell) skall vara bestämmande för konstruerandet av policytyper⁵¹ — som *Krister Ståhlberg* framhåller i en kommentar till detta förslag är det nog ofrånkomligt att man arbetar med mer generella policytyper i ögonsikte, om man vill komma till någon form av teori bygge.⁵² Vilka dessa typer borde vara kan vi som sagt inte här med någon större säkerhet uttala oss om. Vi vill dock fästa uppmärksamhet vid ett enligt vårt förmenande lovande försök av *Ilkka Heiskanen* och *Tuomo Martikainen*, baserat på en strukturering av policyprocessen.⁵³ Författarna föreslår ett isärhållande av fyra policyelement, nämligen policyinnehåll, policystrategi, policyoutput (här kan en vidare distinktion göras mellan beslutsaspekter och verkställighetsaspekter), och policyoutcomes (här kan en vidare distinktion göras mellan primäreffekter och sekundäreffekter) — bakom dessa termer finns uppfattningen att policystudiet borde skilja mellan (1) den samhällssektor och de sektoriella mål som systemets output gäller; (2) medel i form av serier av beslut och handlingar; (3) konkreta

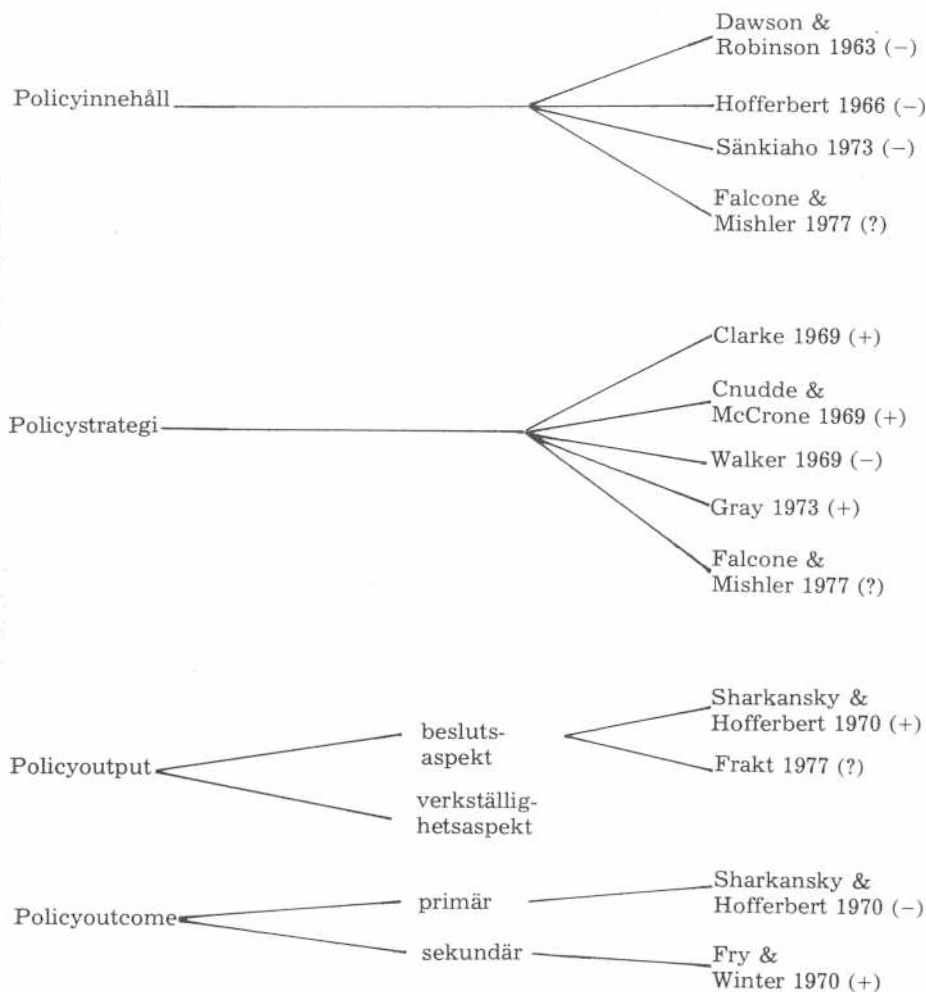
beslut och handlingar inom ramen för sådana medelföreställningar; och (4) effekterna av de nyssnämnda besluten och handlingarna. Indelningen är inte fri från gränsdragnings- och klassificeringsproblem,⁵⁴ men den representerar ett steg i den riktning vi här vill plädera för, och den besitter onekligen ett mått av rimlighet. Att så är fallet visas kanske i någon mån av sammanställningen nedan i tabell 2, där några av de policystudier som omnämns i denna framställning förtecknats utgående från vilket av de ovannämnda elementen deras beroende variabel närmast berört. Sammanställningen tjänar två syften: dels visar den att man faktiskt rört sig över en vid skala av fenomen när man undersökt »policy», dels låter den antyda möjligheten att komma till en mer integrerad bild av forskningsrön via en systematisering av allt det som kan inrymmas i »policy».

Vi skall inte här längre uppehålla oss vid dessa svårlösta problem. Vad vi vill ha sagt med detta avsnitt kan sammanfattas i följande räkna påståenden: (1) när man anlitar variationer i nivån för offentliga utgifter som beroende variabel, tillägnar man sig en policyuppfattning som inte är särskilt ägnad att tillhandahålla information om politikens betydelse; (2) när man i medvetande om detta har gjort försök att nyansera den beroende variabeln, har detta skett på ett osystematiskt sätt som svårligen bringar klarhet i frågan vad »policy» egentligen är; (3) mot bakgrunden av detta är det inte ägnat att förvåna att de resultat man erhållit är oförenliga och inte synes teckna en enhetlig bild av politikens inflytande på policies; (4) vad man uppenbarligen skulle behöva för ett fortsatt teoretiserande kring sambandet mellan politik och policy är då en mer stringent uppfattning av den beroende variabeln; (5) enligt vår mening är begreppet »policy» i detta sammanhang ett alltför grovt verktyg för att man meningsfullt skall kunna jämföra resultat från olika studier och sålunda integrera dem i ett teoretiskt system; (6) därför krävs ett målmedvetet teoretiskt arbete, syftande till en nedbrytning av »policy» i kategorier som öppnar sig för vetenskaplig analys.

5. Försök till kritik III: om politikuppfattningen

Det ledande temat för vår framställning är de politiska processernas betydelse för politikens innehåll, och vi har hittills diskuterat hur tidsperspektivet och olika uppfattningar av politikens innehåll har inverkat på studiet av denna betydelse. När vi nu vänder blicken från policy som beroende variabel till politik som oberoende variabel, vill vi först anknyta till det vi tidigare (avsnitt 3) sade om försummelsen att beakta de av Easton föreslagna summavariabler genom vilka ett system mottar intryck från sin omgivning. Det framstår nämligen som självklart att de socio-ekonomiska faktorer som i många

Tabell 2. Politikens betydelse (+ = märkbar; ? = oklar; — = liten) enligt några policystudier, registrerade i stöd av sina policyuppfattningar.



studier visats ha en stark förklarande förmåga vis-å-vis policy inte kan slå ut på denna direkt — hur skulle de kunna göra det? Mellan det politiska systemets omgivning och dess output står de politiska processerna, och tanken att dessa trots de mycket varierande former de kan taga endast skulle fungera som förmedlande kanaler utan självständig betydelse ter sig onekligen märkvärdig. Hofferbert har uttryckt det vi här vill säga på ett mycket träffande sätt:

»Certainly no one can argue that once a community reaches a certain level of socioeconomic development particular patterns of public policy simply emerge full-blown from the social structure. We continue to have governments. We continue to have politicians. Politicians deliberate and dispute and, on occasion, decide. None of the correlation coefficients thus far computed accounts for anything approaching the total variation in any particular area of policy. Considerable attention, therefore, has to be given to what takes place in the process». 55

Vad detta citat implicerar är egentligen två saker: (1) vi måste studera politik för att få veta hur, d.v.s. genom vilka mekanismer, de socio-ekonomiska faktorerna slår ut på policysidan på det sätt de gör; och (2) vi måste studera politik för att tränga in på ytterligare segment av det förklaringsområde som de socio-ekonomiska faktorerna inte på långt när tillräckligt förmår täcka. Bedömningen är säkert riktig. Vad vi i anslutning till detta vill hävda är att politikuppfattningen, sådan den framträder i största delen av policylitteraturen, är alldeles för steril och intetsägande för att en krympning av det förklaringsområdet skall bli möjlig. Vad som behövs är ett annorlunda grepp om politik som en förklarande faktor, ett grepp som tar fasta på differentieringar och på de situationella villkor under vilka politiken fungerar — på motsvarande sätt som gällde för »policy» är tesen om politikens ringa betydelse inbyggd i själva den uppfattning om »politik» man opererat med. Låt oss utveckla detta litet närmare.

Allmänt taget kan man hänföra de politikuppfattningar man påträffar i policylitteraturen till någon av följande tre generella kategorier: (1) det politiska livets regelsystem, varvid man observerat faktorer som valsystemets representativitet, möjligheter till politiskt deltagande, etc.; (2) system för intresseaggregering, varvid särskilt partirivalitet har varit en mycket anlitad politikvariabel; och (3) myndighetsstrukturen, varvid olika attribut som beskriver exekutiven eller legislaturen (t.ex. graden av legislativ professionalism) varit frekventa variabelval.⁵⁶ Dessa kategorier är till sin natur strukturella, vilket inte i och för sig behöver vara negativt. Ur deras strukturella karaktär framrinner emellertid ett annat drag — de synes övergenerella. Säkert har detta åtminstone delvis att göra med en förfelad ambitionsnivå. Man kan inte undgå intrycket att policystudiet, alldeles oberoende av det faktum att man sist och slutligen undersökt ganska begränsade empiriska fenomen, har haft ambitionen att komma fram till generella utsagor om vad det är som bestämmer »policy» — ett uttryck för denna ambition är valet av så generella (och därmed strukturella) indikatorer som möjligt för de variabelgrupper man vill relatera till varandra. Ambitionen synes förfelad därför att den härvid lockat över till indikatorer som är så breda att de tenderar bli innehållslösa — de glider över sådana variationer i »politik» som kunde stärka policystudiets förklaringsunderlag.

Härmed är inte sagt att perspektivet inte allmänt taget borde vara generali-

serande — det borde det naturligtvis vara. De generaliseringar man söker borde dock vara av en både mindre ambitiös och mer kvalificerande natur. Man borde i teoribyggandets strategi eftersträva utsagor om under vilka förhållanden vissa bestämda samband kan förväntas uppträda, utsagor som befinner sig på ett lägre teoristrukturellt plan och därmed kan öppna blicken för en mer precis analys av det som ineligger i politiska processer. Ser vi t.ex. på flödet från behov till artikulering av krav/stöd — d.v.s. flödet från inputs orsaksaspekt till dess effektaspekt⁵⁷ — finner vi med lätthet omständigheter som försvinner i ett övergenerellt perspektiv. I stället för att t.ex. fråga efter industrialiseringens följder för policy, borde man — för att ta ett exempel ur en välskrivna uppsats av *Guy Peters* och *David Klingman* — fråga under vilka förhållanden ett sådant fenomen som industrialisering kan få vissa bestämda konsekvenser för vissa typer av policy: ett svar på en dylik fråga kan då ha att göra med graden av korporativism i det politiska system varom fråga är.⁵⁸ Ett annat problem som kan lyftas fram i detta sammanhang gäller innebörden i komparativa kategorier — »is a vote for the Socialist Party in France a vote for the 'Left' in the same way as a vote for the Social Democratic Party in Sweden?», lyder en berättigad fråga som de nyssnämnda författarna formulerar i sin studie av de offentliga utgifterna i några skandinaviska länder.⁵⁹ Och ett tredje problem att antyda gäller arenabyggandets mekanismer och deras betydelse som policybestämningar⁶⁰ — det sterila antagandet att socio-ekonomiska faktorer är input borde ersättas med elaborerade föreställningar om hur sådana faktorer kan ge upphov till kravartikulering av olika typ; hur beslutsfattare i stöd av sina perceptioner och politikpositioner reagerar på sådan artikulering;⁶¹ etc.

På detta tema — hur policystudiet försummat väsentliga aspekter av de politiska processerna — kunde man spinna vidare mycket länge. Vi har emellertid inte här möjlighet och utrymme att genomföra en fullständig diskussion, och väljer ett selektivt förfarande, där vi till omnämnande lyfter fram ytterligare tre diskutabla antaganden, som enligt vår mening härrör ur det övergenerella perspektivet:

(1) *det lineära antagandet*. Låt oss ta ett exempel ur litteraturen. När man har undersökt sambandet mellan politik och policy — t.ex. mellan partirivalitet och utgiftsnivån för den sociala sektorn — har man vanligen gjort bruk av lineära korrelations- och regressionstekniker. I en artikel visar emellertid *Gerald C. Wright* att mycket står att vinna med att i stället operera med nonlineära tekniker, som alltså baserar sig på nonlineära antaganden om det samband som undersöks.⁶² En lineär regressionsmodell antar ju att den beroende variabelns reaktion på förändringar i enheter i den oberoende variabeln förblir konstanta genom hela den räckvidd den oberoende variabeln representerar; Wright gör emellertid inte detta antagande. Han utgår i stället från att en nonlineär funktion är mer lämpad för det samband mellan partirivalitet och

socialvårdspolicy han på det empiriska planet intresserar sig för, och han kontrollerar detta antagande genom ett antal testningar. Resultatet blir att den nonlineara modellen förklarar 11 % mer av variansen i den beroende variabeln (policy) än vad den lineära modellen förmår göra. Poängen i detta exempel ligger däri att Wright bygger sina utgångsantaganden just på ett teoretiserande kring situationella bestämningar av »politik». När man förklarar med partirivalitet, bör man — menar Wright — besinna att de beslutskalkyleringar som underligg policy skiftar vid olika intensitetsgrader av sådan rivalitet: om vi har två partier A och B, där A är ett starkt majoritetsparti, innebär en liten elektoral framgång för B inte alls samma nödvändighet för A att visa en känslig responsivitet som om A och B vore jämnstarka i utgångsläget. Wrights hypotes är att »unit differences in levels of interparty competition are associated with greater policy differences among competitive than among non-competitive states»,⁶³ och resultaten visar att utgångspunkten varit riktig. Vi menar för vår del att detta är ett mycket gott exempel på vad som står att vinna med en teoretiskt mer elaborerad syn på variabeln »politik».

(2) *det aggregerande antagandet*. Opererandet med generella strukturella politikindikatorer går antagligen delvis tillbaka på ett antagande att de på ett adekvat sätt förmår uppsummera de separata och interaktiva effekter som uppträder ur beslut och kalkyleringar på lägre nivåer, t.ex. den som företrädes av de politiska partierna.⁶⁴ Det är enligt vårt förmenande tvivel underkastat om indikatorerna verkligen alltid förmår göra detta. Ett exempel på beslutskalkylering är det tänkesätt *Anthony Downs* utvecklar i ett försök att betrakta de offentliga utgifterna som en funktion av partirivalitet.⁶⁵ Downs menar att partier går in för sådana policies som är ägnade att maximera deras politiska stöd. Enär väljarna kan förutsättas vara mer medvetna om den skattebördan de utsätts för än om det mått av kollektiva nyttigheter som kommer dem till del via de skatter de betalar (folk vet vad de betalar, inte vad de får för sina pengar), är de benägna att reagera mer känsligt på policies som ökar skattebördan än på policies som allokeringar de influtna medlen. En konsekvens av detta är att statsbudgeten i en demokrati inte når sin optimala storlek (d.v.s. den som vore möjlig om väljarna var i besittning av fullständig information). Mot bakgrunden av det faktum att den offentliga utgiftsnivån fortgående tenderar stiga i demokratier kan detta — som *Rudolf Klein* påpekar⁶⁶ — synas som ett mindre lämpligt argument, men om man vänder litet på problematiken och utgår ifrån att väljarnas information om fördelning (särskilt om denna tar sikte på bestämda grupper) är bättre än deras information om införskaffandet av resurser för fördelning, blir Downs tanketråd genast mer intressant. Den har blivit föremål för en hel del kritik, inte minst därför att den opererar med alltför förenklande antaganden om verkligheten och bl.a. försummar ideologins betydelse,⁶⁷ och vår avsikt är inte heller här att uppträda till dess försvar. Vi har anfört den som ett exempel på hur inryckandet av beslutskalkyleringar kan

betänkliggöra svepande antaganden om generella strukturella variabelers aggregerande förmåga. Vid studiet av mångpartisystem, där man i en design av den typ Downs föreslår har ett komplicerat nätverk av föreställningar, målkonflikter, intressesektorer, och väljarunderlag bakom policies har man allt skäl att ställa sig tvivlande till en sådan förmåga.

(3) *det inkrementalistiska antagandet.* Under denna rubrik önskar vi nämna två omständigheter, som båda sammanhänger med den litet formlösa uppfattning av »policy» vi tidigare kritiserat. För det första borde det vara tämligen klart att när man operationaliserar »policy» i termer av offentliga utgifter, så omöjliggör man ofta slutsatser om politik som oberoende variabel. Den beroende variabeln tenderar nämligen vara bunden vid ett inkrementalistiskt ändringsmönster, som inte med omedelbar verkan låter sig påverkas av ändrade politiska konstellationer. Detta är t.ex. fallet när utgifterna avser långtidsprojekt för vilka medel är bundna, eller när utgiftsfördelningen lagstiftningsvägen (*sic.*) är fastlåst i ett visst mönster som är svårt att rubba. Vi citerar Ståhlberg: »Det är t.ex. praktiskt taget omöjligt för ett politiskt parti, vilket som helst, att när det har kommit till makten stänga ett sjukhus och avskeda personalen».⁶⁸ Och för det andra leder en bred föreställning om »policy» till att man förbiser de ändringar som kan försiggå inom den totala ramen utan att ändå spränga den — när man t.ex. analyserar den totala utgiftsnivån och finner att den ändrar sig enligt ett inkrementalistiskt mönster är slutsatsen om politikens förklaringsmässiga otillräcklighet snubblande nära (»this year's budget is based on last year's budget»⁶⁹). Vad man då glider över är framför allt den politiska kamp som i budgetarbetet försiggår inom och mellan olika förvaltningsgrenar. Den slår mindre ut på den av samhällets ekonomiska resurser determinerade totalramen; den slår mer ut på underavdelningar och underordnade allokeringar inom samma totalram. Dessa allokeringar är naturligtvis även »policies», de inverkar på människors och grupperns välbefinnande och resurstilldelning. Och de kan i betydligt större utsträckning antas vara politikdeterminerade.

Vi har ovan med några ströplöck ur litteraturen försökt illustrera vissa perspektivskvheteter i policystudiets uppfattning av »politik», skvheteter som verkar till förmån för satsen att politik inte förmår inverka på policies. Sammanfattande kunde man kanske säga att skvheterna härrör från alltför primitiva operationaliseringar av det politiska systemet, operationaliseringar som förblir okänsliga för de politiska processernas komplexitet och därför inte förmår fånga upp de förklaringsbidrag som är inbäddade i denna komplexitet. Vi kan därför låta detta vårt försök att antyda kritik beträffande uppfattningen av »politik» utmynna i exakt samma konklusion som vi för en stund sedan ville göra beträffande uppfattningen av »policy»; vad som behövs är ett teoretiskt arbete som syftar till att nedbryta »politik» i kategorier som på ett meningsfullt sätt öppnar sig för vetenskaplig analys.

6. Två fotnoter om metod

De problem som innesligger i det ledande temat för denna uppsats har inte enbart att göra med *vad* som relateras till *vad* (d.v.s. med frågan hur adekvat man har uppfattat orsak och verkan inom ramen för det övergripande spörsmålet om politikens betydelse för policy). De har naturligtvis även att göra med *hur* man relaterar det man menar vara politik till det man menar vara policy, d.v.s. med de metoder man anlitar för att utröna om det antagna sambandet är vid handen eller inte. Vi skall avslutningsvis ägna dessa problem några rader.

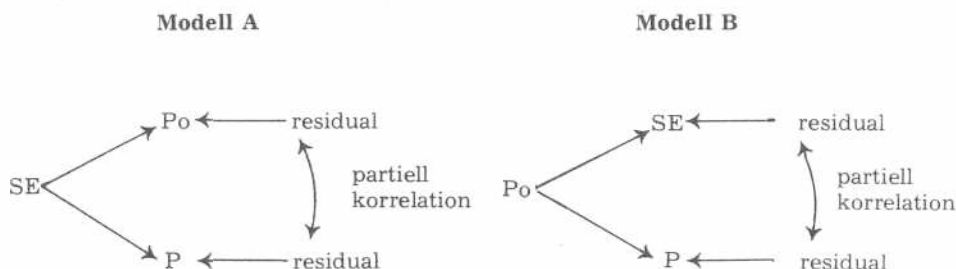
Vad vi då — utan något större mått av självständighet — avser göra, är att presentera två typer av invändningar som i litteraturen har rests mot förhärskande sätt att komma tillrätta med *hur*-problematiken. Invändningarna har alltså att göra med de analystekniker som kommit till användning, och de kan sammanfattas i ett beklagande av att det verbala teoretiserande som utmärkte det tidiga policystudiet inte har omsatts i lämpliga testningsmetoder. »It is disappointing to see an elegant and complex verbal theory lose those attributes in the testing phase of research because the indiscriminate use of statistical procedures such as multiple and partial correlation ignores the theoretical implications of those manipulations», skriver t.ex. *Gary L. Tompkins* i en kritisk kommentar.⁷⁰

Den första kritiktypen gäller uttryckligen val av olämpliga tekniker. Utmärkande för dylika valmönster torde allmänt vara, att man vid inledande och explorativa ansatser på ett nytt forskningsfält är böjd för att tillgripa korrelationsanalyser, medan man senare tenderar övergå till regressionsanalys;⁷¹ detta mönster har ganska mycket gått igen även i policystudiet. Emellertid har man — och vi följer här en studie av *Michael S. Lewis-Beck*⁷² — funnit skäl till missnöje med såväl tidigare som senare faser i denna teknikutveckling. Argumenteringen är kort sagt följande:

Om man är intresserad av att veta vilken effekt socio-ekonomiska faktorer (SE) och politik (Po) har på policy (P), och gör detta genom att jämföra korrelationer mellan SE och P å ena sidan, samt Po och P å den andra, så är detta legitimt endast om SE och Po är fullständigt oberoende av varandra. Tekniken har alltså som referenspunkt ett kausalt system av visst utseende, och kan tillämpas som grund för slutsatser om verkligheten endast om detta system svarar mot verkligheten. I föreliggande fall är så inte fallet — nästan allt vi vet pekar i en annan riktning. Påpekandet äger dock ej större praktisk relevans, eftersom slutsatserna om politikens mindre inverkan på policy i allmänhet inte bygger på enkla komparationer av korrelationer, utan på komparationer av partiella korrelationer. Dylika eliminerar som bekant ur sambandet mellan två variabler den del som beror på inflytande från en tredje variabel. Den principiella invändningen gäller emellertid även här. Som Lewis-Beck demonst-

rerar i den figur vi här nedan återger i illustrativt syfte (figur 3), opererar man vid dylika komparationer med två olika modeller av verkligheten.

Figur 3. Kausalsystem som referenspunkter vid komparation av partiella korrelationer. Enligt Michael S. Lewis-Beck, *The Relative Importance of Socioeconomic and Political Variables for Public Policy*, *The American Political Science Review*, 1977, nr 2, s. 562

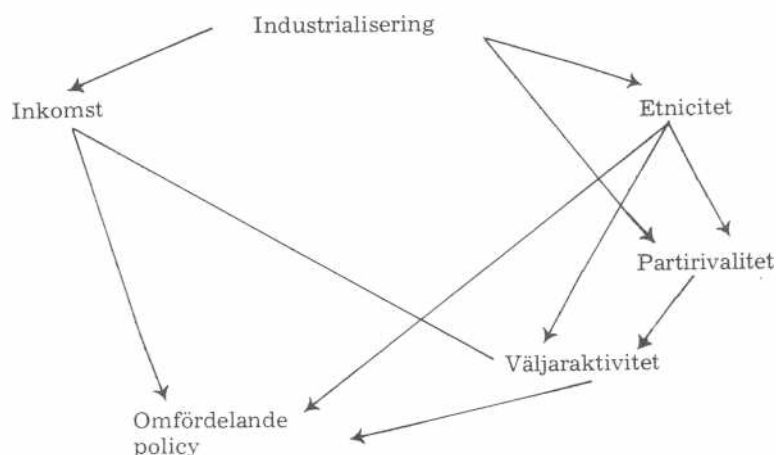


När man alltså finner att den partiella korrelationen mellan Po och P när man kontrollerar för SE (modell A) är lägre än den partiella korrelationen mellan SE och P när man kontrollerar för Po (modell B), och på basen av detta konkluderar att SE har ett större inflytande än Po på P, då fungerar vid komparationen två olika och kontradiktoriska kausala system som samtidiga referenspunkter. Båda kan dock inte samtidigt äga validitet. Påpekandet äger samma giltighet även för multipel-partiella korrelationskoefficienter och partiella regressionskoefficienter. För de senare gäller att de som referenspunkt har ett kausalsystem som utelämnar indirekt inflytande från de oberoende variablerna — om en socio-ekonomisk variabel har en direkt verkan på policy, och dessutom genom att den påverkar en politisk variabel av relevans för policy, ytterligare en indirekt verkan, då infångas inte denna senare verkan.⁷³ Lewis-Beck ger lösningen att ur stiganalytiska tekniker generera s.k. effektkoefficienter, som förmår summera såväl den direkta som den indirekta effekten av en oberoende variabel.⁷⁴ Lösningen återspeglar den snabba utvecklingen inom olika grenar av multivariat analys, en utveckling som tillhandahåller ökade möjligheter att komma tillrätta med komplicerade orsakssammanhang och förklaringsmönster.

Den andra kritiktypen har likaså att göra med kausalstrukturen, men betonar tidsaspekten: eftersom orsak vid kausalförklaringar skall föregå verkan i tiden, måste de variabeluppsättningar med vilka man opererar ordnas i en tidssekvens, och denna sekvens måste basera sig på teoretiska eller empiriska föreställningar. I detta avseende lämnar — och vi följer nu Tompkins i dennes ovan nämnda studie — de policyanalyser som utförts mycket rum för kritik. Särskilt gäller detta förfarandet att föra samman ett stort antal

variabler i kategorier som man kallar »socio-ekonomiska» eller »politiska» utan att ägna uppmärksamhet åt de både direkta och indirekta samband som kan råda mellan alla dessa oberoende variabler. Tompkins menar att detta uppenbarligen för till oralistiska utsagor om verkligheten;⁷⁵ man kunde kanske tillägga att ett annorlunda, d.v.s. mer sekventiellt analysförfarande även skulle ge underlag för ett mer elaborerat teoribygge.

Figur 4. En sekventiell modell för förklarande av policy. Enligt Gary L. Tompkins, A Causal Model of State Welfare Expenditures, The Journal of Politics, 1975, nr 2, s. 400



Tompkins studie är i själva verket ett exempel på ett sådant förfarande. Utgångspunkten tas i de tidiga policystudiernas (Key, Lockard) teoretiska föreställningar, som kompletteras med ett antal andra ur politologisk och ekonomisk litteratur hämtade föreställningar (t.ex. den om ett samband mellan inkomst och politisk aktivitet). Resultatet blir den sekventiella modell som vi i illustrativt syfte återger ovan i figur 4. Som synes blir varje variabel här såväl beroende som oberoende: den förklaras av alla de variabler som föregår den i den temporala sekvensen, och den förklarar de variabler som följer efter den i samma sekvens. Frågan om de samband som modellen föreslår är korrekta eller inte testas mot ett empiriskt material med utnyttjande av stig-analys. De resultat som emanerar är i många avseenden intressanta, men de skall inte längre kommenteras här. Det påpekandet skall dock göras att partirivalitet i denna studie framstår som en viktig förklarande variabel;⁷⁶ samtidigt gäller naturligtvis att den kritik mot alltför grova operationaliseringar som vi framförde i föregående avsnitt har sin giltighet även i detta sammanhang.

Vårt resonemang mynnar alltså ut i en plädering för närmast två saker. Å ena sidan bör man vid val av analys teknik beakta vilken kausalstruktur tekniken har som referenspunkt, och fråga sig om denna struktur svarar mot den teoretiska eller empiriska ram inom vilken man opererar. Å andra sidan bör man inte gärna behandla de socio-ekonomiska och politiska variabler man anlitar som en formlös massa, utan försöka strukturera dem i en teoretiskt eller empiriskt betingad tidsordning, där de sedan systematiskt relateras till varandra. Det torde vara berättigat att säga att den litteratur vi försökt kommentera i denna uppsats inte i tillräcklig mån har beaktat dessa krav.

NOTER

Uppsatsen utgör ett diskussionsinlägg vid symposiet »Styrning och skeenden inom det offentliga», Mariehamn, 11—12. 11. 1977. Den har utarbetats inom ramen för RESPO-projektet (Åbo Akademi & Turun Yliopisto), och är även att identifiera som RESPO 13, 1977.

¹ Victor Wiseman, *Politics: The Master Science*, Pegasus, 1969, New York.

² Göran von Bonsdorff, Statslärares uppgifter i ljuset av samhällets utveckling, *Finsk Tidskrift*, 1976, nr 8—9, s. 486.

³ Robert H. Salisbury, *The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles* (ingår i Austin Ranney, ed.: *Political Science and Public Policy*, Markham Publishing Company, 1968, Chicago), s. 164.

⁴ V. O. Key, *Southern Politics*, Vintage Books, 1949, New York.

⁵ Duane Lockard, *New England State Politics*, Princeton University Press, 1959, Princeton, N.J.

⁶ Richard E. Dawson — James A. Robinson, Inter-Party Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States, *The Journal of Politics*, 1963, nr 2, ss. 265—289.

⁷ Richard I. Hofferbert, The Relation Between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States, *The American Political Science Review*, 1966, nr 1, ss. 73—82.

⁸ Thomas R. Dye, *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the States*, Rand McNally, 1966, Chicago.

⁹ Dye, *op.cit.*, s. 293.

¹⁰ Ira Sharkansky — Richard I. Hofferbert, Dimensions of State Politics, Economics, and Public Policy, *The American Political Science Review*, 1969, nr 3, s. 867.

¹¹ Här citerat efter K. Newton, *The Politics of Public Expenditure Studies*, *Political Studies*, 1977, nr 1, s. 122.

¹² David Byrnes — Bill Williamson — Barbara Fletcher, *The Poverty of Education*, Martin Robertson, 1975, London.

¹³ Newton, *op.cit.*, s. 125.

¹⁴ Bibliografiska översikter ges i t.ex. John H. Fenton — Donald W. Chamberlayne, *The Literature Dealing with the Relationships Between Political Processes, Socio-Economic Conditions and Public Policies in the American States: A Bibliographical*

Essay, *Polity*, 1969, nr 2, ss. 388—404, Herbert Jacob — Michael Lipsky, Outputs, Structure and Power: An Assessment of Changes in the Study of State and Local Politics, *The Journal of Politics*, 1968, nr 3, ss. 510—538, Erik Damgaard, Noter til diskussion af »Politisk output analyse», *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 1972, nr 1, ss. 107—122.

¹⁵ Risto Sänkiäho, *Politiikan tuotoksen tutkimus: Keski-Suomen kuntien menoihin vaikuttavista tekijöistä vuonna 1968*, Jyväskylän Yliopisto, yhteiskuntatieteen laitos, julkaisuja N:o 15, 1973.

¹⁶ Sänkiäho, *op.cit.*, s. 21.

¹⁷ David Falcone — William Mishler, Legislative Determinants of Provincial Health Policy in Canada: A Diachronic Analysis, *The Journal of Politics*, 1977, nr 2, ss. 345—367.

¹⁸ Falcone — Mishler, *op.cit.*, s. 358.

¹⁹ Phyllis M. Frakt, Democracy, Political Activity, Economic Development, and Governmental Responsiveness: The Case of Labor Policy, *Comparative Political Studies*, 1977, nr 2, ss. 177—212.

²⁰ Man ställer sig sålunda undrande till operationaliseringen av responsivetsbegreppet — att hålla graden av benägenhet att antaga ILO-rekommendationer som ett uttryck för responsivitet vis-à-vis krav som emanerat ur det nationella politiska systemet synes nog ganska långsökt. Uppenbarligen är det här tillgången till data som blivit avgörande för det val som träffats.

²¹ T.ex. Guenther F. Schaefer, Policy Analysis und Politologie, *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik*, Band 3, Gunter Olzog Verlag, 1972, München, s. 270, Franco Goio, Sistemi politici locali e outputs decisionali: una rassegna, *Il Politico*, 1977, nr 2, ss. 301—302.

²² David Easton, *A Systems Theory of Political Life*, John Wiley & Sons, 1965, New York, särskilt kapitlet 23—27.

²³ Enligt Dye, *op.cit.*, s. 4.

²⁴ Se förutom andra i denna uppsats citerade arbeten även t.ex. följande: Herbert Jacob, The Consequences of Malapportionment: A Note of Caution, *Social Forces*, 1964, nr 4, ss. 256—266, Herbert Jacob — Kenneth Vines, eds.: *Politics in the American States: A Comparative Analysis*, 1965, Boston, Thomas R. Dye, Malapportionment and Public Policy in the States, *The Journal of Politics*, 1965, nr 2, ss. 586—601, R. I. Hofferbert, Ecological Development and Policy Change, *Midwest Journal of Political Science*, 1966, nr 3, ss. 464—483, Thomas R. Dye, Governmental Structure, Urban Environment, and Educational Policy, *Midwest Journal of Political Science*, 1967, nr 2, ss. 353—380, samt med vissa viktiga reservationer Ira Sharkansky, Economic and Political Correlates of State Government Expenditures: General Tendencies and Deviant Cases, *Midwest Journal of Political Science*, 1967, nr 2, ss. 173—192, och Ira Sharkansky, *Spending in the American States*, Rand McNally, 1968, Chicago.

²⁵ Jmfr framställningen i Schaefer, *op.cit.*, s. 272—273, och se även W. Bruce Shepard — R. Kenneth Godwin, Policy and Process: A Study of Interaction, *The Journal of Politics*, 1975, nr 2, ss. 576—582.

²⁶ Thomas R. Dye, Income Inequality and American State Politics, *The American Political Science Review*, 1969, nr 1, ss. 157—162.

²⁷ Detta synes vara fallet t.ex. i Brian R. Fry — Richard F. Winters, The Politics of Redistribution, *The American Political Science Review*, 1970, nr 2, ss. 508—522.

²⁸ Exempelen är tagna ur Sänkiäho, *op.cit.*, ss. 13 och 15.

²⁹ Sänkiäho, *op.cit.*, s. 15.

³⁰ Lewis A. Froman, Jr., *The Categorization of Policy Content* (ingår i Austin Ranney, ed.: *Political Science and Public Policy*, Markham Publishing Company, 1968, Chicago), s. 44.

³¹ Froman, *op.cit.*, ss. 46—47.

³² Salisbury, *op.cit.*, särskilt ss. 163—174.

³³ Salisbury, *op.cit.*, ss. 153—154.

³⁴ Exempel på dylika studier i finsk statskunskap är bl.a. Jussi Teljo, *Yhdenmiehen vaalipiirit vaiko suhteelliset vaalit*, WSOY, 1930, Porvoo, Pertti Pesonen, *Vaaliliittotyhteistyön vaikutus eduskuntaryhmien voimasuhteisiin*, *Politiikka*, 1965, nr 1, ss. 1—21, Sven Lindman, *Från storfurstendöme till republik. Tillkomsten av 1919 års regeringsform*, ETA-förlaget, 1969, Ekenäs, Tuttu Tarkiainen, *Eduskunnan valitseminen 1907—1963*, Suomen kansanedustuslaitoksen historia IX, Eduskunnan historiakomitea, 1971, Helsinki, Dag Anckar, *Analys av partiers beteende: en fallstudie i partistrategi*, *Acta Academiae Aboensis, Humaniora*, Vol. 48:1, 1974, Åbo, Ilkka Heiskanen, *Valtio-neuvoston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä*, Eripainos Valtioneuvoston historia 1917—1966, 1975, Helsinki, Voitto Helander, *Kamari vai kirjaamo*, Turun Yliopisto, Poliittikan tutkimuksen ja sosiologian laitos, valtio-opillisia tutkimuksia, N:o 32, 1976, Tapio Koskiahio, *Vaaliliittoutuminen eduskuntavaaleissa*, Eget förlag, 1977, Tampere.

³⁵ Francesco Kjellberg, *Politiske konsekvenser av standardisering av offentlige ydelser*, *Tidsskrift f. samfunnsforskning*, 1974, nr 2, ss. 138—153.

³⁶ Theodore J. Lowi, *American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory*, *World Politics*, 1964, nr 4, ss. 677—715.

³⁷ Charles F. Cnudde — Donald J. McCrone, *Party Competition and Welfare Policies in the American States*, *The American Political Science Review*, 1969, nr 3, ss. 858—866.

³⁸ Cnudde — McCrone, *op.cit.*, s. 859.

³⁹ Sharkansky — Hofferbert, *op.cit.*; särskilt ss. 875—879.

⁴⁰ F. L. Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, Richard D. Irwin, 1968, Homewood, Ill.

⁴¹ H. L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, 1975, Berkeley.

⁴² Fry — Winters, *op.cit.*, s. 522. Se även argumenteringen i John P. Crecine, *Government Problem Solving: A Computer Simulation of Municipal Budgeting*, Rand McNally, 1969, Chicago, och jmf. ännu Benjamin Ginsberg, *Elections and Public Policy*, *The American Political Science Review*, 1976, nr 1, s. 49: »Our longitudinal analysis indicates that American public policy is shaped to a significant degree by the behavior of voters».

⁴³ James W. Clarke, *Environment, Process and Policy: A Reconsideration*, *The American Political Science Review*, 1969, nr 3, s. 1181.

⁴⁴ James J. Noell, [To the Editor], *The American Political Science Review*, 1970, nr 4, ss. 1249—1250.

⁴⁵ Bernard H. Booms — James R. Halldorson, *The Politics of Redistribution: A Reformulation*, *The American Political Science Review*, 1973, nr 3, ss. 924—933.

⁴⁶ Jack L. Walker, *The Diffusion of Innovations Among the American States*, *The American Political Science Review*, 1969, nr 3, ss. 880—899.

⁴⁷ Virginia Gray, *Innovation in the States: A Diffusion Study*, *The American Political Science Review*, 1973, nr 3, ss. 1174—1185. Ett efterföljande meningsutbyte mellan Walker och Gray, *ibid.*, ss. 1186—1193, är inte heller ägnat att bringa större klarhet i saken.

- 48 Schaefer, *op.cit.*, s. 275.
- 49 *Ibid.*
- 50 Särskilt väl utfaller enligt vårt förmenande inte heller det definitionsförsök Donna H. Kerr utvecklar i *The Logic of »Policy» and Successful Policies*, *Policy Sciences*, 1976, nr 3, särskilt ss. 351—359.
- 51 Tuomo Martikainen — Risto Yrjönen, *Kollektiivihyödykkeiden tuotanto ja jakelu poliittis-hallinnollisesta näkökulmasta*, Helsingin Yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja C, DETA 10, 1974, ss. 34—35.
- 52 Krister Ståhlberg, *Teori och praxis i kommunal planering*, Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Nr 4, 1975, s. 58.
- 53 Ilkka Heiskanen — Tuomo Martikainen, *On Comparative Policy Analysis: Methodological Problems, Theoretical Considerations, and Empirical Applications*, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 9/1974, ss. 9—22.
- 54 En diskussion av dessa ges i Heiskanen — Martikainen, *op.cit.*, ss. 10—13.
- 55 Richard I. Hofferbert, *The Study of Public Policy*, Bobbs-Merrill Co, 1974, New York, s. 243.
- 56 Jmfr Goio, *op.cit.*, ss. 302—304.
- 57 För terminologi, se Dag Anckar, *Partier, parapolitiska system och politiska system: till frågan om partiforskningens relevans och objekt*, *Politiikka*, 1975, nr 2, s. 98.
- 58 B. Guy Peters — David Klingman, *Patterns of Expenditure Development in Sweden, Norway and Denmark*, *British Journal of Political Science*, 1977, nr 3, ss. 387—412, särskilt ss. 407—412.
- 59 Peters — Klingman, *op.cit.*, s. 388.
- 60 Ett viktigt och uppslagsrikt arbete är Roger Cobb — Jennie-Keith Ross — Marc Howard Ross, *Agenda Building as a Comparative Political Process*, *The American Political Science Review*, 1976, nr 1, ss. 126—138. För några preliminära tankar kring en forskningsansats, se Dag Anckar, *Partistrukturer, arenabyggande och lagstiftning i Finland*, Medd. från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A: 120, RESPO 4, 1977.
- 61 Ett intressant försök i denna riktning utvecklas i H. Eulau — K. Prewitt, *Labyrinths of Democracy: Adaptations, Linkages, Representation, and Policies in Urban Politics*, Bobbs-Merrill, 1973, Indianapolis.
- 62 Gerald C. Wright, Jr., *Interparty Competition and State Social Welfare Policy: When a Difference Makes a Difference*, *The Journal of Politics*, 1975, nr 3, ss. 796—803. — För ett annat försök i samma riktning, se Glen T. Broach, *Interparty Competition, State Welfare Policies, and Nonlinear Regression*, *The Journal of Politics*, 1973, nr 3, ss. 737—743.
- 63 Wright, *op.cit.*, s. 797.
- 64 Jmfr här diskussionen i Heiskanen — Martikainen, *op.cit.*, ss. 13—16.
- 65 Anthony Downs, *Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy*, *World Politics*, 1960, nr 3, ss. 541—563. Om betydelsen för policies av olika partiers maktinnehav, se även Robert C. Fried, *Party and Policy in West German Cities*, *The American Political Science Review*, 1976, nr 1, ss. 11—24, och Sarah McCally Morehouse, *The State Political Party and the Policy-Making Process*, *The American Political Science Review*, 1973, nr 1, ss. 55—72. Morehouse väcker bl.a. frågan om inte partirivalitet är en alltför grov partisystemisk indikator.
- 66 Rudolf Klein, *The Politics of Public Expenditure: American Theory and British Practice*, *British Journal of Political Science*, 1976, nr 4, s. 405.

⁶⁷ Klein, *op.cit.*, passim., J. F. J. Toye, Economic Theories of Politics and Public Finance, *British Journal of Political Science*, 1976, nr 4, särskilt ss. 433—440.

⁶⁸ Ståhlberg, *op.cit.*, s. 60.

⁶⁹ Citatet är från Otto A. Davis — M. A. H. Dempster — Aaron Wildavsky, A Theory of the Budgetary Process, *The American Political Science Review*, 1966, nr 3, ss. 529—530. Beträffande den kritik vi här anför, se även den till synes övertygande argumenteringen i Peter B. Natchez — Irvin C. Bupp, Policy and Priority in the Budgetary Process, *The American Political Science Review*, 1973, nr 3, ss. 951—963.

⁷⁰ Gary L. Tompkins, A Causal Model of State Welfare Expenditures, *The Journal of Politics*, 1975, nr 2, s. 396.

⁷¹ Hubert Blalock, *Causal Inferences in Nonexperimental Research*, W. W. Norton & Co., 1964, New York, ss. 50—51.

⁷² Michael S. Lewis-Beck, The Relative Importance of Socioeconomic and Political Variables for Public Policy, *The American Political Science Review*, 1977, nr 2, ss. 559—566.

⁷³ Lewis-Beck, *op.cit.*, ss. 562—563.

⁷⁴ Lewis-Beck, *op.cit.*, ss. 563—565.

⁷⁵ Tompkins, *op.cit.*, s. 396.

⁷⁶ Tompkins, *op.cit.*, ss. 413—415.