

Reformatörerna — representation, koncentration, plattform¹

Förvaltningsreformkommittéers sammansättning i Finland 1975—87

Stefan Sjöblom

1 INLEDNING

Det relativt stora intresset för förvaltningsutveckling och förvaltningspolitik på senare år har medfört att en del traditionella föreställningar och perspektiv på området börjat ifrågasättas. Man kunde kanske hävda, att vi idag ser en större diskrepans mellan förvaltningspolitikens teori och praktik än tidigare. Orsakerna till detta är givetvis många. En av dessa ligger i den enorma omvandlingen inom den offentliga sektorn i sig. Den tillväxtorientering som präglade handlingslinjerna under 1960- och 70-talen måste överges, och utvecklingen dirigeras i andra riktningar. Behovet av nya former för förändring frammanar även nya förhållningssätt visavi förvaltningspolitiken. Samtidigt skall då tilläggas att den teoretiska grundvalen för förståelse av förvaltningspolitikens utformning, förvaltningsförändring och för reformers betydelse i denna process inte varit särskilt stabil. Centrala begrepp och definitioner är ofta rätt allmänt hållna, och de modeller som strävar till att fånga in de faktorer som påverkar förvaltningsutvecklingen är inte alltid särskilt stringenta.

Med förvaltningspolitik kan vi enligt en svensk lärobok förstå »*idéer och åtgärder riktade mot förvaltningens organisation och arbetssätt*» (Söderlind & Petersson 1986, 22). Efter en genomgång av ett antal verk på området konstaterar Ståhlberg (1989 a, 79) att man med politik kan avse »*en förhållandevis konsistent sekvens intentionella beslut fattade av en aktör eller grupp av aktörer*». Beträffande de faktorer som påverkar förvaltningsförändringen kan man exempelvis framhäva den samhälleliga förändringen i stort, den politiska förändringen och förvaltningsförändringen (Vartola 1979, 76). I en annan karakteristik heter det att stats-

förvaltningens utveckling påverkas av krav från samhällets övriga subsystem, av de politiska maktförhållandena och intresseinriktningen hos de politiska beslutsfattarna, av medveten styrning och forskning samt av tradition (Finansministeriets organisationsavdelning 1980, 22 ff., även Ståhlberg & Sjöblom 1989, 131). Betraktar man administrativa förändringar ur ett reformperspektiv, blir dessa resultat av medvetna och målinriktade val mellan alternativa organisationsformer (Brunsson & Olsen 1990, 12).

En på makronivå inriktad begreppsapparat förbättrar inte möjligheterna att formulera valstrategier i konkreta situationer. När teoretiska lagbundenheter formuleras, ligger de inte sällan på en analysnivå som innebär att de inte som sådana kan ligga till grund för valrelevanta härledningar (Ståhlberg & Sjöblom 1989, 131). Dylåka omständigheter inbjuder kanske till en eklektisk hållning till teori i studier av förvaltningsförändringar.

I de övergripande perspektiven är en spänning mellan determinism och voluntarism allertid närvarande. Å ena sidan kan man se förändringen som en kontinuerlig och inkrementell process, svår att kontrollera för någon enskild aktör eller grupp av aktörer eller som en turbulent konsekvens av omvälvningar och kriser i omgivningen. Å andra sidan kan man mena att utvecklingen kan styras och organisationsformer väljas — utvecklingen blir en följd av medvetna och intentionella val. Det senare ger uttryck för en rationell eller instrumentell hållning till förändringsprocesser i organisationer. Inom förvaltningspolitiken i allmänhet och i synnerhet vad gäller reformernas betydelse inom densamma, har den senare hållningen varit dominerande. Detta ligger s.a.s. i sakens natur. För det första har det rationella perspektivet en stark position som norm för det politiska och ekonomiska livet (jfr. Brunsson & Olsen 1990, 13). Det sociala livet och samhällsutvecklingen bör kun-

¹ Reviderad version av paper framlagt vid den IX nordiska statsvetarkongressen i Reykjavik, Island 15—18 augusti 1990.

na kontrolleras. För att detta skall vara möjligt måste förvaltningsapparaten fungera effektivt. Organisationerna finns till för att fullfölja bestämda uppgifter i enlighet med uppställda målsättningar. Organisationens struktur bestämmer uppgifts- och ansvarsfördelningen. Reformen är ett instrument i händerna på en reformator eller en grupp reformatorer. Som *Brunsson & Olsen* (ibid.) konstaterar, antar man att det finns en sammanhängande orsakskedja från reformatörernas intentioner via beslut, nya strukturer, processer och ideologier, ändrat beteende och bättre resultat. Vidare, säger de, ger reformperspektivets tolkning av förändringar som rationella val uttryck för en hierarkisk syn på ledarskap och makt. Perspektivet innebär samtidigt att man skiljer mellan tanke och handling och mellan att fatta beslut om reformer och att genomföra besluten. Tanken är en uppgift för de få — ledarna, genomförandet en uppgift för de många — icke-ledarna.

Ovanstående karakteristik är hämtad ur en framställning som berör svensk förvaltningspolitik. Den kunde lika gärna gälla Finland. Vissa indikationer antyder att det rationella perspektivet på senare år snarare förstärkts än försvagats. Grundandet av Statens utvecklingscentral, den starka betoningen av utvecklandet av förvaltningen i regeringsprogrammet, med jämna mellanrum reviderade åtgärdsprogram och inrättandet av ett särskilt ministerutskott för koordinering av utvecklingsansträngningarna är exempel på åtgärder från senare år som visar att tilltron till att utvecklingen kan styras, enkannerligen via reformer, är nog så stark inom det offentliga beslutsmaskineriet (se även Statsrådets redogörelse till riksdagen om förnyelsen av den offentliga förvaltningen, 1990).

Litet paradoxalt är detta, kunde man kanske mena. Forskningen har i otaliga sammanhang påvisat det rationella perspektivets begränsningar. Vi vet att perspektivet omsatt i praktiken ställer oerhörda krav på tillgänglig information och kunskap. Vi vet likaså att aktörerna är omgivna av en mångfald restriktioner, och att det inte föreligger ett självklart samband mellan intentioner, beslut, förändringar och resultat. Vi vet att många reformer inte leder till resultat, och att de kanske inte ens är avsedda att åstadkomma förändringar. De som tar fasta på dessa invändningar riktade mot det instrumentella perspektivet är beredda att tillmäta reformerna en betydelse som ligger på ett annat plan. Reformen kan i själva verket ha rätt lite med förändringar att göra. De sammanhänger med idé-

världen snarare än den praktiska världen. Effekterna av reformförsök kan ses som meningskapande och åsiktsbildning. Reformförsöken blir till »*en slags kulturstrid om normer, verklighetsuppfattningar, symboler och legitimitet*» (Brunsson & Olsen 1990, 23). Reformprocesserna kännetecknas av att mål och preferenser bildas och förändras, snarare än av att fastställda mål omsätts i ändrade strukturer och processer (ibid.).

Alltnog, i förvaltningsutvecklandets praktik har det rationella perspektivet fortsättningsvis en dominerande position. Perspektivet resulterar inte sällan i en verklighetsuppfattning som innebär att reformerna är förbundna med varandra, att totaliteten bildar någon form av system eller hierarki som innebär att resultaten av utvecklingsansträngningarna kan ses som en medveten mer eller mindre enhetlig strategi hos dem som styr utvecklingsarbetet. De reformprogram som på statligt håll utarbetats i alla nordiska länder kan med fog ses som ett utslag av ett dylikt synsätt. Att inkonsistenser i programmen utan större svårighet kan påvisas är en annan sak.

Det projekt kring reformförslag inom den finländska offentliga förvaltningen 1975—87, i vilket denna framställning utgör ett led, har sökt en av utgångspunkterna i denna strategiuppfattning. Avsikten är och har varit att utreda huruvida det i den tämligen brokiga floran av reformförslag finns likheter som kan tas till intäkt för att arbetet drivits med hjälp av en eller flera urskiljbara strategier och därmed väglett av en i någon mening påvisbar vision. Reformerna, till antalet 144, har hittills analyserats och avrapporterats företrädesvis utefter innehållsliga dimensioner. Resultaten har redovisats i ett antal artiklar (Sjöblom & Ståhlberg 1987, Ståhlberg & Sjöblom 1989, Ståhlberg 1989 a, Ståhlberg 1989 b). För avgränsningen av empirin och resultaten i deltalj ber vi att få hänvisa till dessa rapporter. Infallsvinkeln i denna framställning är en annan. Den företräder ett aktörsperspektiv. Vi är således intresserade av sammansättningen hos den skara av reformatörer som under perioden utformat och påverkat reformarbetets dagordning. Aktörsperspektivet har sina möjligheter och begränsningar — såväl teoretiska som empiriska — varom mera i nästa avsnitt. Det må dock vara befogat att här stickordsmässigt summera några av projektets hittillsvarande resultat av relevans även i aktörshänseende.

I flera avseenden återspeglar resultaten för-

väntade utvecklingsdrag. Sålunda har förvaltningsproblemens betydelse inom det statliga reformarbetet i stort blivit mera markerad över tid. Förvaltningsreformerna har avgränsats på basen av det totala antalet statliga kommittébetänkanden under tidsperioden. Där andelen förvaltningsbetänkanden under 70-talets senare hälft utgjorde en tiondedel, uppgick de under 80-talet till en knapp femtedel. En vanlig föreställning — förenlig med det rationella perspektivet — i den finländska diskussionen har varit att reformansträngningarna dirigeras genom övergripande s.k. principbetänkanden som återverkar på riktlinjerna även i mera avgränsade reformer. Denna bild förefaller inte korrekt, men det skall då tilläggas att situationen inte heller är anarkisk. De principiella analyserna som skär igenom gränserna för förvaltningssektorer och nivåer uppgår till 38 %, medan de mest begränsade reformförslagen — myndighetsanalyserna — till antalet är 16. Den omständigheten att reformförslag som berör en utpekad grupp av myndigheter och skär igenom åtminstone två förvaltningsnivåer utgör den största kategorin, pekar på det tilltagande koordinerings- och samordningsbehovet. Vad gäller huvudmannskapet för dessa utvecklingsansträngningar, inftar finansministeriet och inrikesministeriet en särposition, ett drag förankrat i den finländska förvaltningsstrukturens uppbyggnad. I övrigt fördelar sig reformerna tämligen jämnt över förvaltningssektorer. Överhuvudtaget förefaller det som om det administrativa skiktet inom den politico-administrativa hierarkin skulle ha förstärkt sin position i reformarbetet. I större utsträckning än förr utreds förvaltningsproblemen i mindre formaliserade arbetsgrupper, vilket innebär att regerings- och riksdagsmedverkan inte förutsätts i lika hög grad som i fråga om kommittéväsendets tyngre delar. Detta kan alltså antyda att den politiska kontrollen över reformarbetet försvagats.

Inte heller en innehållsmässig granskning av reformförslagen i termer av de mål, principer och förvaltningsaspekter reformförslagen innefattar gör det befogat att tala om en sammanhållen förvaltningspolitik, utan snarare om en politik i plural form. En summerande analys av förslagets innehåll visar att regional decentralisering, personalpolitik, kommuner, sektorplanering, service, centralisering och demokrati stickordsmässigt bäst kan beskriva utvecklingsarbetets substantiella tyngdpunkter (Ståhlberg 1989 a). En vidare analys av innehållsdimensionernas samband med aktörs- och struk-

turaspekter visar att huvudmän, aktörer och strukturella sammanhang blandas för de olika förvaltningspolitiska dimensionerna. Med god vilja kan man se vissa mönster; tre — fyra tyngdpunktsområden som dominerar framom andra. En sådan tyngdpunkt består i finansministeriets starka engagemang i tvärsektoriella utredningar kring ospecificerade myndigheter. Inte sällan berör dessa regional decentralisering eller personalpolitik. En annan tyngdpunkt gäller de kommunala frågorna, deras samband med sektorplaneringen och inrikesministeriets starka engagemang som huvudman. Ett tredje huvudområde berör service- och marknadslösningar, eller alternativa former för serviceproduktion, även om huvudmannskapet här fördelar sig mellan olika sektorministerier. Som ytterligare en punkt må nämnas ekonomiförvaltningen och dess koppling till centraliseringsdimensionen. Fråga är om utredningar med en koncentrerande och rationaliserande ambition. De innehållsliga dimensionerna i sig förvånar knappast någon med kännedom om det senaste decenniets förvaltningspolitiska diskussion. Det disparata intrycket reser dock frågan om de olika tyngdpunktsområdenas inbördes samband och konsistens, ett problem som förutsätter kvalitativa prövningar av förslagets innehåll.

Inte heller en flyktig anblick på aktörsdimensionen tenderar således ge ett intryck av någon påfallande enhetlighet i utvecklingsarbetet. Varierande strategier tillämpas i olika sammanhang, och med dessa strategier är skiftande aktörsurval förbundna. Vi har i ett annat sammanhang granskat problematiken i ett styrningsperspektiv (Ståhlberg & Sjöblom 1989) med utgångspunkt i två dimensioner; participations typer och grad av innehållslig styrning av reformarbetet. Den första dimensionen baserar sig på deltagande såväl som konsultation, och inom ramen för densamma skiljes mellan byråkratisk, segmenterad och korporativ participation, innebärande att kommittéerna kännetecknas av a) tjänstemannadominans, b) av ett sammarbetsmönster mellan tjänstemän och organisationer eller c) organisationsdominans. Den andra dimensionen återger i vilken utsträckning tillsättande myndighet på förhand definierat kommitténs innehållsliga uppgiftsområde. För en grov översikt av olika aktörsgruppers representation, må det vara befogat att rekapitulera några inslag i denna analys.

Även om vissa tecken som sagt tyder på att den administrativa nivåns kontroll över reformarbetet har förstärkts, kännetecknas dock inte

Tabell 1. Participationstyper och innehållslig styrning i förvaltningsreformkommittéerna

Participationstyper	Grad av innehållslig styrning			
	Öppen	Sluten	Tot	%
Korporativ	16	16	32	22,2
Segmenterad	28	20	48	33,4
Byråkraisk	35	29	64	44,4
Tot	79	65	144	
%	54,9	45,1		100

kommittéerna i sig av någon entydig byråkratdominans. Som framgår av tabell 1 har två tredjedelar av utredningarna en klar organisationell förankring, och blott en fjärdedel kan karakteriseras som ostyrda byråkratutredningar. Inom reformarbetet, kunde man kanske hävda, förefaller en segmenterad byråkrati att agera. Fördelningen ger bilden av en stat som nog är villig att konsultera. Den pekar även på vissa klara samarbetsområden mellan staten och organisationerna, av vilka må nämnas den kommunala sektorn, den halvoftentliga sektorn, planeringssystemen och de serviceproducerande delarna av välfärdsförvaltningen. Huvudmännens — beslutsfattarnas — vilja att ålägga kommittéerna restriktioner genom att dirigera deltagandet eller uppgiftens utformning är inte entydig. Många utredningar arbetar med ett relativt öppet mandat, något som i likhet med flertalet av de övriga ovannämnda särdragen kan tas till intäkt för det rationella perspektivets begränsningar och snarare är ägnat att förstärka intrycket av en pluralistisk förvaltningsutvecklingspolitik.

Mångdimensionalitet måste således bli huvudintrycket av dessa summeringar. I ett *aktörsperspektiv* leder detta oss fram till frågeställningen huruvida denna mångdimensionalitet har sin motsvarighet på aktörplanet, när utgångspunkt sökes i de enskilda kommittémedlemmarna, de intressen de representerar, den kunskapsbas de agerar utifrån och den koncentration som präglar uppdragen. Eller förhåller det sig tvärtom så, att vi häri kan se ett annat mönster som ger oss anledning att korrigerar eller precisera den allmänna bilden av reformpolitikens utformning?

2 AKTÖRSPERSPEKTIVET — VEM REFORMERAR?

Aktörsperspektivet har som sagt i detta sammanhang sina begränsningar. Hur allvarliga

dessa begränsningar är, är givetvis beroende av vilka aktörer som fokuseras, och vilken deras exakta position är i reformprocessernas totalitet. Bl.a. beroende av position varierar reformatörernas handlingsfrihet. Frågan hur denna handlingsfrihet påverkas och utformas kan vi här inte sträva till att besvara. Ambitionen måste vara mera anspråkslös. Må det dock konstateras att det existerar skiftande föreställningar gällande de faktorer som påverkar handlingsfriheten. Några sådana faktorer bör kanske nämnas.

Aktörsperspektivet, frågor kring reformatörers handlingsfrihet och restriktioner gentemot densamma, medför lätt en resultatorienterad diskussion. Vilka möjligheter har reformatörerna att genomdriva sina intentioner, för att anspela på en av de inledningsvis anförda definitionerna av förvaltningspolitik, att uppnå avsett resultat? Det rationella perspektivet utgår som sagt ifrån ett samband mellan intentioner, handling, beslut och resultat, och tenderar därmed att bortse från ett flertal begränsningar, samt från omständigheten att avsikten kanske inte alltid är att uppnå resultat. Som Brunsson & Olsen (1990, 13) påpekat förutsätter detta synsätt att reformatörerna har organisationsrätt, d.v.s. att de kan fatta bindande beslut om att förändra organisationer och att de har makt att slå ner eventuellt motstånd.

Det institutionella perspektivet utgår däremot ifrån att tolkningarna av och reaktionerna på reformkrav dikteras av i vilken utsträckning det finns överensstämmelse mellan en reforms innehåll och en organisations institutionella identitet, d.v.s. de värderingar, intressen och uppfattningar organisationen är bärare av (ibid. 16 f.). I en situation där reformerna bryter mot organisationens identitet krävs således maktkoncentration i förhållande till de resurser reformernas objekt förmår mobilisera. I en sådan situation kan reformatörens handlingsfrihet mycket väl vara begränsad. I ett dylikt perspektiv får reformerna en annan innebörd. De påverkar mål och preferenser, och har som sådana sin givna betydelse isynnerhet i ett längre perspektiv, men reformförsöken kan mycket väl vara tämligen löst kopplade till påvisbara förändringar och förbättringar i organisationens strukturer och processer (ibid. 23).

För vårt vidkommande ligger emellertid aktörsperspektivets betydelse på ett annat plan än det resultatorienterade. Genom att granska reformförslag analyserar vi en sekvens av re-

formprocessen som helhet. Ansatsen har som sagt sina begränsningar. För det första bortser vi grovt taget från det skede som föregår denna sekvens, d.v.s. de skeenden och överväganden som leder fram till att en reformkommitté tillsätts. I ett avseende har denna fas berörts. Nämligen i termer av tillsättningens benägenhet att påföra kommitténs restriktioner genom att styra sammansättningen och uppdragets utformning. Vi har som sagt kunnat se att denna benägenhet inte är alltför påfallande. Vi bortser från det andra från det skede som följer efter att reformförslaget utarbetats, d.v.s. förslagets slutliga öde och dess eventuella konsekvenser. Till denna resultataspikt hoppas vi kunna återkomma i ett senare sammanhang. För det tredje, och slutligen, bortser vi från det utvecklingsarbete som utförs i förvaltningsapparaten, och som inte nödvändigtvis har sin grund i reformförslagen. Dessa reservationer innebär givetvis även att vi bortser från en mångfald aktörer som har sin givna roll i utvecklingsarbetets totalitet. Det skall dock tilläggas att vi s.a.s. studerar utformningen av utvecklingsansträngningarnas officiella dagordning. Att denna dagordnings betydelse är central är givet, och det finns fog för att anta att en betydande del av reformansträngningarna kanaliseras via kommittéinstitutionen. Dess betydelse är av hävd central i det finländska förvaltningsmaskineriet.

I ett innehållsligt perspektiv bär den finländska reformkartan således pluralistiska drag, vilket inte hindrar att viss tyngpunktssområden och mönster utkristalliseras. I detta sammanhang är vi således närmast med en deskriptiv ambition intresserade av de mönster som präglar aktörsnivån, med utgångspunkt i kommittéernas medlemmar. Dessa skall här granskas i huvudsak utgående från tre aspekter. Vi är för det första intresserade av vilka grupper medlemmarna representerar. I sista hand gäller frågan vilka bakomliggande aktörer som dominerar utvecklingsarbetet. Vi kommer för det andra att granska graden av uppdragskoncentration. Vilken är således förvaltningsutvecklandets kärntrupp — de reformatörer som kan antas ha en speciell koordinerande funktion inom och mellan utvecklingsarbetets olika delområden. En bakomliggande frågeställning vad gäller dessa två aspekter är givetvis i vilken mån eventuella mönster tenderar understöda den bild av reformarbetet den innehållsmässiga granskningen gett. Slutligen analyseras den s.a.s. personliga resursbas reformatörerna innehar bl.a. i termer av utbildning och yrkeserfarenhet. För enkel-

hetens skull väljer vi att kalla dessa tre aspekter representation, koncentration och plattform.

3 REFORMATÖRERNA

3.1 Generella iakttagelser

Kommittéväsendet i generell mening har under de senaste årtionden varit ett förhållandevis flitigt uppmärksammat objekt i den förvaltningsvetenskapliga forskningen. Orsakerna härtill är givetvis många. Sidoorganisationens flexibilitet har medfört att förändringar inom den samma ansetts återspegla och förebåda allmänna förändringstendenser inom förvaltningen. Det vanligaste exemplet är förmodligen korporatiseringen. Härtill kommer som sagt att en betydande del av de samhällseliga reformeringssträvandena kanaliseras via kommittéinstitutionen. Det finländska kommittéväsendets utveckling efter andra världskriget har präglats av två bärande drag; expansion och stabilisering (Helander 1979). Kommittéernas antal steg drastiskt särskilt under första hälften av 1960-talet; nya arenor för interaktion mellan aktörer såväl inom som utom beslutssystemet formades. Synbarligen har dessa arenor över tid erhållit en allt mera permanent natur. Som *Helander* påpekat, kan kommittéväsendets expansion vid denna tid även tas till intäkt för att den administrativa ideologin förändrats. Intimare kontakter mellan förvaltningen och dess omgivning förespråkades, samtidigt som byråkratins expansion och differentiering markerade behovet av koordinerande mekanismer (ibid.).

Denna generella »paradigmförskjutning» medförde givetvis förändringar även vad gäller kommittéernas sammansättning (Helander 1979, Tuori 1983). Ofta upprepade iakttagelser är att intresseorganisationerna förstärkte och sedermera befäste sin representation under 1960- och 70-talen. De politiska partiernas andelar sjönk under 1960-talet, för att igen öka under det följande decenniet. Dessa förskjutningar hindrar dock inte att tjänstemannakåren bevarat sin position som den största aktörskategori inom kommittéväsendet. Härtill kommer sakkunnigmedlemmarna som en fjärde betydande grupp.

Det finns ingen anledning att anta att den speciella kategori av sidoorgan vi här fokuserar i betydande mån skulle avvika vad gäller ovannämnda allmänna utvecklingsdrag. Aktörskategorierna är på det hela taget desamma, även om betydande variationer givetvis före-

kommer mellan förvaltningssektorerna. En allmän tendens har varit att det statliga utredningsarbetet i större utsträckning utförs inom mindre formella organ, typ kommissioner och arbetsgrupper. Det har även antagits att byråkratins ställning härigenom stärkts. Dessa tendenser kan som sagt påvisas även i förvaltningsutredningarna, och det är givetvis möjligt att de härvidlag är än mera påfallande p.g.a. att utredningarna berör förvaltningsapparaten i sig. Frågan berör vår första deltagande-aspekt, nämligen representation; vilka aktörsgrupper finns således representerade i reformarbetet, och hurdana variationer kan noteras härvidlag? Denna aspekt har berörts även i andra sammanhang (Ståhlberg & Sjöblom 1989, Ståhlberg 1989 a), varför vi här kommer att behandla den i relativt summariska ordalag.

3.2 Representation

De kommittéer som utarbetat de 144 reformförslagen innefattar totalt 1249 medlemmar. Några allmänna karakteristika må kvitteras med ett omnämmande (se närmare Ståhlberg 1989 b). Kommittéernas storlek varierar mellan 2 och 25 medlemmar. Genomsnittet ligger vid drygt 11 medlemmar — 70% av kommittéerna består av 7—15 personer. Andelen kvinnor är tämligen

låg. Kvinnorepresentation saknas i drygt 40% av kommittéerna — majoritet når kvinnorna i två fall. Vad gäller representationen generellt må noteras att vissa drag har s.a.s. förvaltningsstrukturell förankring. Sålunda arbetar kommittéerna i anslutning till respektive förvaltningssektorer, vilket vanligen innebär att sektorerna är representerade på tjänstemannanivån. Den genomsnittliga andelen sektorrepresentation ligger vi en femtedel och saknas i endast 6% av fallen. Även finansministeriets roll är av förståeliga skäl betydande — de når en genomsnittlig representation på 14%. Representation saknas i en fjärdedel av kommittéerna.

Ytterligare kan nämnas att de kommunala centralorganisationerna når en genomsnittlig andel på 8%, representation saknas i två tredjedelar av kommittéerna. Den genomsnittliga andelen är densamma för arbetsmarknadsorganisationernas vidkommande, medan dessa dock saknar representanter i tre fjärdedelar av organen. För dessa organisationer gäller vanligen att andelen representanter i kommittéerna är hög när representation en gång föreligger. Tilläggas kan att forsknings- och universitetsväsendet når en genomsnittlig representation å 4% — dessa representanter saknas i tre fjärdedelar av kommittéerna. Expertisens roll stärks dock något av övriga sakkunnigmedlemmar med ett representationsgenomsnitt på 6%.

Tabell 2. Aktörsgruppers representation i förvaltningsreformkommittéer 1975—1987, procentuell andel kommittéer enligt förvaltningssektor

Aktörsgrupp	Förvaltningsområde						Tot.
	Allmän förvaltning	Inrikes-förvaltning	Finans-förvaltning	Undervisning	Ekonomi-förvaltning	Social-förvaltning	
Tjänstemän (> 1/5)	62	37	71	33	41	46	49
Kommunala centralorg.	—	51	24	28	18	64	34
Arbetsmarknadsorg.	15	3	53	33	32	14	25
Övriga påtryckningsorg.	46	51	6	39	50	72	42
Forskning/högskolor	31	11	27	50	41	23	28
Övriga sakkunniga	39	29	41	28	18	9	28
Intresserepresentation tot.	46	77	74	55	77	82	71
Expertrepresentation tot.	54	34	68	67	59	27	51
n	13	35	34	18	22	22	144

Som sagt varierar dock de olika aktörgruppernas representation i betydande mån bl.a. över förvaltningssektorerna. Om detta ger fördelningen i tabell 2 en fingervisning. Det är att observera att här återges den procentuella andelen kommittéer inom respektive förvaltningssektor där ifrågavarande aktörgrupp har representation. Om representationens styrka förtäljer siffrorna således ingenting. En avvikelse utgör dock tjänstemannarepresentationen. Här återges andelen kommittéer där denna överstiger en femtedel.

Mönstret vad gäller olika aktörskategoriernas representation är som sagt varierande, men variationen innefattar en del tyngdpunkter av vilka vissa kan uppfattas som naturliga. Den mest utbredda representationen uppvisar helt väntat tjänstemannakategorin, och särskilt framträder denna — likaså väntat — inom finansministeriets förvaltningsområde liksom inom den allmänna förvaltningen, vari innefattas statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet och försvarsministeriet. De kommunala centralorganisationerna når sina högsta andelar inom inrikes- respektive social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområden. Inte heller detta är ägnat att förvåna. Inrikesministeriet ansvarar generellt för relationen mellan staten och kommunerna, och denna problematik slår i högsta grad igenom även inom social- och hälsovården. Intresseorganisationerna är välrepresenterade inom finansministeriets förvaltningssektor, vars anknytning till det personalpolitiska beslutsfattandet är stark. Övriga påtryckningsorganisationer driver särskilda intressegruppers angelägenheter framförallt inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, men även inom ekonomi- och infrastrukturförvaltningen, vari innefattas jord- och skogsbruk, handel- och industri, trafik, miljö samt arbetskraftsförvaltningen.

Vi konstaterade tidigare att tillsättande myndigheter inte visat någon utpräglad benägenhet att påföra kommittéerna restriktioner vare sig genom att styra deltagandet eller utredningarnas mandat i övrigt. Vad gäller deltagandet bekräftar ovanstående fördelning bilden i så måtto att utredningarna åtminstone inte kan anses förbehållna byråkratin. Summeringarna av intresse- respektive sakkunnigrepresentation i kommittéerna visar att utomstående aktörer genrellt sett är tämligen välrepresenterade. En granskning över tid där år 1980 utnyttjats som brottpunkt antyder dock att byråkratins, de kommunala centralorganisationernas och ex-

pertisens representation någon förstärkts, medan arbetsmarknadsorganisationernas andelar minskat. Det är möjligt att de korporativa tendenserna är på tillbakagång, men förskjutningarna är små, och bestämda slutsatser av dessa kan inte dras.

Fråga är således om att olika sektorer uppvisar varierande participationsmönster. Denna slutsats bekräftas av en i andra sammanhang redovisad faktoranalys (Ståhlberg 1989 b), där även konsultationsaspekten — d.v.s. de aktörer som konsulterats under utredningsarbetets gång — beaktats. *Ståhlberg* benämner dessa a) sektoriellt och finansiellt deltagande, även innefattande ett tämligen högt deltagande från arbetsmarknadsorganisationernas sida b) koncentrerat kommunalt deltagande, varmed förstås att de kommunala centralorganisationernas representation är hög och att det föreligger en koncentration av flera uppdrag till samma personer, c) forskningsdeltagande d) standardiserat konsultationsdeltagande, varmed avses högt tjänstemanna- respektive sakkunnigdeltagande samt en påfallande konsultationsbenägenhet, d) kommunalt konsultationsdeltagande samt intressekonsultation.

Utän att i detalj rekapitulera resultaten kan vi notera att den allmänna förvaltningen inte är präglad av något speciellt participationsmönster, medan inrikesministeriet har en klar anknytning till koncentrerat kommunalt deltagande. I fråga om finansministeriet är bilden mera sammansatt, sektoriellt och finansiellt deltagande blandas med intressekonsultation och standardiserad konsultation. Ett väntat resultat med beaktande av förvaltningsområdets speciella karaktär, innefattande ett ansvar för den allmänna förvaltningsutvecklingen å ena sidan och personalpolitiska frågor å andra sidan. Vidare präglas undervisningsministeriet av ett tämligen utbrett forskningsdeltagande, medan kommunal konsultation är utmärkande för social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Ansvar för utvecklandet av förvaltningen i Finland är således tämligen sektoriserat, t.o.m. splittrat. De olika sektorerna dirigerar reformeringssträvandena inom tämligen begränsade områden, och kring dessa områden formas synbarligen en tämligen fast deltagandestruktur och rätt etablerade mönster. Ur detta följer att helhetsbilden bär drag av fragmentering.

I vilken mån varierar aktörgruppernas representation med utredningens omfattning och inriktning? Vi har som sagt i ett annat sammanhang (Sjöblom & Ståhlberg 1987) granskat re-

Tabell 3. Aktörgruppers representation i olika kommittétyper 1975—87, procentuell andel kommittéer

Aktörsgrupp	Kommittétyp				Tot.
	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	
Tjänstemän	50	75	43	48	49
Kommunala centralorg.	19	8	35	43	34
Arbetsmarkn. org.	6	8	28	32	25
Övriga påtryckningsorg.	37	33	58	27	42
Forskning/högskolor	19	25	27	32	28
Övriga sakkunniga	19	17	30	30	28
Intresserepr. tot.	37	42	85	73	71
Expertrepr.	31	42	52	57	51
n	16	12	60	56	144

formarbetet utgående från en indelning av kommittéerna i fyra kategorier, a) myndighetsanalyser, vari innefattas utredningar som berör endast en myndighet (typ 1), b) horisontella analyser, d.v.s. utredningar berörande grupper av myndigheter på en förvaltningsnivå (typ 2), c) horisontella och vertikala analyser, berörande en utpekad grupp av myndigheter på åtminstone två förvaltningsnivåer (typ 3) samt d) principiella analyser gällande ospecificerade myndigheter och flera sektorer (typ 4). Beträffande grunderna för indelningen hänvisas till den tidigare framställningen. I tabell 3 utnyttjas indelningen för att återge de olika aktörgruppernas representation. Principen är densamma som i tabell 2.

Inte heller dessa fördelningar är direkt ägnade att förvåna. Andelen kommittéer där tjänstemannanivån är representerad är genomgående hög, dock störst i myndighets- och horisontella utredningar, d.v.s. analyser av mera begränsad natur. Att de kommunala centralorganisationerna är tämligen välrepresenterade i de horisontella och vertikala utredningarna är givet. Vad beträffar de höga representationen även i principiella utredningar slår några av undersökningsperiodens stora reformprojekt typ nomrensningen och decentraliseringssträvandena otvivelaktigt igenom. Motsvarande höga andel för arbetsmarknadsorganisationernas vid-

kommande finner igen sin grund i de personalpolitiska reformerna.

I en tidigare nämnd analys har Ståhlberg (1989 b) relaterat participationsmönstret till utredningarnas policyinriktning. För att stickordsmässigt återge några av resultaten finner vi exempelvis här att en substantiell inriktning på regional decentralisering är relaterad till intressekonsultation samt sektoriellt och finansiellt deltagande. Vi ser vidare, föga överraskande, att en personalpolitisk orientering uppvisar ett samband med intressekonsultation. Det är inte heller ägnat att förvåna att en allmän kommunal orientering synes förutsätta koncentrerat kommunalt deltagande. Detsamma gäller behandlingen av de sektoriella planeringssystemen, som dock inte förefaller relatera till sektoriellt eller finansiellt deltagande. Ytterligare kan nämnas att en inriktning på privatisering och demokratisering — flitigt utnyttjade slagord i 70- och 80-talens förvaltningspolitiska debatt — inte uppvisar samband med något givet participationsmönster. Det är måhända likaså överraskande att de serviceinriktade kommittéerna förefaller sakna eller åtminstone kännetecknas av en mycket låg sektoriell och finansiell participation.

Dessa drag förändrar inte bilden av olika aktörgruppers representation i förvaltningsutvecklingsarbetet. I en situation där skiftande samhällsgrupperingars intressen berörs är staten beredd att konsultera och ge dem positioner i utredningarna. Om det finns en grund för antagandena att vad stort sker, sker tyst — att förvaltningen reformeras genom de små stegens politik — är denna bild emellertid inte odelat positiv. Det är möjligt att att byråkratin i så fall bl.a. genom de mera begränsade utredningarna har en starkare kontroll över de faktiska förändringarna än representationsandelar av ovanstående slag ger vid handen. En dylik alternativ bild kan emellertid inte verifieras utan att resultataspekten beaktas. Däremot förstärks intrycket av att reformeringsansträngningarna sker inom relativt väl avgränsade — möjligen självständiga — segment, med tämligen fasta representations- och konsultationsmönster.

Detta för givetvis fram till frågan huruvida det trots allt finns koordinerande mekanismer som inte nödvändigtvis avslöjas när olika aktörgruppers närvaro i kommittéerna granskas. En sådan koordinerande funktion antas vanligen tjänstemannanivån fylla. På detta sätter emellertid det sektorialiserade systemet begränsningar. En stark uppdragskoncentration kunde li-

kså antas utgöra en koordinerande mekanism som eventuellt kunde fungera över sektorgränserna och förhindra drastiska förändringar över tid. Avsaknaden av en dylik koncentration kunde däremot förstärka bilden av relativt fragmenterade reformansträngningar.

3.3 Koncentration

Graden av uppdragskoncentration kan givetvis beräknas på flera olika nivåer. I tabell 4 redovisas ett översiktsmått som avser andelen medlemmar med 3 eller flera medlemskap i de 144 kommittéerna. Detta kan anses ge grova indikationer på i vilken utsträckning utredningarna via kommittémedlemmarna kan koordineras sinsemellan.

I ljuset av tidigare resultat är tendenserna inte oväntade. Uppdragskoncentrationen är störst inom inrikesministeriets, finansministeriets samt social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområden. Inom dessa sektorer arbetar man som sagt med utredningar som slår igenom sektor- och nivågränser. Detta ökar även sannolikheten för ett samband mellan reformerna i sig. En högre grad av uppdragskoncentration ligger därmed s.a.s. i sakens natur. Inom förvaltningsområden där man arbetar med mera distinkta reformprojekt är behovet av denna form av koordinering mindre och rotationen bland kommittémedlemmarna intensivare. Några ytterligare nedslag i empirin tenderar förstärka dessa intryck. Exempelvis är koordinering via personer vanligare i tvärsektoriella och vertikala utredningar än i kommittéer som arbetar med ett mera avgränsat problemområde. Likaså förefaller uppdragskoncentrationen mera påfallan-

Tabell 4. Kommittéernas fördelning över förvaltningssektorerna enligt andel medlemmar med tre eller flera medlemskap (%).

Förvaltningsområde	Andel medlemmar med tre eller flera medlemskap			
	<5%	<33%	>33%	n
Allmän förvaltning	54	31	15	13
Inrikesförvaltning	11	43	46	35
Finansförvaltning	15	56	29	34
Undervisning	17	83	—	18
Ekonomiförvaltning	50	36	14	22
Social- och hälsovård	9	59	32	22
n	32	74	38	144

Tabell 5. Kommittéernas fördelning enligt andel medlemmar med tre eller flera medlemskap samt aktörgruppsrepresentation, procentuell andel kommittéer

Förekomst av aktörgrupp:	Andel medlemmar med 3 eller flera medlemskap			n
	<5%	<33%	>33%	
Tjänstemän (> 1/5)	21	46	33	70
Kommunala centralorganisationer	8	55	37	49
Arbetsmarknadsorganisationer	16	70	14	37
Forskning/högskolor	18	65	17	40
Övriga sakkunniga	30	55	15	40
Intresserepresentation tot.	21	55	24	103
Expertrepresentation tot.	24	60	16	23
n	32	74	38	

de i utredningar som arbetar med ett öppet, ospecificerat mandat.

Man kan givetvis fråga sig i vilken mån uppdragskoncentrationen varierar med den allmänna deltagandeprofilen i kommittéerna — är koncentrationen mera påfallande i utredningar där en viss aktörgrupps position är stark? Vissa indikationer om detta ger fördelningen i tabell 5, där andelen medlemmar med tre eller flera medlemskap ställt mot olika aktörgruppsrepresentation i kommittéerna enligt den systematik som tidigare utnyttjades.

Fördelningen ger som sagt endast vissa grova indikationer, och man kan endast konstatera att inga bestämda mönster utkristalliseras. Vill man framhäva något, är det i första hand den tämligen höga uppdragskoncentrationen i kommittéer där tjänstemannanivån når betydande andelar samt där de kommunala centralorganisationerna är representerade. Som orsaker här till kan man möjligen även här se det koncentrerade deltagande inom den kommunalpolitiska sektorn och finansministeriets centrala roll som koordinator för det allmänna förvaltningsutvecklingsarbetet. Inte heller en i annat sammanhang företagen analys (Såhlberg 1989 a) av uppdragskoncentrationens samband med kommittéernas policyorientering pekar på några bestämda mönster. Må det noteras att kon-

centrationen, föga överraskande är hög inom kommittéer som arbetar med kommunalförvaltningen och demokratiseringsproblematiken. Detsamma gäller i någon utsträckning utredningar engagerade i personalpolitiken.

Även om uppdragskoncentrationen inte uppvisar systematiska drag i reformarbetet som helhet skall dess potentiella betydelse inte förringas. Kvantitativt sett är den rätt betydande — blott en femtedel av kommittéerna saknar således medlemmar som under perioden innehaft flera än tre medlemskap. Härtill kan läggas ytterligare några kompletterande iakttagelser. En granskning av kommittéernas ordförandeposter visar att koncentrationen även på denna nivå är betydande — en fjärdedel av ordförandena har beträtt flera än fyra ordförandeposter. Inemot hälften av denna elit agerar inom inrikesministeriets förvaltningsområde, och hälften av denna sektors kommittéer har haft en ordförande med denna bakgrund. Den starkaste koncentrationen på ordförandenivån i övrigt uppvisar — återigen — finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet. En koncentration på ordförandeposterna förefaller likaså — av förståeliga skäl — gå hand i hand med en generell koncentration inom kommittéerna. Liknande tendenser uppträder på sekreterarnivån. En dryg tredjedel av kommittéernas sekreterare har innehaft flera än två sekreterarskap. Delvis har detta emellertid sin grund i rekryteringsförfarandet, som är något annorlunda än för de övriga medlemmarna. Sekreterarna är inte sällan tjänstemän inom det område utredningen berör, och agerar därmed ofta inom ramen för sin tjänsteställning.

Summa summarum förefaller således koordineringsmekanismen genom uppdragskoncentration kunna fungera inom sektorerna, men det är inte troligt att den särskilt ofta i systematisk mening bryter sektorgränserna. Även de sektorvisa variationerna är som ovan framgått påfallande. Resultaten ger oss fortsättningsvis inte anledning att tala om systematiska övergripande drag på deltagandenivån, utan snarare om participations- och koordineringsmönster som skiftar något inom förvaltningens olika segment. Nu är det i och för sig en aning konstruerat att resonera kring deltagande med kommittéer som empiriska analysenheter. Vi skall därför skifta perspektiv, och komplettera bilden genom att granska kommittésammansättningen på personplanet och de enskilda medlemmarnas karakteristika.

3.4 Plattform

I en statlig publikation från medlet av 70-talet (Suomen komitealaitos 1976) ges en översiktsskild av det finländska kommittéväsendet. I fråga om det tillfälliga kommittéerna betonas fem särdrag:

- tjänstemannakoncentration
- juristkoncentration
- Helsingfors-centrering
- orientering mot väst — särskilt Sverige
- egocentricitet

Genom det sistnämnda särdraget påtalades den relativt långa tid kommittéerna arbetade, och den omständigheten att den ena kommittén fortsatte där den andra slutade. Problemen sköts från det ena organet till det andra. Karakteristiken har femton år på nacken men fortfarande lever bilden av kommittéväsendet bestående av diffusa tjänstemannaorgan som hanterar diffusa problem kvar. Även rent objektivt sett är vissa av dragen fortfarande aktuella. Tjänstemannakårens representation är som sagt stark och juristrepresentationen betydande särskilt på de högre posterna inom kommittéväsendet. Det starka inslaget jurister utmärker fortfarande även tjänstemannakåren generellt (Ståhlberg 1983). Den legalistiska traditionen sätter fortsättningsvis sin prägel på förvaltningsarbetet. Å andra sidan vet vi att kommittéväsendet vad gäller sammansättningar även präglats av förändringar. Olika aktörgruppers generella representation berörde vi tidigare. Även på individplanet kan man — utan att vi här exakt förmår verifiera detta — anta att det skett en pluralisering av reformatörskåren i takt med att den offentliga sfären breddats, och allt flera intressen gjort insteg i förvaltningen.

När vi här övergår till att granska aktörssammansättningen på individnivå sker det med två syften. För det första ges en allmän översikt över personkarakteristika och karriärmönster ungefärligen enligt det snitt som är vanligt i tjänstemannaundersökningar. Efter detta övergår vi till att granska *graden av betroddhet*, d.v.s. uppdragskoncentrationen på individnivå och dess utfall på övriga personkarakteristika. En granskning av kommittémedlemmarnas bakgrund är förknippat med vissa problem. Vandrak kompletterande källor har därför utnyttjats. Grunden utgörs av kommittébetänkandena som åtminstone delvis ger exakta uppgifter om medlemmarnas position och vilken institution de representerar. Härtill kommer matriklar av varierande slag, statskalendern och kommit-

Tabell 6. Kommittémedlemmarna enligt tjänstesektor och utbildning (%).

Examen	Tjänsteområde								n
	Allmän förvalt.	Inrikesf, län kommun	Finansförvalt.	Undervisn. o. hälsov	Ekonomi	Organisation	Forskning	Parti	
Juridisk	52	32	42	33	30	23	17	8	363
Samhälls- vetenskaplig	22	30	41	23	17	23	33	22	312
Specialiserad	10	13	4	14	32	13	28	11	181
Humanistisk	9	9	8	18	8	9	16	8	125
Övrig akademisk	3	5	3	8	9	4	6	8	68
Icke- akademisk	3	7	1	2	4	15	—	37	111
Oklar	1	5	1	2	1	13	—	6	89
Tot	100	100	100	100	100	100	100	100	
n	114	158	142	169	138	248	67	107	1143

téregistret. En allmän överblick av reformatörernas profil ger sammanställningen i tabell 6. Fördelningen återger personens (tjänstens) sektoriella hemvist respektive innehavarens utbildning.

Sammanställningen pekar på rätt klara tyngdpunkter. Juristernas andel av den totala medlemskåren är en dryg fjärdedel. Vill man söka en jämförelsepunkt kan konstateras att nivån är lägre än inom den högre statliga tjänstemannakåren i genomsnitt — givetvis en följd av att representanter för olika instanser blandas i kommittéväsendet. Tilläggas skall dock att juristernas andel på ordförandeposterna överstiger andelen inom tjänstemannakåren. Fördelningen mellan förvaltningssektorerna är jämnstark. Starkast är andelen dock bland representanterna för den allmänna förvaltningen och finansministeriets förvaltningsområde. Det har hävdats att de samhällsvetenskapligt utbildade stärkt sin position inom förvaltningen generellt. Deras andel inom reformkommittéerna är betydande. Att märka är att de tillsammans med juristerna utgör den helt dominerande kategorin bland representanterna för finansministeriets förvaltningsområde. Reformatörer med en specialiserad utbildning, varmed förstås medicinsk, ekonomisk, teknisk eller agroförstexamen, har sin förankring inom ekonomi- infrastruktur- och forskningssektorerna, de enda områden där de når en betydande representationsnivå. Humanisternas fördelning är jämn, även om andelarna är tämligen låga. Också de icke-akademiskt utbildade spelar en tämligen un-

danskymd roll. Det enda undantaget utgör representanterna för organisations- och partiväsendet, där rekryteringen till kommittéerna sker på något annorlunda grunder. Reformatörerna har således en hög utbildningsnivå och en påfallande juridisk / samhällsvetenskaplig orientering. Detta återspeglar dels förvaltningstradition, dels — möjligen — en rätt allmän orientering i kommittéarbetet. En specialisering har inte i någon generell mening slagit igenom. Betraktar man skillnaderna mellan de förvaltningsområden medlemmarna representerar, antyder de inte drastiska variationer i kommittésammansättningen mellan sektorerna vad utbildningsmässiga karakteristika beträffar. Bilden härvidlag kan kompletteras genom en granskning av medlemmarnas tjänsteställning.

De statligt anställda uppnår en andel på 53% av kommittémedlemmarna. De övriga offentligt anställdas andel uppgår till 8%, medan en knapp femtedel arbetar inom organisationsväsendet. De sistnämnda representerar uteslutande ekonomi- och infrastruktursektorerna. Vi har här anledning att särskilt fästa oss vid de statligt anställdas representation. Den högsta nivån — avdelnings- och byråcheferna har en sammanlagd andel på 26% av medlemmarna. De statligt anställda på lägre nivå når således en andel på 27%. Ser man till fördelningen enligt det förvaltningsområde tjänstemännen representerar kan konstateras att avdelningscheferna har höga andelar framförallt inom finans- och social- och hälsovårdsförvaltningens representation (25%). Läger man så till att byrå-

cheferna når motsvarande andelar inom dessa sektorer, finns det fog för att anta att utvecklingsarbetet inom dessa områden även generellt sker på en högre nivå i hierarkin än inom övriga sektorer. Exempelvis representationen för inrikesministeriets förvaltningsområde visar en klart annorlunda profil — 40% övriga offentligt anställda — till följd av mellaninstans- och kommunalförvaltningens starka representation. Ställer man tjänsteställning i relation till utbildning kan några beaktansvärda drag noteras. Bland de statligt anställda är andelen jurister mycket hög — de når andelar på omkring 40% inom samtliga tjänstemannakategorier. Samhällsvetarna når en hög andel i den lägsta tjänstemannakategorin. Medlemmar med en mera specialiserad utbildning har en klar förankring i forskningsväsendet — 28% av sektorns representation.

En betydande del av reformatörerna representerar således en hög nivå i tjänstemannahierarkin, och häri kan en kontrollmekanism finnas inbyggd. Till detta skall vi återkomma när graden av uppdragskoncentration på individnivå granskas. Det är dock skäl att redan här uppmärksamma en speciella aspekt av denna problematik, d.v.s. andelen medlemmar som representerar planerings- och de allmänna avdelningarna inom sina respektive instanser. Dessa har ett speciellt ansvar för den allmänna organisationen och verksamheten inom myndigheterna, och kan därför antas fylla en möjlig koordinerande funktion. 13% av medlemskåren representerar dylika avdelningar. Drygt 40% av dessa befinner sig på chefsnivå, de övriga är lägre statliga tjänstemän. Andelen måste anses vara betydande, och den kompletterar bilden av de högsta tjänstemannanivåernas centrala betydelse i förvaltningsutvecklandet.

I syfte att ge en fördjupad bild av uppdragskoncentrationen på individnivå har en summa variabel som kan sägas ange graden av »betroddhet» skapats. Denna baserar sig på fyra variabler, vilka anger a) i hur många kommittéer personen suttit under perioden, b) i vilken mån denne eventuellt innehaft sekreteraruppdrag, c) viceordförandeskap eller d) beträtt ordförandeposter inom kommittéerna. Medlemskap har således kombinerats med innehav av tyngre poster, och man kan följaktligen fråga sig i vilken utsträckning förvaltningsutvecklandets »elit» skiljer sig från de övriga reformatörerna. Fördelningen innefattar fem kategorier enligt följande:

Kategori 1: Engångsmedlemmar. Personen i fråga har således suttit i en kommitté utan att

inneha tyngre förtroendeposter. Kategorin innefattar 634 personer.

Kategori 2: Personer med flera medlemskap. Dessa har således suttit i minst två kommittéer, men inte beträtt tyngre uppdrag. Till antalet är dessa 180.

Kategori 3: Engångsmedlem, därvid betrodd. Kategorin innefattar 273 personer, vilka så

Tabell 7. Kommittémedlemmarnas fördelning enligt grad av uppdragskoncentration och personkaraktäristika (%).

Tjänst	Kategori					tot.
	1	2	3	4	5	
Avdelningschef eller högre	15	25	13	41	32	19
Byråchef	7	6	5	11	9	7
Lägre statstjänst	19	13	49	33	42	27
Övrig offentlig tjänst	10	7	6	2	1	8
Partier/organisationer	36	37	14	12	9	28
Forskning	5	9	4	1	4	5
Övriga/oklara	8	3	9	—	3	8
n	634	180	273	84	78	1249

Tjänstesektor	Kategori					tot.
	1	2	3	4	5	
Allmän förvaltning	9	5	10	12	9	9
Inrikes/län/kommun	12	9	16	18	13	13
Finansförvaltning	7	10	14	25	24	11
Underv./soc. o hälsa	10	13	19	19	18	14
Ekonomi	10	11	12	12	20	11
Organisationer	24	27	12	11	5	20
Forskning	6	10	4	1	4	5
Partier	12	11	2	1	4	9
Oklar	10	4	11	1	3	8
n	634	180	273	84	78	1249

Examen	Kategori					tot.
	1	2	3	4	5	
Juridisk	24	33	29	38	53	29
Samhällsvetenskaplig	22	28	29	25	26	25
Specialiserad	16	12	15	13	6	15
Humanistisk	9	13	11	14	4	10
Övrig akademisk	5	5	6	6	9	5
Icke akademisk	13	7	4	3	2	9
Oklar	11	2	6	1		7
n	634	180	273	84	78	1249

ledes medverkat i en kommitté och därvid innehåft ordförande-, viceordförande- eller sekreterarpost.

Kategori 4: Personer med flera medlemskap och en tyngre position. Kategorin innefattar 84 personer.

Kategori 5: Flera medlemskap såväl som tyngre positioner. Gruppen består av 78 personer.

I tabell 7 redovisas de olika medlemskategorierna enligt ett antal personkaraktäristika.

Med beaktande av kommittéväsandets sammansättning i stort kan fördelningen inte sägas innefatta dramatiska överraskningar. Reformarbetets kärntrupp består företrädesvis av stats-tjänstemän på en hög nivå i förvaltningshierarkin. Inslaget av medlemmar med juridisk utbildning är synnerligen starkt. Dock är fördelningen över förvaltningssektorer tämligen jämn. Detta är i och för sig intressant. Det förstärker intrycket av att rekryteringen till kommittéerna på statlig nivå är tämligen likartad inom de olika förvaltningssektorerna, och att sektorspecifika drag närmast träffar övriga aktörers representation. Typiska engångsmedlemmar är organisationernas och partiernas representanter. I fördelningen har antalet sekreterarskap utnyttjats som ett element i uppdragskoncentrationen. Detta har en viss utjämnande effekt. Det bör givetvis noteras att sekreterarnas uppgifter avviker från de övriga kommittémedlemmarnas samt att rekryteringen delvis sker på annan grund. Inte sällan ankommer sekreteraruppdragen på lägre tjänstemän inom den sektor (ofta ministerium) där kommittén arbetar. Må det därför tilläggas att om vi bortser från sekreteraruppdragen och enbart granskar betrodhet utgående från ordförande- och viceordförandeposter, består den femte kategorin av endast 30 personer, av vilka hela 70% placerar sig inom den högsta nivån i tjänstemannahierarkin.

Väljer vi emellertid att närmare skärskåda den femte kategorin, så den ovan redovisats, finner vi således att 78 personer under perioden be-trätt sammanlagt 326 positioner (16,5% av populationens samtliga positioner). Inom kategorin står tolv personer för 35% av uppdragen. Vi finner vidare att fem personer inom detta »reformatorduddin» representerat finansministeriet och tre inrikesministeriet. Här framträder igen finansministeriets speciella roll i förvaltningsutvecklandet, liksom de vertikala koordineringssträvanden som präglat många reformansträngningar under perioden. Avviker vi från det något schematiska förfarandet att enbart betrakta uppdragskoncentrationen utgående

från antalet positioner och istället beaktar uppdragens tyngd, skall vi notera en påfallande stark representation för de olika sektorministeriernas kansli- och avdelningschefer.

Summa summarum; en tämligen stark koncentration av uppdragen till de statliga tjänstemännen, ett påfallande inslag av juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning hos kommittéernas medlemmar, en beaktansvärd andel representanter för myndigheternas förvaltnings- och planeringsavdelningar och en tämligen klar koncentration av uppdragen till förvaltningsutvecklandets tjänstemannaelit antyder att staten nog har potential att dirigera reformarbetet, även om dirigeringen fortfarande förefaller ha sin sektoriella inramning, och trots att man samtidigt är beredd att konsultera och inte nödvändigtvis går in för att lägga synliga restriktioner på utredningarnas verksamhet.

4 SLUTORD

Aktörsnivån inom förvaltningsutvecklingsarbetet har här granskats utefter tre perspektiv; representation, koncentration och plattform. De tre perspektiven tenderar kanske ge en något varierande bild av situationen. När deltagandet på ett mera generellt plan granskas utgående från de aktörsgrupper som är representerade framträder bilden av en tämligen sektoriserad utvecklingspolitik, men när även komponenterna konsultation samt utvecklingsarbetets mera substantiella inriktning beaktas, blir bilden mera komplicerad. Sambanden mellan deltagare, konsulterade, och reformernas innehåll tenderar bli aningen flytande, och kanske snarare göra det motiverat att tala om ett utvecklingsarbete som kretsar kring skiftande slag av segment. När uppdragens fördelning granskas med kommittéerna som analysenheter antyds den tämligen klara koncentrationsbenägenhet som uppenbarar sig när granskningen sker på individnivå, låt vara att koncentrationen inte nödvändigtvis uppvisar entydiga samband med utredningarnas substantiella profilering. Som enhetligast ter sig bilden på individnivån. I en granskning av deltagandet utgående från karaktäristika hos de enskilda reformatörerna utkristalliseras några mer eller mindre distinkta mönster, men det skall dock genast tilläggas att detta trots allt är en granskning av en potential, vars faktiska betydelse för reformprocessernas förlopp förblir oklar. Vilka förvänt-

ningar skall ställas till denna potential? Vi inledde denna framställning genom att söka utgångspunkter i de instrumentella respektive nyinstitutionella perspektiven, och till dessa skall vi återvända för några avslutande hypotetiska reflexioner.

Det instrumentella perspektivet förutsätter som sagt att det existerar ett samband mellan intentioner, handling, förslag och resultat, eller uttryckt i aktörstermer — mellan de som kräver reformer, de som utarbetar reformer och de som slutligen implementerar dem. På dessa antagna samband bygger tilltron till reformers väsignelse. Om man däremot i institutionella termer frågar sig varför reformer inte lyckas, varför kopplingen mellan reformförsök och förändringar i organisationernas strukturer ofta är lösa, blir det hela till en diskussion om maktrelationerna mellan reformatörerna och reformens objekt. I vilken mån råder överenssämelse mellan reformens innehåll och organisationens institutionella identitet, och vilken kapacitet har reformatörerna att bryta mot de värderingar och intressen som finns förankrade i organisationen? I den stund restriktionerna i detta avseende är betydande, får reformerna en betydelse som ligger på ett annat plan; det mera långsiktiga diskussionsplanet.

En av det institutionella perspektivets förtjänster i sammanhanget är att det pekar på betydelsen av att inte betrakta reformer och reformförsök som isolerade fenomen, och vikten av att även söka utgångspunkter i de restriktioner som omger reformprocesserna och där i begripna aktörer. I empiriskt avseende blir emellertid den frågeställning institutionalismen reser och dess relation till det instrumentella perspektivet komplicerad. Betraktar vi de finländska reformprocessernas uppbyggnad är det lätt att peka på inslag som väl svarar mot en instrumentell hållning till politikutformning — en strävan att underbygga och förstärka kopplingar mellan reformprocessernas sekvenser från krav till resultat. I denna strävan innefattas — givetvis — en vilja att bygga in den s.k. institutionella identiteten, vilket även kan ses som en strävan att bygga in en tröghetsmekanism eller att skapa en överlappning mellan de som *reformerar* och de som *reformerar*. Tröghetsmekanismers funktion i beslutsfattandet är som bekant att de kan förhindra omvälvningar och möjligen innebära att man misslyckas i det stora, men samtidigt är de en förutsättning för framgångsrikt beslutsfattande, de kan innebära att man lyckas i det lilla man företar sig. I ett

av hävd tämligen centraliserat och sektoriserat förvaltningssystem har den starka statliga representationen i utredningarna förmodligen fyllt denna funktion som tröghetsmekanism och bärare av den institutionella identiteten.

Ett av utgångsantagandena när det projekt denna framställning tillhör inleddes var, att de konkreta reformansträngningarna kanske inte så mycket genomdrivs i de stora principutredningarnas hägn som genom mindre, avgränsade utvecklingsprojekt. Accepterar man det föregående resonemanget är det lätt att inse att så i själva verket måste vara fallet. Potentiella konflikter är lättare att hantera inom mera avgränsade helheter där de beröras skara är mindre och där en stark koppling mellan reformatörer och reformernas objekt kan råda. De med säkerhet konfliktfyllda principiella problemställningarna bearbetas däremot i större utredningar för att senare — möjligen — återverka på det konkreta förvaltningsutvecklingsarbetet. Den problemställning det institutionella perspektivet reser ter sig kort sagt mindre märkvärdig. Men i ett framåtblickande perspektiv är den tolkning institutionalismen tillhandahåller nog av betydelse. Under de senaste åren har vi upplevt ett ständigt stigande antal krav riktade mot den offentliga sektorn. Kraven på, och ansatser till, reformer är större än förr. Om denna utveckling fortsätter, och ingenting tyder i detta skede på en förändring, ligger det akuta problemet i framtiden inte enbart i förhållandet mellan de som reformerar och de som reformeras — reformerna och deras resultat — utan även i kopplingen mellan de som ställer krav och reformatörerna. Det är möjligt att klyftan mellan kravställare och mottagare vidgas, vilket i sin tur brukar medföra att kraven politiseras i större utsträckning än förr — samtidigt ökar trycket mot bärarna av den institutionella identiteten. Detta kan innebära att det formella reformväsendets betydelse reduceras — kraven kan inte hanteras genom de rätt omständiga procedurer väsendet innefattar. Reformansträngningarna blir i allt större utsträckning en del av det löpande förvaltningsarbetet — en utveckling som varit klart skönjbar under de senaste åren — gränserna mellan olika aktörsgrupper, kravställare, reformatörer och objekt blir än mer diffusa. I forskningshänseende manar dylika tendenser till en fortsatt fördjupning i reformprocesserna, och till en komplettering av det kvantitativa förfaringsätt vi drivit i denna framställning med mera inträngande detaljstudier.

REFERENSER

- Brunsson, Nils — Olsen, Johan P 1990: Kan organisationsformer väljas? I Brunsson, Nils — Olsen, Johan P (red) *Makten att reformera*. Carlssons. Stockholm
- Helander Voitto 1979: *Etujärjestöt ja komitealaitos*. Respo Nr 33/1979. Åbo.
- Lundquist, Lennart — Ståhlberg, Krister 1983: *Byråkrater i Norden*. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut Nr 83. Åbo
- Sjöblom, Stefan — Ståhlberg, Krister: Att utveckla förvaltningen. En beskrivning av förvaltningsreformkommittéer i Finland 1975—87. *Hallinnon Tutkimus* 4:1987.
- Sjöblom, Stefan — Ståhlberg, Krister (red) 1989: *Den mångtydiga styrningen*. Åbo Akademis förlag. Åbo
- Statens tryckericentral 1990: *Inriktning på service i förvaltningen*. Statsrådets redogörelse till riksdagen om förnyelsen av den offentliga förvaltningen. Helsingfors.
- Ståhlberg, Krister — Sjöblom, Stefan 1989: Styrningsstrategier i utvecklandet av finländsk förvaltning. I Sjöblom & Ståhlberg (red) *Den mångtydiga styrningen*. Åbo Akademis förlag. Åbo
- Ståhlberg, Krister 1989 a): Den mångformiga förvaltningspolitiken. *Hallinnon tutkimus* 1989:1.
- Ståhlberg, Krister 1989 b): *The Pursuit of an Administrative policy*. Meddelanden från Ekonomisk statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi Ser A:292. Åbo
- Söderlind, Donald — Petersson, Olof 1986: *Svensk förvaltningspolitik* Diskurs. Uppsala.
- Tuori, Kaarlo 1983: *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 1—2*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja No 160. Vammala.
- Valtiovarainministeriön järjestelyosasto 1976: *Suomen komitealaitos*. Helsinki.
- Valtiovarainministeriön järjestelyosasto 1980: *Hallinnon rakenteet*. Helsinki.
- Vartola, Juha 1979: *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Acta Universitatis Tampereensis Ser.A vol 103. Tampere.