

TIETEEN JA HALLINNON ARKIPÄIVÄÄ

Beslutsföresättningar och beslutsfattande*

Såvida vi är intresserade av att studera beslutsfattande på ett nationellt plan riktas blickarna självfallet mot de egenskaper som kännetecknar beslutssystemet i de länder som vi väljer att studera. Det blir då fråga om att granska egenskaper hos de centrala aktörer som normalt är engagerade i beslutsfattandet, att granska utmärkande drag hos enskilda aktörer och det interaktionsmönster som relationerna mellan involverade aktörer sammantaget bildar samt, slutligen, att granska de formella och reella strukturer inom ramen för vilka dessa aktörer agerar i beslutsfattandet.

Mot bakgrund av konstaterade variationer i dylika avseenden kan vi göra bedömningar av huruvida en bestämd faktor, eller egenskap, i ett beslutssystem förefaller att utgöra en resurs eller en restriktion i beslutsfattandet. Såvida en egenskap kan betecknas som en resurs menar vi att den är ägnad att förbättra beslutsföresättningar, den bidrar för sin del till beslut i en bestämd sakfråga kan fattas. Såvida en egenskap kan betecknas som en restriktion menar vi att den är ägnad att försämra beslutsföresättningar, den bidrar för sin del till beslut i en bestämd sakfråga *inte* kan fattas.

Ju flera beslutsfrämjande egenskaper vi finner i ett beslutssystem desto större orsak har vi följaktligen att förvänta oss att transformationsprocessen utmynnar i beslut, och tvärtom. Att empiriskt kartlägga och bedöma vilka egenskaper som motiverat är att beteckna som beslutsfrämjande respektive beslutshämmande är emellertid ingen lätt uppgift. Antalet och typen av faktorer som potentiellt kan tänkas påverka beslutsfattandet — dess förlopp och utfall — är många och varierande. De kan finnas i själva beslutssystemet eller i dess omgivning. Ge-

nom att anlägga ett *komparativt* angreppssätt och genom att begränsa sig till en bestämd typ av policy är det emellertid möjligt att med en viss tillförlitlighet göra bedömningar av ovan antytt slag.

De nordiska länderna — och speciellt Finland, Norge och Sverige — brukar allmänt uppfattas som i det närmaste idealobjekt för komparativa studier av politik. Grunden för det politiska livet är å ena sidan tillräckligt likartad för att vi skall kunna konstanthålla en mängd variabler, olikheterna mellan länderna är å andra sidan tillräckligt stora för att intressanta variationer och därmed potentiella förklaringsgrunder till olika företeelser skall kunna registreras (tex Helander 1988, 13—17).

Utan att i detta sammanhang närmare gå in på vare sig likheter eller olikheter mellan de nordiska länderna skall vi här lyfta fram en aspekt som enligt vår mening äger relevans för det offentliga beslutsfattandet. Därmed avser vi att beslutsfattandet under de senaste decennierna ansetts präglad av en strävan till *konsensus*, dvs samförstånd. Konsensus innebär framförallt en föreställning om att i det politiska beslutsfattandet tillämpa och följa gemensamt godkända spelregler. Konsensus innebär också ett krav om att alla betydelsefulla makt- och intressegrupper kopplas till det viktigaste beslutsfattandet. Härigenom bereds förutom partierna även andra organiserade intressegrupper, framförallt stora korporationer, möjlighet att mer eller mindre direkt delta i beslutsfattandet. Begreppet konsensus kännetecknas också av en pragmatisk snarare än ideologisk inställning till olika sakfrågor (Helander 1988, 14, Ruin 1981, 1—4).

Trots att den politiska kulturen i de nordiska länderna på ett *allmänt* plan kan betecknas som mycket likaratad finner vi på ett mera konkret plan även betydande skillnader. Icke minst finner vi skillnader dels i relationerna mellan politiska partier, dels i relationerna mellan partierna å ena sidan och byråkratin och intresseorganisationerna å andra sidan. Dessa skillnader innebär bla variationer

ifråga om *typ av regering* och den kontinuitet och stabilitet som kännetecknar regeringarna i olika länder. Grundläggande gränslinjer i detta avseende är huruvida ett land i regel har enpartiregeringar eller flerpartiregeringar, regeringar över den klassiska blockgränsen eller inte osv.

Skillnaderna i den stabilitet regeringarna uppvisar må illustreras med att konstatera att vi under perioden 1947—83 i Sverige hade tio regeringar vilkas genomsnittliga livslängd var drygt fyra år. Norge hade tretton regeringar vilkas genomsnittliga livslängd var knappt tre år. Under samma tidsperiod hade Finland däremot 36 regeringar vilkas genomsnittliga livslängd var ett år (Helander 1988, 315). Dylika uppgifter illustrerar väl skillnader i politisk stil och politiska traditioner mellan länderna, skillnader som visar att framförallt Finland i detta avseende utgör det avvikande fallet i en nordisk kontext. Det bör dock tilläggas att regeringarnas genomsnittliga livslängd stigit kännbart i Finland sedan mitten av 70-talet.

En regering bör rimligtvis betraktas som motorn i det politiska beslutssystemet. Frågan blir då vilken betydelse variationer i motorns styrka och uthållighet har för beslutsfattandet i olika typer av policies. Vi föreställer oss att motoregenskaperna är av betydelse för beslutssystemets *förmåga* att fatta beslut samt att denna förmåga kan variera, inte bara mellan olika beslutssystem, utan även inom ett och samma beslutssystem från en typ av policy till en annan.

En av de mest anlitade klassificeringar av policies är en indelning i reglerande, fördelande och omfördelande policies. Vi begränsar i detta sammanhang diskussionen till de två sistnämnda typerna av policy. Att fördela innebär kort sagt att ge någonting ifrån sig, att omfördela innebär kort sagt att ta någonting från en grupp och ge det åt en annan grupp.

Distinktionen mellan fördelande och omfördelande policy kan teoretiskt sett anses klar, i praktiken är den emellertid betydligt mindre klar. Distinktionen har bla kriti-

* Lectio praecursoria vid Åbo Akademi 5.5.1989. Doktorsavhandling *Resultatlös omklokalisering. Beslutsfattande i Finland i nordisk belysning*, Åbo Akademis Förlag — Åbo Academy Press, Åbo 1989.

serats för att den är mer eller mindre omöjlig att upprätthålla vid en klassificering av de handlingar och beslut som produceras i ett politiskt beslutsystem. Kritiken på denna punkt hävdar att en fördelning alltid innehåller element av omfördelning och att en omfördelning alltid innehåller element av fördelning. Som följd härav blir det problematiskt att konsekvent tillämpa en dylik klassificering i empirisk forskning (Anckar 1978, 7—11).

För vår del är vi benägna att allmänt instämma i en dylik kritik men vi vill samtidigt framhäva att den i mindre utsträckning är berättigad ifråga om idealtyper av fördelande respektive omfördelande policies. *Regionalpolitik* kan ses som ett typexempel på en omfördelande policykategori, den uppfattas allmänt som omfördelande. Även denna policykategori kan sägas innehålla fördelande element, men det är å andra sidan fråga om en policy som både på intentionens- och utfallssidan primärt är att beteckna som omfördelande.

Däremot hävdar vi att *omlokalisering av statliga verk* — en speciell förgrening inom det regionalpolitiska området — explicit bör ses som ett renodlat exempel på en omfördelande policy. I detta fall är det uttryckligen fråga om att regionalt omfördela existerande resurser, dvs att flytta statliga verk från en ort till en annan ort.

Vi hävdar också att beslutsfattandet kring dylika klart omfördelande policies tenderar att kännetecknas av vissa speciella egenskaper. Därmed avser vi att en explicit regionalt omfördelande policy — som tex omlokalisering — utsätter ideologiska och andra intresseloyaliteter inom och mellan olika grupper av beslutsdeltagare för starka påfrestningar. Detta är enligt vår mening framförallt en följd av att det i ett dylikt sammanhang blir mycket lätt att identifiera segrare och förlorare i beslutsfattandet. Politiska representanter för de regioner som skall avstå från någonting uppfattas både allmänt och av sig själva automatiskt som förlorare, de som representerar mottagande regioner uppfattas som segrare.

Det här innebär att redan utgångspunkterna för beslutsfattandet i dylika frågor försämras. Utsikterna för att nå någon form av kompromiss blir därmed mindre. Om därtill kommer att betydande

motstånd från byråkratins och intresseorganisationernas sida riktar mot framlagda förslag är det sist och slutligen inte förvånande om beslutsfattandet kompliceras till den grad att beslut i frågan överhuvudtaget inte kan fattas.

Beslutssituationen kommer alltså att karakteriseras av klara gränslinjer mellan anhängare och motståndare, mellan potentiella segrare och förlorare. Frågan blir då hur en dylik konfliktsituation kan hanteras, hur betydande intressemotståndningar mellan olika beslutsdeltagare kan lösas. Låt oss besvara frågan genom att anföra några allmänna reflektioner.

Ett konsensuspräglat korporativt beslutsystem är onekligen mindre lämpat för att hantera denna typ av intressemotståndningar. Vår uppfattning är att samförståndets väg blir svår att följa i en dylik beslutssituation. Avgörande för beslutsgången blir därför hurvida det existerar en tillräckligt stark och auktoritativ aktör som förmår genomdriva beslutsförslag, trots allt motstånd. En aktör som inte i första hand vill värna om samförståndspolitikens välsignelser utan en aktör som har förutsättningar att genomdriva beslut därför att det överensstämmer med dess egna intressen.

Den aktör som naturligt kan innehålla en dylik position är regeringen, motorn i det politiska beslutsfattandet. Och just i detta avseende menar vi att det föreligger väsentliga skillnader mellan framförallt Finland å ena sidan och Sverige å andrasidan. I jämförelse med en enpartiregering skapar den finska modellen med flerpartiregeringar över blockgränsen i sig ett större behov av kompromisser redan inom regeringen. I en beslutsfråga som dels kännetecknas av en antingen eller-konstellation, dels av ideologiska och regionala skiljelinjer både inom och mellan regeringspartierna blir en kompromisslösning inom regeringen lätt endast en from förhoppning.

Regeringens interna oenighet blir därmed dess svaghet vilket i sin tur ökar motståndarnas relativa styrka. Och om de huvudsakliga motståndarna utgörs av byråkratin och intresseorganisationerna blir omfattningen av regeringens parlamentariska understöd av föga betydelse. Under dylika konstellationer kan kompromissen komma att bestå i bibehållandet av status quo, dvs att överhuvudtaget

inte fatta beslut i frågan varvid segrarna och förlorarna bland de politiska aktörerna blir något mindre synliga än vad annars hade varit fallet. Enligt idrottens vokabulär kunde vi säga att tävlingen inhlberas pga att deltagarna inte kan enas om hur många varv man skall löpa, och i vilken riktning.

För en stabil och långvarig enpartiregering enligt svensk modell är dylika problem lättare att hantera. Såvida beslutsförutsättningar även i övrigt är gynnsamma — vilket var fallet i Sverige i början av 70-talet i samband med omlokaliseringsfrågan — kan en sådan regering icke minst i stöd av den auktoritet och maktposition som ett långvarigt regeringsinnehav vanligen medför genomdriva beslut trots betydande motstånd. För motståndarna framstår regeringen som auktoritativ inte enbart som följd av en kontinuitet från det förflutna till nuet utan även som följd av en sannolik kontinuitet från nuet in i framtiden. Och ibland kan det vara rationellt att, trots allt, anpassa sig till snarare än att alltför starkt utmana även morgondagens makthavare.

KÄLLOR

- Anckar, Dag: Att klassificera lagar: Prolog till en policydiskussion, *Acta Academiae Aboensis, ser. A, vol 55 nr 4*, Åbo 1978.
- Arter, David: *Politics and Policy-Making in Finland*, Wheatsheaf Books, Sussex 1987.
- Helander, Voitto: *Pohjoismaiden poliittiset järjestelmät*, Turun yliopisto, valtio-opillisia tutkimuksia no 44, Turku 1988.
- Kesselman, Mark — Krieger, Joel (eds.): *European Politics in Transition*, D.C. Heath and Company, Lexington 1987.
- Lindblad, Ingemar — Stålvant, Carl-Einar — Wahlbäck, Krister — Wiklund, Claes: *Politik i Norden. En jämförande översikt*, Liber, Stockholm 1984.
- Richardson, Jeremy (ed.): *Policy Styles in Western Europe*, George Allen & Unwin, London 1982.
- Ruin, Olof: Att komma överens och tänka efter före. Politisk stil och 1970-talets svenska samhällsutveckling, *Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutonen, forskningsrapporter 1981: 1*, Stockholm 1981.

Guy-Erik Isaksson