

# Den mångformiga förvaltningspolitiken\*

Krister Ståhlberg

## 1. VAD ÄR FÖRVALTNINGSPOLITIK?

Det är ingalunda ovanligt inom samhällsvetenskapliga framställningar att grundläggande begrepp antas vara underförstådda. Vi behöver bara tänka på hur ofta ett begrepp som demokrati används utan att begreppet närmare definieras. Till de mera överraskande illa definierade grundbegreppen hör *politik*. På det underförstådda planet antas begreppet ofta stå för beslut eller handlingar som vidtas eller inte vidtas av myndigheterna (Dye 1976, 1). Men så snart vi vill söka explicita definitioner av begreppet finner vi dels att sådana definitioner mycket ofta är av ungt datum och dels att de ingalunda entydigt pekar på samma företeelse.

Bland de definitioner jag gått igenom för detta ändamål finns ett par genomgående inslag (Easton 1953, 128; Barret & Fudge 1981, V; Jenkins 1978, 15; Anderson 1975, 2; Frohock 1979, 11; Heidenheimer & Hecló & Adams 1983, 6). Politik sägs hänvisa till en sekvens av något slag. Vidare antas att den förknippas med en aktör eller en grupp av aktörer. I övriga avseenden är enigheten inte stor.

Den sekvens som antas föreligga kan avse *intentioner*, *beslut* eller *handlingar*. Vi inser lätt att det ingalunda är egalt vilken av de tre sekvenserna vi granskar. Här menar vi att det är rimligt att som politik uppfatta åtminstone en kombination av intentioner och beslut. Det är mindre klart om handlingar skall inbegripas i politiken, bl a emedan det då uppstår svårigheter att skilja politik från verkställighet. Den ståndpunkt som hävdar att icke-beslut bör inräknas som politik om de står mot uttryckliga krav på beslut, förefaller rimlig (Heidenheimer & Hecló & Adams 1983, 7).

Enligt vissa ståndpunkter bör intentioner överhuvudtaget inte uppfattas såsom politik. En aktör kan ju på symbolplanet hålla sig med en mängd intentioner utan att ändå ha för avsikt att förverkliga dem. Här utgår vi dock från att besluten vi ser på avser att förverkliga strävanden eller föra till mål av något slag. Politik är alltså målbestämda beslut.

Vi vill gärna förena oss om den uppfattning som däremot att menar sådana strävanden fal-

la utom politiken som innebär att aktören över-skrider sin kompetens. Med kompetens avser vi då att aktören har verkliga möjligheter att inverka på det beslutet avser (Jenkins 1978, 15). Ett rent önsketänkande faller alltså utanför politiken.

Enligt vissa föreställningar borde politik direkt bindas till det sätt varpå övervägandena bakom besluten äger rum. En sådan anknytning t ex till formell mål-medelanalys förefaller oss mindre välbetänkt mot den bakgrund att de lärda ju tvistar om hur mål och medel egentligen dras in i aktörers medvetenhet (McCall & Weber 1983, 201). På motsvarande sätt verkar det vara överflödigt att i definitionen införa uppfattningar om vad besluten formellt sätt gör, t ex att de bilägger konflikter eller stimulerar till samarbete (Frohock 1979, 11).

Det finns emellertid ett förhållandevis sällan framfört krav som vi är benägna att häfta till den sekvens av intentionella beslut eller icke-beslut som vi uppfattar som politik. Det förefaller rimligt att av besluten kräva att de åtminstone på det hela taget är *konsistenta* (Heidenheimer & Hecló & Adams 1983, 6). Vi kunde kanske säga att detta konsistenskrav följer ur sekvensföreställningen. Beslut som förenas bara av att de har fattats t ex inom samma verksamhetsområde, utgör ännu inte en politik.

Summerar vi de nämnda synpunkterna, kan vi med *politik* förstå en *förhållandevis konsistent sekvens intentionella beslut fattade av en aktör eller en grupp aktörer*. Offentlig är politiken när de beslutsfattande aktörerna är offentliga.

Det är, som vi vet, förhållandevis vanligt att tala om olika slag av politik utgående från enkla föreställningar om det är politikens föremål. »Men förvaltningen intar också rollen som objekt. Det är detta faktum som ger utrymme för *förvaltningspolitik*» heter det t ex i en intressant svensk lärobok. Och författarna fortsätter: »Förvaltningsmyndigheter har en, större eller mindre, rörelsefrihet som handlande subjekt. Men detta handlingsutrymme är, mer eller mindre, ett resultat av politiska beslut. Det är denna förvaltningspolitik, *ideer och åtgärder riktade mot förvaltningens organisation och arbetssätt*,

som står i fokus för denna undersökning av svensk förvaltning» (Söderlind & Petersson 1986, 22).

Vi kommer i föreliggande uppsats att beröra förvaltningspolitiken mycket indirekt, genom att koncentrera oss på förslag till förvaltningspolitiska beslut. Den empiriska granskningen rör följaktligen offentliga kommittébetänkanden från åren 1975—87. När vi på det planet vill särskilja förvaltningsbetänkanden från andra politikbetänkanden, behövs en klarare definition av förvaltning än den som ges av *Söderlind* och *Petersson*. Vår operationella definition är förhållandevis krånglig, varför det här får förstås med bara en hänvisning till att definitionen presenterats i en tillgänglig uppsats (Sjöblom & Ståhlberg 1987, 206, f).

## 2. FÖRVALTNINGSPOLITIKENS INNEHÅLL

En allmän uppfattning som vi delar är att förvaltningspolitiken åtminstone på det rent deklaratoriska planet har vuxit i betydelse. Flere och utförliga politikdokument har i olika sammanhang presenterats och ansvariga tjänstemän har förhållandevis flitigt deltagit i diskussionen. Nu är emellertid vår avsikt inte att penetrera den diskussionen utan att närma oss förvaltningspolitikens innehåll på det empiriska planet som förvaltningsbetänkandena erbjuder. Vi bör alltså finna ett tillvägagångssätt för att presentera en sammanfattning av de 144 kommittébetänkanden som kartläggningen omfattar. En sådan presentation har vi tidigare framlagt, varför vi här bara kortfattat summerar vår analys (Ståhlberg & Sjöblom 1989).

Ur vår politikdefinition följer att vi bör fästa vikt vid politikens *intentioner*. Politikens innehåll kan vidare beskrivas utgående från de *förvaltningsaspekter* som politiken berör. Ett tredje innehållsligt inslag utgör det *förvaltningsobjekt*, alltså den eller de myndigheter, som berörs. Men dessa distinktioner kan vi alltså uppfatta politikens innehåll som en funktion av politikintentioner, förvaltningsaspekter och förvaltningsobjekt.

För alla tre innehållsaspekter gäller att vi har närmast oss dem med några dummyvariabler. Vi frågar oss helt enkelt om vissa indikatorer för de tre innehållsaspekterna förekommer eller ej i ett betänkande. Beträffande mål eller principer för utvecklandet av förvaltningen har vi fäst oss vid serviceprincipen, rationalisering, demokratisering, planmässighet, rättssäkerhet, personal-

vård, privatisering, decentralisering och koncentrerings. Vad förvaltningsaspekterna anbelangar har vi skiljt mellan organisering, personalfrågor, regler, processer och resurser. Förvaltningsobjektet(n) har vi angivit genom att granska vilka slag av myndigheter som berörs väsentligt i betänkandena. Vi har härvid följt en normal indelning i typer av myndigheter. För alla innehållsaspekter har antagits att de kan förekomma parallellt med andra i ett och samma betänkande.

I syfte att sammanfatta de politikdimensioner som granskningen utmynnat i, utfördes en faktoranalys av de 23 innehållsvariablerna. Analysen resulterade i åtta faktorer som förklarade 65 % av innehållsindikatorernas samlade varians (rätvinklig rotation). I det följande ges en tolkning av de erhållna faktorerna:

1. *Den regionala decentraliseringsfaktorn* — höga laddningar erhålls för statliga lokala förvaltningsdistrikt, statliga regionala förvaltningsdistrikt och län. Decentralisering och personalvårdprinciper präglar även faktorn. Lägre positiva laddningar erhålls för medelbar offentlig förvaltning och för affärsverk.
2. *Den personalpolitiska faktorn* — personalaspekten och personalvårdsprinciper erhåller höga laddningar på faktorn. Rationalisering och organisering har däremot betydande negativa laddningar. Detsamma gäller även för decentralisering.
3. *Kommunalfaktorn* — höga laddningar får kommuner och regionala kommunalförbund. Även län och regler erhåller förhållandevis betydande positiva laddningar. Personalaspekten och koncentrationsprincipen erhåller negativa laddningar.
4. *Sektorplaneringsfaktorn* — höga laddningar fås för processaspekten och för planlighetsprincipen. Något lägre positiv laddning erhålls för resursaspekten. Samtidigt får såväl kommuner som ministerier även de något lägre positiva laddningar.
5. *Privatiseringsfaktorn* — höga laddningar erhålls för medelbar offentlig förvaltning och för affärsverk. Av förvaltningsaspekterna är regel- och resursaspekterna de viktiga. Privatisering är förvaltningsprincipen med hög positiv laddning.
6. *Servicefaktorn* — serviceprincipen och decentralisering erhåller höga positiva laddningar. En rätt hög positiv laddning erhålls för organisering medan resursaspekten får

en något lägre positiv laddning. Intressant nog erhåller affärsverk negativ laddning.

7. *Centraliseringsfaktorn* — positiva laddningar fås för ämbetsverk och för ministerier. Lägre positiva laddningar präglar koncentrations- och rationaliseringsprinciperna.
8. *Demokratifaktorn* — positiva laddningar erhålls för demokrati- och för rättssäkerhetsprinciperna.

Vårt resultat är redan i detta skede intressant. Det pekar på att det knappast är riktigt att tala om en sammanhållen förvaltningspolitik. De åtta faktorerna är av varandra oberoende och indikerar därför att politiken är mångdimensionell. Samtidigt kan vi emellertid säga att sekvenser av politikberedning faktiskt samlas på en och samma faktor på ett sätt som vi menar att har omedelbar validitet. Vi får intrycket att politiken är mångdimensionell, men inte anarkistisk.

Eftersom vår avsikt i fortsättningen är att nyansera den bild vi här har tecknat, kan det redan nu vara skäl att uppmärksamma ett sidospår i vår analys och samtidigt presentera det format enligt vilket vi ämnar utföra den fortsatta analysen. Vi kommer att granska hur medelvärdena för faktorpoängen varierar över olika grupper av betänkanden. Här skall vi fråga oss om under analysperioden någon förskjutning av uppmärksamheten har ägt rum.

Tabell 1. Medelvärden för faktorpoäng för betänkanden 1975—80 och betänkanden 1981—87.

|  | 1975—80 | 1981—87 |
|--|---------|---------|
| Den regionala decentraliseringsfaktorn | —0,217  | 0,174   |
| Den personalpolitiska faktorn          | —0,002  | 0,002   |
| Kommunalfaktorn                        | —0,076  | 0,061   |
| Sektorplaneringsfaktorn                | —0,298  | 0,238   |
| Privatiseringsfaktorn                  | —0,125  | 0,100   |
| Servicefaktorn                         | —0,072  | 0,057   |
| Centraliseringsfaktorn                 | —0,072  | 0,058   |
| Demokratifaktorn                       | —0,182  | 0,146   |
|  | n = 64  | n = 80  |

Genom de kursiverade resultaten har vi pekat på några skönjbara uppmärksamhetsförskjutningar. Det visar sig att den regionala decentraliseringen, sektorplaneringen och demokratin kommit att betonas mera under 80-talet än under 70-talets senare år. En viss tendens i den riktningen kan vi kanske även peka

på för privatiseringens vidkommande. I övrigt är skillnaderna inte av den storleksordningen att vi här behöver uppmärksamma dem. Vad vi emellertid kan peka på är att förvaltningsbetänkandena är flera under den senare perioden, något som antyder att politikområdet överhuvudtaget vuxit i betydelse.

Vi har påpekat att förvaltningspolitiken verkar bestå av flere dimensioner. Det är emellertid helt möjligt att dessa dimensioner utnyttjas systematiskt av beslutsfattarna och att vi därför ändå har skäl att tala om en förvaltningspolitik. Men det är naturligtvis även möjligt att de olika dimensionerna förhållandevis slumpmässigt kommer till användning och det därför kanske inte är rättvisande att tala om en förvaltningspolitik. Det är slutligen möjligt att olika aktörer i olika uträkning, men dock systematiskt, använder sig av de olika dimensionerna. Vi kunde i ett sådant fall kanske tala om förvaltningspolitik i pluralis eller om en uppdelad förvaltningspolitik. Vår avsikt är att i det följande belysa just denna fråga om en enhetlig förvaltningspolitik.

### 3. FÖRVALTNINGSPOLITIKENS INNEHÅLL OCH AKTÖRER

Frågan om förvaltningspolitikens innehåll uppvisar systematisk variation utgående från de involverade aktörerna, kan vi närma oss på två sätt. Den första fråga vi ställer oss är hurvida förvaltningspolitiken varierar enligt *huvudmannaskap*. Härmed avser vi den förvaltningsgren inom vilken den förvaltningspolitiska beredningen äger rum. Den andra frågan vi ställer oss är om förvaltningspolitiken varierar utgående från *deltagarna* i förvaltningsutredningarna. Vi skall skilja mellan några centrala deltagarkategorier i politikberedningen. Vi kan slutligen beträffande deltagandet ställa en särskild fråga, nämligen den om beredningen varierar med avseende å mängden *tunga deltagare* i utredningarna — med tunga deltagare vill vi peka på personer som medverkar i många förvaltningsutredningar. I sistnämnda avseende kunde vi säga att det vore rimligt att förvänta sig att politikens innehåll uppvisar mindre variation inom gruppen utredningar som präglas av tunga deltagare än inom utredningsgruppen med få tunga deltagare. Vi utgår då ifrån antagandet att de tunga deltagarna kan utöva ett samordnande inflytande på beredningen av olikartade frågor.

Beträffande den första frågan, variationen enligt huvudmannaskap, har vi sammanslagit förvaltningsområden till större grupper. Statsrådets kansli, justitieförvaltningen, försvarsförvaltningen och utrikesförvaltningen har sammanslagits till en grupp allmän förvaltning. Jord- och skogsbruksförvaltningen, handels- och industriförvaltningen, arbetskraftsförvaltningen, trafikförvaltningen samt miljöförvaltningen har alla sammanslagits till en grupp ekonomiförvaltning. På grund av finansministeriets och inrikesministeriets betydelse som huvudmän för förvaltningspolitiken, har de beaktats skilt. På motsvarande sätt har vi behandlat de tunga sektorministerierna, undervisningsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet.

I tabell 2 återges, på samma sätt som i tabell 1, medelvärden för faktorpoängen inom huvudmannaskapsgrupperna. Vi har markerat höga positiva medelvärden.

tiska faktorn erhåller höga positiva medelvärden. Personalpolitiska frågor kännetecknar även undervisningssektorn som samtidigt får positivt medelvärde även för sektorplaneringsfaktorn och för demokratifaktorn (skolförvaltningsfrågor). Ekonomisektorn får höga medelvärden för privatisering och för centralisering. Social och hälsovårdsförvaltningen har en mycket klar profil genom de höga medelvärdena för servicefaktorn och för kommunfaktorn. Ett förhållandevis högt värde erhålls även för privatiseringsfaktorn.

Det har ibland påpekats att vår förvaltningskultur präglas av åldriga byråkratiska ideal. Det är därför tänkbart att utredningar som har en hög andel tjänstemän från respektive förvaltningssektor bland medlemmarna, skiljer sig från utredningar med en låg andel sektortjänstemän. Med sektortjänstemän avser vi då bara statliga tjänstemän som arbetar inom det för-

Tabell 2. Medelvärden för faktorpoäng inom huvudmannaskapsgrupper för förvaltningsbetänkanden 1975—87.

|  | Huvudmannaskap |         |        |            |         |                |
|--|----------------|---------|--------|------------|---------|----------------|
|  | Allmän         | Inrikes | Finans | Undervisn. | Ekonomi | Soc. och hälsa |
| Den regionala decentraliseringsfaktorn | -0,114         | +0,233  | +0,477 | -0,458     | -0,105  | -0,561         |
| Den personalpolitiska faktorn          | +0,122         | -0,404  | +0,413 | +0,571     | -0,535  | -0,001         |
| Kommunalfaktorn                        | -0,248         | +0,168  | -0,201 | +0,044     | -0,642  | +0,796         |
| Sektorplaneringsfaktorn                | -0,377         | +0,453  | -0,263 | +0,205     | -0,145  | -0,114         |
| Privatiseringsfaktorn                  | +0,330         | -0,522  | +0,047 | -0,409     | +0,498  | +0,401         |
| Servicefaktorn                         | -0,499         | +0,281  | -0,519 | -0,055     | -0,224  | +0,919         |
| Centraliseringsfaktorn                 | -0,051         | -0,479  | -0,413 | -0,268     | +0,340  | +0,033         |
| Demokratifaktorn                       | +0,293         | -0,121  | +0,102 | +0,202     | -0,240  | -0,063         |
| n =                                    | 13             | 35      | 34     | 18         | 22      | 22             |

Ett sätt att granska resultaten på är att fråga efter de positiva betoningar som finns för betänkanden under de olika huvudmännen. En sådan granskning visar att förvaltningspolitiken för de olika huvudmännen har en rätt varierande profil. Inom den allmänna förvaltningen fås höga medelvärden för privatiseringsfaktorn och för demokratifaktorn (rättssäkerhet). Inrikesförvaltningen präglas av sektorplaneringsfaktorn, servicefaktorn, den regionala decentraliseringsfaktorn och i någon mån av kommunfaktorn. För finansförvaltningen gäller att den regionala decentraliseringsfaktorn och den personalpoli-

valtningsområde som utredningen sorterar under. I detta sammanhang har t ex inte kommunala anställda räknats med för kommunala utredningar, det rör sig istället normalt om inrikesministeriets tjänstemän. Uppdelningen i hög och låg tjänstemannarepresentation har dragits vid 18 %, vilket utgör medianklassen för sektortjänstemännens andel av medlemskapen.

Förväntningarna rörande innehållslig variation som följd av hög tjänstemannarepresentation från sektormyndigheten verkar inte infrias. Det finns inte särskilt märbara skillnader mellan de båda betänkandegrupperna. Möjligtvis

*Tabell 3. Medelvärden för faktorpoäng för utredningar med hög och låg sektortjänstemannarepresentation 1975—87.*

|  | Andel sektortjänstemän |        |
|--|------------------------|--------|
|  | Hög                    | Låg    |
| Den regionala decentraliseringsfaktorn | 0,005                  | -0,004 |
| Den personalpolitiska faktorn          | 0,102                  | -0,096 |
| Kommunalfaktorn                        | -0,062                 | 0,058  |
| Sektorplaneringsfaktorn                | 0,005                  | -0,005 |
| Privatseringsfaktorn                   | -0,069                 | 0,065  |
| Servicefaktorn                         | -0,110                 | 0,104  |
| Centraliseringsfaktorn                 | -0,069                 | 0,065  |
| Demokratifaktorn                       | -0,141                 | 0,134  |
| n =                                    | 70                     | 74     |

kunde vi säga att demokrati och rättssäkerhetsfrågor berörs i utredningar med låg sektortjänstemannarepresentation. Detsamma gäller för servicefaktorn. I inget fall rör det sig däremot om stora avvikelser från medelvärdet 0 för hela utredningspopulationen.

Det är allmänt bekant att de kommunala centralorganisationerna intar en betydande ställning i landets förvaltningskultur. Vi har skiljt mellan utredningar i vilka centralorganisationerna är med och utredningar inom vilka de överhuvudtaget inte är representerade. Vår fråga blir alltså om vi här finner några klara tyngdpunkter med avseende å de åtta faktorerna. Ur tabell 4 framgår att skillnaderna är mera märkbara än för sektortjänstemannarepresentationen. Det är knappast förvånande att medelvärdet för kom-

*Tabell 4. Medelvärden för faktorpoäng för utredningar med och utan representation för kommunala centralorganisationer 1975—87.*

|  | Kommunala centralorganisationer |        |
|--|---------------------------------|--------|
|  | ja                              | nej    |
| Den regionala decentraliseringsfaktorn | -0,102                          | 0,053  |
| Den personalpolitiska faktorn          | -0,195                          | 0,100  |
| Kommunalfaktorn                        | 0,565                           | -0,291 |
| Sektorplaneringsfaktorn                | 0,316                           | -0,163 |
| Privatseringsfaktorn                   | -0,063                          | 0,032  |
| Servicefaktorn                         | 0,288                           | -0,148 |
| Centraliseringsfaktorn                 | -0,078                          | 0,040  |
| Demokratifaktorn                       | 0,162                           | -0,084 |
| n =                                    | 49                              | 95     |

munalfaktorn är högre när de kommunala centralorganisationerna är representerade. Samtidigt visar det sig emellertid även att sektorplaneringsfaktorn får ett rätt högt positivt värde — vi bör åter minnas att den faktorn pekar på utredningar som utöver den centrala nivån i ett processperspektiv granskar även kommunerna. Även för servicefaktorn erhålls ett positivt värde. Vad vi här möjligen pekar på är en avskiljbar undergrupp av betänkanden som representerar en underkategori inom landets förvaltningspolitik.

På motsvarande sätt som vi här har granskat medverkan av kommunala centralorganisationer, kan vi granska inverkan av arbetsmarknadsorganisationernas medverkan. Vi har alltså åter helt enkelt frågat efter om dessa organisationer är representerade eller ej.

*Tabell 5. Medelvärden för faktorpoäng för utredningar med och utan representation för arbetsmarknadsorganisationer 1975—87.*

|  | Arbetsmarknadsorganisationer |        |
|--|------------------------------|--------|
|  | ja                           | nej    |
| Den regionala decentraliseringsfaktorn | 0,275                        | -0,095 |
| Den personalpolitiska faktorn          | 0,748                        | -0,259 |
| Kommunalfaktorn                        | -0,261                       | 0,090  |
| Sektorplaneringsfaktorn                | -0,356                       | 0,123  |
| Privatiseringsfaktorn                  | 0,017                        | -0,006 |
| Servicefaktorn                         | -0,028                       | 0,010  |
| Centraliseringsfaktorn                 | 0,165                        | -0,057 |
| Demokratifaktorn                       | -0,063                       | 0,022  |
| n =                                    | 37                           | 107    |

Arbetsmarknadsorganisationernas medverkan kopplas, inte överraskande, till utredningar som berör personalpolitiska principer. Samtidigt framhävs även den regionala decentraliseringsfaktorn. Det sammanhänger antagligen med att personalfrågor i någon utsträckning kopplats till just regionalförvaltningsutredningar.

För utredningarna har vi beräknat andelen medlemmar som bland de 144 utredningarna har åtminstone 3 utredningsmedlemskap. Vi kan uppfatta detta som ett mått på den utsträckning i vilken utredningarna genom medverkande medlemmar kan samordnas med övriga utredningar. Om vi finner att utredningar med en hög andel koordinerande medlemmar har en

Tabell 6. Medelvärden för faktorpoäng för utredningar med olika andelar medlemmar med 3 eller flere medlemskap 1975—87.

|  | Andel medlemmar med 3 eller flere medlemskap |           |        |
|--|--|-----------|--------|
|  | <1 = 5 %                                     | <1 = 33 % | >33 %  |
| Den regionala decentraliseringsfaktorn | -0,034                                       | 0,001     | 0,027  |
| Den personalpolitiska faktorn          | -0,195                                       | 0,209     | -0,244 |
| Kommunalfaktorn                        | -0,351                                       | 0,082     | 0,136  |
| Sektorplaneringsfaktorn                | -0,151                                       | 0,023     | 0,083  |
| Privatiseringsfaktorn                  | 0,153  | 0,114     | -0,351 |
| Servicefaktorn                         | -0,188                                       | 0,095     | -0,027 |
| Centraliseringsfaktorn                 | 0,092  | -0,059    | 0,037  |
| Demokratifaktorn                       | 0,092  | -0,100    | 0,141  |
| n =                                    | 32   | 74        | 38     |

klar förvaltningspolitisk profil, kunde det utgöra en indikator på förekomsten av en bakomliggande sammanhållen förvaltningspolitik.

På det hela taget finner vi att de välkoordinerade utredningarna, med över en tredjedel sådana medlemmar som bland våra 144 utredningar har åtminstone 3 medlemskap, inte uppvisar några betydande tyngdpunkter. I någon mån präglas utredningarna av höga medelvärden för demokrati- och kommunalfaktorerna. För mellangruppen betänkanden gäller att de får ett rätt högt medelvärde för den personalpolitiska faktorn. För de svagt koordinerade kommittéerna fås ett positivt medelvärde för privatiseringsfaktorn.

Försöker vi sammanfatta de ovan presenterade resultaten, finner vi att det finns en klar variation med hänsyn till huvudmannaskap för utredningarna. Samtidigt gäller att de naturliga utomstående grupperna medverkar i utredningar — arbetsmarknadsorganisationerna inom personalvårdens utveckling och de kommunala centralorganisationerna inom kommunalförvaltningens område eller om fråga är om den statliga styrningen av kommunerna. Någon särskild profil för mycket sektordominerade utredningar erhålls inte och detsamma kan på det hela taget sägas om utredningar med många tunga medlemmar, alltså medlemmar med flere än tre utredningsmedlemskap inom vår utredningspopulation. Någon enhetlighet i förvaltningspolitiken kan vi alltså inte tala om. Däremot kunde kanske sägas att det finns underområden av förvaltningspolitiken som präglas av bestämda aktörer, förvaltningsaspekter, utvecklingsprinciper och förvaltningsobjekt. Åtminstone de kommunala frågorna och de personalpolitiska frågorna verkar uppvisa sådana tyngdpunkter.

#### 4. FÖRVALTNINGSPOLITIKENS INNEHÅLL UR ETT FÖRVALTNINGSSTRUKTURELLT PERSPEKTIV

Den variation som pekats på kunde kompletteras genom att gruppera förvaltningsutredningarna ur ett förvaltningsstrukturellt perspektiv. Härmed förstår vi den förvaltningsnivå utredningarna berör, hurvida utredningarna till sin natur är sektoriella eller tvärsektoriella och hurvida utredningarna är inriktade en eller flere myndigheter. Vi kan inleda granskningen genom att beakta sektoriella och tvärsektoriella betänkanden.

Tabell 7. Medelvärden för faktorpoäng för sektoriella och tvärsektoriella förvaltningsbetänkanden 1975—87.

|  | Sektoriella | Tvärsektoriella |
|--|-------------|-----------------|
| Den regionala decentraliseringsfaktorn | -0,331      | 0,288           |
| Den personalpolitiska faktorn          | -0,036      | 0,031           |
| Kommunalfaktorn                        | 0,029       | -0,025          |
| Sektorplaneringsfaktorn                | 0,084       | -0,075          |
| Privatiseringsfaktorn                  | 0,015       | -0,013          |
| Servicefaktorn                         | 0,126       | -0,110          |
| Centraliseringsfaktorn                 | -0,309      | 0,269           |
| Demokratifaktorn                       | 0,013       | -0,011          |
| n =                                    | 67          | 77              |

För de tvärsektoriella betänkandena uppnås två höga värden, för den regionala decentraliseringsfaktorn och för, kanske något överraskande, centraliseringsfaktorn. Vi har här ett uttryck för den något tudelade inriktning som präglade utvecklandet av förvaltningen. Det har

gällt dels att centralisera inom den centrala förvaltningen och därigenom förstärka den politiska makten, och dels att föra rutinärenden nedåt i den administrativa hierarkin, till de regionala myndigheterna och till kommunerna.

För de sektoriella betänkanterna finns en viss tendens till servicebetoning.

Sektoriella betänkanterna kan beröra bara en myndighet. Ofta kan det dock röra sig om många myndigheter, en grupp sådana. Ett tredje slag av betänkanterna är sådana som egentligen har en ospecificerad mängd myndigheter som sitt objekt. Vi har här att göra med betänkanterna enligt vilka förslag görs i personalfrågor så att de tänkes gälla alla myndigheter som har sådan personal (vilka de myndigheterna är specificeras inte). Håller vi oss med en indelning av det här slaget, kan ett ytterligare strukturellt perspektiv nås.

riktade utredningarna som antar positiva medelvärden för faktorerna. Utredningarna präglas såsom de tvärsektoriella utredningarna av såväl decentralisering som centralisering. Samtidigt fås positiva medelvärden för kommunalfaktorn och för demokratifaktorn liksom även för personalfaktorn. När en grupp myndigheter är föremål för analys, ligger tyngdpunkten på servicefaktorn och på privatiseringsfaktorn. För utredningar av bara en myndighet är det enda mera betydande positiva medelvärdet det för sektorplaneringsfaktorn.

Ett ytterligare strukturellt perspektiv erhåller vi genom att granska utredningarna enligt berörd förvaltningsnivå. Den indelning vi använt skiljer mellan betänkanterna på den centrala nivån och betänkanterna som berör såväl den centrala nivån och ytterligare antingen den regionala eller den lokala nivån. Vidare skiljer vi mel-

*Tabell 8. Medelvärden för faktorpoäng för utredningar om en myndighet, en grupp myndigheter eller ospecificerade myndigheter 1975—87.*

|  | En     | Antal berörda myndigheter<br>Grupp | Ospecificerat |
|--|--------|------------------------------------|---------------|
| Den regionala decentraliseringsfaktorn | -0,681 | -0,150                             | 0,387         |
| Den personalpolitiska faktorn          | -0,036 | -0,124                             | 0,169         |
| Kommunalfaktorn                        | -0,333 | -0,091                             | 0,220         |
| Sektorplaneringsfaktorn                | 0,144  | 0,091                              | -0,150        |
| Privatiseringsfaktorn                  | -0,343 | 0,140                              | -0,082        |
| Servicefaktorn                         | -0,443 | 0,261                              | -0,208        |
| Centraliseringsfaktorn                 | -0,766 | -0,069                             | 0,308         |
| Demokratifaktorn                       | 0,074  | -0,145                             | 0,165         |
| n =                                    | 16     | 72                                 | 56            |

Klassificeringen enligt antal berörda myndigheter ger flere skillnader än den sektoriella klassificeringen. Det är särskilt de ospecificerat in-

lan betänkanterna som berör den regionala och/eller den lokala nivån och betänkanterna som rör alla tre förvaltningsnivåer.

*Tabell 9. Medelvärden för faktorpoäng för utredningar på olika förvaltningsnivåer 1975—87.*

|  | Central | Berörda förvaltningsnivåer |               | Alla  |
|--|---------|----------------------------|---------------|-------|
|  |         | Central +                  | Reg o/e lokal |       |
| Den regionala decentraliseringsfaktorn | -0,496  | 0,047                      | -0,112        | 0,115 |
| Den personalpolitiska faktorn          | -0,260  | -0,185                     | -0,065        | 0,089 |
| Kommunalfaktorn                        | -0,499  | -0,689                     | -0,153        | 0,221 |
| Sektorplaneringsfaktorn                | -0,218  | -0,055                     | -0,121        | 0,034 |
| Privatiseringsfaktorn                  | 0,328   | -0,015                     | -0,447        | 0,004 |
| Servicefaktorn                         | -0,612  | 0,104                      | 0,097         | 0,098 |
| Centraliseringsfaktorn                 | 0,016   | 0,120                      | -1,445        | 0,206 |
| Demokratifaktorn                       | -0,084  | -0,230                     | -0,018        | 0,052 |
| n =                                    | 20      | 13                         | 15            | 96    |

Det positiva medelvärde som förknippas med centrala utredningar erhålls för privatiseringsfaktorn. När vi däremot beaktar utredningar som i tillägg till den centrala nivån berör en annan nivå, finns inte några klara positiva tyngdpunkter att peka på. Detsamma gäller utredningar kring den lokala och/eller den regionala nivån. Här kan dock pekas på det osedvanligt höga negativa medelvärdet för centraliseringsfaktorn på lokal och/eller regional nivå koncentreras inte förvaltningen. När alla tre förvaltningsnivåer är berörda fås positiva medelvärden för kommunalfaktorn och för centraliseringsfaktorn.

## 5. DEN MÅNGFORMIGA FÖRVALTNINGSPOLITIKEN

Vi har utgående från det empiriska materialet först granskat de förvaltningsutvecklingsdi-

mensioner som faktoranalysen resulterade i. Härvid fann vi att förvaltningspolitiken åtminstone inte kan beskrivas med hjälp av några få övergripande principer. De 23 innehållsliga indikatorerna som beskrev utvecklingsprinciper, utvecklingsobjekt och utvecklingsaspekter sammanfattades i hela åtta faktorer. Vi har där- efter funnit att de åtta utvecklingsdimensionerna uppvisar större eller mindre variation med hänsyn till sådana omständigheter som det slag av aktörer som är inblandade i utvecklingsarbetet eller den typ av förvaltningsstrukturell situation i vilken utvecklingsarbetet utförs eller som det är inriktat på. Den fråga som inställer sig är naturligtvis om den beskrivna variationen indikerar att vi saknar en sammanhållen förvaltningspolitik. Eller förhåller det sig så att olika förvaltningsområden präglas av en områdes- specifik förvaltningspolitik. Sambandet mellan innehållsdimensionerna och de övriga variabelerna sammanfattas i följande tablå:

*Tablå 1: Sammanfattning av förvaltningspolitikens innehåll och innehållsdimensionernas samband med aktörs- och strukturvariabler.*

| <i>Faktor</i>                          | <i>Faktorinnehåll</i>   | <i>Aktörsbakgrund</i>  | <i>Struktur aspekt</i>   |
|--|---|--|--|
| Den regionala decentraliseringsfaktorn | — lokal och reg. distr., län<br>— decentr.,<br>— pers.politik | — finansförv.<br>— inrikesförv.<br>— intresseorg.                          | — tvärsektoriell<br>— ospecificerade myndigheter                       |
| Den personalpolitiska faktorn          | — personal och pers.politik                                   | — undervisn.förv.<br>— finansförv.<br>— intresseorg.<br>— medeltunga del.  | — ospecificerade myndigheter   |
| Kommunalfaktorn                        | — komm. och komm.förbund<br>— län<br>— regler                 | — soc. & hälsoförv.<br>— inrikesförv.<br>— komm.cent.r.org<br>— tunga del. | — ospecificerade myndigheter<br>— alla tre nivåer                      |
| Sektorplaneringsfaktorn                | — process<br>— planenlighet<br>— resurs<br>— komm.o min.      | — inrikesförv.<br>— und.vis.förv.<br>— komm. centr.org.                    | — en myndighet   |
| Privatiseringsfaktorn                  | — mof, affärsv.<br>— privatisering<br>— regel, resurs         | — ekonomiförv.<br>— soc. & hälsoförv.<br>— allm.förv.                      | — grupp av myndigheter<br>— centralnivån                               |
| Servicefaktorn                         | — service<br>— decentralisering<br>— organ., resurs           | — soc. & hälsoförv.<br>— inrikesförv.<br>— komm.cent.r.org                 | — sektoriella<br>— grupp av myndigheter                                |
| Centraliseringsfaktorn                 | — koncentration<br>— min., ämb.verk<br>— rationalisering      | — ekonomiförv.   | — tvärsektoriella<br>— ospecificerade myndigheter<br>— alla tre nivåer |
| Demokratifaktorn                       | — demokratisering<br>— rättssäkerhet                          | — allm.förv.<br>— und.vis.förv.<br>— (sektortj.män)                        | — ospecificerade myndigheter   |



Vår sammanfattande tablå visar fortfarande inte på någon entydig förvaltningspolitisk struktur. Huvudmän, aktörer, strukturella sammanhang blandas för de olika förvaltningspolitiska dimensionerna. Samtidigt kan dock pekats på att vissa mönster ändå avtecknas. Finansministeriet är huvudsakligen engagerat i tvärsektorie- eller utredningar kring ospecificerade myndigheter. Ofta rör det sig om förvaltningspolitik enligt den regionala decentraliseringsfaktorn, men även personalpolitiska frågor uppmärksammas. För ministeriets finns dock medaktörer, i regionala frågor inrikesministeriet och för personalfrågor ofta undervisningsministeriet.

En annan tyngpunkt förefaller ligga kring kommunala frågor, något som inkluderar inte bara den kommunala faktorn utan även sektorplaneringsfaktorn. Särskilt i det sistnämnda avseendet rör utvecklingsarbetet även undervisnings- och social och hälsoförvaltningarna. Samarbetet med de kommunala centralorganisationerna är fast, något som återspeglas i att det finns många koordinerande eller tunga medlemmar i utredningarna, ofta just företrädare för de kommunala centralorganisationerna.

Ett tredje område förefaller kretsa kring service- och marknadsfrågor eller alternativa lösningar för serviceproduktion. Något klart huvudmannaskap verkar inte finnas för frågorna, de tangeras inom social- och hälsoförvaltningen, gruppen allmän förvaltning, inrikesförvaltningen och ekonomiförvaltningssektorn. Aktivast inom området är dock social- och hälsoförvaltningen.

Som ett möjligt fjärde område avtecknar sig ekonomiförvaltningen i anslutning till centraliseringsfaktorn. Det rör sig om utredningar med koncentrerande och rationaliserande syfte.

En slutsats av granskningen måste bli att förvaltningspolitiken sönderfaller i underområden som ingalunda behöver vara systematiskt rela-

terade till varandra. Att ge en formel som för åren 1975—87 skulle sammanföra samtliga innehållsdimensioner under en hatt verkar vara svårt. Vi är benägna att tala om förvaltningspolitik i plural form. Ett slutligt ställningstagande till om politiken inom och mellan de olika underområdena är konsistent eller ej låter sig emellertid inte göras i stöd av kvantitativ granskning av det här slaget. För det behövs kvalitativa prövningar av konkreta förslag inom områdena, ett arbete som vi påbörjat, men ännu inte slutfört.

## REFERENSER

- Anderson, James A.: *Public Policy-Making* Praeger Publishers, New York 1975.
- Barrett, S. & Fudge, C.: *Policy & Action* Methuen, London 1981.
- Dye, T.: *Policy Analysis*, The University of Alabama Press, University 1976.
- Easton, D.: *The Political System*, Knopf, New York 1953.
- Frohock, F.M.: *Public Policy: Scope and Logic* Prentice Hall, Englewood Cliffs 1979.
- Heidenheimer, A.J. & Hecho, H. & Adams, C.T.: *Comparative Public Policy* St. Martins Press, London 1983.
- Jenkins, W.L.: *Policy Analysis* Martin Robertson, London 1978.
- McCall, G.J. & Weber, G.H.: »Policy analysis across academic disciplines» in Nagel, S.S. (ed7) *Encyclopedia of Policy Studies* Marcel Dekker, New York 1983.
- Sjöblom, S. & Ståhlberg, K.: »Att utveckla förvaltningen», *Hallinnon Tutkimus* 6 (1987): 4.
- Ståhlberg, K. & Sjöblom, S.: »Styrningsstrategier i utvecklandet av finländsk förvaltning» i Sjöblom & Ståhlberg (red) *Den mångtydiga styrningen* Åbo Academy Press (i tryck) 1989.
- Söderlind, D. & Petersson, O.: *Svensk förvaltningspolitik*, Diskurs, Uppsala 1986.

\* Föredrag hållet på Förvaltningsforskningsdagarna, 16—17.11.1988 Vasa.