

## ARTIKKELIT

OM POLICY-KÄLLOR OCH ANHÄNGIGGÖRANDE AV  
POLICY-PROCESSER \*

Lauri Karvonen:\*\*

1. Uppsatsens bakgrund och  
frågeställning

Bakom denna uppsats ligger en tanke- och arbetsprocess som torde vara av ett av de mest typiska kännetecknen på all vetenskaplig forskning, dock kanske i synnerhet den forskning som äger rum inom de icke-exakta vetenskaperna. Läsaren känner säkert igen den: avgränsandet av ett forskningsområde och formulerandet av ett visst/vissa forskningsproblem leder till att ett antal nya intressanta spörsmål och problem träder i dagen, av vilka en del kanske omedelbart framstår som så centrala med tanke på huvudproblemet att det blir nödvändigt att undersöka även dem, medan andra är mer perifert anknutna till det huvudsakliga föremålet för forskarens intresse.

Temat för föreliggande uppsats, frågan om *anhängiggörandet av policy-processer* med särskild vikt på Finlands politiska system, synes ha två olika beröringspunkter med mitt huvudsakliga problemom-

råde, nämligen *studiet av mellanstatliga diffusionsprocesser*.<sup>1</sup> För det första berör båda företeelserna *samma skede* i den politiska beslutsprocessen: studerar man dessa frågor ur ett nationellt systems synvinkel frågar man nämligen efter *källorna* till de policy-alternativ som blir föremål för behandling inom det politiska systemet. Det grundläggande synsättet är m.a.o. i båda fallen detsamma: man utgår från en föreställning om att *antalet konkreta policy-alternativ är starkt begränsat redan innan den formella beslutsprocessen igångsätts*.<sup>2</sup> För de andra — och här har vi att göra med den egentliga orsaken till att denna uppsats tillkommit — måste även diffusionsföreteelser *genomgå en nationell beslutsprocess* för att kunna resultera i en policy inom det nationella systemet. Eftersom det vid diffusion ofta är fråga om att mer eller mindre »färdiga» lösningsmodeller eller policies överförs från ett annat system, framstår initieringsskedet, m.a.o. »anhängiggörandet» av beslutsprocessen som en central fokuseringspunkt för studiet. Med anhängiggörande (fi. »vi-reillepano») avses helt enkelt initierandet av en beslutsprocess: en fråga har anhängiggjorts då en ansvarig politisk beslutsfattare officiellt tagit upp den till behandling.<sup>3</sup>

Frågan om »källorna» till olika samhällsliga åtgärdshelheter har besynnerligt nog

\* Artikeln är en på vissa punkter korrigerad version av ett paper framlagt vid de X Statsvetenskapliga forskningsdagarna, Helsingfors—Stockholm 11.—13. 1. 1978. Den hör hemma i ett större forskningsprojekt, inom vars ram den är att identifiera som RESPO 18/1978.

\*\* Pol.lic, yngre forskare vid Finlands Akademi, c/o Åbo Akademi Gezeliusgatan 2, 20500 Åbo 50.

inte ägnats särskilt mycken uppmärksamhet i den statsvetenskapliga litteraturen. Den rena policy-analysen har av tradition haft en stark betoning på output-sidan, dvs. systemets prestationsförmåga, som man sökt relatera till sådana allmänna karakteristika som befolkningsstruktur, inkomstnivå eller partirivalitet, dock oftast utan att försöka närmare beskriva eller evaluera själva beslutsprocessen och dess tillkomst.<sup>4</sup> Ursprunget till olika policies har tagits som mer eller mindre givet även inom andra studieriktningar, t.ex. den som studerar partiaktivitet och lagstiftning — »vem som egentligen kläckte idén» har m.a.o. inte heller här setts som en särskilt intressant eller problematisk fråga. Samtidigt vet vi dock, främst tack vare den inkrementalistiska beslutsteorin, att den som lyckats formulera ett problem på ett visst sätt, i hög grad även predestinerat de medel som kommer att tillgripas för att råda bot på problemet: *problemformuleringen sker m.a.o. ofta utgående från eller med tanke på vissa lösningar eller åtgärder man finner önskvärda.*<sup>5</sup> Att finna ut vilka aktörer som anhängiggjort vilka policies framstår enligt detta synsätt som ett centralt politologiskt problem; dess vikt ökar ytterligare om man anlägger ett demokratiteoretiskt synsätt på problemet.

Min avsikt är här att föra en diskussion där initierandet av policy-processer i allmänhet och processerna på statlig nivå i Finland i synnerhet ventileras samt att eventuellt stimulera till ett vidare meningsutbyte och i bästa fall forskningsinsatser kring anhängiggörandeproblematiken. Framställningen sönderfaller i tvenne delar: den första avser att i all korthet presentera och analysera ett par relevanta statsvetenskapliga bidrag, den andra att utgöra en empiriskt orienterad diskussion om det efterkrigstida Finland ur vårt speciella perspektiv.

## 2. Arenabyggande och beslutsinitiativ

En orsak till att frågan om hur olika politiska beslutsprocesser »väcks» inte behandlats särskilt mycket i den politologiska litteraturen torde kunna sägas vara det rådande systemteoretiska synsättet. De flesta författare verkar explicit eller implicit ha utgått från en eller annan form av input-output-analys, där policies i någon rimlig mening alltid anses falla tillbaka på krav i det politiska systemets omgivning — häri ingår tydligen en föreställning om att policies i regel anhängiggörs av de kravartikulerare som representerar de starkaste kraven hos medborgarna, dvs. har mest »makt». Det vore dock att göra den (närmast eastonska) systemanalysen orättvisa om vi icke nämnde två föreställningar som berörs i de centrala systemteoretiska arbetena; det som här åsyftas är dels systemets »grindvakter» (gatekeepers), dels policies som enligt den systemteoretiska terminologin bör betraktas som »withinputs». Med det förra begreppet avses aktörer i systemet som motar bort en del artikulerade krav samtidigt som andra krav ges tillträde till den politiska beslutsprocessen; det senare begreppet avser policies som inte utgör reaktioner på krav från systemets omgivning utan på »systeminterna» krav, dvs. politiska beslutsfattarens egna behov och önskemål.<sup>6</sup>

Detta systemtänkande har av allt att döma utgjort en viktig inspirationskälla för de författare som introducerat studiet av »agenda building» som ett politologiskt problemområde; detta begrepp, som *Dag Anckar* på svenska kallat för *arenabyggande*, kommer mycket nära anhängiggörandeproblematiken.<sup>7</sup> I själva verket torde man kunna säga att arenabyggande avser ett antal processer i det politiska beslutsfattandet, bland vilka anhängiggörandet utgör en. Arenabyggandet som ett polito-

logiskt forskningsobjekt presenterades ursprungligen 1971 av författarparet *Roger Cobb* och *Charles Elder*. I sin uppsats »The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective For Modern Democratic Theory» konstaterar de att frågan om varifrån de issues som föranleder auktoritativt deltagande egentligen kommer i stort sett negligerats i den politologiska litteraturen. Frågan om »icke-beslutsfattande» (nondecision-making) framstår dock enligt dem som ett undantag från denna regel. Hursomhelst framhåller Cobb och Elder att antalet issues som blir föremål för beslutsfattande är förvånansvärt litet om man jämför det med de behov som kan observeras i samhället; likaså är de alternativ som beaktas i övervägandena kring en »erkänd» issue vanligen mycket få. De måste följaktligen enligt författarna i det politiska systemet finnas sådana mekanismer som systematiskt gynnar en del issues och motarbetar vissa andra.<sup>8</sup>

Författarna eftersträvar inga konkreta empiriska hypoteser om källorna till issues eller policies; i stället vill de presentera sådana allmänna politiska mekanismer i ett politiskt system som kan ligga bakom den typ av skevheter i den auktoritativa värdeallokeringen som det ovan var tal om. Härvid gör de en distinktion mellan två olika arenor. De talar dels om den *systemiska arenan*, varmed de avser en uppsättning samhälleliga kontroverser som blivit i den meningen »legitima» att deras status som tänkbara föremål för auktoritativt politiskt beslutsfattande mer eller mindre allmänt erkänts. Exempel på dylika legitima issues är enligt dem bl.a. sådana kontroverser politiska partier inkluderat i sina program — det bör dock framhållas att vi här har att göra med en ganska klar kulturell bias som torde bero på författarnas vana vid det amerikanska tvåpartisystemet: det vore ju orealistiskt att

betrakta alla de issues t.ex. våra extremaste partier nämner i sina program som legitima kontroverser på vår systemiska arena...<sup>9</sup> Författarna nämner emellertid även den *institutionella arenan* varmed de vill »denote a set of concrete items scheduled for active and serious consideration by a particular institutional decision-making body».<sup>10</sup> På denna arena sker det naturligtvis en kraftig gallring bland de initiativ som skall tas med i övervägandena. Som en faktor som vanligen kraftigt styr denna gallring nämner Cobb och Elder ett förhållande som vi känner igen i synnerhet från den inkrementalistiska beslutsteorin: *beslutsfattarnas benägenhet att ge företräde åt äldre frågor framom färska initiativ*.<sup>11</sup> Företräde tenderar att ges såväl åt sådana äldre frågor som länge innehaft en etablerad position i arenan men inte kunnat slutbehandlas som sådana redan behandlade frågor som av en eller annan anledning kräver förnyad behandling eller ändringar och tillägg. För det andra påpekar författarna att *beslutsfattarnas egna intresseanknytningar* naturligtvis styr deras beteende när det gäller att avgöra vilka frågor som skall beredas tillträde till den institutionella arenan.<sup>12</sup>

Cobbs och Elders diskussion håller sig som synes på en mycket allmän nivå, och några av deras resonemang kunde t.o.m. karakteriseras som i viss mån triviala; ur vår synpunkt är detta givetvis beklagligt, eftersom författarnas föreställning om den institutionella arenan ju kommer ganska nära anhängiggörande-problematiken. 1976 publicerade *Roger Cobb* emellertid tillsammans med *Jennie Keith-Ross* och *Marc Howard Ross* en uppsats där han bland annat söker konkretisera och närmare exemplifiera de ovannämnda kategorierna. I stället för en systemisk respektive institutionell arena talas det emellertid här om en offentlig (public) och en formell

(formal) arena. I detta sammanhang torde det dock för enkelhetens skull vara skäl att använda det förstnämnda begreppsparet, i synnerhet som författarna tycks avse identiska fenomen med systemisk resp. offentlig och institutionell resp. formell arena. Uppsatsens syfte är att skapa utgångspunkter och allmänna hypoteser för ett komparativt studium av arenabyggnade.<sup>13</sup>

Författarna opererar med tre olika modeller för arenabyggnade: 1) *omgivnings-initiativ-modellen* (outside initiative model); 2) *mobiliseringsmodellen* (mobilization model) samt 3) *den systeminterna modellen* (inside access model). Omgivningsinitiativ-modellen kommer mycket nära den traditionella föreställningen om den demokratiska idealprocessen. Man utgår här från allmänt uppfattade *behov* hos ett segment av systemmedlemmar, behoven *specificeras* i form av konkretare krav av vissa ledande medlemmar av segmentet varefter issuen expanderar om den lyckas tilldra sig tillräckligt mycken uppmärksamhet från *identifikationsgrupper* eller *attentionsgrupper*; de förra består av systemmedlemmar som allmänt tenderar att identifiera sig med det samhällssegment från vilket issuen härstammar, de senare är grupper som är intresserade av vissa speciella typer av issues oberoende av varifrån de härstammar (t.ex. producenter inom olika branscher). Nästa steg i processen är *inträdet* i den systemiska arenan, och ifall issuen lyckats med det kan den börja tävla med andra issues om beslutsfattarnas uppmärksamhet för att därigenom vinna tillträde till den institutionella arenan. Mobiliseringsmodellen åter innebär en process som ser helt annorlunda ut: som initiativtagare fungerar här de *politiska ledarna* som helt enkelt *meddelar att regeringen beslutat gå in för en viss policy*; issuen har m.a.o. automatiskt fått till-

träde till den institutionella arenan. Följaktligen blir ett viktigt steg i denna beslutsprocess inträdet i den systemiska arenan: för att undvika svårigheter vid genomdrivandet och förverkligandet av policyn är det viktigt att kunna skapa den en etablerad position som en allmänt erkänd angelägen samhällelig fråga. Den tredje modellen, den systeminterna, innebär slutligen en beslutsprocess som kunde karakteriseras som ofullständig. Det är nämligen här fråga om initiativ som *personer, grupper eller organ inom det auktoritativa beslutssystemet* — eller åtminstone med en mycket intim anknytning till det — framlägger utan att överhuvudtaget vilja föra ut issuen till den systemiska arenan, m.a.o. utsätta den för en debatt i offentligheten. Här kan det bli fråga om att försöka direkt hemlighålla issuen eller också begränsa debatten till de kretsar vars formella godkännande är nödvändigt för att den önskade policyn skall kunna antas: ett exempel på en dylik issue kunde vara en komplicerad teknisk innovation som experterna fruktar kan »missförstås» av allmänheten — å andra sidan kan det även vara fråga om försök att »smussa igenom» kontroversiella frågor som eventuellt inte skulle tåla en offentlig debatt. Typiskt för dylika initiativ torde vara att de från första början presenteras i en klart artikulerad och specificerad form; huvudproblemet för initiativtagarna blir följaktligen att försöka vinna de ansvariga politiska beslutsfattarnas *gunst*.<sup>14</sup>

Vilka slutsatser drar då författarna om förekomsten av de tre olika arenabyggnade-modellerna? De sammanfattar själva sina centralaste antaganden på följande sätt:

- »1) The more egalitarian a society, the more likely that the outside initiative pattern will predominate;

- 2) The greater the concentration of wealth and status in a society, the more likely that the inside access pattern will predominate;
- 3) The greater the social distance between political leaders and followers, or the more political leaders are seen as endowed with special insight or supernatural powers, the more likely that the mobilization pattern will predominate;
- 4) The more complex the social structure and economy of a society, the less likely that any single pattern will predominate.»<sup>15</sup>

### 2.1. Arenabyggande som perspektiv: några anmärkningar

När vi nu övergår till att med några ord kommentera och evaluera de två ovan refererade bidragen, bör vi givetvis hålla i minnet att en klar distinktion måste göras mellan å ena sidan syftet med dessa bidrag och å andra sidan vår speciella intressefokusering. De fyra författarna vill ju dels presentera arenabyggandet som ett allmänt forskningsperspektiv inom politologin, dels skapa utgångspunkter och allmänna hypoteser för ett komparativt studium av arenabyggande-processer. Deras ambition är m.a.o. mycket generell, medan vårt intresse för anhängiggörandet av statliga policyprocesser ju har att göra med ett mer specifikt empiriskt problem, låt vara att det inte saknar mycket långtgående normativa och teoretiska implikationer.

Även med beaktande av ovannämnda synpunkter ter sig vissa kritiska anmärkningar mot de två uppsatserna motiverade. För det första synes författarna betrakta distinktionen mellan issues och initiativ från omgivningen, dvs. från medborgarna och initiativ från de politiska ledarna (om-

givningsinitiativresp. mobiliseringsmodellen) som mer eller mindre given. Enligt min uppfattning kan detta eventuellt vara fallet i samhällen där det politiska ledarskapet är mycket koncentrerat och graden av politisk organisation på lägre nivåer är mycket låg. I fråga om starkt »politiserade» pluralistiska samhällen ter sig denna distinktion emellertid ytterst problematisk, och föreställningen om två dylika klart urskiljbara kategorier därför tämligen naiv. I dessa samhällen är det ju ytterst vanskligt att dra en gräns mellan å ena sidan de politiska ledarna och å andra sidan de grupper och organisationer som artikulerar och för fram »medborgarkraven». De viktigaste politiska intresseorganisationerna är ju i regel organiserade hierarkiskt från central nivå ända ner till den lokala nivån; på den centrala nivån är deras representanter ofta direkta medlemmar av »den politiska ledningen» eller på ett eller annat sätt koopererade till den. Ju mer koalitionsbetonat det politiska systemet är, desto fler grupper har anknytningar av denna typ. Mer eller mindre »utanför» detta system står givetvis de olika oppositionspartierna och -grupperna; de viktigaste bland dem är emellertid vanligen lika strängt hierarkiskt organiserade som de regerande partierna och därigenom lika otillgängliga för nerifrån kommande impulser. Denna tämligen dystra och måhända ensidiga syn har här framlagts för att betona, att det enligt min uppfattning är blåögt att se medborgarkraven som emanerade enbart ur upplevda behov; mitt intryck är tvärtom, att de *behovsföreställningar* som finns ute i samhället är så *allmänna till sin karaktär, att de sällan direkt kan sägas ligga bakom en viss given policy*. I stället torde »omgivningsinitiativprocessen» ofta gå till ungefär så här: de politiska ledarna på central nivå anser en viss given policy eftersträvansvärd. De

åberopar därför vissa behövsföreställningar deras resp. segment allmänt omfattat. Genom utnyttjande av den ofta mycket starka centrala kontrollen av artikuleringsstrukturen kan de skapa en opinion som kräver åtgärder av den typ de redan från första början haft i ögonsikte. Detta exempel representerar givetvis ett ytterlighetsfall, och »blandformer» där krav både »uppifrån» och »nerifrån» är sammanvävda torde vara rätt vanliga. Det förefaller hursomhelst viktigt att betona att möjligheten att »operationalisera» behov och krav hos medborgarna i form av konkreta policy-initiativ ligger i de politiska ledarnas händer.<sup>16</sup>

För det andra beaktar författarna inte heller den förskjutning i styrkeförhållandena mellan legislativa och exekutiva organ som i synnerhet under efterkrigstiden ägt rum i s.g.s. samtliga pluralistiska industriländer och som givetvis har en stor betydelse för arenabyggande-processerna i samhället. *Gerard Braunthal* konstaterar att det legislativa initiativet bl.a. i USA, Storbritannien och på den europeiska kontinenten alltmer koncentrerats till de exekutiva organen. Han diskuterar orsakerna till och konsekvenserna av denna utveckling bl.a. på följande sätt: »As executive power increases in most countries, legislative power declines correspondingly. Since the legislative initiative has passed into the hands of the executive, parliaments 'sometimes amend, rarely reject, usually ratify.' The multiple causes for this relative decline of power are familiar. Crisis situations require swift action, economic and social legislation has become more complex, often involving supranational organizations, and legislators have neither the time nor the staff assistance to draft bills of importance. Only the administrative bureaucracy with its host of experts and its numerous

sources of information seems capable of meeting these challenges. It has become the chief source of legislation and of decrees.»<sup>17</sup>

Att Cobb och hans medförfattare inte beaktat denna utveckling i sina komparativa modeller är givetvis ägnat att starkt begränsa deras tillämpbarhet på förhållandena i de nutida industriländerna. Deras föreställning om »politiska ledare» är ju otillåtligt suddig (det finns ju såväl exekutiva som legislativa ledare), och därtill kommer det faktum att de inte alls tagit hänsyn till de politiska ledarnas ökade beroende av den administrativa byråkratin. Utvecklingen har m.a.o. lyft fram den »systeminterna arenan» som ett allt centralare forum för policy-initiativ i de utvecklade samhällena. »Inside access» betyder inte längre enbart sådant »hemlighetsmakeri» som resulterar i icke-offentliga avgöranden ofta av teknisk karaktär; det utgör ofta startpunkten även för omfattande och omdebatterade viktiga samhälleliga policies.<sup>18</sup>

Det är tämligen klart att det är denna senare anmärkning som är den mest grave-rande när det gäller relevansen av de Cobbska modellerna för vår frågeställning. Följande diskussion kring beslutsarenor och policy-källor på statlig nivå i Finland baserar sig därför endast på de allmänna föreställningarna om arenabyggande, medan vi inte skall försöka oss på en egentlig tillämpning på de tre modellerna på finländska förhållanden.

### 3. Beslutsarenor och anhängiggörande i Finland: några utvecklingsdrag

Syftet med detta avsnitt är att diskutera olika centrala beslutsarenor på statlig nivå i Finland och peka på vissa utvecklingsdrag inom olika delar av den statliga be-

slutsapparaten vilka jag på mer eller mindre intuitiva grunder upplever som väsentliga ur ett arenabyggande-perspektiv. Det bör i detta sammanhang understrykas att mina bedömningar inte baserar sig på någon systematisk genomgång av den relevanta litteraturen på området, utan utgör snarare intryck som vissa axplock ur ett antal centrala forskningsrapporter och artiklar förmedlat; än mindre är det fråga om fristående personliga forskningsresultat. Detta beror på uppsatsens preliminära karaktär och dess syfte att snarare utgöra en problemorienterad diskussion än en forskningsrapport i egentlig mening. En tidsmässig begränsning måste dessutom anföras: förutom att vi givetvis endast avser förhållandena i det efterkrigstida Finland bör det nämligen konstateras, att betoningen på de senaste 15—20 åren på grund av de tillgängliga uppgifternas koncentrerings till denna period blivit mycket stark.

*Jaakko Nousiainens* bok om riksdagen som initiativtagare är veterligen den enda större statsvetenskapliga undersökning i vårt land där anhängiggörande-problematiken uttryckligen står i förgrunden; författaren diskuterar utvecklingen fram till ungefär 1960. Även om riksdagens möjligheter till framgångsrika lagstiftningsinitiativ enligt undersökningen visar vissa variationer beroende på bl.a. den sittande regeringens karaktär (minoritets-/majoritetsregering etc.), understryker Nousiainen att Finland under 1900-talet fått uppleva samma utveckling som de flesta andra västliga demokratierna: initierandet av lagstiftning har allt starkare koncentrerats till regeringen medan riksdagens roll i detta skede av beslutsprocessen blivit alltmer perifer.<sup>19</sup> Senare uppgifter har entydigt stött denna uppfattning, och i själva verket har förhållandet blivit alltmer markant under de senaste decennierna. I sin

framställning om statsrådets ställning i Finlands politiska system åren 1917—1966 understryker även *Ilkka Heiskanen* detta förhållande; han poängterar vidare att anhängiggörandet av åtgärder i Finlands politiska system är en föga reglerad process — de regler som förpliktigar enskilda institutioner eller myndigheter till anhängiggörande av beslutsprocesser är ytterst fragmentariska. Anhängiggörandets »formfria» karaktär tenderar enligt Heiskanen att accentuera regeringens roll framom riksdagens och presidentens, detta på grund av att den tack vare sina intima kontakter med de olika förvaltningssektorerna förfogar över mera information om utvecklingen på samhällets olika delområden.<sup>20</sup> Under 1960-talet var det överhuvudtaget vanligt att den »överstarka regeringsmakten» påtalades; då de socialdemokratisk-centerpartistiska majoritetskoalitionerna etablerade sig mot slutet av decenniet, blev frågan om *partidominans* ett centralt tema i debatten. Man ansåg regeringsmakten genom dessa relativt stabila koalitioner i alltför hög grad ha glidit över till de två dominerande partiernas centrala organ, främst partistyrelserna — de viktigaste beslutsarenorna stod följaktligen att söka inom dessa partier. Det var inte särskilt svårt att finna stöd för dessa påståenden: partierna började lägga alltmer vikt vid den interna disciplinen, något som var ägnat att framkalla en allt starkare centralisering av makten inom partierna, samtidigt som de ledande partiernas ställning genom bl.a. 1969 års partilag ytterligare förstärktes. De två »statsbärande» partiernas snabba intrång i den statliga administrationen sågs som en ytterligare utvidgning av partiernas kontrollfär.<sup>21</sup>

Det vore naturligtvis felaktigt att förneka att det skett en snabb och genomgripande partipolitiserings av s.g.s. hela sam-

hällsapparaten under de senaste tio åren. Det bör emellertid enligt min mening betonas att det parallellt med denna utveckling inträffat andra förskjutningar inom den statliga beslutsstrukturen vilka gör det mindre befogat att se de ledande politiska partierna som den viktigaste beslutsaren och källan till samhällsliga beslut. Jag vill m.a.o. hävda att partipolitiseringsen på gr. av andra utvecklingar förblivit i den mening ytlig att den inte kunnat tillförsäkra de »rena» politikerna den behövliga potentialen till beslutsinitiativ.

Den första av de förskjutningar jag avser har att göra med den administrativa utvecklingen. Man kunde här tala om två intimt sammanhängande utvecklingsdrag, vilka båda varit viktiga orsaker till förskjutningen: den *administrativa expansionen* och *aktiveringen av förvaltningen*. Med det första begreppet avser jag dels den rent kvantitativa tillväxten (omkostnader, antal tjänstemän och organ etc.) av förvaltningen, som ju är allmänt känd. Som ett enkelt men belysande exempel på detta kan nämnas, att det enligt *Krister Ståhlberg* under åren 1960—74 grundades 24 nya centrala ämbetsverk och 16 ministerieavdelningar.<sup>22</sup> Dels kan vi emellertid även tala om en kvalitativ förändring inom den administrativa sektorn, varmed jag avser nya arbetsuppgifter, -metoder och -områden som tillkommit under de senaste ca tio åren. Ett mycket markant drag är givetvis *teknokratiseringen* av förvaltningen, som intimt sammanhänger med den enormt ökade *planeringsaktiviteten* inom förvaltningen: den första ekonomiplaneringsomgången för hela statsförvaltningen genomfördes 1967, och ungefär samtidigt tillkom de första sektoriella planeringssystemen, vilka inbegriper även den regionala och den lokala nivån och har därigenom blivit mycket omfattande.

Dessa sektorplaner har snabbt vuxit i antal och accentuerat behovet av samordnande planering: f.n. sköts denna koordinering av planeringsavdelningen vid statsrådets kansli, i vilket den tidigare riksplaneringsbyrån inkorporerats.<sup>23</sup> Övergången till ett system med långtidsplanering på olika samhällssektorer har inneburit en klar maktförskjutning från politiker till förvaltning: förutom att den starkt ökat komplexiteten av förvaltningen, något som i och för sig är ägnat att göra de administrativa aktiviteterna svårare att kontrollera och överblicka, har de faktiska konkreta policy-besluten alltmer glidit över till förvaltningen. Ett uttryck för detta är lagstiftningens förändrade karaktär: under de senaste tio—tolv åren har *utvecklings- och ramlagarna* fått en central ställning inom den finländska lagstiftningen. Dessa lagar definierar vanligen de allmänna principiella, strukturella och eventuellt även tidsmässiga och ekonomiska ramarna för övergången till ett nytt system på någon sektor, men lämnar det konkreta innehållet, dvs. de specifika policier som skall verkställas inom ramen för lagen, till ett senare beslutsskede. Heiskanen poängterar att detta lyft fram de administrativa organen, enkannerligen planeringsmyndigheterna, som de centrala policyskapande aktörerna. Som ett resultat av utvecklingen ser han en beslutsprocess som klart strider mot den demokratiska idealprocessen: *reformer anhängiggörs av tjänstemännen, stadfästs genom statsrådets principbeslut och förverkligas inom ramen för utvecklings- och ramlagar samt sektorplaner.*<sup>24</sup>

Med *aktiveringen av förvaltningen* menas här en förändrad syn från de administrativa organens sida på deras position i det statliga beslutsfattandet. Jag menar i anslutning till bl.a. Heiskanen och Ståhlberg att förvaltningstjänstemännen i



allt högre grad betraktar sig som en legitim påverkningsgrupp i samhällspolitiken i stället för den traditionella uppfattningen, enligt vilken de skall vara »lydiga redskap i politikernas händer».<sup>25</sup> Orsakerna till en dylik utveckling kan vara av olika karaktär: som sådana har nämnts bl.a. den »styrningsideologi» som hela samhällsplaneringen ytterst bygger på och som genom bl.a. planeringstjänstemännens utbildning torde ha färgat deras tänkande rätt kraftigt, och vidare organisationella och sektoriella egenintressen som förvaltningsenheter och -tjänstemän söker befärma genom att aktivt delta i det politiska beslutsfattandet.<sup>26</sup> Som en intressant tolkning framstår ytterligare Heiskanens påpekande, att samhällsplaneringen i synnerhet under senare hälften av 1960-talet sågs som en »neutraliserande» faktor mellan de två ledande regeringspartierna, som ju företrädde rätt oförenliga ståndpunkter på en del viktiga områden. För att möjliggöra regeringssamarbetet överläts därför initiativet på dessa »svåra» områden mer eller mindre medvetet på de administrativa organen, som sedan i skydd av den

neutralt och vetenskapligt klingande planeringsjargongen kunde träffa de viktiga avgörandena.<sup>27</sup> Göran Djupsund har emellertid undersökt ett annat uttryck för förvaltningstjänstemännens ökade aktivitet som initiativtagare. Han har nämligen klartlagt statstjänstemännens ställning i fyra politiska partiers (SDP, CP, Saml. och SFP) sido-organ. Han uppdelar sido-organen i C-organ, dvs. organ som bereder partiets ståndpunkter i »frågor som med tanke på den samhälleliga värdefördelningen reglerar fördelningen av centrala och/eller flera värden», och B-organ, som bereder »mer begränsade frågor».<sup>28</sup> Då författaren jämför den centrala statsförvaltningens representation i de fyra partiernas sido-organ med två andra viktiga aktörskategorier, kommer han till följande resultat.<sup>29</sup>

Ett konstaterande som utan vidare torde kunna göras på basen av tabellen är att SDP och CP befinner sig i särklass vad beträffar såväl partiernas grad av »byråkratisering» som den hastighet med vilken denna utveckling framskrider. Djupsund tolkar detta så att ett parti bör ha både

**Tabell 1. Förändringar i vissa centrala aktörers representation i partiernas sido-organ 1969—1974 enl. Djupsund. (x=medeltalet för perioden 1969—1974 eller de år för vilka vi för respektive parti har uppgifter).**

C-organ	SDP			CP			SFP			Saml.		
	x	-74	74-x	x	-74	74-x	x	-74	74-x	x	-74	74-x
riksdagsmännen	11,7	13,3	1,6	12,7	13,2	0,5	16,6	16,2	-0,4	11,6	15,2	3,6
centrala statsförvaltningen	25,4	43,3	17,9	22,9	47,4	24,5	3,2	—	-3,2	6,9	9,1	2,2
näringslivet	7,2	7,8	0,6	4,2	—	-4,2	18,7	21,6	2,9	18,9	21,6	2,7
sammanlagt	44,3	64,4	20,1	39,8	60,6	26,8	38,5	37,8	-0,7	37,4	47,0	9,6
B-organ												
riksdagsmännen	19,3	18,2	-1,1	14,8	7,3	-7,5	7,5	7,7	0,2	19,7	18,5	-1,2
centrala statsförvaltningen	22,7	36,4	13,7	23,2	41,5	18,3	3,4	3,9	0,5	11,8	11,1	-0,7
näringslivet	4,4	4,5	0,1	1,6	—	-1,6	13,0	7,7	-5,3	3,9	3,7	-0,2
sammanlagt	46,4	59,1	12,7	39,6	48,8	9,2	23,9	19,3	-4,6	35,4	33,3	-2,1

en stark riksdagsposition och ett kontinuerligt regeringsengagemang för att kunna (a) placera sina medlemmar i statsförvaltningen och/eller (b) framstå som en intressant arena för statstjänstemän. När han övergår till att granska hurvida de två ledande partierna företrädesvis gjort (a) eller (b), finner han att ca 80 % av tjänstemännen i SDP:s sido-organ deltagit i partiets verksamhet redan innan de fått sina tjänster i förvaltningen, medan motsvarande siffra för Centerpartiets del var klart under 50 % (1974).<sup>30</sup> Centerpartiet har m.a.o. faktiskt framstått som en arena för den aktiverade förvaltningen, medan medlemsstrukturen i SDP:s sido-organ främst återspeglar partiets roll som en »politiserande» kraft. Djupsund påpekar emellertid att det ej är särskilt meningsfyllt att betona denna distinktion eftersom maktförskjutningen till statstjänstemännens favör varit mycket markant och därigenom blockerat vägen för andra grupper, och eftersom han anser att konsekvenserna av denna förskjutning åtminstone på längre sikt torde vara desamma oberoende av om utvecklingen följt den förra eller den senare vägen. Förvaltningen har sowieso skapat sig en plattform inom partiväsendet; utifrån den kan initiativ med en stark byråkratisk bias göras utan att den »normala demokratiska» artikuleringsprocessen formellt behöver förbigås.<sup>31</sup>

Jag har ovan anfört några exempel på utvecklingar som gjort att förvaltningens ställning även som en arena för policy-initiering starkt framhävt — utanför vår intressefokusering har här blivit förvaltningens centrala position under de egentliga berednings- och verkställighetsskedena, under vilka dess inflytande på utfallet av policies ju befunnits vara mycket starkt. Att vi här framhållit att partipolitiseringsen inom förvaltningen inte endast motvägts av vissa andra utvecklingar utan

också i sig själv innehåller element som inneburit ett avtrubbat politikerinflytande på förvaltningen, kan måhända te sig något märkligt. Utgår man — som jag här gjort — från att förvaltningen utgör en speciell aktörstyp i det politiska skeendet med administrativa egenintressen, vissa »ideologiska» särdrag etc., ter sig vår tolkning emellertid mer plausibel.

De ovan nämnda utvecklingsdragen ligger i linje med de allmänna omdömen citerat av Braunthal ovan uttryckte. Det finns emellertid även andra utvecklingsdrag som förefaller ha skapat nya arenor för beslutsinitiativ i vårt land. Ett av dem är otvivelaktigt den ökade *korporativiseringen*. Härmed avses i detta sammanhang närmast arbetsmarknadsorganisationernas ökade inflytande i den politiska beslutsprocessens olika skeden. Att viktiga beslutsinitiativ kan härstamma från denna arena framgår kanske allra tydligast om vi ser på karaktären av de inkomstpolitiska uppgörelserna i vårt land under de senaste tio åren. Dessa uppgörelser, av vilka den första var det s.k. Liinamaa I-avtalet 1968, har förutom den egentliga lönepolitiken och den därmed allt intimare förbundna prispolitiken tenderat att omfatta ett allt bredare spektrum av policy-områden, där man dels uppskisserat allmänna riktlinjer för lagstiftningen, men dels även presenterat detaljerade konkreta åtgärdsförslag. Som exempel på dessa förslag kan nämnas bl.a. det s.k. sociala paketet i Liinamaa I, förbättrandet av hyresgästernas uppsägningskydd i Liinamaa II, justeringen av semesterlagen i det s.k. UKK-avtalet (1970) samt de talrika socialpolitiska, i synnerhet familjepolitiska åtgärderna i 1974 års Lindblom-avtal, som kanske representerar en sorts kulmen på de hittillsvarande uppgörelserna. 1970-talets första 2 år markerade även i ett annat avseende en viktig ny fas i korporativise-

ringsutvecklingen: den inkomstpolitiska mekanismen fick en officiell prägel som en del av statsapparaten då den *inkomstpolitiska tjänstemannens ämbete år 1971* inrättades vid statsrådets kansli och då den *inkomstpolitiska byrån* samt inkomstpolitiska *informationskommissionen* grundades följande år. Dessa organ, vars tillkomst kan ses som ett direkt resultat av den av Liinamaa ledda inkomstpolitiska kommitténs arbete, utgör *direkta, permanenta och officiella kanaler genom vilka arbetsmarknadsparterna kan få sina röster hörda i det statliga beslutsfattandet*.<sup>32</sup> Det finns emellertid även andra kanaler arbetsmarknadsorganisationerna kan utnyttja, och dessa kanaler är inte direkt anknutna till de inkomstpolitiska uppgörelserna. Av dessa ter sig arbetsmarknadsparternas etablerade *position inom kommittéväsendet* i detta sammanhang betydelsefull. Innan vi går att granska arbetsmarknadsparternas roll på detta område, bör vi emellertid påminna oss om den allmänna utveckling som ägt rum inom kommittéväsendet sedan början av 1960-talet och som tydligt ändrat dess position i den statliga beslutsprocessen på ett väsentligt sätt. Kommittéväsendet har nämligen upplevt en mycket stark tillväxt, dock så att det är de *permanenta kommittéernas* antal som stigit, medan antalet tillfälliga kommittéer hållit sig relativt konstant. Enligt en undersökning av Ståhlberg kan följande tabell uppställas över utvecklingen 1960—74.<sup>33</sup>

**Tabell 2. Antalet permanenta och tillfälliga kommittéer under åren 1960—74 enl. Ståhlberg.**

Typ av kommitté:	1960	1965	1970	1974
Tillfälliga	254	240	253	218
Permanent	74	257	273	347
Totalt	328	497	526	565

På basen av tabellen kunde man med skäl tala om en omvandling av kommittéväsendet till en permanent beståndsdel av statsförvaltningen. Det är givetvis vanskligt att uttala sig om de permanenta kommittéernas möjligheter till direkta policy-initiativ; hursomhelst har deras funktion som ett forum för intresserepresentation starkt accentuerats. Som ett viktigt motiv bakom tillsättandet av kommittéer ser *Esko Pennanen* följaktligen »en strävan att i ett tidigt skede få reda på intressegruppernas ståndpunkter och sammanjämka dem samt en strävan att få intressegrupper delansvariga för besluten, varigenom man anser förverkligandet av dem underlättas». <sup>34</sup> Denna strävan kommer rätt tydligt fram då vi ser på vilka grupper som åren 1960—74 var representerade i viktiga kommittéer, dvs. »kommittéer som hade till uppgift att framställa förslag till beslut som väsentligt påverkas fördelningen av goder mellan samhällsgrupper». <sup>35</sup>

Ovanstående uppgifter är givetvis allmänna till sin karaktär och tillåter i och för sig inga slutsatser om kommittéernas, och därigenom intresserepresentanternas möjligheter till självständiga policy-initiativ. Intresserepresentationens ökade andel av medlemsskapen kommer hursomhelst fram i tabellen. Bedömningen av kommittéernas inflytande i beslutsprocessernas olika skeden försvåras speciellt av att deras uppgifter ofta formulerats så vagt att de kan tillåta många olika slag av aktiviteter: de viktiga kommittéerna brukar ju oftast karaktäriseras som »biträdande», »förberedande», »rådgivande» osv. organ. <sup>36</sup> Egentliga initiativtagande befogenheter ges de givetvis formellt inte, med dock torde det vara rätt känt att många kommittéer (t.ex. Ekonomiska rådet) i hög grad sysselsätter sig med policy-förslag av olika typer. De två viktiga omständigheter som vi här antydningssvis diskuterat och som

Tabell 3. Grupper som enl. Ståhlberg var representerade i viktiga kommittéer åren 1960—74 (%).

	1960	1965	1970	1974
Tjänstemän	50	45	37	38
Intresse- och politiska representanter	13	29	22	50
Riksdagsmän	31	—	29	5
Övriga	6	26	10	7
	100 (n = 16)	100 (n = 38)	100 (n = 32)	100 (n = 40)

torde kunna tillmätas ett visst indikativt värde ur vårt perspektiv är i varje fall: 1) kommittéväsandets permanenta integre-ring i statsapparaten och 2) intresseorganisationernas förstärkta position inom kommittéerna.

Ytterligare en kanal för det korporativa inflytandet utgörs av den *representation de fått i ledningen för endel centrala ämbetsverk*. De centrala arbetsmarknadsorganisationernas representation vid bl.a. näringsstyrelsens utökade session och arbetsskyddsstyrelsens kollegium har sålunda stadfästs lagstiftningsvägen. Intressegruppernas representation torde dock vara vanligast vid sådana ämbetsverk som utför arbete av vetenskaplig karaktär eller bedriver affärsverksamhet; exempel på dessa kunde vara statens anskaffningscentral och olika statliga forskningsanstalter. Beträffande förändringar i denna representation över tiden, pekar de njudda empiriska uppgifter som finns att tillgå på en rätt stadig utvidgning av det korporativa deltagandet.<sup>37</sup> I ljuset av att de politiska partierna — åtminstone att döma av den uppmärksamhet deras tidningspress ägnat åt denna del av statsförvaltningen — enligt *Harri Haikos* undersökning inte sett de centrala ämbetsverken som ett särskilt viktigt kraftcentrum i

samhällspolitiken, framstår dessa korporativa landvinningar som ännu mera intressanta.<sup>38</sup>

Vi har ovan granskat endel utvecklingsdrag som tyder på att arbetsmarknadsorganisationerna av flera orsaker och på flera olika sätt börjat framstå som en viktig arena varifrån betydelsefulla policy-initiativ ofta kan härstamma. Då jag nu vill åberopa dessa utvecklingsdrag till stöd för antagandet att detta inneburit ett försvagat regerings- och politikerinflytande, står jag inför samma dilemma som ovan i fråga om den administrativa sektorn: partier och intresseorganisationer är så oskiljaktigt sammanvävda att meningsfyllda gränsdragningar mellan de två aktörstyperna blir hart när omöjliga. Utgående från att organisationernas medlemskår och policy-mässiga intresseinriktning är klart snävare än partiernas kan dock korporativiseringen i synnerhet på lite längre sikt ses som ett ur partiernas synvinkel problematiskt fenomen. Det extremaste exemplet på intresseorganisationernas »snävhet» torde utgöras av det mäktiga AFC:s (STK) medlemskår som uppgår till blott några tusen medlemmar, men även SDP:s och centerpartiets återkommande konflikter med sina »respektive» arbetsmarknadsorganisationer tyder på problem av ovan antytt slag.<sup>39</sup>

Även om statsvetarnas intresse för den specifika policy-initierings- och anhängiggörande-problematiken 'än så länge åtminstone explicit varit rätt ringa, kan vi säga att de två ovan berörda problemområdena, byråkratiseringen och korporativiseringen av det politiska beslutsfattandet, i snabb takt vunnit terräng som forskningsobjekt inom finländsk politologi. En mera nyanserad och helhetsbetonal bild av dessa krafters betydelse även i beslutsprocessernas tidigare skeden står därför förmodligen att finna som resultat av empirisk forskning redan om några år.<sup>40</sup> Det torde dessvärre inte kunna sägas om den tredje »arena» jag avslutningsvis ämnar kasta fram och i all korthet kommentera, närmast i hopp att ytterligare kunna utvidga problemperspektivet: jag avser *republikens presidents förändrade ställning* i landets politiska styrning i synnerhet under senare hälften av efterkrigstiden.

Debatten om presidentens ställning och ökade makt har speciellt sedan slutet av 1960-talet varit mycket livlig i vårt land, men vetenskapliga undersökningar kring detta tema lyser fortfarande med sin frånvaro. En orsak till detta är givetvis att det rör sig om ett ytterst brännbart ämne, en annan att empiriska belägg för maktförskjutningen förmodligen är mycket svåra att frambringa. Alltnog förefaller det finnas rätt stor enighet om vissa centrala utvecklingdrag; sålunda torde ingen förneka att 1) presidentmakten i en mer »abstrakt» bsmärkelse ökat i vårt land och 2) att presidenten själv visat en ökad benägenhet att delta och ingripa i det politiska skeendet.<sup>41</sup> Några kvantitativa eller kvalitativa bedömningar av hur detta påverkat det politiska beslutsfattandet och dess konsekvenser har jag emellertid inte kunnat finna i litteraturen, för att inte tala om den betydelse det eventuellt haft för de egentliga policy-processerna och det sätt varpå

de anhängiggörs. Nu föreställer jag mig inte på allvar att presidenten eller presidentmakten som policy-källa kan mäta sig till exempel med de två ovan behandlade arenorna, men jag vill likväl framhålla att utvecklingen lyft fram presidentämbetet som just den typ av arena som framgångsrik policy-initiering enligt vårt resonemang förutsätter. Diskussionen nedan bygger i brist på empiriska forskningsresultat på ett par debattinlägg jag funnit intressanta och tankeväckande.

De två ovannämnda påpekandena, det »abstrakta» och det mer »konkreta», kunde jämföras med de två slag av presidentinflytande Krister Ståhlberg talar om i ett inlägg i *Finsk Tidskrift*. Han polemiserar mot uppfattningen att presidenten — eftersom han ytterst sällan direkt formellt gått mot statsrådets vilja — inte utvidgat sin maktsfär, och introducerar presidentens *informella* och *indirekta inflytande* som de viktigaste kanaler via vilka utvidgningen skett. Det indirekta inflytandet innebär enligt författaren en mycket abstrakt form av maktutövning, då politiker och andra beslutsfattare i ökad utsträckning tenderar att anpassa besluten och åtgärderna till presidentens *förmenta* åsikter.<sup>42</sup> Detta poängteras även av *Veli Merikoski*, som ser presidentens allt centralare ställning i regeringsbildningen samt utnämningsfrågorna som en orsak till utvecklingen.<sup>43</sup> I detta sammanhang är vi emellertid mera intresserade av det mer konkreta informella inflytandet, eftersom det innebär någon form av engagemang från presidentens egen sida. Heiskanen konstaterade redan i slutet av 1960-talet, att presidentens roll som initiativtagare i statsrådet, något som ju enligt statsförfattningspraxis avsetts för undantagsfall, aktiverats under Urho Kekkonens presidenttid.<sup>44</sup> Dock förefaller det som om den-

nå mer »synliga» form av initiativtagande skulle vara mindre betydelsefull än endel andra kanaler, vars betydelse t.ex. statsförfattningen omöjligt kunnat förutse. Vi har nämligen kunnat iaktta hur ofta presidentens åsikt om något speciellt samhällsproblem, när den helt utan användande av de officiella beslutskanalerna kommit till regeringens kännedom, snabbt lett till åtgärder som motsvarar den av statsöverhuvudet framförda synen. Dessa åsikter kan ha framförts i samband med informella personliga möten, brev- eller telefonkontakter eller till exempel i ett tal i offentligheten. På grund av presidentens personliga egenskaper och det utrikespolitikens primat som kännetecknat vårt politiska liv efter andra världskriget har presidentämbetet motvägt den försvagning som det övriga politiska systemet främst på gr. av den partipolitiska splittringen lidit av. Presidenten kan således sägas ha blivit samma sorts »neuraliserande kraft» mellan de ledande partierna som planeringstänkandet ovan konstaterades ha utgjort.<sup>45</sup> Statsöverhuvudet arbetar dock självfallet inte i ett vakuum: att kunna rikta hans uppmärksamhet till vissa frågor och påverka hans åsikt i en önskad riktning kan ha blivit ett effektivt sätt att åstadkomma förändringar och reformer på olika områden, dvs. anhängiggöra beslutsprocesser. I denna mening har presidenten alltså börjat framstå som en beslutsarena i just den bemärkelse Cobb et alia använder arena-begreppet. Lika klart är det dock att »tillträdet» till denna arena inte är vem som helst förunnat, utan kan vara ägnat att framkalla skevheter i beslutsprocesserna — detta dock förutsatt att vi uppställer någon form av responsivitet- eller medinflytandemodell som ett eftersträvansvärt ideal för de politiska processerna.<sup>46</sup>

#### 4. Avslutande kommentarer

Att vi har belyst ett rätt snävt problemområde med mycket allmänna teoretiska resonemang och empiriska indicier är ett intryck läsaren säkert fått vid genomläsandet av denna uppsats. Frågan om policy-källor eller anhängiggörande av policy-processer synes ju att ha att göra med en ganska begränsad del av den politiska beslutsprocessen, medan både »teori»- och »empiridelen» av detta papper rörde sig på en rätt allmän nivå. Vi har emellertid utgått från att initieringsskedet utgör ett helt centralt moment i denna process, eftersom det är just då som, för att tala med *E. E. Schattschneider*, »some issues are organized into policies while others are organized out».<sup>47</sup> Vilka typer av beslutsarenor som är framträdande i ett samhälle bestämmer då vilken form av »mobilization of bias»<sup>48</sup> som är förhärskande i samhället. Det är min uppfattning att de tre arenor vi diskuterade i uppsatsens empiriska del utgör källor till betydelsefulla skevheter i de processer varigenom policies i dagens Finland formuleras och tillkommer.

#### NOTER:

<sup>1</sup> För detaljerade uppgifter ang. detta projekt se Lauri Karvonen: *Diffusionsfenomenet mellan stater — problemområden och några fall*, Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Serie A: 118, Åbo 1977, RESPO/3; Lauri Karvonen: »Fem år efter Sverige» — *innovationer i finländsk samhällspolitik*, Medd. från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Serie B: 60, Åbo 1977, RESPO/6 samt Lauri Karvonen: *Om förutsättningarna för internationell policydiffusion*, Åbo 1978 (i tryck), RESPO/12.

<sup>2</sup> Jack L. Walker: *The Diffusion of Innovations among the American States*, *American Political Science Review* 63 (Sept. 1969) ss. 880—899. Se äv. Roger W. Cobb — Charles D.

Elder: The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory, *The Journal of Politics*, 1971, nr 4, ss. 895—905.

<sup>3</sup> Jfr. Ilkka Heiskanen: *Valtioneuvoston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä*, Helsingfors 1969, ss. 27—28.

<sup>4</sup> Walker, *op.cit.*, ss. 880—881.

<sup>5</sup> För ett imponerande bidrag där detta teoretiska spörsmål diskuteras ur det utrikespolitiska beslutsfattandets perspektiv, se Graham T. Allison — Morton H. Halperin: *Bureaucratic Politics. A Paradigm and Some Policy Implications*, Supplementary to *World Politics*, 1972.

<sup>6</sup> David Easton: *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965, ss. 27, 55—56, 87—97.

<sup>7</sup> Dag Anckar: *Partistrukturer, arenabyggnad och lagstiftning i Finland 1950—1975. Två projekt och en föreställningsram*, Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A:120, Åbo 1977, RESPO/4, ss. 1—12.

<sup>8</sup> Cobb — Elder, *op.cit.*

<sup>9</sup> *Ibid.*, ss. 905—910. FKP:s ekonomisk-politiska linje och de konstitutionellas utrikespolitik torde erbjuda exempel på issues som inte har någon erkänd position på den systemiska arenan i Finland.

<sup>10</sup> Cobb — Elder, *op.cit.*, s. 906.

<sup>11</sup> *Ibid.* Jfr. äv. Lauri Karvonen: *Mellanstatlig intervention: teori-inventering, modellbygge och en tillämpning*, Åbo 1977, ss. 93—103.

<sup>12</sup> Cobb — Elder, *op.cit.*, ss. 907—908.

<sup>13</sup> Roger W. Cobb — Jennie Keith-Ross — Marc Howard Ross: *Agenda-Building as a Comparative Political Process*, *American Political Science Review* 1/1976, ss. 126—138.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*, s. 137.

<sup>16</sup> Jfr. Charles E. Lindblom: *Den politiska beslutsprocessen*, Stockholm 1972, ss. 28—30.

<sup>17</sup> Gerard Braunthal: *The West German Legislative Process. A Case Study of Two Transportation Bills*, London 1972, ss. 34, 81.

<sup>18</sup> Jfr. Ilkka Heiskanen: *Yhteiskunnan automaattiset mekanismit ja poliittiset prosessit yksilö- ja ryhmätasoisien tarpeitten tyydytyksen säätelyssä*, Turun yliopiston valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja C:20, Åbo 1972, ss. 24—25.

<sup>19</sup> Jaakko Nousiainen: *Eduskunta aloitevalan käyttäjänä*, Helsingfors 1961, ss. 163—166.

<sup>20</sup> Heiskanen, *op.cit.* 1969, ss. 27—29.

<sup>21</sup> Ett uttryck för denna syn är Veli Merikoski: *Hallinnon politisoituminen*, Borgå 1968. För faktauppgifter om utvecklingen, se Ilkka Heiskanen: *Julkisen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen*, Helsingfors 1977, ss. 245—253.

<sup>22</sup> Krister Ståhlberg: *Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen åren 1960—75*, Helsingfors 1976, s. 46.

<sup>23</sup> *Ibid.*, ss. 55—68.

<sup>24</sup> Heiskanen, *op.cit.* 1977, ss. 105—107, 165—169.

<sup>25</sup> Krister Ståhlberg: *Samhällsskick och självständighet*, *Finsk Tidskrift* 1/1978.

<sup>26</sup> Heiskanen, *op.cit.* 1977, ss. 44—48, 165—166. Ståhlberg, *op.cit.* 1976, ss. 144—148, 153—157.

<sup>27</sup> Heiskanen, *op.cit.* 1977, ss. 72—73.

<sup>28</sup> Göran Djupsund: *Förvaltning, intressgrupper och partier: interaktion, representation och plattform*, Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A:117, RESPO/2, ss. 28—29.

<sup>29</sup> *Ibid.*, s. 56.

<sup>30</sup> *Ibid.*, ss. 65—67.

<sup>31</sup> *Ibid.*, ss. 67—68.

<sup>32</sup> Tandem: *Demokratian rajat ja rakenteet*, Juva 1977, ss. 425—426. Ang. UKK-avtalet se *Nordisk kontakt* 16/1970, s. 983.

<sup>33</sup> Krister Ståhlberg: *Kommittéväsendet i den statliga beslutsprocessen*, Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. B:52, Åbo 1976, s. 54.

<sup>34</sup> Esko Pennanen: *Komiteoiden käyttö valtiosäätöhallinnossa*, *R-muistio* 4/1973, s. 55.

<sup>35</sup> Ståhlberg, *op.cit.* 1976 Helsingfors, s. 79.

<sup>36</sup> Jfr. t.ex. *Suomen komitealaitos*, Helsingfors 1976, där man även ger en förteckning över de specialkommittéer som tilldelats någon form av formella beslutsfunktioner, ss. 92—94.

<sup>37</sup> Tandem, *op.cit.*, s. 461 jämte Ståhlberg, *op.cit.* 1976 Helsingfors, ss. 74—75.

<sup>38</sup> Harri Haiko: *Keskusvirastot — puolueiden kyntämätön sarka*, *Hallinto* 5/1974, ss. 10—22.

<sup>39</sup> Jfr. Tandem, *op.cit.*, s. 463.

<sup>40</sup> Som exempel på denna forskning kan nämnas det elevprojekt vid Statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi där man undersöker samhällsplaneringen med särskild vikt vid den statliga femårsplaneringen; korporativismen åter utreds i ett projekt vid Åbo universitet under PD Voitto Helanders ledning.

<sup>41</sup> Jfr. t.ex. Dag Anckar: Presidentmakt och parlamentarism i Finland, *Finsk Tidskrift* 8—9/1976, ss. 597—598.

<sup>42</sup> Ståhlberg, *op.cit.* 1978.

<sup>43</sup> Veli Merikoski: Presidentinvalta contra kansanvalta, *Kanava* 1/1977, s. 7.

<sup>44</sup> Heiskanen, *op.cit.* 1969, ss. 28—29.

<sup>45</sup> Jfr. Ståhlberg, *op.cit.* 1978.

<sup>46</sup> Jag tänker närmast på den typ av idealföreställning som diskuteras i: Dag Anckar: *Lagstiftning, transformation, responsivitet*, Åbo 1977, RESPO/1.

<sup>47</sup> E. E. Schattschneider: *The Semi-Sovereign People*, New York 1960, s. 71.

<sup>48</sup> *Ibid.*