

Statsvetenskap, organisationsteori och nyinstitutionalism*

JOHAN P. OLSEN

ABSTRACT
 Political Science.
 Organization
 Theory, and
 the New
 Institutionalism.

Political scientists have in the post-war period tended not to regard organization theory as particularly relevant, interesting, or important. There have been some significant instances of cross-fertilization, but most reviewers conclude that organization theory and political science have been in a state of mutual disregard for years. The state of mutual disregard is surprising because there are important parallels between the questions raised in political science and in organization theory. Students of politics have always been interested in how the political organization of a society contributes to the well being of citizens. Political institutions have (most of the time) been seen as preconditions for a civilized society. Key questions have been how political institutions affect who-get-what and the achievement of values such as justice and equality; how political institutions affect definitions of the good life and contribute to the education and socialization of citizens; and how political institutions develop and change, in particular what is the role of intention, reflection, choice and design in the transformation of political institutions. This article sketches an institutional perspective as a contribution to a possible narrowing of the gap between political science and organization theory.

Statsskick och institutionsutformning

Denna artikel handlar om statsskick och institutionsutformning i representativa demokratier. Angreppssättet kan antydast med hjälp av två begrepp: beslutsprocesser och organisering. Statsskick är nära förbundna med kollektiva beslutsprocesser, vilka avslutas med åtgärder, som är bindande för samhället. Institutionsutformning innebär utveckling av de organisatoriska ramarna inom vilka beslutsprocesserna försiggår. De två begreppen kopplas samman på två sätt: För det första genom ett intresse för hur de

organisatoriska och institutionella ramarna påverkar beslutsprocesserna och deras utfall; för det andra genom ett intresse för hur politiska beslut och reformer påverkar institutionsutvecklingen.

Att en styrningsform skall vara demokratisk och representativ betyder, att beslutsprocesser och institutionsformer skall värderas i förhållande till bestämda kriterier eller standarder. Ett avgörande kännetecken hos ett representativt-demokratiskt styrsätt är att folket, eller en varierande majoritet, har makt och inflytande över politikens innehåll och över institutionsutformningen. Dessutom kan beslutsprocesser och institutionsformer värderas i förhållande till kriterier

* Föreläsning vid Åbo Akademi 27. 5. 1988 i samband med Akademiens 70-års jubileum och promotion. *Politiikka* 4/1988, s. 295—305

och standarder, som har haft en central ställning i den historiska traditionen och i debatten om demokratins innehåll. Denna debatt har bidragit till att utveckla värden och principer, som utgår ifrån iden att en varierande majoritet skall ha all makt. Ett statsskick skall inte bara bidra till att tillvarata majoritetens intressen och uppfattningar. Styrsättet skall ta hänsyn till minoriteter och enskilda personer. Det skall säkra en fri, offentlig debatt om demokratins innehåll och former och därmed möjliggöra att en minoritet kan bli en majoritet.

Det är alltid viktigt att fråga sig vilka standarder som skall användas, då man värderar ett representativt-demokratiskt styrsätt, och hur beslutsprocesser och institutioner bör utformas för att dessa standarder på bästa möjliga sätt skall följas i praktiken. I dag är frågorna emellertid speciellt viktiga. En rad av representativa demokratier är inne i en period, då man ställer grundläggande frågor om statsskickets innehåll och form. Möjligen är vi inne i en process, där den koalition, som har stått bakom utvecklingen av en aktiv och styrande välfärdsstat, står i färd att försvagas eller bryta samman. Där detta sker, kan det leda till stora institutionella förändringar. Likväl har huvudtendensen varit, att »moderniseringen» av den offentliga sektorn i de flesta OECD-länder i huvudsak har diskuterats som en fråga rörande ekonomisk effektivitet. Den nya »offentliga revolutionen» har i liten utsträckning diskuterats utgående från standarder härledda ur demokratisk teori och tradition.

Statsvetenskap och organisationsteori

I denna artikel analyseras statsskick och institutionsutformning utgående från ett organisations-teoretiskt synsätt. Det är allmänt accepterat att politiskt liv i dag domineras av formella organisationer. Man accepterar också, att organisationerna ger den enskilda individen en begränsad roll, vilken i sin tur präglar individens tanke- och handlingsmönster. Man är inte ense om vilka bidrag organisationsteorin kan ge till förståelsen av besluts- och förändringsprocesser i moderna välfärdsstater. De senaste 30 åren har förhållandet mellan statsvetenskap och organisationsteori präglats av brist på kontakt och intresse. Statsvetare har inte betraktat organisationsteori som

speciellt relevant eller viktig. Statsvetarna har varit skeptiska till nyttan av att utveckla generella teorier om formella organisationer. De har kritiserat organisationsforskningen för att negligera de politiskt viktigaste organisationerna, och för att den i ringa mån undersöker hur politiska system påverkar offentliga och privata organisationer (Palumbo 1975, Rainey 1983, Olsen 1988b).

Statsvetenskapen har de senaste 30 åren ganska litet berört **sambandet** mellan de frågor som traditionellt ställts i organisationsteorin och i politisk forskning (Kaufman 1964). Som disciplin har statsvetenskapen sin utgångspunkt i frågor om hur den politiska organiseringen av ett samhälle bidrar till invånarnas välfärd. Politiska institutioner har uppfattats som en förutsättning för ett civiliserat samhälle (Wolin 1960). Centrala frågor har varit: Vilka verkningar har politiska institutioner på vem-som-får-vad av gott och ont och på hur värden som rättvisa och jämlikhet uppnås? Hur påverkar politiska institutioner definitionen av »det goda samhället», och hur bidrar de till utveckling och daning av invånarna? Hur utvecklas och förändras politiska institutioner och vilken betydelse har intentioner, design och explicita beslut i institutionsutvecklingen (March och Olsen 1983)?

Både statsvetenskap och organisationsteori har genomgått en rask utveckling de senaste 30 åren. Organisationsteorin är inte längre ett underområde av offentlig förvaltning, vilken i sin tur är ett underområde av statsvetenskap. Dagens organisationsforskning utgör ett tvärvetenskapligt forskningsområde. Det finns inte någon enhetlig kärna, men det är möjligt att avgränsa ett antal traditioner byggda på konkurrerande forskningsideer, teoriernasatser och observationer (March 1965). Denna framställning bygger på en gren av organisationsforskningen: en teoretiskt orienterad och empiriskt baserad forskning om beslutsbeteende i formella organisationer.

Syftet är att försöka visa hur teoretiska ideer och empiriska observationer inom denna tradition kan bidra till att öka vår förståelse för offentlig politik, och särskilt hur de kan bidra till att utveckla ett institutionellt perspektiv. »Nyinstitutionalism» hänför sig till en heterogen grupp författare, som utmanar den forskningsstil och de grundläggande antaganden som har känne-

tecknat huvudströmmen av statsvetenskaplig forskning sedan 1950-talet. Nyinstitutionalismen förutsätter att den politiska organiseringen av samhället är viktig. De politiska institutionerna är hörnstenar i det politiska livet. De inverkar på vilka valmöjligheter folkvalda organ och enskilda medborgare har och på vilka val som görs mellan de alternativ som finns. Institutionerna är stabila i fråga om förändringar och reformförsök (March och Olsen 1984, Krasner 1987).

Beslutsprocesser och organisering

Den dominerande doktrinen i forskningen om beslutsbeteende är idén om rationella val. Organisationens beteende förstås då som ett resultat av val som gjorts av en rationell, välinformerad, enhetlig och värdemaximerande beslutsfattare. Organisationer betraktas som instrument för att träffa sådana val och handla enligt dem. Ofta förutsätts också att organisationer verkar i omgivning, som är präglade av perfekt konkurrens. Organisationerna bör anpassa sig till sin omgivning.

Empiriska studier av beslutsbeteende i organisationer har visat, att de rationella beslutsmodellerna har ett begränsat användningsområde, och att de borde modifieras på viktiga punkter. Eftersom andra också har framfört denna kritik, kommer den här att behandlas summariskt. Tre centrala begrepp är:

- a) konflikt
- b) begränsad rationalitet och
- c) tvetydighet

a) Organisationer fungerar inte som enhetliga aktörer. Alla medlemmar strävar inte mot samma mål, och det är svårt att lösa konflikter med stöd av en tidigare gjord överenskommelse, eller genom att en suverän ledare träffar avgörandena.

b) Beslutsfattarna har begränsad tid och analyskapacitet i förhållande till de uppgifter och problem de står inför. Beslutsfattarna är sällan i stånd till att samtidigt ta ställning till alla frågor, alternativ eller konsekvenser. Att fördela tid och uppmärksamhet är viktiga processer i alla organisationer.

c) Beslutsfattarna befinner sig i en värld, där förfluten tid såväl som nutid och framtid är tvetydiga och kräver tolkning (March och Olsen

1975). I formella organisationer är det lika viktigt att utveckla gemensam förståelse och att socialisera medlemmarna som att fatta beslut. Ofta är sådana tolkningsprocesser omgivna av myter, symboler, ceremonier och ritualer.

Empiriska studier av beslutsprocesser i organisationer har bidragit till att klargöra de rationella modellernas begränsningar. Eftersom antalet besvär har ökat, har det blivit klart att det finns ett behov av att utveckla en ny teori om beslutsbeteende i organisationer. Det är inte nog med att modifiera den teori, som betraktar beslutsfattarna som rationella, strategiska aktörer som handlar utgående från särintressen och i ständig konkurrens med varandra. Speciellt tycks det finnas behov av att utveckla modeller på meso-nivå — institutionella modeller — i stället för att rikta in sig på individuella modeller byggda på a priori givna kännetecken hos beslutsfattarna. Institutionella modeller förutsätter att beslutsfattarna har en potential för variation i beteende. De kan handla målinriktat eller följa institutionellt definierade regler och förpliktelser. De kan sträva mot självvalda mål eller handla strategiskt för att nå institutionellt definierade mål. De kan identifiera sig med en mångfald av mindre eller större sammanslutningar: hela nationen eller speciella organisationer, yrkesgrupper, klientgrupper eller andra sociala grupperingar. En central forskningsuppgift är att klargöra hur egenskaper hos den organisatoriska helheten kan aktivera sådana möjligheter.

I dag finns inte något välutvecklat teoretiskt alternativ till rationella beslutsmodeller. De observationer som har gjorts med hjälp av empiriska organisationsstudier, antyder emellertid möjliga gemensamma forskningsuppgifter för statsvetenskap och organisationsteori. Observationerna resulterar i en dagordning som pekar i riktning mot ett nytt teoretiskt perspektiv — en nyinstitutionalism som kan bidra till en reorientering i det sätt, på vilket statsvetenskapen ser på organisering av politiska institutioner, den effekt de har och hur de förändras.

Organisering av politiska institutioner

Formella organisationer handskas med konflikter, begränsad rationalitet och tvetydighet genom att utveckla erfarenhetsbaserade standardproce-

durer. Den ojämförligt största delen av proceduren styrs av rutiner. Enkla stimuli utlöser komplexa, standardiserade handlingsmönster utan någon speciell grad av analys, problemlösning eller omdöme. Folk gör det de är vana att göra och det de vanligtvis klarar bra. Handlingsprogrammen kan forma innehållet i besluten eller behandlingsprocedurerna. Organisationer har en repertoar av handlingsprogram och de följer relativt enkla regler för att välja mellan dem (March och Simon 1958).

En följd av detta är att organisationer fungerar mer på basen av regler och praxis, än på basen av en fortgående kalkylering av vilka konsekvenser olika handlingsval kommer att få för uppställda mål. Beteendet styrs av vad som upplevs vara normativt korrekt i förhållande till de uppgifter och förpliktelser som är anknytna till specifika roller. Tradition och tilltro till de andra deltagarnas integritet och kompetens är viktigare än en rationell analys av enskilda saker. I sina handlingsrepertoarer kombinerar formella organisationer olika principer för koordinering av procedurer. Normativt korrekt beteende definieras olika i olika delar av en organisation och i olika situationer.

När organisationsrutiner värderas på basen av en enkel och ofta atypisk sak, kan en organisation verka »byråkratisk», oföljsam och ointelligent. Ändå kan beslutsfattarna ha goda grunder för att verkställa rutiner hellre än att analysera konsekvenserna av alternativa val i varje enskilt fall. Intelligens finns inbyggd i organisationsrutiner. Oftast är standardrutiner förnuftiga approximationer av genomsnittsbeslut och genomsnittssituationer. Rutiner gör det möjligt för många individer att utföra planerade uppgifter på ett effektivt sätt. I rutinerna är organisationsmässiga intressen, värden och teorier om orsaks-sammanhang inbyggda. Standardprocedurer kan hjälpa en organisation att undgå destruktiva konflikter och göra det möjligt att tolka och ge mening åt tvetydiga värden.

Allt beteende i organisationer styrs emellertid inte av rutiner. En **öppen** organisationsstruktur innebär liten reglering av tillgången på deltagare, problem och beslutslösningar, och liten reglering av hur dessa kan sammankopplas och behandlas. »Garbage can»-modeller bygger på att kopplingarna påverkas av vilka deltagare, problem,

lösningar och beslut som aktiveras **samtidigt**. Modellerna föredrar en temporal ordning framför en kausal-instrumentell. Denna typ av beslutsprocess skapar komplexa och skiftande kopplingar av deltagare, problem, lösningar och beslut och oväntade beslutsutfall (Cohen, March och Olsen 1972, March och Olsen 1976, 1986a). Organisationer försöker därför undgå den osäkerhet öppna strukturer och »garbage can»-processer skapar genom att utveckla strukturer som reglerar tillgången till deltagare, problem och lösningar till olika beslut.

Analys av »garbage can»-processer har lett till ökad uppmärksamhet vad gäller förhållandet **mellan** formella organisationer. Dagens organisationer verkar i omgivningar som är mycket olika det som man förutsätter i modeller av perfekta marknader och perfekta hierarkier. Den enskilda organisationen är invävd i nätverk av ömsesidigt beroende och samarbetande organisationer. Många standardprocedurer har en interorganisatorisk, inte en intraorganisatorisk karaktär.

Ett institutionellt perspektiv kräver en noggrann beskrivning av de handlingsprogram som existerar inom och mellan organisationer. Det är möjligt att utvecklingen av nya organisationsformer har gått så snabbt att våra begrepp och modeller, både inom forskningen och i vardagslivet, inte helt har följt med (Bozeman 1987). Tillväxten inom den offentliga sektorn har skett samtidigt som, och i växelverkan med, en utveckling av ständigt mer komplexa organisationsmönster. Det ömsesidiga beroendet och sammanvävningen av den offentliga och privata sektorn och av administrativa nivåer och sektorer har ökat (Hood och Schuppert 1988). Det är därför svårt att beskriva dagens formella organisationer med hjälp av enkla distinktioner mellan den privata och den offentliga sektorn, mellan hierarkier och marknader, eller med distinktioner baserade på organisationernas juridiska status.

Den offentliga förvaltningen beskrivs ofta, inte som weberska byråkratier, men som ett konglomerat av semi-feodala, löst kopplade organisationer. Under en period, då »byråkrati» mer och mer används som ett skällsord, har den byråkratiska organisationsformen i tekniskt avseende gått tillbaka. I stället för en suverän stat finns

det flera mer eller mindre likvärdiga förhandlingspartners. En enskild del av förvaltningen lever i stor utsträckning sitt eget liv utan att styras av en enhetlig folkvald ledning. Olika delar av förvaltningen förhandlar med varandra och med grupper i samhället (Allison 1971: 67, Suleiman 1987). Policyexperter formar koalitioner eller segment som är svåra att påverka utifrån. En växande offentlig sektor har därför inte nödvändigtvis medfört att den demokratiska styrningen och kontrollen har ökat.

Den demokratiska staten kännetecknas av spänningar och problem. En modern välfärdsstat kräver ledarskap och ledarförmåga. Kravet på representativitet leder emellertid till att olika intressen deltar i utformningen av politiken, något som kan ske på bekostnad av handlingskraft och snabba beslut. Kravet på en solid kunskapsbas och rationalitet i avgörandena kan komma att stå i konflikt med önskad representativitet. Kravet på ett effektivt och rationellt ledarskap kan komma att stå i konflikt med önskan om vittgående rättigheter och friheter för att beskydda såväl den enskilda medborgaren som minoriteter mot en mäktig och effektiv stat. Ett resultat av dessa problem och avvägningar har varit att ett demokratiskt — representativt statskick bygger på en institutionaliserad, politisk opposition och på delvis inkonsistenta principer för styrning och samordning.

Det politisk — administrativa systemet utgör därmed ett blandsystem, och statsvetare från Platon, Aristoteles och Polybius till Montesquieu har lovprisat blandsystem. Huvudsynpunkten har varit, att blandsystem, genom att kombinera olika organisations- och samordningsprinciper, bidrar till att balansera intressen och värderingar. Därmed bidrar de också till det goda samhället. Dagens fackdebatter koncentrerar emellertid det mesta av sin uppmärksamhet på enkla dikotomier som hierarki — marknad och offentlig — privat, i stället för att analysera de hybrider och den komplicerade balans, som kan observeras i vardagslivet. De, som har önskat få till stånd praktiska reformer, har varit mer upptagna av att eliminera än av att förstå organisationsmässiga hybrider. Exempelvis understryker dagens reformprogram i väst behovet av organisationsformer, som säkrar klar arbetsfördelning, auktoritet och ansvar, utan att ställa frågor om var-

för hybrider och blandsystem har vuxit fram och vilka funktioner de fyller (Olsen 1988a).

Då man söker efter enkelhet och klarhet förbiser man att politiken traditionellt har varit upptagen av uppgifter och beslut, kännetecknade av konflikt, osäkerhet och tvetydighet (Offerdal 1986, 1988). Politiska institutioner måste fatta beslut på områden, där det råder oenighet om mål och olika uppfattningar om vad problemen består av och hur de bäst kan lösas. Många av reformprogrammen förutsätter, att dessa grundläggande drag hos demokratisk politik kan elimineras. Fixeringen vid enkla och klara former leder till ständigt nya gränsdragningar mellan stat och samhälle, mellan politik och administration, mellan nivåerna i det politiska systemet och mellan administrativa sektorer. Detta synsätt bidrar troligen till att hybriderna och blandningsformerna får en undanskymd plats på forskarnas dagordning. Detta sker trots den viktiga roll blandformerna spelar till vardags, och trots, att den teoretiska förståelsen och de empiriska beskrivningarna av dagens sammansatta institutionella ordningar klar är otillräckliga.

De politiska institutionernas effekt

Ett institutionellt perspektiv förutsätter att de politiska institutionerna har en självständig funktion. Standardiserade handlingsprogram och rutiner verkar som buffertar både i förhållande till påverkan från omgivningen och i förhållande till medlemmarnas egenintressen. Rutinerna och formerna är inte omedelbara och unika anpassningar till yttre, funktionella nödvändigheter eller till ledares och andra deltagares skiftande preferenser. För att kunna förutsäga organisationernas beteende och utfallet av beslutsprocesser är det nödvändigt att förstå de processer som omsätter en påverkan från omgivningen och individuella preferenser till organisationsbeteende (March 1981b, Simon 1985). En viktig uppgift för beteendeorienterade beslutsteorier är, att specificera hur strukturer och processer i formella organisationer främjar vissa typer av beteende och hämmar andra typer.

I ett kort tidsperspektiv ger etablerade handlingsprogram en meny för möjliga politiska handlingar. Institutionerna reglerar bruket av makt och auktoritet och de skapar ordning och me-

ning. Standardprocedurer påverkar det faktiska innehållet i beslut, genom att fastställa vilka deltagare, problem och lösningar som får tillgång till olika beslut. De påverkar också deltagarnas resurser och legitimitet, de standarder de använder i sina värderingar, hur de fördelar sin tid samt deras perceptioner och tolkningar (March och Olsen 1984, Jepperson 1987, Krasner 1987).

»Politisk effekt» omfattar därmed mycket mer än det omedelbara beslutsutfallet. Historiskt sett har teorier om politiska institutioner gett en bild av beslutsbeteende som en process som påverkar deltagarnas och åskådarnas engagemang, deltagande, insikt och tolkningar. De politiska processerna skulle bidra till att utveckla medborgare, som inte bara handlar utgående från egna eller gruppens intressen, utan också med utgångspunkt i den politiska gemenskapen (Arblaster 1987: 77). Politiken skulle utveckla den enskilda medborgaren och förbättra kulturella värden. Politiken borde ha som uppgift att testa, inte bara aggregera, uppfattningar om egenintressen och gruppintressen (March och Olsen 1984, 1986b, Wildavsky 1987). Konfliktnivån och typerna av konflikt i ett samhälle kommer att påverka politiken, men är också själva effekter av politiska institutioner och processer. Ett institutionellt perspektiv förutsätter att deltagarna och deras resurser inte ensidigt bestäms av individernas position i den sociala strukturen (t.ex. klass, religion, geografi eller kön), och att tolkningar och normer inte ensidigt formas av sociala institutioner (t.ex. kyrka och familj). Politiska institutioner och processer påverkar uppfattningarna om den enskilda medborgarens centrala livsintressen och deltagande, hans förväntningar, inflytelsemöjligheter och aktivitetsnivå. De politiska effekterna påverkar också den betydelse folk lägger i begrepp som demokrati, rättvisa, jämlikhet och frihet; folks inställning till vilken roll den offentliga sektorn och de politiska institutionerna borde ha; och folks värderingar av olika institutioners bidrag när det gäller att tillvarata olika intressen och värden.

Detta är effekttyper som i ringa grad har diskuterats under försöken att reformera den offentliga sektorn i många OECD-länder. Ett centralt syfte med reformerna har varit att introducera mera »management-tänkande och marknadsmentalitet» (OECD 1987: 117). Sådana föränd-

ringar har i huvudsak framställts som frågor rörande (ekonomisk) effektivitet. Detta har skett trots att reformerna berör grundläggande politiska frågor, nämligen hur stor den offentliga sektorn skall vara och hur den skall organiseras. Trots att reformerna berör de traditionellt viktigaste konfliktlinjerna i land som Norge, har förändringarna inte värderats som ett led i en ideologisk kamp om folks uppfattning och tillit. Detta förhindrar knappast att effekten på folks inställning till offentliga eller privata lösningar, och effekter i form av folks tillitsfulla, skeptiska eller cyniska inställning till politik, kan bli viktigare än de omedelbara förändringarna i organisationsstrukturerna. Downs och Larkey hävdar till exempel, att det kan uppstå något som de ser som en ogrundat romantisk bild av den privata sektorn och en ogrundat cynisk bild av den offentliga. I det långa loppet kommer försöken att ersätta politiska kriterier med ekonomisk effektivitet att kunna underminera de politiska institutionernas roll i samhället (Downs och Larkey 1986: 23, 163).

Ett viktigt drag hos organisationsreformer är i hur hög grad de skapar monopol eller öppenhet, konkurrens, konflikt, offentlig debatt och ansvarskänsla. Medan exempelvis det parlamentariska systemet och konkurrerande politiska partier institutionaliserar opposition och appeller till medborgarna, bidrar korporativa representationsordningar till att reducera den politiska konkurrensen. Förhandlingarna äger rum bak stängda dörrar. Det är svårt för allmänheten och dess representanter att få insikt och inflytande (Streck och Schmitter 1985: 13). Ett resultat är att aktörerna, deras resurser och definitionen av ärendena ofta tas för givna. Politiska och moraliska frågor görs till frågor om förhandling och effektivitet (Olsen 1981).

En möjlig implikation är att demokratin kan stärkas med att man i flere institutioner bygger in konkurrerande normer och principer tillsammans med möjligheter att appellera till offentligheten. Sådana konstruktioner leder emellertid till en liten differentiering mellan institutionerna. Ett alternativt blandsystem är att skapa delvis autonoma institutionella sfärer, som är baserade på olika normer och samordningsprinciper. Denna lösning bygger på föreställningen om att många politiska institutioner, i likhet med dom-

stolar, forskning, religion och konst, har en raison d'être som skall styra besluten. Utgående från denna synpunkt bör den omedelbara, direkta, politiska styrningen därför begränsas till att bidra till att sådana institutioner upprättas, och till att sörja för att besluten är konsistenta med den enskilda institutionens raison d'être.

Graden av öppenhet — slutenhet kommer att påverka arbets- och maktfördelningen mellan policy-specialister och icke-specialister. Organisationer upprätthålls ofta för att behandla ett speciellt problem, eller för att fylla speciella gruppers behov. Arbetsfördelningen bidrar till att reducera problemen med konflikt, begränsad rationalitet och tvetydighet. Standardprocedurer definierar vad som är normalt, acceptabelt och förnuftigt. Specialisterna utvecklar relativt stabila värden och förväntningar i förhållande till de uppgifter och beslut de är ansvariga för, och i förhållande till de intressegrupper de är beroende av eller samarbetar med. Ofta är detta välorganiserade intressen med stora värlönlade staber.

Den relativa betydelsen av politisk makt baserad på **antal**, i förhållande till makt baserad på organisations-, stabs- och finansiella resurser, ökar, när det inte finns specialicerade strukturer och när dessa bryter samman. Öppna strukturer gör det möjligt för icke-specialister att kräva specialister att redefiniera vem som är legitim deltagare, och vilka de legitima problemen, lösningarna och spelreglerna är. När ett ärende kommer upp på den offentliga, nationella dagordningen, är det viktigt att rättfärdiggöra besluten utgående från allmänna standarder. Medborgarnas och de folkvalda organens insikt och inflytande på policy-utformningen kan öka. I sådana situationer kan effekten på den framtida arbetsfördelningen mellan specialister och icke-specialister vara viktigare än utfallet av det avgörande som ledde till att kravet ställdes på specialisterna. Öppna strukturer garanterar likväl inte representativa beslut. Öppna strukturer ställer krav på den enskilda individens politiska resurser och skapar ibland deltagarmönster som är skevare än vad som är fallet för de rutinerade representationsformerna (Olsen och Sætren 1980).

Om nedbrytningen av specialiserade strukturer äger rum i en atmosfär av kris, kommer avgörandena ofta att fattas under stor tidsnöd. Vanligtvis kommer ärendena då att avgöras utan en

grundlig beredning, och därmed utan en god kunskapsgrund (Simon 1987: 353). Någon gång kan sådana situationer ge gamla lösningar en ny chans. Lösningar som tidigare har avvisats, men som har sparats i arkiv eller i deltagarnas minne, kan plötsligt godtas (Feldman 1983, Kingdon 1984). Nedbrytning av specialicerade strukturer, och introduktion av nya deltagare, problem och lösningar, gör det svårt att förutsäga vad som kommer att hända. Öppna strukturer leder ofta till att de meningsskapande processer — som kan omfatta prövning av värden och visioner, fördelning av ris och ros samt förändring av egen identitet och grupptillhörighet blir lika viktiga som innehållet i det enskilda beslutet (March och Olsen 1976).

Institutionell förändring

En demokratisk ideologi förutsätter att institutionsutvecklingen är en grundläggande politisk process anknuten till kampen om vilka ideal och principer som skall ligga till grund för statskicket. Organisationsforskningen och den politiska teorin ställer sig mer öppna till vilken roll reflexion och explicita beslut spelar i utvecklingen av politiska institutioner. Uppfattningen av det nittonde århundradets liberala och progressiva om än obönhörligt historiska utveckling mot ett mer avancerat samhälle, har levt sida vid sida med föreställningar om att institutionsutvecklingen påverkas av speciella händelseförlopp och beslut (March och Olsen 1984). Visionen om statsvetenskap som en arkitektonisk disciplin (Wheeler 1968), har levt sida vid sida med föreställningen om att intentioner, reflexion och beslut spelar en anspråkslös roll i politiska institutions utveckling (Sait 1938). Det har också visat sig vara svårt att specificera en stabil mängd av villkor för att explicita beslut och design skall vara viktiga i utvecklingen av politiska institutioner (March och Olsen 1983).

Institutioner förändras. Strukturer och processer ändras rutinmässigt och stegvis utan att den institutionella identiteten går förlorad. Tolkningar av erfarenheter sparas i standardprocedurer, sakkunskap och tumregler. Detta betyder inte att organisationer anpassar sig till förändringar i omgivningen eller styrningsförsök från ledarnas sida (March 1981b). Det innebär inte

heller att organisationen försvinner om den inte snabbt anpassar sig. Anpassning tar ofta lång tid. Ineffektiva och motstridiga lösningar kan överleva under långa perioder (North 1981: 9). Förändringar i organisationers identitet och standardprocedurer är vanligtvis ett resultat av en prestationskris, där avståndet mellan aspirationsnivå och uppnådda resultat blir stor. Prestationskriser leder till att man söker efter nya lösningar. Organisationer ger då sådana områden, där målen kan nås, mer uppmärksamhet (Cyert och March 1963).

Om institutioner snabbt och utan kostnader kan anpassas optimalt till en förändrad omgivning eller till ledares varierande preferenser, finns det inget behov av ett institutionellt perspektiv. Ett institutionellt perspektiv förutsätter, att förändringar i en institutions identitet är sällsynta, och att de primärt inträffar i krissituationer, som sedan följs av långa stabila perioder (Krasner 1987). Detta ger en bild av att vissa historiska händelser ger anledning till stora förändringar. De lösningar, som sålunda väljs, »fryses ned» i strukturer som lägger stark betoning på framtida förändringsprocesser. Ett institutionellt perspektiv förutsätter att möjligheterna till förändring begränsas av den enskilda institutionens historia — av de händelser, val och politiska segrar, som återspeglas i de existerande strukturerna.

Begränsningar i tid och uppmärksamhet, motvilja mot att skapa (eller återskapa) konflikter och tvetydighet när det gäller effekten av institutionella förändringar, bidrar till att beskydda handlingsprogram nära den institutionella kärnan mot stora och snabba förändringar. Vid många tillfällen blir dessutom omfattande reformförsök avvärjda. Sådana reformer äger oftast rum inom öppna strukturer med få bestämda regler, som avgränsar vilka deltagare, problem och lösningar som skall ingå i reorganisationsbeslutet. Medan det är svårt, att upprätthålla de valda toppledarnas intresse för institutionella reformer, drar reorganiseringar till sig många andra deltagare, problem och lösningar. Omfattande reorganiseringar blir därför ofta »garbage cans» -präglade av de deltagare, problem och lösningar som är aktiva under den period förändringsprocessen fortlöper. Under sådana förhållanden är det svårt att genomföra strukturella förändringar, och reorganiseringar pro-

cessen kommer först och främst att fungera som en tolkningsprocess, där bl.a. politiskt ansvar och ära fördelas (March och Olsen 1983).

Chanserna att reformer skall lyckas ökar, om förändringarna är konsistenta med institutionens identitet, och om reformförsöket bygger på insikt i institutionernas särdrag och historiska utveckling. När formella organisationer utvecklar en institutionell karaktär, kommer det att motverka tillfälliga strukturella anpassningar (Selznick 1957). Organisationer kommer att försöka förändra sin omgivning, i stället för att anpassa sig till den (Nyström och Starbuck 1981). Ju strängare den interna kontrollen är med rekryteringen och socialiseringen av medlemmarna, och ju mer den enskildas identitet, status och resurser beror på institutionen, desto mindre chans har sådana förändringar, som bryter med den institutionella identiteten.

Chansen för grundläggande förändringar reduceras också ju mer en institution är integrerad i ett större politisk sammanhang, sådant att förändringar i en institution också medför förändringar i flera andra institutioner (Krasner 1987). Strukturer och rutiner som är resultat av förhandlingar mellan flera organiserade parter, och som är invävda i interorganisatoriska nätverk, kommer endast att förändras som följd av prestationskriser, som äger rum i breda befolkningslager, eller inom den politiska eliten.

Institutioner kommer också att vara mer motståndskraftiga mot förändringar, såvida det finns möjligheter att avvika från det beteende institutionen påbjuder (Merton 1957: 318). Ad hoc-aktioner och civil olydnad kan t.ex. fungera som en säkerhetsventil i förhållande till den representativa demokratins normer. Därmed kan sådana aktioner bidra till att göra ett representativt — demokratiskt styrsätt mer motståndskraftigt mot grundläggande förändringar. På samma sätt kan riklig tillgång till resurser göra det lättare att leva med inkonsistenta krav. Fria resurser kan reducera det upplevda behovet av förändring och därmed verka som en buffert mot förändringar (Cyert och March 1963). Reducerad tillgång till resurser kan på motsvarande sätt bidra till att göra inkonsistenta krav och oberoendeförhållanden tydligare, något som kan leda till krav på förändring.

Demokrati och institutionsutformning

Ett centralt antagande i demokratisk teori är att invånarna har förmåga att utföra kompetenta utvärderingar, antingen av de enskilda ärendena, eller av villkoren för att delegera avgörandet till andra (Dahl 1987: 203). Ett institutionellt perspektiv står inte i motsats till föreställningen om att politiska aktörer kan träffa avgöranden med hjälp av förnuftiga värderingar (Held 1987: 180). Det sätt besluten fattas på, präglas emellertid av, att beslutsfattarnas vardag kännetecknas av, att tid och uppmärksamhet är knappa resurser och av, att de kan leva med motstridiga intressen och värden, och av att både förfluten tid, nutid och framtid är tvetydiga. I en sådan värld bidrar politiska institutioner till att beslut kan fattas på ett förnuftigt sätt, men som är annorlunda än det som »rationella» beslutsmodeller förutsätter. Ett institutionellt synsätt förutsätter att politiskt liv präglas av relativt varaktiga handlingsmönster, baserade på nedärvda rutiner, principer och standarder. Enskilda personer kan likväl skapa politik. De kan ta initiativ, använda sitt omdöme och försvara intressen innanför de etablerade institutionella ramarna, eller så kan de försöka ändra ramarna. Ett institutionellt perspektiv riktar uppmärksamheten mot samspelet mellan institutioner och kreativt politiskt beteende. Mot frågan hur institutioner möjliggör och förhindrar beteende, och hur institutionerna med tiden själva förändras genom politiskt initiativ.

Huvudintresset flyttas från den enskilda beslutsprocessen och från vem som styr, till de institutionella och organisatoriska ramarna, inom vilka politiken utformas och verkställs. Utgående från ett institutionellt perspektiv är det en central uppgift att belysa villkoren för, och effekten av, att bygga in intelligens, moral, intressen och auktoritet i institutionella principer, procedurer och strukturer. Nyinstitutionalismen erkänner att det är svårt att förändra politiska institutioner med hjälp av planerade reformer. Samtidigt är kvaliteten hos ett representativt — demokratiskt styrsätt minst lika beroende av medborgarnas förmåga att påverka institutionsutvecklingen, som av deras förmåga att analysera och påverka enskilda ärenden och deras förmåga att välja mellan representanter och partier.

Det är inte orimligt att hävda att ett samhälles framgång och tillbakagång till stor del beror på vilket succé eller vilket fiasko det gör, när det gäller att utveckla organisations- och institutionsformer (North 1981: 59). Ett representativt — demokratiskt styrsätt för med sig grundläggande organisatoriska frågor och statsvetenskapen behöver därför goda organisationsteorier. I många västländer försiggår nu intensiva diskussioner om statens roll och om vilka institutionella former statsskicket skall bygga på. Inom en kort tid har föreställningen om att en interventionistisk, planläggande stat är ett ändamålsenligt redskap för att främja invånarnas välfärd, utmanats av neoliberal idéer om staten som en förvuxen, expanderande, påträngande och oregerlig Leviathan. Privatisering och ökad användning av marknadsliknande system i den offentliga sektorn har erbjudits som lösningar på dagens problem. Detta är en debatt, som ställer grundläggande frågor om hur förhållandet mellan medborgarna, folkvalda representanter, organiserade intressegrupper, experter och byråkrater skall organiseras.

Organisationsteorin kan idag inte erbjuda den statsvetenskapliga forskningen en färdig paradigm. Empiriska studier av beslutsprocesser i formella organisationer kan emellertid erbjuda empiriska observationer och teoretiska idéer, som kan vara nyttiga då man studerar statsskick och institutionsutformning. Ett förnyat intresse för de politiska institutionerna kan också bidra till att flytta statsvetenskapens tyngdpunkt något närmare politisk teori, historia och juridik — utan att man behöver gå tillbaka till en historisk — beskrivande och en juridisk — normativ tradition.

Ökad kontakt mellan statsvetenskap och organisationsteori kommer sannolikt också att förändra organisationsteorin. Detta kan ske så, att uppmärksamheten i högre grad riktas mot arbets sättet hos parlament, regeringar, offentliga verk, politiska partier, intresseorganisationer och ad hoc -aktioner. Det kan också ske så, att teman som konflikt, makt, representativitet, rättvisa, frihet och jämlikhet ges en centralare plats, då man studerar formella organisationer. För att öka statsvetenskapens intresse för organisationsteorin, kommer det generellt att vara nödvändigt att ersätta organisationsforskningens intresse för

(ekonomisk) effektivitet som resultatmål, med ett intresse för värden och kriterier härlett ur demokratisk teori.

LÄHTEET

- Allison, Graham T. 1971, *Essence of decision*. Boston: Little, Brown.
- Arblaster, Anthony 1987, *Democracy*. Milton Keynes: Open University Press.
- Bozeman, Barry 1987, *All organizations are public*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen 1972, »A garbage can model of organizational choice». *Administrative Science Quarterly*, 17: 1—25.
- Cyert, Richard M. og James G. March 1963, *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dahl, Robert A. 1987, »Sketches for a Democratic Utopia». *Scandinavian Political Studies* (10), 3: 195—206.
- Downs, George W. og Patrick D. Larkey 1986, *The search for government efficiency. From hybrid to helplessness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Feldman, Martha S. 1983, »Policy expertise in a public bureaucracy». Stanford, Ca.: Ph. D. avhandling.
- Held, David 1987, *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hood, Christopher og Gunnar Folke Schuppert (red.) 1988, *Delivering Public Services in Western Europe*. London: Sage.
- Jepperson, Ronald L. 1987, »Conceptualizing institutions, institutionalization, and institutional effects». Stanford, CA.: manuskript.
- Kaufman, Herbert 1964, »Organization Theory and Political Theory». *American Political Science Review*, 58: 5—14.
- Kingdon, John W. 1984, *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Krasner, Stephen D. 1987, Sovereignty: An Institutional Perspective. Stanford: Manuskript presentert ved APSA's Annual Convention, Chicago, 2.—6. sept. 1987.
- March, James G. 1965, *Handbook of organizations*. Chicago: Rand McNally.
- March, James G. 1981a, »Decision Making Perspective. Decisions in Organizations and Theories of Choice». I Van de Ven og Joyce (red.): *Perspectives on Organization Design and Behavior*; 205—248. John Wiley.
- March, James G. 1981b, »Footnotes to organizational change». *Administrative Science Quarterly*, 17: 563—577.
- March, James G. 1988, »Introduction: A Chronicle of Speculations About Decision-Making In Organizations». I James G. March *Decision and Organizations*. London: Basil Blackwell.
- March, James G. og Johan P. Olsen 1975, »The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity». *European Journal of Political Research*, 3: 147—171.
- March, James G. og Johan P. Olsen 1976, *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. og Johan P. Olsen 1983, Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government». *American Political Science Review*, 77: 281—96.
- March, James G. og Johan P. Olsen 1984, »The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life». *American Political Science Review*, 78: 734—749.
- March, James G. og Johan P. Olsen 1986a, »Garbage can models of decision making in organizations». I J.G. March og R. Weisinger-Baylon (red.): *Ambiguity and command*; 11—32. Marshfield, Mass.: Pitman.
- March, James G. og Johan P. Olsen 1986b, »Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions». *Journal of Public Policy*, 6 (4); 341—370.
- March, James G. og Herbert A. Simon 1958, *Organizations*. New York: Wiley.
- Merton, Robert 1957, *Social theory and social structure*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- North, Douglas C. 1981, *Structure and change in economic history*. New York: Norton.
- Nystrom, Paul C. og William H. Starbuck (red.) 1981, *Handbook of organizational design*, vol 2. Oxford: Oxford University Press.
- OECD 1987, *Administration as service. The Public as client*. Paris: OECD.
- Offerdal, Audun 1986, »Om det rasjonelle og det rimelege». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 4.
- Offerdal, Audun 1988, »Politisk ekspertise — finst den. Om politikarens plass i styringssystemet». Bergen: manuskript.
- Olsen, Johan P. 1981, »Integrated organizational participation in government». I P.C. Nystrom og W.H. Starbuck (red.): *Handbook of organizational Design*, vol. 2: 492—516. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, Johan P. 1988a, »The modernization of public administration in the Nordic countries». Trykkes i *Hallinnon Tutkimus* (Administrative Studies, Finland).
- Olsen, Johan P. 1988b, »Political Science and Organization Theory. Parallell Agendas but Mutual Disregard». Bergen: LOS-senter Notat 88/22.
- Olsen, Johan P. og Harald Sætren 1980, *Aksjoner og demokrati*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Palumbo, Dennis J. 1975, »Organization Theory and Political Science». I Fred I. Greenstein og Nelson W. Polsby: *Handbook of Political Science*, Vol. 2; 319—369. Mass.: Addison-Wesley.
- Rainey, Hal G. 1983, »Public Organization Theory: The Rising Challenge». *Public Administration Review*, 43: 176—182.
- Sait, E.M. 1938, *Political Institutions — a preface*. New York: Appelton-Century-Crofts.
- Selznick, Philip 1957, *Leadership in administration*. New York: Harper & Row.
- Simon, Herbert A. 1985, »Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science». *American Political Science Review*, 79 (1): 293—320.
- Simon, Herbert A. 1987, »Politics as Information Processing». *L.S.E. Quarterly*, Vinter 1987; 345—370.
- Streeck, Wolfgang och Phillipe Schmitter 1985, *Private interest government*. London: Sage.

- Suleiman, Extra N. 1987, »State structures and clientelism: The French state versus the »Notaires». *British Journal of Political Science*, 17: 257—79.
- Wheeler, Harvey 1968, *Democracy in a revolutionary era. The political order today*. Middlesex, England: Penguin.
- Wildawsky, Aaron 1987, »Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation», *American Political Science Review* (81), 1: 3—21.
- Wolin, Sheldon S. 1960, *Politics and Vision*. Boston: Little, Brown.