

# Att utveckla förvaltningen:

## EN BESKRIVNING AV FÖRVALTNINGSREFORMKOMMITTEER I FINLAND ÅREN 1975—1987

*Stefan Sjöblom  
Krister Ståhlberg*

DEVELOPING PUBLIC ADMINISTRATION: A DESCRIPTION  
OF REFORM COMMISSIONS IN FINLAND, 1975—1987

*Administrative Studies* vol 6 (1987); 4, ss. 263—272

Proposals for developing Finnish public administration are in most cases prepared by different types of government commissions. A description of commissions, working on administrative reforms over the years 1975—87 is presented in the paper. Unlike earlier studies which have been concerned almost solely with commissions working on general principles for administrative reform, the present study includes all commissions that deal with administrative problems as their only task or as part of their deliberation on substantial policy matters. Some general conclusions reached can be briefly stated: (1) Interest in administrative reform is increasing. (2) Studies focusing on only commissions on administrative principles miss most of the conducted actual reform work. (3) Due to the stepwise and also to some extent decentralized nature of reform work, a political actor perspective seems more interesting to pursue than a perspective concerned primarily with some intellectual perspective on administration. (4) The administrative part of the politico-administrative system has strengthened its influence over administrative reform but, at the same time, has slightly diminished its influence over the traditionally strong and higher servants with a legal training. (5) Finally, increased interest in administrative reform goes hand in hand with increased dissensus in administrative matters.

**Keywords:** administrative reforms, administrative change, administration development.

*Stefan Sjöblom, Ph.D. (Adm.) Åbo Academy,  
Department of Public Administration  
Gezellusgatan 2. SF-20500 Turku, Finland*

*Krister Ståhlberg, professor of Public Administration  
Åbo Academy. Gezellusgatan 2.  
SF-20500 Turku, Finland*

### 1. INLEDNING

I Finland liksom i övriga västländer har den offentliga förvaltningen under hela efterkrigstiden varit stadd i en enorm omvandling. Under det senaste årtiondet har emellertid omvandlingen fått nya dimensioner. Förnyelse och omprövning har blivit allmänna slagord i samhällsdebatten. I välfärdsstatens begynnelse-skeden kännetecknades även förvaltningsutvecklingen av expansion. Nya organisationstyper och administrativa system skapades. I takt med att den ekonomiska tillväxtens gränser gjort sig gällande, har emellertid kritisk granskning av existerande strukturer och processer trätt fram som en av de viktigaste ledstjärnorna för reformarbetet.

Utvecklingen har givetvis medfört en konflikt mellan tillväxtrycket inom den offentliga sektorn och en utjämning av den allmänna ekonomiska tillväxten. Situationen förbättras inte av att toleransgränsen för beskattningen i det närmaste uppnåtts. Till förmån för en ny typ av förvärdning och omprövning inom den offentliga sektorn talar emellertid inte enbart ekonomiska fakta. Kritiken mot förvaltningens sätt att spela sin roll såväl inom det politiska systemet som gentemot omgivning och klienter har vuxit sig allt starkare. Föremål för kritiken är stelheden, byråkratiseringen och den tilltagande offentliga regleringen överallt i samhället. Tidstypiskt är det sätt varpå utgångspunkterna för förvaltningsutvecklandet framställs i regeringens budgetproposition av år 1984:

Förvaltningens snabba tillväxt har medfört komplicerade administrativa förfaranden, beslutsfattandet har centraliserats, samarbetet mellan förvaltningsgrenarna har varit svårt och serviceprinciperna har inte omfattats i tillräcklig grad. Mot dessa negativa drag i förvaltningen har tidvis nog så sträng kritik riktats. Byråkratiska attityder som rotat sig i förvaltningen, småaktiga formalliteter, osmidiga behandlingsordningar och otillräcklig känsla för klientens problem har man inte lyckats avhjälpa. Kritiken mot byråkratin har inte blivit tillräckligt beaktad i förvaltningsverksamheten. De gamla byråkratiska tillvägagångssätten har ofta gjort det svårare att genomföra samhällsreformer (Reg. prop. 1984: 128).

I tecknet av ovan skisserade utvecklingsdrag har de senaste årens reformeringssträvanden varit synnerligen livliga. Rationalisering, decentralisering, debyråkratisering och demokratisering är exempel på modeord i samhällsdebatten. Trots en relativt god kännedom om den allmänna strukturella utvecklingen, är vår samlade kunskap om hur förändringarna de facto inverkat på reformeringssträvandena begränsade.

Detta innebär givetvis inte att inte förvaltningsutvecklingen skulle ha varit ett centralt tema inom den förvaltningsvetenskapliga forskningen. Men perspektivet har företrädesvis varit ett annat. Vi saknar sålunda inte undersökningar där man granskat utvecklingens konsekvenser visavi systemets legitimitet och funktionsduglighet. Särskilt avseende här fåsts vid de allt mera flytande gränserna mellan akgörerna på den politiska arenan och de konsekvenser detta haft bl.a. för utvecklandet av styrsystemen (Heiskanen 1977; Ståhlberg 1976).

I samma anda har särskilt interaktionen mellan olika aktörgrupper granskats i många induktivt orienterade specialstudier. Speciell vikt har lagts vid intresseorganisationernas insteg i det offentliga beslutsfattandet samt den tilltagande politiseringen av tjänstemannakåren under 1970-talet (Djupsund 1977; Djupsund & Ståhlberg 1978; Helander & Anckar 1983). Även härvidlag har man dock närmast studerat summan av utvecklingsdragets avsedda och icke-avsedda effekter med hänsyn till systemets legitimitet.

I takt med den växande byråkratikritiken har en viss intresseförskjutning inom förvaltningsforskningen kunnat skönjas under de senaste åren. Byråkratins dysfunktioner har granskats med utgångspunkt i förhållandet mellan förvaltningsapparaten och dess klienter (Lehmus 1980; Konttinen 1982; Viljanen 1982). Särskilt decentralisering har setts som ett möjligt medel för att befrämja debyråkratisering (Vuorela 1986). Vi vill trots detta hävda att forskningen härvidlag belastas av en viss skevhet. Orienteringen på förvaltningsutveckling har ofta varit systemteoretiskt inriktad med en tämligen snäv vinkling på vissa utvecklingsdrag. I de fall den varit s.a.s. strategi-inriktad dominerar fallstudierna (Keränen 1979; Ståhlberg 1987; ett visst undantag utgör dock Vartola 1978). Härav följer att många aktuella tendenser förblivit ofullständigt behandlade.

Delvis sammanhänger denna skevhet även

med den komplicerade distinktionen mellan *förvaltningsutveckling och utvecklandet av förvaltningen*. Det förstnämnda åskådliggör en företrädesvis ickestyrd cyklisk process som i första hand återspeglar den allmänna samhällsutvecklingen (Vartola 1978, 4). Med reformering av förvaltningen kan man däremot förstå en medvetet förorsakad styrd förändring av förvaltningsmaskineriet (Caiden 1976, 24; Vartola 1978, 4). Utan att i detta sammanhang uppehålla oss vid det problematiska i en dylik distinktion, vill vi hävda att tyngdpunkten i forskningen hittills i någon mån legat i den förstnämnda kategorin.

Syftet med föreliggande framställning är att ge en preliminär presentation av ett projekt där avsikten är att i någon utsträckning avhjälpa denna skevhet. Projektet, som är avsett att bli en flerårig satsning, baserar sig på en granskning av planerade och genomförda förvaltningsreformer under de senaste tio åren, så de tar sig uttryck i statliga kommittébetänkanden. Populationen omfattar 144 dylika reformer där förvaltningen berörs i större eller mindre utsträckning.

Projektets yttersta ambition är att utröna huruvida det i den tämligen disparata floran av reformer finns en gemensam hämnare som kan tas till intäkt för att det existerar en eller flera strategier, med vilkas hjälp man under de senaste åren strävat till att utveckla förvaltningen. Vad blir med andra ord summan av alla förvaltningsutvecklingsansträngningar? Existerar en sådan summa? På ett mera konkret plan kretsar projektet kring två komponenter; innehåll och aktörer. Två frågor är således centrala: Vad innefattar reformerna och hurudan omfattning har de? Vilka är de centrala aktörerna i reformeringsarbetet? Projektet är sekventiellt uppbyggt. I det första skedet granskas reformsförslagets innehåll, i det andra skedet fokuseras kommittéernas sammansättning. Valet av tidsperiod dikteras av att de senaste tio åren inte kartlagts. Vartola har i en studie med liknande ambitioner analyserat centrala reformförslag fram till år 1975 (Vartola 1978). Tonvikten är dock lagd vid s.k. tvärsektoriella principkommittéer. Dessa har även i stor utsträckning präglat den offentliga diskussionen. Här ligger ytterligare en brist värd att påtala. Av de förvaltningsreformer som redovisas nedan, är 60,4 % sådana som primärt berör förvaltningsfrågor. Den resterande kategorin visar att förvaltningen i stor utsträckning även reformeras i anslutning till mera

övergripande policylösningar. Ett strategiperspektiv förutsätter därför en empirisk helhetsorientering.

Vår ambition i föreliggande framställning är helt beskrivande, vi vill inte ännu ta ställning till teoretiska perspektiv som vore ändamålsenliga för att förstå drivkraften för och förloppet inom förvaltningsreformer. Så mycket kan kanske ändå antydast att vi inte tror att det empiriska material som vi skall återge låter sig fångas upp av någon normativintellektuell modell för förvaltningsreformer. Mängden involverade aktörer, förvaltningsorgan, intresseorganisationer och partier samt variationen av förvaltningsproblem antyder att vi bör söka våra kommande teoretiska utgångspunkter i empiriskpolitologiska föreställningar som betonar problemföreställningars uppkomst i ett aktörs-perspektiv och som framhäver förhandlingar och kompromisser mellan aktörer med revir att bevaka.

## 2. FÖRVALTNINGSREFORMER — EMPIRISK AVGRÄNSNING

Delade meningar kan givetvis råda om vad som skall avses med en administrativ reform. Frågan har rönt stor uppmärksamhet i den organisationsteoretiska litteraturen, och definitionerna skiftar (för en systematisk granskning, Keränen 1981). Ur organisationens synvinkel förutsätter reformer givetvis förändringskapacitet — förmåga att anpassa sig till omgivningsförändringar. I vissa avseenden sammanfaller begreppen reform och innovation. Fråga är om en förändringsprocess som förutsätts ske inom förvaltningen och beröra den. Förändringen förutsätts även vara intentionell och medvetet styrd (Keränen 1981, 8).

Dylika kännetecken ger emellertid föga vägledning i fråga om konkreta avgränsningskriterier. De kriterier som här utnyttjats är uttryckligen empiriska, även om vi på en allmän nivå kan förena oss med ovanstående definitoriska utgångspunkter. Det skall förvisso tilläggas att vi här i strikt mening studerar reformförslag, inte nödvändigtvis genomförda reformer. Ytterligare bör noteras att kommittéernas arbete kan — men inte behöver — resultera i verkställbara lösningar. Deras uppgift kan även vara utredande och problemformulerande.

Baspopulationen utgörs av samtliga kommittébetänkanden som publicerats fr.o.m. år

1975 fram till utgången av mars månad år 1987, totalt 941 betänkanden. De för undersökningsområdet uppenbart relevanta betänkandena avgränsades på basen av förteckning. Ett tämligen stort antal gränfall avgjordes efter genomläsning. Sålunda omfattar undersökningspopulationen 144 förvaltningsbetänkanden, d.v.s. 15,3 % av baspopulationen. Med ett par undantag gäller som allmän princip, att de betänkanden som på ett eller annat sätt — inte nödvändigtvis primärt — berör förvaltningen, har beaktats. De huvudsakliga avgränsningskriterierna kan sammanfattas på följande sätt:

1) Reformförslagen skall primärt beröra den egentliga förvaltningsapparaten. Sålunda har betänkanden som berör *riksdagen*, *kyrkan*, *även regleringen av förhållandet mellan stat och kyrka samt högskoleväsendet uteslutits*. För högskoleväsendet gäller att betänkanden som berör utnyttjandet av högskolornas forskningskapacitet inom förvaltningen inkluderats. Inte heller domstolsväsendet har beaktats, undantaget de instanser som ansluter sig till förvaltningsverksamheten, d.v.s. högsta förvaltningsdomstolen, justitieombudsmannaämbetet och länsrätterna.

2) Betänkanden som i sig är en del av förvaltningsverksamheten har uteslutits. Detta gäller framförallt den årliga revideringen av kommunernas bärkraftsklassificering samt dyrortsklassificeringen.

3) Betänkanden som berör valordningen har lämnats obeaktade. Detsamma gäller förslagen om statliga och kommunala folkomröstningar. Däremot har förslag som berör utvecklandet av närdemokratin beaktats.

4) Ett problem i avgränsningsskedet utgjorde den synnerligen rika floran av betänkanden som berör personalfrågor; anställningsförhållanden, löneförmåner, avtalsprocedurer, utbildning etc. Dessa har beaktats, förutsatt att de har en principiell betydelse och inte berör förhållanden inom en enda myndighet eller arbetsförhållanden på ett rutinmässigt plan. På dylika grunder har t.ex. betänkanden angående lunchförmåner inom försvarsförvaltningen och biologilärares löneförmåner uteslutits.

5) Vad gäller betänkanden som i och för sig kunde anses gälla rutinfrågor av lägre viktighetsordning har ett *berördhetskriterium* tillämpats. Om berördheten är ospecificerad har betänkandet inkluderats i populationen. Sålunda återfinns här förslag som t.ex. berör ämbetsspråket, personalens rekreativsmöj-

ligheter och utvecklandet av statens materialförvaltning. Om berördheten däremot är specificerad till en myndighet eller en förvaltningssektor på en nivå, har betänkandet utslutits. Detta gäller exempelvis utvecklandet av blankettförfarandet inom länsrätterna, diarie- och arkivföring inom miljöministeriet eller utrymmesfrågor inom justitieförvaltningen.

Det må vara befogat att i exemplifierande syfte nämna några huvudtyper av betänkanden som förmodligen bildar stommen i populationen; omstruktureringar i organisationen antingen inom en myndighet eller tvärsektoriellt, omfördelning av uppgifter horisontellt eller mellan förvaltningsnivåerna, införande av nya planeringssystem eller administrativa rutiner, personalfrågor på ett principiellt plan samt regleringen av förhållandet mellan myndighet och klient. Ur nedanstående tabell framgår såväl bas- som undersökningspopulationens fördelning enligt förvaltningssektor:

Tabell 1. Totala antalet betänkanden respektive förvaltningsbetänkanden enligt förvaltningssektor.

Sektor	Förv.bet.		Bet. tot.		Andel förv.bet.
	n	%	n	%	
Statsrådets kansli	4	2,7	27	2,8	14,8
Utrikesmin.	3	2,1	12	1,3	25,0
Justitiemin.	4	2,7	42	4,5	9,5
Inrikesmin.	35	24,3	102	10,8	34,3
Försvarsmin.	2	1,4	18	1,9	11,1
Finansmin.	34	23,6	128	13,6	26,6
Undervisningsmin.	18	12,5	171	18,2	10,5
Jord o. skogsbruksmin.	11	7,6	146	15,5	7,5
Trafikmin.	3	2,1	36	3,8	8,3
Handels o. industrimin.	6	4,2	90	9,6	6,7
Social o. hälsov.min.	22	15,3	134	14,2	16,4
Arbetskraftsmin.	1	0,7	22	2,3	4,5
Miljömin.	1	0,7	12	1,3	8,3
Totalt	144	100	941	100	15,3

Ser man till det totala antalet betänkanden kan noteras att de förvaltningssektorer som dominerade bilden i början av 1970-talet fortfarande framträdde starkt, d.v.s. undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet samt handels- och industriministeriet. Detta ter sig naturligt mot bakgrunden av att särskilt undervisnings- och socialvårdssystemen även efter att den ekonomiska tillväxten avmattats präglats av en livlig reformaktivitet. Betraktar man andelen förvaltningsbetänkanden blir intrycket ett annat. Inrikesministeriet och finansministeriet dominerar klart framom övriga förvaltnings-

grenar. Inte heller detta är ägnat att förvåna. P.g.a. dessa enheters särställning i utvecklingsarbetet, kanaliseras en betydande del av reformeringssträvandena via de två ministერიerna.

En beaktansvärd förskjutning i intresset för förvaltningsfrågor har ägt rum. Av alla betänkanden har en majoritet publicerats åren 1975—80 medan av förvaltningsbetänkandena en klar majoritet publicerats åren 1981—87. Under den förstnämnda perioden uppgår andelen förvaltningsbetänkanden till en dryg tionedel (11,3 %) medan den under den senare perioden uppgår till en knapp femtedel (18,1 %). Vi kan alltså notera ett ökat intresse för förvaltningsproblem, något som kanske inte är ägnat att förvåna mot bakgrunden av förvaltningens tilltagande komplexitet — ju mera förvaltning, desto mera förvaltningsproblem.

### 3. TYPER AV FÖRVALTNINGSUTVECKLINGSKOMMITTÉER

I ett teoretiskt perspektiv kunde vi inrikta uppmärksamheten på de angreppssätt som förekommer inom förvaltningsutvecklandet. Vi kunde t. ex. skilja mellan inkrementalistiska och rationalistiska ansatser, mellan fria förvaltningsteoretiska ansatser och av berörda parter bundna och präglade praktiska lösningar. P.g.a. projektets stegvisa uppläggning har vi inte ännu tillgång till det slaget av uppdelningar. Vi får därför lov att här ty oss till mera formella aspekter på den uppgiftsformulering som givits förvaltningsutvecklingskommittéerna.

Vår utgångspunkt i sökan efter kommittetyper är tre grundindelningar av kommittéernas uppgift eller deras angreppssätt. Vi fäster oss vid (1) *det antal myndigheter som arbetet berör*, (2) *det antal sektorer som berörs*, och (3) *de förvaltningsnivåer som berörs*. I det förstnämnda fallet har vi nöjt oss med att skilja mellan tre slag av kommittéer, sådana som huvudsakligen berör bara en myndighet, sådana som berör en specificerad grupp av myndigheter och sådana som berör en ospecificerad grupp myndigheter. Såsom en myndighet har vi då räknat även sådana fall där flere enheter varit berörda, men där enheterna berörs bara såsom en typ av myndighet som faller under samma stadganden. Ett typfall är utvecklandet av länsstyrelsernas ledningsfunktion. I princip berörs alla län, men i praktiken resonerar man

som om det vore fråga om en organisation. Om det däremot varlt fråga om olika slag av myndigheter vilka på olika sätt utpekats i betänkandet har vi uppfattat arbetet som intiktat på en utpekad grupp av myndigheter.

Av de tre uppdelningarna har den enklaste varlt den enligt sektorer. Vi har helt enkelt nöjt oss med grupperingen sektoriella — tvärsektoriella utredningar. Men även här har mindre problem funnits. Sålunda har vi utgått ifrån att några myndigheter till sin karaktär är tvärsektoriella — vi har alltså ett fall där bara en berörd myndighet har hänförs till gruppen tvärsektoriell. Huvudregeln är dock att åtminstone en utpekad grupp myndigheter bör behandlas för att vi skall kunna tala om tvärsektorialitet.

Indelningen i förvaltningsnivåer har gjorts så att vi skilt mellan central, regional och lokal förvaltningsnivå och klassificerat de kombinationer som förekommer inom kommittéerna. Till den centrala nivån har vi då hänfört ministerierna och de underlydande verken och inrättningarna på central nivå, till den regionala respektive den lokala nivån har däremot räknats de fall i vilka de centrala ämbetsverkens och Inrättningarnas regionala och lokala distriktorganisation har berörts. Till den lokala nivån har vi givetvis även hänfört kommunerna och de lokala kommunalförbunden, dock så att de regionalt vidsträckta kommunalförbunden hänförs till den regionala nivån.

En kombination av de uppdelningsgrunderna resulterar i följande egenskapsrymd:

Sektoriell	Antal myndigheter:		
	En	Grupp	Ospecificerat
Bara central	5(1)	4(2)	—
Central och regional	—	9(3)	—
Central och lokal	—	2(3)	—
Bara regional	6(1)	—	—
Regional och lokal	1(1)	1(3)	—
Bara lokal	2(1)	1(2)	—
Central, regional och lokal	1(1)	32(3)	4(4)
Tvärsektoriell			
Bara central	—	7(2)	4(4)
Central och regional	—	2(3)	—
Central och lokal	—	—	—
Bara regional	—	—	—
Regional och lokal	—	3(3)	—
Bara lokal	—	—	1(4)
Central, regional och lokal	1(1)	11(3)	47(4)

Vår lösning på problemet hur egenskapsrymden skall reduceras till meningsfulla förvaltningsutvecklingskategorier framgår ur de siffror vi inför efter varje "n" i parenteserna. Vi skiljer således mellan fyra grundtyper av för-

valtningsutvecklingskommittéer:

(1) Såsom *myndighetsanalyser* har vi räknat samtliga fall som bara berör en myndighet. Vi skiljer inte mellan myndigheter som analyseras på flere nivåer och sådana som bara analyseras på en nivå. Det grundläggande är att bara en myndighet berörs. I de allra flesta fall berör de 16 myndighetsanalyserna dock bara en myndighet på en förvaltningsnivå. Alla utom en av analyserna är sektoriella. De två viktigaste grupperna av analyser är de på enbart central eller regional nivå. På den förstnämnda nivån finner vi analyser av centrala verk och på den sistnämnda nivån rör det sig huvudsakligen om länsbetänkanden, alltså sådana länsbetänkanden i vilka länsstyrelserna berörs som en myndighet.

(2) Såsom *horisontella analyser* räknar vi alla sådana analyser av grupper av myndigheter som rör sig på bara en förvaltningsnivå, oberoende av om analyserna är sektoriella eller tvärsektoriella. Även i det sektoriella fallet får vi räkna med horisontell samordning när det rör sig om flere utpekade myndigheter. Hela 11 av de 12 horisontella analyserna rör sig på central nivå, i de flesta fallen som tvärsektoriella horisontella analyser. Såsom exempel på den sistnämnda gruppen kan vi nämna utrikesförvaltningskommittéernas betänkanden. Det rör sig om analyser på den centrala nivån som inkluderar utrikesrelationer även för andra sektorer än utrikesministeriets. P.g.a. att även andra uppräknade ministeriers utrikesrelationer beaktas, har analyserna ansetts omfatta en utpekad grupp av myndigheter.

(3) *Horisontella och vertikala analyser* omfattar en utpekad grupp av myndigheter och åtminstone två förvaltningsnivåer. Åter har indelningen gjorts oberoende av sektorialiteten. Denna tredje grupp är den största och omfattar 60 betänkanden. Den klart största enskilda betänkandegruppen berör en grupp av myndigheter och alla tre förvaltningsnivåer inom en sektor. Typiska analyser återfinns då inom en förvaltningssektor och de berör flere centrala organisationer som underlyder ett och samma ministerium och omfattar därtill de centrala organisationernas regionala och lokala distrikt eller verksamhetskontakter.

(4) *Principiella analyser* kan vi tala om när betänkandet berör ospecificerade myndigheter och flere sektorer. Typfallet för kategorin som omfattar 56 betänkanden finns i den tvärsektoriella cellen där alla tre förvaltningsnivåer berörs och där de direkt berörda myn-

digheterna inte utpekade. Vi har ansett att tvärsektorialiteten i kombination med ospecificerade myndigheter är tillräckligt för att betänkandet skall uppfattas som principbetänkande. För de fyra fall som är sektoriella och som berör alla tre förvaltningsnivåer har dock samma klassificering gjorts. Det beror på att betänkandena faktiskt mycket allmänt berör förhållandena inom en förvaltningssektor — t. ex. patient eller klienträttigheter inom social — och hälsovården — oberoende av vid vilket slag av vårdinrättning patienterna eller klienterna finns. I det överväldigande antalet av fallen (47 st.) är klassificeringen dock heit klar, det rör sig om utformandet av allmänna förvaltningsprinciper eller -lösningar som skär genom sektorer och igenom alla tre förvaltningsnivåer. I någon mening berör alltså dessa betänkanden grunderna för förvaltningens utformning. Ändå har vi skäl att redan i det här sammanhanget framhålla att gruppen består av betänkanden som är principiella i olika bemärkelser. Det är åtminstone två betänkandegrupper som bör nämnas, nämligen de rena principbetänkandena som berör förvaltningens struktur och processer samt personalpolitiska betänkanden. Det har blivit allt vanligare att utforma allmänna personalpolitiska riktlinjer för förvaltningen. Dessa berör alla nivåer och alla sektorer trots att den personalpolitiska frågan som berörs kan vara nog så

valtningspolitiken i stöd av principbetänkandena. I själva verket är de genuina principbetänkandena faktiskt rätt så få eftersom en stor del av principkategorin består av personalpolitiska betänkanden.

Att förvaltningsutvecklingen inte kan antas huvudsakligen vara beroende av principställningstaganden, innebär emellertid inte att motsatsen skulle vara riktig, nämligen att utvecklingen huvudsakligen är resultatet av små improviserade myndighetsanalyser. I en stor del av betänkandena berörs flere myndigheter och förvaltningsnivåer, ofta dessutom flere förvaltningssektorer. De rena myndighetsanalyserna var få till antalet, bara 16 st., en dryg tionedel av alla betänkanden.

#### 4. HUVUDMANNASKAPET FÖR FÖRVALTNINGSUTVECKLANDET

Såsom vi påpekat i inledningen tillsätts kommittéerna på föredragning av något ministerium eller inom något ministerium. Vi kan alltså granska utvecklingsansträngningarna fördelade på olika förvaltningssektorer enligt ministerieindelningen. Vi inleder granskningen med att fördela de olika slagen av utvecklingskommittéer på förvaltningsgrenarna, dock så att vi sammanslår några förvaltningsgrenar till större grupper.

Tabell 2. Förekomsten av olika typer av utvecklingskommittéer inom förvaltningsgrenarna 1975—1987.

Förvaltningsgren	Typ av kommitté*				tot n
	1	2	3	4	
	n %	n %	n %	n %	
Allmän förvaltning	2 15,4	3 23,1	4 30,8	4 30,8	(13)
Inrikesministeriet	7 20,0	1 2,9	15 42,9	12 34,3	(35)
Finansministeriet	1 6,2	3 8,8	3 8,8	27 79,4	(34)
Undervisningsministeriet	3 16,8	1 5,6	9 50,0	5 27,8	(18)
Ekonomi och Infrastrukturförvaltning	2 9,1	2 9,1	15 68,2	3 13,6	(22)
Social- och hälsovårdsministeriet	1 4,5	2 9,1	14 63,6	5 22,7	(22)

\* Kommittétyperna framgår ur föregående text.

obetydlig. I den här meningen är principkategorin oenhetlig.

Vår klassifivering av förvaltningsutvecklingsansträngningarna ger anledning till två iakttagelser. Utvecklingsansträngningarna äger bara i omkring en tredjedel av fallen rum i form av principbetänkanden. Det är följaktligen diskutabelt att såsom ofta har gjorts, granska för-

Huvudmannaskapstabellen uppvisar några naturliga av institutionella skäl betingade tyngdpunkter. Finansministeriets höga andel för principkommittéer faller tillbaka på ministeriets ansvar för den allmänna förvaltningsutvecklingen (organisationsavdelningen) och på ministeriets ansvar för den statsanställda personalen (löneavdelningen). På motsvarande

sätt kan vi notera ett betydande principinslag inom inrikesministeriet, ett utslag av ministeriets ansvar för den kommunala sektorn.

Välfärdsförvaltningssektorerna, social- och hälsovård, undervisning och ekonomi och infrastruktur (handel och industri, jord- och skogsbruk, arbete samt trafik och miljö) har en klar tyngdpunkt på vertikala och horisontella analyser, alltså grupp<sup>3</sup>.

Om vi indelar kommittéerna i två grupper enligt tidsdimensionen, betänkanden 1975—80 och 1981—87, och håller oss till fördelningen över förvaltningsgrenar, kan vi peka på några förskjutningar. Aktiviteten under den senare perioden är större än under den förra perioden — 80 betänkanden hänför sig till åren efter 1980. Principbetänkandenas andel har något sjunkit på det hela taget, men förskjutningarna för förvaltningsgrenarna är större. Under den första perioden hade finansministeriet nästan enbart principutredningar medan andelen under den senare perioden var knappt 70 %. Likaså hade en märkbar minskning av andelen principbetänkanden ägt rum inom den allmänna förvaltningens område (SR-kansli, justitieministeriet, försvarsministeriet och utrikesministeriet). För inrikesministeriet ökade de vertikala och horisontella analyserna sin andel från 18,2 % till 54,2%. Samma andel ökade för ekonomi och infrastruktur förvaltningens vidkommande från 50,0 % till 83,3 %. För undervisningssektorn var motsvarande ökning över 30 %, från 33,3 till 66,7 %. Totalt sett kan vi alltså notera en klar ökning av andelen utredningar inom grupp 3, från 32,8 % till 48,7 %. Det är då främst gruppen myndighetsanalyser som uppvisar en klart sjunkande andel, från 18,7 % av kommittéerna under den första perioden till bara 5 % under den senare perioden. Det förefaller alltså som om förvaltningspolitiken aktiverats och förskjutits från mindre utredningar till mera omfattande utredningar. Samtidigt har fördelningen av principbetänkanden jämnat ut sig mellan förvaltningsgrenarna.

Komitéeväsendet består, av olikartade organ, kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper samt nämnder och delegationer. Tillsättningen av egentliga kommittéer är mera präglad av insyn för olika intresseparter än tillsättningen av kommissioner och arbetsgrupper, särskilt arbetsgrupper. Det kan därför vara skäl att granska hurvida förvaltningsgrenarna uppvisar olika profil för de olika typerna av kommittéer.

**Tabell 3. Kommittétypernas fördelning över förvaltningsgrenar (%).**

Förvaltningsgren	Kommitté	Kommis- sion	Arbets- grupp	Övriga
Allmän förvaltning	38,5	61,5	—	—
Inrikesministeriet	25,7	60,0	5,7	8,6
Finansministeriet	41,2	44,1	11,8	2,9
Undervisningsministeriet	33,3	55,6	11,1	—
Ekonomi och infrastruktur	18,2	68,2	13,6	—
Social- och hälso- vårdminist.	9,1 (27,8)	90,9 (61,8)	— (7,6)	— (2,8)

Vi noterar att social- och hälsovårdsministeriet — allmänt uppfattat som ett mycket politiserat ministerium — uppvisar en hög andel kommissioner. Andelen har varit hög under hela granskningsperioden. Andra intressanta förändringar har dock ägt rum. För finansministeriet gäller att andelen arbetsgrupper klart har ökat från början till slutet av vår granskningsperiod. För den allmänna förvaltningen och för inrikesförvaltningen kan vi notera en klar ökning i andelen egentliga kommittéer. Andelen kommissioner har alltså minskat över perioden och fått ge vika för å ena sidan kommittéer och å andra sidan arbetsgrupper.

Trots att vi a priori kan anta att de flesta kommittéer bör vara mera principiella än t. ex. arbetsgrupperna, kan det vara skäl att i detalj granska hur vår utredningsindelning fördelar sig över den institutionella indelningen. Det visar sig nämligen att fördelningen inte helt överensstämmer med förväntningarna och att en klar förskjutning över tid har ägt rum.

**Tabell 4. Fördelningen av förvaltningsutredningstyper över kommittétyper under två perioder (%).**

Typ av förvaltningsutredningar	Kommittéer	Kommis- sioner	Arbets- grupper	Övriga	
1975—1980	1	6,7	22,7	33,3	—
	2	—	11,4	—	—
	3	26,7	36,4	33,3	—
	4	66,7	29,5	33,3	100
		100 (15)	100 (44)	100 (3)	100 (2)
1981—1987	1	—	8,9	—	—
	2	12,0	6,7	12,5	—
	3	40,0	57,8	37,5	—
	4	48,0	26,7	50,0	100
		100 (25)	100 (45)	100 (8)	100 (2)

Vi har skäl att notera några uppgifter i tabellen särskilt. Av kommittéerna faller en mins-

kande andel i kategorin principutredningar (4). Samtidigt förefaller andelen kommissioner som faller i grupp tre, de vertikala och horisontella utredningarna, att öka. Det ökande antalet arbetsgrupper faller i förvånande utsträckning inom kategorin principutredningar. Vad dessa uppgifter möjligen antyder är att större problem ventileras i mindre statusbehäftade grupper. M.a.o. det förefaller som om förvaltningsgrenarna själva skulle stärka greppet om förvaltningspolitiken. Byråkratin har större inflytande över kommissioner och arbetsgrupper än över kommittéer, åtminstone om vi bedömer frågan rent institutionellt.

## 5. LEDNINGEN AV FÖRVALTNINGS- UTREDNINGARNA

Om den högre statstjänstemannakåren och om kommittéers ordföranden och medlemmar har konstaterats att de till övervägande del är jurister till sin utbildning (Ståhlberg 1983, 95; Suomen komitealaitos 1976). Vi har alltså skäl att förvänta oss att juristerna även dominerar ordförandeposterna för de nu aktuella utredningarna.

*Tabell 5. Andelen jurister bland ordförandena för typerna av förvaltningsutredningar under två perioder.*

	Typ av förvaltningsutredning			
	1	2	3	4
1975—80	66,7	60,0	61,9	61,5
1981—87	50,0	57,1	41,0	56,7

Juristandelen är förväntat hög, i själva verket högre än andelen jurister inom den allra högsta tjänstemannakåren. Men medan juristerna inom tjänstemannakåren på det hela taget bibehållit samma andel, har de något förlorat sin andel av ordförandeskapen för förvaltningsutredningarna. Förändringen är markant för myndighetsanalyser och för vertikala och horisontella utredningar. Det förefaller främst vara förvaltningsvetare och allmänna samhällsvetare som har ökat sin andel bland ordförandena, överlag har deras andel ökat från omkring 6 % till 14 %. Ordföranden med två akademiska examina har även de ökat sin andel. Men även om vi antar att den sistnämnda gruppen består av rätt så många jurister, har juristerna ändå gått tillbaka inom ordförandekåren, trots att de alltså är den dominerande gruppen.

Beaktar vi även ordförandenas tjänsteställning kan konstateras att de allra flesta ordförandena är statsanställda. Icke-statsanställda uppgår bara till omkring en tiondedel av ordförandena. Omkring 7 av 10 ordföranden tillhör den högsta statstjänstemannakåren, här definierad som avdelningschef eller högre. Något förvånande är det att principutredningarna har en något lägre andel höga tjänstemän som ordförande, omkring 60 %. En juristandel som klart överstiger genomsnittet hittar vi för inrikesministeriets utredningsordföranden. Vi får förmoda att det beror på att ministeriets tidigare kanslichef var en flitig kommittéordförande.

## 6. FÖRVALTNINGSUTREDNINGARNAS RESULTAT

Den finländska offentliga förvaltningen regleras genom lagar, förordningar och stadganden på lägre nivå. Vi har ställt oss frågan vilket slag av arbetsresultat som förvaltningsutredningstyperna producerat. Det visade sig att i drygt 60 % av utredningarna intresset var riktat på regler på lägsta nivå eller på enbart principdeklarationer. I en femtedel av utredningarna fanns förslag till nya lagar eller ändringar till lagar, såsom enda förslag eller tillsammans med förordningsförslag eller andra stadganden. I ytterligare en tiondedel av utredningar förekom förslag till stadganden på alla tre nivåer.

För principkommittéerna gäller att de inte är mera laginriktade än utredningarna i allmänhet. Däremot gäller att de horisontella utredningarna samt utredningarna som sker såväl horisontellt som vertikalt är klart mera lag och förordningsorienterade än de båda andra utredningstyperna.

I ett tidsperspektiv kan sägas att inriktningen på formella stadganden verkar att minska en aning. Laginriktade utredningar har en lägre andel under den senare perioden. Förvaltningsförändringar eftersträvas alltså i ökande utsträckning genom stadganden på lägre än lag eller förordningsnivå. Förskjutningen till förmån för lägre stadganden eller enbart principer är särskilt framträdande inom grupperna myndighetsanalyser och horisontella analyser.

En intressant tolkning är att resultatet stärker uppfattningen om att förvaltningsgreppet blir starkare inom det administrativa skiktet av den politico-administrativa hierarkin. När lagar



är Inblandade är även regering och riksdag Inblandad och via dem öppnas dörrarna även för andra grupper i samhället.

## 7. GRADEN AV ENIGHET INOM FÖRVALTNINGSUTREDNINGARNA

Graden av enighet inom utredningarna kan granskas genom att notera hurvida till betänkandet har inlämnats avvikande åsikter. Vi kunde, om förvaltningspolitiken återspeglar ett ofta gjort antagande om samhällspolitiken i stort, förvänta oss att enigheten vuxit inom utredningarna — det talas ju allmänt i Finland om övergången till samförståndssamhället.

Tabell 6. Andelen oeniga utredningar bland utredningstyperna under två perioder.

	Typer av förvaltningsutredningar			
	1	2	3	4
1975—80	25,0	20,0	38,1	34,6
1981—87	50,0	57,1	59,0	26,7

Tvärtemot ett ofta gjort antagande har oenigheten vuxit markant, från en tredjedel till inemot hälften. De ökande oenigheten präglar de tre första typerna av förvaltningsutredningar. Något överraskande finner vi att oenigheten däremot minskat för kategorin principutredningar.

Granskar vi den växande oenigheten mot bakgrunden av förvaltningsgrenarna kan vi konstatera att oenigheten vuxit verkligt märkbart Inom inrikesministeriets utredningar, från ett fall på 10 till omkring 6 fall av 10. Inom undervisningssektorn har enigheten däremot vuxit och i någon mån gäller detsamma även för ekonomi och socialsektorerna.

## 8. SAMMANFATTNING

Vår beskrivning av utredningar kring förvaltningsproblem har av oss oberoende skäl tyvärr varit trivial. Data rörande representation inom utredningarna och utredningarnas konsultationsyta kunde inte rapporteras i det här skedet p.g.a. fel i datainsamlingen. Men trots den enkla beskrivningen av förvaltningsutredningarna tror vi oss kunna sammanfatta lakttagelserna i några punkter som korrigerar många vanliga föreställningar om förvaltningsutvecklingsarbetet i Finland.

(1) Förvaltningspolitiken har vuxit i betydelse under 1980-talet. En ökande andel av alla kommittébetänkanden berör på något sätt förvaltningsproblem.

(2) Undersökningar som riktar in sig på bara principbetänkanden om förvaltningen träffar bara en bråkdel av allt det arbete som förvaltningsutvecklingen bygger på.

(3) Förvaltningsutvecklandet bör antagligen granskas mera mot bakgrunden av myndigheternas samhällskontakter och tillfälliga politiska konjukturer är mot bakgrunden av teoretiska eller intellektuella modeller för förvaltningsystem. Den lilla andelen principbetänkanden av allmänt slag tyder på att de övergripande intellektuella perspektiven inte är dominerande.

(4) Trots att övergripande perspektiv för utvecklingen inte formuleras eller konkretiseras särskilt ofta, sker inte utvecklingsarbetet i väldigt små bitar. I själva verket är utredningar som har såväl en horisontell som en vertikal samordnande aspekt relativt vanliga. Ofta är sådana mångmyndighetsanalyser dock sektoriella till sin natur. Det är svårt att reformera konkret över sektorer.

(5) Traditionella statliga tjänstemän har ett kraftigt grepp om förvaltningens utvecklande. Den högsta statstjänstemannakåren med juristutbildning dominerar ordförandeposterna inom utredningarna. Denna typ av tjänstemannadominans håller dock på att avta något.

(6) Inom den politico-administrativa hierarkin förefaller den administrativa nivån att stärka sitt grepp om utvecklingsarbetet. Utredningar som inte kräver hela regeringens medverkan blir vanligare och resultat som förutsätter riksdagsmedverkan blir mindre vanliga.

(7) I motsats till det allmänna antagandet om växande samförstånd i samhällspolitiken, gäller för förvaltningspolitiken att oenigheten klart är tilltagande med det växande intresset för förvaltningsproblem. Trots byråkratins tilltagande inflytande över förvaltningsfrågor, verkar problemen ändå att i någon mening politiseras.

## KÄLLOR

- Caiden, Gerald: Implementation — the Achilles Heel of Administrative Reform, Ingår i Leemans (red.) *The Management of Change in Government*, The Hague 1976.
- Djupsund, Göran: Förvaltning, intressegrupper och partier: Interaktion, representation och plattform, *Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten A:117*, Åbo Akademi 1977.

- Djupsund, Göran och Ståhlberg, Krister: Korporatisering och byråkratisering av finländsk politik: två motresponsiva utvecklingsdrag, *Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut Nr. 30*, 1977.
- Heiskanen, Ilkka: Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperustelnen, *Deita 31*, Helsinki 1977.
- Heiander, Voltto och Anckar, Dag: Consultation and Political Culture. Essays on the Case of Finland, *Commentationes Scientiarum Socialium 19*, Helsinki 1983.
- Keränen, Marja: Planering av statlig personalförvaltning, en studie i reformstrategi, *RESPO 31*, Åbo 1979.
- Keränen, Marja: Planering av statlig personalförvaltning, Teori praktik i administrativa reformer, Opublicerad licentiatavhandling, *Institutionen för offentlig förvaltning, Åbo Akademi* 1981.
- Konttinen, Esa: *Ansiointipainat hallinnossa: Tutkimus kansalaisten kokemista ongelmista ja kltkatekiöistä*, Joensuu korkeakoulu ja Valtionvarainministeriön järjestelyosasto, Helsinki 1982.
- Lehmus, Antti: Hallinnon kansalaisläheisyys ja palvelusomuusmuutos, *Tampereen yliopisto, Julkishallinnon julkaisusarja, 7*, Tampere 1980.
- Lundquist, Lennart och Ståhlberg, Krister: Byråkrater i Norden, *Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Nr. 83*, 1983.
- Ståhlberg, Krister: Kommitteväsendet i den statliga beslutsprocessen, *Meddelanden från statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi*, B:52, 1976.
- Ståhlberg, Krister: Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960—75, *Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen julkaisuja, DETA 21*, Helsinki 1976.
- Ståhlberg, Krister: *Utvärdering av en förvaltningsreform*, Åbo Akademis förlag, Åbo 1987.
- Vartola, Juha: Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista, Ministeriötutkimuksen osaraportti II, *Tampereen yliopisto, Julkishallinnon julkaisusarja, N:o 1*, Tampere 1978.
- Valtiovarainministeriön järjestelyosasto: *Suomen komitealaitos*, Helsinki 1976.
- Valtiovarainministeriön järjestelyosasto: *Valtion virastot ja laitokset*, Helsinki 1982.
- Viljanen, Ritva (toim.): *Byrokratiatalkoot: Loppuraportti*, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Helsinki 1982.
- Vuorela, Terho: Desentralisointi debyrokratisoinnin keinona, *Tampereen yliopisto, Julkishallinnon julkaisusarja, A, N:o 6*, Tampere 1986.
- Regeringens proposition till riksdagen:  
1982 (Reg.prop. 1981:113)  
1985 (Reg.prop. 1984:128)  
1986 (Reg.prop. 1985:112)  
1987 (Reg.prop. 1986:110)