

Omlokalisering — en kamp mot väderkvarnar?

GUY-ERIK ISAKSSON

ABSTRACT

Relocation — A Fight
Against Windmills?

Relocation in public administration can be seen as an exceptionally pure example of a redistributive policy as an unusually large number of strong interests are affected. Decision-making therefore involves many participants of varying kinds. This article is a summary of a study concerning relocation in public administration, especially in Finland but also in Sweden and Norway. Despite extensive plans, however, authoritative decisions were made only in Sweden. The main focus of the study was on Finland. However, the Finnish case was placed in a comparative perspective: Why could decisions be made — and implemented — in Sweden but not in the other two countries? The comparison showed that Sweden receives more favourable values than the other countries on nearly every comparative dimension. Sweden deviates above all in that the political decision-making process — especially the government's position in the process — is markedly stable and continuous.

Inledning

Omlokalisering kan ses som en begränsad och speciell typ av policy inom det regionalpolitiska området. Den utgör ett medel bland många andra vilkas syfte är att utjämna regionala skillnader genom en rumslig omfördelning av existerande goder. För omlokaliseringens del består dessa goder av befattningar och verk inom den statliga centralförvaltningen. Omlokalisering kan alltså betecknas som ett renodlat exempel på en omfördelning policy (Fry-Winters 1970).

Kännetecknande för denna policy är dessutom att den berör ovanligt många och starka etablerade intressen. Beslutsfattandet kommer därför att involvera många aktörer av mycket varierande natur; politiska partier, byråkratin, intresseorganisationer samt olika regionala organ.

Omlokalisering i större omfattning är inte aktuell idag. Under 60-talet och framförallt i början av 70-talet var situationen dock en annan. Då initierades reformförsök vilka syftade till en kännbar omlokalisering av statliga verk från huvudstadsregionen till övriga delar av landet. Detsamma var fallet bla i

Sverige och Norge. Utfallet av reformstävandena blev däremot mycket olika i de olika länderna. I Sverige fattades — kort sagt — auktoritativa beslut rörande omfattande omlokaliseringar av statliga verk. Dessa beslut har även implementerats. I Norge fattades mycket begränsade beslut om omlokalisering. I Finland har dylika beslut på det hela taget inte fattats (Hadenius mfl 1984, Sætren 1983).

Omlokalisering kan inte hänföras till regionalpolitikens kärnområden. Den förefaller att ha intagit en säregen och lösryckt position i det regionalpolitiska helhetssammanhanget. I början av 60-talet var motiven för omlokalisering inte ens primärt regionalpolitiska. I Finland föreslogs omlokalisering utgående från ekonomiska och befolkningspolitiska motiv. Omlokalisering förväntades ha en stimulerande effekt på näringslivet på mottagarorterna samtidigt som nackdelarna med en snabb befolkningsstillväxt i huvudstadsregionen motverkades (Kom.bet. 1962:55). I Sverige lanserades omlokalisering i början av 60-talet främst av statsfinansiella motiv.

Från slutet av 60-talet kopplades omlokalisering till de då uppställda allmänna regionalpolitiska målen. Omlokalisering karakteriserades som ett

direkt medel som kunde bidra till en utveckling mot större regional balans på ett nationellt plan. Omlokalisering hade därmed — om ock löst — integrerats i den expanderande regionalpolitiska medelarsenalen (Kom.bet. 1973:68, SOU 1970:29).

Inom ramen för ett nyligen avslutat projekt — som utmynnade i en doktorsavhandling — intresserade vi oss för *beslutsfattandet* kring omlokalisering av statliga verk (Isaksson, Guy-Erik: Resultatlös omlokalisering, Åbo Akademis Förlag, Åbo 1989). Det övergripande syftet med undersökningen var att genom en beskrivning och analys av beslutsfattandet kring omlokalisering kunna förstå beslutsutfallet, vilket alltså för Finlands del innebar att auktoritativa beslut i frågan inte fattades eller åtminstone inte verkställdes.

Det huvudsakliga intresset fokuserades på beslutsfattandet i Finland. Därutöver företogs en *nordisk komparation* inom ramen för vilken motsvarande beslutsprocesser i Norge och Sverige jämfördes med fallet Finland. Tack vare betydande tidsmässiga och innehållsliga likheter i dessa beslutsprocesser var utgångspunkterna för en nordisk komparation av denna policy goda.

Teoretiska perspektiv

Offentligt beslutsfattande kan beskrivas och analyseras utgående från olika perspektiv och modeller. I den aktuella undersökningen togs utgångspunkt i olika beslutsmodeller och de varierande egenskaper som dessa tillmäter beslutsfattandet. Speciell uppmärksamhet fästes vid en kontrastering av den rationella beslutsmodellen mot den inkrementella beslutsmodellen. Dessa och andra beslutsmodeller har ofta utnyttjats i syfte att *karaktisera* beslutsfattandet, att finna dominanta drag i de beslutsprocesser som undersöks.

Den *rationella* beslutsmodellen ställer som bekant mycket stränga krav på olika aspekter av beslutsfattandet. Den förutsätter bla att enighet föreligger om målen, att makten och kontrollen är centraliserad, att beslutsprocessen är reglerad, att informationen är omfattande och systematisk samt att själva beslutet är en logisk konsekvens av ett värdemaximerande val (Pfeffer 1981, 31).

Den *inkrementella* beslutsmodellen utgår från att beslutsfattandet är politiskt till sin natur och följaktligen kännetecknas av egenskaper vilka brukar tillmätas politiskt beslutsfattande. Nyckelbegrepp i denna beslutsuppfattning är aktörer, intressen, konflikter, förhandlingar och kompromisser. Beslutsfattandet förväntas involvera flera aktörer vilka alla

driver sina egna mer eller mindre egoistiska intressen. Detta resulterar i sin tur i att konflikter lätt uppstår, konflikter vilka på något sätt måste lösas för att beslut överhuvudtaget skall kunna fattas (Ståhlberg 1975, Lindblom 1972).

Rationellt beslutsfattande i överensstämmelse med de stränga krav som denna beslutsuppfattning uppställer kan knappast förväntas förekomma i renodlad form i praktiken. Det oaktat förblir den rationella modellen viktig för *analytiska* ändamål emedan den hjälper oss att identifiera barriärer för rationalitet. Den hjälper oss att besvara frågan: Varför är det offentliga beslutsfattandet inte i större utsträckning en rationell process? (Dye 1978, 19—31).

Fallet Finland; två beslutsprocesser

Både i Finland, Norge och Sverige kan vi tala om två skilda beslutsprocesser kring omlokalisering. Den första utspann sig i alla tre länder på 60-talet, den andra huvudsakligen på 70-talet. För Finlands del uppvisar de två beslutsprocesserna väsentligt olika drag.

I fråga om *typ av politiska aktörer* kännetecknas den första beslutsprocessen av att alla centrala faser i processen initierades av borgerliga, i regel, majoritetsregeringar i vilka agrarförbundet (centerpartiet) ingick i samtliga. Riksdagens sammansättning vid dessa tider var dessutom klart borgerlig.

Den 1961 tillsatta kommittén hade i uppdrag att undersöka möjligheterna att flytta centrala ämbetsverk och därmed jämförbara inrättningar från Helsingfors till andra delar av landet samt att utreda vilka byggnadsprojekt som dylika åtgärder skulle förutsätta. Kommitténs enhälliga lagförslag innebar att sex statliga verk föreslogs omlokaliserade dels till Kuopio, dels till Jockis (Kom.bet. 1962:55).

I mars 1963 avlät *Karjalainens* borgerliga majoritetsregering en proposition (34/1963) som till innehållet var identisk med kommitténs förslag. Den drygt två år långa riksdagsbehandlingen komplicerades dock till den grad att *Virolainens* borgerliga majoritetsregering på sommaren 1965 återtog propositionen.

Regeringssammansättningarna under den andra beslutsprocessen uppvisar betydligt större variation än under den första beslutsprocessen. Detta är i och för sig naturligt mot bakgrund av att den senare processen sträckte sig över en avsevärt längre tidsperiod. För finska förhållanden ovanligt många olika regeringskombinationer finns representerade; både socialistisk och borgerlig minoritetsregering,

majoritetsregering av rent borgerlig respektive rödmyllefärg samt tjänstemannaregering. Centerpartiet satt med i alla dessa regeringar, med undantag för Paasios socialdemokratiska minoritetsregering. I motsats till den första beslutsprocessen var nu även vänsterpartierna, och framförallt socialdemokraterna, vanligen representerade i de aktuella regeringarna.

Paasios minoritetsregering tillsatte 1972 den parlamentariskt sammansatta *omlokaliseringskommittén* (hajasijoituskomitea). Kommittén hade i uppgift att bli utreda vilka statliga verk som kunde omlokaliseras och föreslå lämpliga lokaliseringssorter för dessa samt att utreda hur omlokalisering kunde främjas genom decentralisering av beslutanderätt (Kom.bet. 1973:68). Hälften av kommitténs medlemmar var riksdagsledamöter. Deras regionala hemvist låg i valkretsar i norra och mellersta Finland. Socialdemokraterna förefaller att ha varit starkt representerade i kommittén.

I två betänkanden presenterade kommittén ett omfattande förslag till omlokaliseringar. Totalt 30 statliga verk med ca 6.000 anställda föreslogs helt eller delvis omlokaliserade. Förslagen skulle enligt kommittén verkställas under slutet av 70-talet och början av 80-talet (Kom.bet 1974:47).

Tolv städer på olika håll i landet föreslogs som mottagarorter. Av dessa befinner sig fyra i södra Finland, fem i mellersta delarna av landet samt tre i norra Finland. I termer av antal anställda skulle enligt förslagen ungefär hälften av de ca 6.000 arbetsplatserna ha tillfallit de utvalda städerna i mellersta Finland, knappt 2.000 hade tillfallit norra Finland samt knappt 1.000 arbetsplatser hade tillfallit de utvalda städerna i södra Finland. Av de enskilda städerna kunde Uleåborg och Vasa räkna med de största tillskotten av arbetsplatser. Dessa orter — eller valkretsar — var även väl företrädna i kommittén.

Omlokaliseringskommittén gjorde sammantaget ett mycket omfattande utredningsarbete. Till sitt förfogande hade den fem heltidsanställda funktionärer, den hörde nästan 100 sakkunniga, den undersökte förutsättningarna för omlokalisering för 101 statliga verk och inrättningar och den besökte ungefär 20 orter. I anslutning till kommittéarbetet företogs dessutom flera rätt ambitiösa specialutredningar; tex attitydundersökning, kontaktundersökning, kommunikationsutredning samt sammanställning av remissutlåtanden.

På basen av dylika utredningar indelade kommittén de 101 verken i *tre* kategorier:

1) Institutioner som bör förbli i Helsingfors-

gionen.

2) Institutioner som kräver ytterligare utredning innan eventuella beslut om omlokalisering fattas.

3) Institutioner som kan, och bör, omlokaliseras.

Kommittén föreslog ytterligare att statsrådet skulle fatta ett *principbeslut* som innehöll ställningstaganden till omlokalisering, vilka verk som skall flyttas, lokaliseringssorter, tidtabell, verkställande organisation mm. Ett statsrådsbeslut fattades också i december 1974. Detta beslut innebar emellertid inget konkret ställningstagande till omlokalisering från regeringens sida. Beslutet är allmänt till sin natur och betonar delvis andra typer av åtgärder än de som var tongivande i kommitténs förslag.

Enligt regeringens beslut skulle de fortsatta åtgärderna vidtas i samarbete med ifrågavarande ministerier och berörda centralorganisationer. För dylika uppgifter beslöts slutligen att en *decentraliseringsbyrå* inrättas vid finansministeriets organisationsavdelning 1975, vilket även skedde. Finansministerposten innehades vid dessa tider för övrigt av centerpartiets dåvarande ordförande *Johannes Virolainen*.

Det stora engångsbeslutet rörande omlokalisering som kommittén av allt att döma enligt svensk modell hade i tankarna fattades aldrig. I stället kom den fortsatta beredningen av frågan att kännetecknas av de "små och staplande stegens" politik. Endast små bitar av den föreslagna reformhelheten bröts ut och blev föremål för ytterligare åtgärder.

År 1976 och 1977 fattade sålunda *Miettunens* (III) centerminoritetsregering (CP, SFP och LFP) beslut om att *nio* statliga verk bör uppgöra en *flyttningsplan* för sin egen del. De flesta av dessa verk har uppgjort en dylik plan. Andre finansminister i denna regering var *Jouko Loikkanen* (CP), som starkt engagerade sig i omlokaliseringsfrågan. Åren 1977 och 1979 intog riksdagen i statsbudgeten *anslag för planering* av flyttningen av *sex* av de ovan avsedda nio verken.

I november 1980 avlät *Koivistos* (II) majoritetsregering tre regeringspropositioner till riksdagen innebärande att *tre* statliga verk föreslogs omlokaliserade. Emedan dessa propositioner inte hann slutbehandlas före riksdagsvalet 1983 förföll dessa. I oktober 1983 avlät dock *Sorsas* (IV) majoritetsregering två propositioner enligt vilka *två* av de tidigare berörda tre verken på nytt föreslogs omlokaliserade. Ett verk, statens lantbrukskemiska anstalt, hade fallit ur bilden. Sommaren 1985 godkände riksdagen slutligen den ena propositionen enligt vilken statens frökontrollanstalt flyttas från Helsingfors till

Loimaa stad. Den andra propositionen — rörande vilt- och fiskeriforskningsinstitutet — förföll i och med riksdagsvalet 1987.

De senaste årens händelser i anslutning till omlokaliseringsfrågan uppvisar en hel del inkonsekventa och överraskande drag. I sitt regeringsprogram från 1983 konstaterade *Sorsas* (IV) regering bla att en kommitté skall tillsättas för att utreda decentralisering av förvaltningen samt att målet är att decentralisera uppgifter och kompetens i sådan utsträckning att man kan avstå från att omlokalisera hela verk.

En dylik kommitté tillsattes och den avgav sitt betänkande 1986 (Kom.bet 1986:12). Å andra sidan fattade statsrådet sommaren 1985 ett omfattande principbeslut om åtgärdsprogram för huvudstadsregionens särproblem. Åtgärdsprogrammet berör flera sektorer; utvecklandet av bostadsförhållandena, tomtfrågor, trafik, social- och hälsovård, utbildning samt regionförvaltning. En ytterligare komponent i programmet är förslag i syfte att begränsa tillväxten i huvudstadsregionen, främst ifråga om den offentliga förvaltningen. Och i det sammanhanget aktualiserades frågan om omlokalisering av statliga verk än en gång.

Statsrådets principbeslut från 1985 innebar alltså bla startskottet till den senaste fasen i behandlingen av omlokaliseringsfrågan. Utgångspunkterna för och ambitionerna med beredningen är nu emellertid väsentligt annorlunda än under tidigare decennier. Den regionala dimensionen i de planerade omlokaliseringarna har avsevärt begränsats. Nu är det i hög grad fråga om "interna" omplaceringar inom huvudstadsregionen — och Nyland. Huruvida denna omprioritering av reformambitionerna kan tolkas som ett beaktande av de lärdomar som tidigare reformförsök givit är svårt att bedöma.

Vad gäller riksdagsbehandlingen i anslutning till de två beslutsprocesserna är vår sammanfattande bedömning att vare sig partitillhörighet eller partiets ställning på den politiska arenan i sig var av större betydelse för enskilda riksdagsledamöters ställningstaganden till förslag till omlokalisering. Ifråga om enskilda beslutsdeltagares agerande förefaller det däremot att finnas ett övertygande samband mellan aktörens regionala hemvist och beslutsförslagens innehåll i regionalt avseende. Aktören tenderade mao att i första hand bedöma förslagen ur ett regionalt perspektiv; inställningen blev i hög grad beroende av huruvida och i vilken utsträckning beslutsförslagen innebar goder, eller förlust av goder, för den region aktören representerade.

En dylik slutsats kan dock inte betecknas som vare sig överraskande eller onaturlig. Den bör

snarare betecknas som en förväntad och naturlig konsekvens av två allmänna omständigheter; politikens natur och sakfrågans natur. Det politiska beslutssystemet på riksdagsnivå är uttryckligen konstruerat utgående från en föreställning om regional representation. Valkretsindelningen utgör en direkt garanti för att riksdagen har en regionalt baserad sammansättning i överensstämmelse med befolkningens regionala fördelning. Den regionala dimensionen är alltså inbyggd i själva systemet för val av riksdag. Ett riksdagsval handlar självfallet om vilken den politiska representationen blir inom de på förhand fastslagna regionala ramarna.

Den regionala dimensionen finns därför i princip företrädd i allt beslutsfattande på riksdagsplanet. Den kan emellertid vara latent eller manifest i konkreta beslutsituationer. I det förstnämnda fallet är den regionala dimensionen passiv, den är inte av central betydelse för beslutsfattandet. I det senare fallet aktiveras den och kommer i hög grad att prägla beslutsfattandet. Och det är sakfrågans natur som blir avgörande för i vilken utsträckning den regionala dimensionen aktiveras i en konkret beslutsituation.

Enligt vår mening är det rimligt att anta att den regionala dimensionen aktiveras och antar allt mera manifesta uttrycksformer ju mera regionalt omfördelade sakfrågan är till sin natur. Och omlokalisering av statliga verk utgör en mycket konkret och synlig form av regional omfördelningspolitik. Vinnande och förlorande både aktörer och regioner går lätt att identifiera. Och politiska aktörer vill inte förlora, däremot vill de bli omvalda i nästa val.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att den regionala identifikationen tenderar bli starkare än den partipolitiska identifikationen vid behandling av frågor som till sin natur är explicit regionalt omfördelade. Enligt den inbyggda principen om regional representation är detta tvärtom helt naturligt. Vem annan än regionens egna representanter kan förväntas försvara regionens intressen i denna typ av policy-frågor?

Vad innebär det här med tanke på beslutsföretsättningarna och beslutsfattandet rörande omlokalisering? Allmänt kan sägas att i stället för ett partis totala parlamentariska styrka blir snarare dess regionala sammansättning utslagsgivande för preferensstrukturen inom partiet. Både anhängare och motståndare måste härigenom förlita sig på mer eller mindre tillfälliga och huvudsakligen regionalt baserade koalitioner över partigränserna. Det är rimligt att anta att sannolikheten för komplikationer och överraskningar i beslutsfattandet härigenom

ökar samt att utfallet av beslutsprocesserna blir svårare att förutse.

En annan konsekvens blir att beslutsförslagets innehåll i regionalt avseende får central betydelse. En vinnande koalition förväntas vara svårare att uppbbringa kring ett regionalt sett snävt beslutsförslag som endast inrymmer få mottagararter. Ett beslutsförslag som däremot *samtidigt* utlovar statliga verk åt många regioner förväntas lättare samla en tillräcklig majoritet bakom ifrågavarande förslag. Detta resonemang baserar sig på det enkla antagandet att den som erbjuds goder i regel inte tackar nej; speciellt om mottagandet inte är förknippat med bestämda villkor.

Ifråga om utskottsbehandlingen i riksdagen kan för processen på 60-talet noteras att den kännetecknades av en betydande komplexitet och oenighet. Flera utskott fattade beslut vilka mer eller mindre avvek från innehållet i regeringens proposition samtidigt som utskottsbehandlingen kännetecknades av flera avvikande åsikter och reservationer. Regeringens proposition revs mao i bitar.

Agrarutskottet beslöt sålunda att kolonisationsstyrelsen — som enligt propositionen skulle omlokaliseras till Kuopio — inte alls skulle omlokaliseras. I statsutskottet inträffade det ovanliga att utskottet godkände en motion enligt vilken kolonisationsstyrelsen skulle omlokaliseras till Haapamäki i Keuruu kommun. Regeringen uppfattade speciellt detta beslut — som inte saknade ironiska drag — som uttryck för riksdagens uppenbara strävan att sabotera regeringens planer i frågan.

Behandlingen i statsutskottet innebar ytterligare att endast tre av de i propositionen ingående sex verken överhuvudtaget föreslogs omlokaliserade. Endast för två verks vidkommande föreslogs omlokalisering i enlighet med propositionen. Stora utskottet instämde för sin del helt i statsutskottets betänkande (Virolainen 1969, 370—372).

Faktum är att AF/CP sist och slutligen kom att framstå som den ensamme riddaren kämpande mot väderkvarnar. I stöd av sin starka regeringsställning hade partiet möjlighet att aktivt och systematiskt driva frågan, vilket småningom resulterade i att sakfrågan i hög grad kom att förknippas med enbart detta parti. Inför det stundande riksdagsvalet 1966 blev de övriga partierna allt mindre benägna att medverka till att ge AF/CP — som det upplevdes — en uppenbar valtrumf. Behandlingen kom mao att starkt partipolitiserats (Virolainen 1969).

Regeringens besvikelse över den tidvis farsartade behandlingen i riksdagen resulterade i att den kort efter behandlingen i stora utskottet återtog sin

proposition 1965. En intressant fråga är varför regeringen egentligen återtog propositionen. En tolkning är att regeringen — och framförallt AF — ansåg sig ha lidit en prestigeförlust och att den genom att återta propositionen inför valet 1966 försökte skjuta skulden för en utebliven omlokalisering på de övriga partierna.

Utskottsbehandlingen 1985 i anslutning till den senare beslutsprocessen kännetecknades av större enighet. Utskotten fattade nu systematiskt beslut helt i enlighet med regeringens proposition samtidigt som få avvikande åsikter och reservationer anfördes. Detta kan bla ses mot bakgrund av att omlokalisering inte längre var en "stor" fråga. Den utgjorde närmast en fläkt från en svunnen tid. Inställningen till omlokalisering var nu mera kritisk samtidigt som förväntningarna var betydligt mindre än tidigare.

Trots en omfattande och livlig debatt även nu i plenum kännetecknades utskottsbehandlingen snarare av enighet än oenighet. De regionala — och i viss utsträckning även de partipolitiska — stormarna i beslutsfattandet hade bedarrat avsevärt. Mot denna bakgrund är det förstäligt att riksdagen kunde fatta beslut om att omlokalisera *ett* verk.

Beslutsprocesserna i ett modellperspektiv

Att de grundläggande premisserna i den rationella beslutssynen saknar förankring i den verklighet som kännetecknar dagens offentliga beslutsfattande är uppenbart. Det är därför inte förvånande att hela föreställningen om existensen av mål och medel spelat en mycket underordnad roll i beslutsfattandet kring omlokalisering. Än mindre kan hävdas att en sådan föreställning skulle ha varit avgörande, eller ens riktgivande, för själva beslutsfattandet, vilket enligt de utopistiska rationalitetskraven borde ha varit fallet. Den värdegemenskap som den rationella beslutsuppfattningen förutsätter fanns helt enkelt inte.

Att i en dylik beslutscontext av motstridiga preferenser hos olika aktörer aggregera och koordinera dessa preferenser till mål varom allmän enighet skulle uppstå bör betecknas som en i det närmaste omöjlig uppgift. Enligt den rationella beslutsuppfattningen borde detta trots allt vara möjligt. Den enskilda aktörens agerande att utgående från sina egna preferenser eftersträva maximal måloppfyllelse kan visserligen betecknas som rationellt för ifrågavarande aktör. Men i en situation av många aktörer med motstridiga preferenser blir inte beslutssituationen i ett helhetsperspektiv därmed ratio-

nell. Summan av rationella delbeslut blir mao *inte* ett rationellt helhetsbeslut.

Ifråga om makt och kontroldimensionen förutsätter den rationella beslutsmodellen att dessa är centraliserade. Detta förutsätter att det existerar en stark aktör som har förmåga att styra och reglera beslutsfattandet. Enligt den byråkratiska modellen är makten och kontrollen i mindre utsträckning centraliserad och enligt den anarkistiska modellen är dessa komponenter mycket decentraliserade. Den politiska beslutsmodellen förutsätter för sin del på denna punkt att makt och kontroll utövas av varierande koalitioner och intressegrupper.

Beslutsfattandet i omlokaliseringsfrågan på riksdagsplanet visar med all önskvärd tydlighet att en centralt dirigerande stark aktör inte fanns. Detta gäller isynnerhet för beslutsprocessen på 60-talet. Problemet för regeringen — som i första hand kan förväntas inneha en sådan maktposition — var uttryckligen att den inte, trots försök i den riktningen, förmådde styra beslutsfattandet enligt sina egna kalkyler och förslag. Återtagandet av regeringspropositionen 1965 kan ses som en explicit bekräftelse på att den inte i tillräcklig utsträckning förmådde styra beslutsfattandet.

Olika beslutsmodeller uppställer bla varierande krav på information och beräkningar i beslutsfattandet. I detta avseende uppvisar de två beslutsprocesserna dels gemensamma, dels olika drag. Den tidigare beslutsprocessen kännetecknades av att besluten — av kommitté och regering — fattades på basen av ett förhållandevis begränsat beslutsunderlag och begränsade analyser av alternativa verk och orter för omlokalisering. Insamlingen och bearbetningen av informationsunderlaget utgick inte från ett helhetsperspektiv eller analys av många alternativa lösningar. Endast få verk och framförallt endast få mottagarorter förefaller att överhuvudtaget ha övervägts.

I detta avseende uppvisar den senare beslutsprocessen en helt annan profil. Som vi tidigare konstaterat insamlade den 1972 tillsatta omlokaliseringskommittén ett mycket omfattande informationsunderlag. På basen av detta klassificerades verk och orter i olika kategorier enligt bestämda kriterier. I detta avseende kan alltså kommittén betecknas som rationell, den kännetecknades av en systematisk bearbetning av ett omfattande beslutsunderlag.

Trots rationella ambitioner i utgångsläget ifråga om insamlande och bearbetning av beslutsunderlag kom även processen på 70-talet att i detta avseende framstå som allt annat än rationell. Endast fragmentariska delar av det totala informationsunderlaget

utnyttjades överhuvudtaget i beslutsfattandet efter kommittéfasen. Processen avstannade temporärt och endast några få selektivt valda verk kom sedermera att beröras av regeringens beslut. Rationella intentioner krossades av politisk realism.

I anslutning härtill undersökte vi bla hur kommittén utnyttjade sitt beslutsunderlag vid val av verk som skulle omlokaliseras. Det visade sig härvid att kommittén i sina förslag (1973—74) satsade på i strukturell mening annorlunda verk än *Miettunens* minoritetsregering (1976—77). Dessa beslutssekvenser innebar för det första en kontinuerlig *kvantitativ reduktion* av antalet berörda verk; dvs allt färre verk berördes ju längre beslutsprocessen framskred. För det andra kunde konstateras att kommittén huvudsakligen föreslog *stora* (> 100 anställda) och på basen av sitt kontaktnät *integrerade verk* omlokaliserade. De få verk (9 st) som överhuvudtaget berördes av regeringens beslut var däremot huvudsakligen *små* (< 100 anställda) och *fristående*.

Av de strukturella faktorer som undersöktes förefaller kommittén att speciellt ha attraherats av storleksfaktorn, vilket kan betecknas som rationellt mot bakgrund av kommitténs sannolika mål att fatta beslut som totalt sett skulle innebära en kännbar omlokalisering. Storleken hos verken kom därmed att framstå som en *resursfaktor* för kommittén. För regeringens beslutsfattande kom däremot storleken närmast att framstå som en *restriktion*. Vid tidpunkten för regeringens agerande hade verken haft både tid och möjlighet att mobilisera sitt motstånd mot planerna på omlokalisering. Det är härvid rimligt att anta att just de stora verken även hade större resurser att mobilisera ett enhetligt motstånd i syfte att utöva påtryckning gentemot de politiska beslutsfattarna.

Det förefaller som om byråkratin inte i nämnvärd utsträckning skulle ha förmått påverka kommitténs beslutsfattande. I stöd av sitt fria mandat och sin politiska sammansättning kunde kommittén agera förhållandevis självständigt. Vare sig kvantitativa eller kvalitativa restriktioner förelåg rörande de beslut som skulle fattas i kommittén. Dess ambition var att nå intern enighet om kännbara förslag till omlokalisering, vilket den även lyckades med.

Att ytterst få verk — jämfört med kommitténs förslag — berördes av Miettunen-regeringens beslut vittnar för sin del om att även denna regering uppfattade slaget som förlorat. Ribban hade sänkts avsevärt. Regeringens val av verk i strukturell mening visar också att regeringen drog fram där motståndet sannolikt var svagast. Huvudsakligen små, isolerade och resurssvaga verk med utrymmesproblem blev föremål för regeringens åtgärder. Inte

ett enda centralt ämbetsverk fanns längre med i bilden.

En innehållsanalys av remissvaren visade att byråkratiska organisationer tenderar uppleva och reagera på ett externt hot enligt ett likartat mönster. Verken agerade emellertid utgående från olika plattformar. Vissa typer av verk hade sannolikt bättre förutsättningar att vinna gehör för sina synpunkter och argument än andra typer av verk. Det är rimligt att anta att tex ett stort centralt ämbetsverk i regel har bättre förutsättningar att utöva inflytande på beslutsfattarna än tex en liten, förhållandevis isolerad forskningsanstalt. Trots ett likartat reaktionsmönster i en hotsituation är gränserna för ett potentiellt inflytande därmed de facto olika.

Fallet Finland i ett nordiskt perspektiv

De yttre likheterna mellan Finland, Norge och Sverige i denna policy är slående. De framträder för det första däri att vi i varje land totalt sett kan tala om reformplaner i *två etapper*; en på 60-talet (I) och en på 70-talet (II). Reformsträvandena under I etappen hade en tentativ karaktär, vilka med undantag för Norge ej resulterade i konkreta omlokaliseringar. Vid 70-talets inbrott initierades i alla tre länder en ny reformomgång.

En annan likhet är att slutet av 60-talet kännetecknades av en paus i reformsträvandena. Norge uppvisar dock en viss kontinuitet i beslutsfattandet. Sverige agerade systematiskt några år före Norge och Finland. Sverige tillsatte sin första utredning rörande omlokalisering 1957, fyra år senare gjorde både Norge och Finland detsamma. Då Sverige under II etappen 1969 tillsatte en ny utredning, gjorde Norge och Finland detsamma fyra respektive tre år senare. Detta tidsmönster är knappast enbart ett resultat av tillfälligheter.

Å andra sidan kan även vissa skillnader i det allmänna tidsmönstret noteras. Sveriges tidsprofil för II reformetappen uppvisar en anmärkningsvärd effektivitet i den meningen att endast fyra år hann förflyta mellan initiering och beslut om omfattande omlokaliseringar. Tidsprofilen för Norge och Finland uppvisar däremot ett avsevärt mera utdraget mönster. Det här återspeglar de problem som uppkom i beslutsfattandet i dessa länder. I Norge avfördes frågan om omlokalisering från den politiska dagordningen i början av 80-talet. För Finlands del är frågan *i princip* fortfarande på dagordningen, men på en helt annan ambitions- och intensitetsnivå än i början av 70-talet.

I undersökningen utgick vi från att olika politiska

beslutssystem är olika rustade att överbygga existerande intressekonflikter. Ett visst beslutssystem kan kännetecknas av egenskaper vilka är ägnade att underlätta beslutsfattandet — trots rådande intressekonflikter. Ett annat beslutssystem kan sakna sådana egenskaper. Kort sagt, i olika beslutssystem kan vi finna faktorer eller mekanismer vilka i en given kontext kan verka antingen i en *beslutsfrämjande* eller i en *besluthämmande* riktning.

Inställningen inom förvaltning och bland intresseorganisationer uppvisade allmänt taget betydande likheter i alla tre länder. De grundläggande konstellationer och egenskaper som kännetecknar den politiska beslutsmodellen förefaller alltså att ha kännetecknat beslutsfattandet även i Sverige och Norge. Mot bakgrund av den politiska beslutsmodellen förväntade vi oss därmed att finna variationer i egenskaper vilka äger relevans för *konflikthantering*.

På basen av det grundläggande konfliktmönster som kännetecknade beslutsfattandet i alla tre länder fann vi det motiverat att i komparationen inkludera fyra typer av jämförelsefaktorer. Av dessa faller två — *beredning* (A) och *politiska aktörer* (B) — inom ramen för ett aktörsperspektiv, två — *beslutsregler* (C) och *beslutssystemets struktur* (D) — inom ramen för ett strukturperspektiv. Faktorerna beredning och beslutssystemets struktur uppspjälktes i ett antal specificerade jämförelsefaktorer.

Ifråga om *beredningen* — initieringsfasen — granskades utredningarnas *mandat, sammansättning och resurser* samt *förslagens* innehåll. Utredningarnas *mandat* förutsatte i regel inte att konkreta förslag till omlokalisering skulle presenteras. Alla sex utredningar presenterade emellertid även konkreta förslag. Det oaktat uppvisar mandaten avsevärda skillnader i fråga om precisionsgrad.

Ifråga om utredningarnas *sammansättning* kan noteras att de ofta hade förhållandevis få medlemmar samt att politiker- respektive byråkratalternativet totalt sett var ungefär lika väl företrädda. På denna punkt föreligger rätt systematiska skillnader mellan länderna. Norge utnyttjade i båda utredningarna små byråkratdominerade grupper, medan Finland praktiserade politikerdominerade grupper av varierande storlek. Sverige uppvisar — intressant nog — den största variationen; 60-talets utredning kan karakteriseras som stor och politikerdominerad, 70-talets utredning som liten och byråkratdominerad.

En jämförelse av *förslagen* enligt beslutsnivå och land föranleder två allmänna kommentarer. För det första kan vi notera att av de sex beslutsprocesserna

fördes strängt taget endast två till sin formella slutpunkt i den meningen att riksdagsbeslut fattades. Vi avser Norge på 60-talet och framförallt Sverige på 70-talet. Det vanliga var följaktligen att dessa processer antingen officiellt eller inofficiellt avfördes från den politiska dagordningen innan slutliga beslut fattats. Detta vittnar om de problem som kom att förknippas med dessa beslutsprocesser.

Den andra kommentaren gäller förskjutningar i förslagsinnehållet över tid, dvs mellan beslutsnivåerna. En rätt allmän trend var att de ursprungliga förslagen mer eller mindre reducerades för varje beslutssekvens. Antalet verk och tjänster som föreslogs omlokaliserade tenderade att minska ju längre beslutsprocesserna framskred. Det mest extrema exemplet i detta avseende är givetvis Finland under 70-talet där endast smulor av utredningens förslag ens nådde regeringsnivån.

Men, ingen regel utan undantag. Och det stora undantaget utgörs naturligtvis av omlokaliseringarna i Sverige under 70-talet. Denna beslutsprocess, som skedde i två tätt på varandra följande etapper, utgör ett undantag i båda ovannämnda avseenden. Beslutsprocessen fördes till sin slutpunkt innebärande att riksdagen fattade beslut om att sammanlagt nästan 50 verk och drygt 10.000 tjänster omlokaliseras till 14 städer. Dessa beslut har även verkställts under slutet av 70-talet i stort sett i enlighet med nämnda riksdagsbeslut.

Ifråga om *politiska aktörer* fokuserades intresset till likheter och skillnader mellan de tre länderna dels ifråga om partiväsendet i allmänhet, dels ifråga om *typ av regering* som var aktuell vid tidpunkterna för beslutsfattandet i omlokaliseringsfrågan.

Sverige kännetecknas som bekant av få och långlivade socialdemokratiska regeringar. Vid tidpunkten för det borgerliga maktövertagandet 1976 hade de stora besluten rörande omlokalisering redan fattats. Även i Norge har arbeiderpartiet för det mesta återfunnits i regeringsställning. Under flera skeden av beslutsprocesserna kring omlokalisering hade Norge emellertid borgerlig regering. Det bör dock påpekas att regeringskoalitioner över blockgränsen *inte* förekom vid dessa tidpunkter — liksom inte allmänhet — vare sig i Norge eller Sverige. I Finland däremot är regeringskoalitioner över blockgränsen regel snarare än undantag (Lindblad mfl 1984, 86—90).

Mot bakgrund av att främst det *agrara* partiet i alla tre länder förespråkade omlokalisering, kunde vi förvänta oss att i första hand regeringar bestående av detta parti — eller regeringar där detta parti ingick — skulle ha fört frågan upp på den politiska

dagordningen. Detta var fallet endast ifråga om tre av de sex beslutsprocesserna. *Sukselainens* agrara minoritetsregering tillsatte 1961 i Finland en dylik utredning och *Korvalds* borgerliga minoritetsregering (kfp,sp,v) tillsatte 1973 i Norge en motsvarande utredning.

I Norge tillsatte *Gerhardsens* långlivade arbeiderpartiregering 1961 det sk *Ingebretsen-utvalget* för att utreda omlokaliseringsfrågan. Detta gjordes trots att regeringen kort tidigare inför stortinget hade deklarerat att en offentlig utredning av frågan *inte* var nödvändig, vilket återspeglade arbeiderpartiets negativa inställning i frågan. Tillsättandet av nämnda utredning — bestående av endast tre medlemmar och med ett mycket begränsat mandat — berodde inte på att socialdemokraterna hade ändrat ståndpunkt i frågan. Förklaringen står att finna dels i att regeringen var pressad i frågan från borgerligt håll, dels i att 1961 var ett år då stortingsval skulle förrättas. I en dylik situation var det politiskt opportunt att tillsätta en utredning.

Inför stortingsvalet 1965 avstod *Gerhardsens* arbeiderpartiregering från att framlägga ett färdigt förslag till omlokalisering för stortinget. Efter valet tillträdde *Bortens* borgerliga majoritetsregering (sp, h, krf, v) som närmast av ideologiska skäl ansåg sig mer eller mindre tvungen att föra frågan vidare. Regeringens förslag till stortinget innebar emellertid att utredningens förslag nästan halverades. Ett tiotal i genomsnitt små verk föreslogs flyttade (Sætren 1983, 49—51).

Strax före stortingsvalet hösten 1973 tillsatte *Korvalds* borgerliga minoritetsregering (krf, sp, v) en utredning, det sk *Grandeutvalget*. Efter valet övertog arbeiderpartiet igen regeringsmakten som parti sedan behöll ända in på 80-talet genom *Brattelis*, *Nordlis* och *Brundtlands* regeringar. Grandeutvalget framlade i olika faser vad antalet enheter beträffar relativt omfattande förslag till omlokaliseringar. Kraftigt nedbantade lade regeringen i form av en *melding* fram förslagen för stortinget, som förde en principdiskussion kring frågan utan att fatta beslut i sak. Stortinget gav regeringen i uppdrag att återkomma med konkreta förslag till omlokaliseringar.

Regeringens interna oenighet och vacklande hållning tilltog samtidigt som påtryckningarna mot regeringen från intresseorganisationernas sida tilltog i styrka. I sina krav på att regeringen skulle avstå från omlokaliseringsplanerna tillgrip de anställda vid de utflyttningsshotade verken — stödda av tjänstemannaorganisationerna — tom strejkvapnet på hösten 1980. Beslutsförutsättningarna förbättra-

des inte heller som följd av vissa ministerbyten inom regeringen. Den för omlokalisering ansvariga kommunalministerposten innehades tex i ett skede av en oslobo, som i sin tur efterträddes av en person från LO:s sekretariat. Omlokalisering av existerande statliga verk som ett regionalpolitiskt medel avfördes — efter olika mellanspel — 1981 från den politiska dagordningen i Norge.

I Sverige hade frågan ursprungligen inte någon klar partipolitisk förankring. Småningom kom dock bondeförbundet/centerpartiet att framstå som den främsta anhängaren av omlokaliseringspolitik. Även i Sverige förhöll sig socialdemokraterna i början av 60-talet negativt till omlokalisering. Bla finansminister Gunnar Sträng — minister sedan 1947 — förhöll sig skeptisk till omlokalisering (Hadenius mfl 1984, 85).

Mot slutet av 60-talet skingrades av allt att döma Strängs och — socialdemokraternas — skepsis. Orsakerna härtill torde i väsentlig utsträckning kunna betecknas som politiskt-strategiska. Centerpartiet med sin nya profil baserad på decentralisering, regionalpolitik och miljövärd började av socialdemokraterna uppfattas som ett växande hot på den borgerliga sidan. Regionalpolitiken hade blivit ett centralt politikområde och socialdemokraterna ville inte längre framstå som ivriga anhängare av en rörlig arbetsmarknadspolitik. Mot denna bakgrund tillsatte regeringen 1969 en ny, effektiv utredning av omlokaliseringsfrågan. Ordförande för utredningen blev finansminister Stängs närmaste man.

Utredningsarbetet förlöpte mycket snabbt. I maj 1970 förelåg förslagen — i begynnelsen till valkampanjen inför höstens val till den nya enkammarriksdagen. Regeringen gjorde vissa kompletteringar och omdisponeringar i utredningens förslag. Dessa åtgärder innebar å ena sidan att antalet verk och mottagarorter utökades, men å andra sidan också att den geografiska tyngdpunkten i förslagen försköts söderut. De nya orterna låg alla i mellansverige. Norrlandslänen led betydande förluster genom regeringens omdisponeringar (Hadenius 1984, 77, 85—86).

Sammanfattningsvis kan sägas att *typ av regering* i ideologisk mening inte i sig förefaller att ha varit av speciellt stor betydelse för beslutsfattandet. Vi kan tex inte hävda att ett visst parti, eller partier, i regeringsställning starkt skulle ha drivit frågan. En viss ideologisk prägel kännetecknade dock beslutsfattandet på regeringsplanet, och detta i större utsträckning på 60- än på 70-talet. Varken i Norge eller Sverige uppvisade socialdemokraterna i regeringsställning något *aktivt* intresse för att driva

frågan på 60-talet. I Finland misslyckades å andra sidan en rent borgerlig majoritetsregering med att få sitt förslag godkänt på den parlamentariska arenan.

Ifråga om faktorn *beslutsregler* kan noteras att grundregeln för godkännande av lagförslag är densamma i de tre länderna; ett lagförslag antas såvida en enkel majoritet av de avgivna rösterna stöder förslaget. Förutom speciella stipulationer rörande grundlagsärenden finns för *Finlands* del ett väsentligt undantag från denna grundregel. Fram till medlet av 1987 kunde ett lagförslag *lämnas vilande* över nyval, vilket innebar att minst en tredjedel av riksdagsledamöterna (dvs minst 67) kunde flytta fram ett lagförslags slutliga antagande till den första riksdagen efter nyval — varvid lagen måste antas en andra gång (med enkel majoritet).

Sedermera har tidsfristen förkortats. Ett lagförslag kan nu lämnas vilande endast till den lagtima riksdag som hålls efter följande lagtima riksdag. En minoritet i riksdagen förfogar alltså över ett effektivt vapen med vilket ett lagförslag, som kanske stöds av en majoritet, kan hindras att slutligt godkännas av sittande riksdag. En dylik *generell* suspensiv veto-rätt för en riksdagsminoritet finns inte i Sverige eller Norge (Hidén-Saraviita 1978, Holmberg-Stjernquist 1985).

Den faktiska betydelsen av en dylik konstitutionell beslutsregel är givetvis vansklig att allmänt bedöma. Dess potentiella betydelse är närmast *indirekt* och kan antas variera från en beslutskontext till en annan. *Vetskapen* om existensen av en dylik beslutsregel bör beaktas av en regering som vill försäkra sig om att dess förslag har förutsättningar att godkännas i riksdagen. För vår del är vi benägna att framhäva dess betydelse för *regeringens* agerande i en beslutsfråga av den typ som omlokalisering representerar.

Vi menar alltså att en beslutsregel som ger en minoritet i riksdagen kompetens att rösta ett lagförslag vilande *ytterligare* ökar osäkerheten att *på förhand* bedöma huruvida en tillräcklig majoritet kan uppbringas för ett regeringsförslag samt att den ställer ytterligare krav på förslagets regionala bredd. Enligt detta resonemang hade alltså de finska regeringarna att beakta en extra *restriktion* vid beredningen av förslag till omlokalisering, en restriktion som saknades i Sverige och Norge.

Norge har en speciell beslutsmekanism som saknas i de två övriga länderna. En regering i Norge kan lägga fram förslag för stortinget, förutom i form av en proposition, även i form av en sk *stortingsmedling*. Dylika medlingar gäller ofta större sakkomplex, planer eller riktlinjer som regeringen kan ge

stortinget dels i informationssyfte, dels i syfte att stortinget *principiellt* skall dryfta en fråga i ett tillräckligt tidigt skede av sakberedningen (Mjeldheim 1979, 160—162).

Både i slutet av 60- och 70-talet framlade den norska regeringen en *melding* för stortinget rörande omlokalisering. Härigenom kunde regeringen lägga huvudvikten vid de *principiella* aspekterna av sakfrågan. Ett positivt principbeslut från stortingets sida bedömdes av regeringen vara viktigare än de konkreta förslag till omlokalisering som anslöt sig till respektive *melding*. Samtidigt ställde regeringen i slutet av 60-talet mera omfattande framtida förslag till omlokalisering i utsikt. I en dylik kontext kom stortinget sas i förbifarten att godkänna ett begränsat konkret förslag enligt vilket åtta små och resurssvaga verk skulle flyttas till något av grannfylkene till Oslo och Akershus (Sætren 1983, 55—57).

Ifråga om faktorn *beslutssystemets struktur* jämfördes länderna rörande dels *formella*, dels *ideologiska* kopplingar mellan olika aktörskategorier.

Med *formella* kopplingar avser vi formella strukturer som reglerar relationerna mellan regering och centralförvaltning. Framförallt avser vi systemet med *ministerförvaltning* som — i motsats till i Finland och i Norge — saknas i Sverige. Avsaknad respektive förekomst av ministerförvaltning har konsekvenser framförallt dels för i vilken utsträckning olika delar av centralförvaltningen är internt integrerade, dels för i vilken utsträckning politiska beslutsfattare är integrerade i olika delar av centralförvaltningen. I ett system med ministerförvaltning är alla förvaltningsorgan inom en viss sektor underställt ett ministerium vilket leds av en minister som är parlamentariskt och politiskt ansvarig för beslut och åtgärder på alla nivåer inom ifrågavarande förvaltningssektor (Vinde 1971, 51).

Karakteristiskt för det svenska systemet — som alltså saknar ministerförvaltning i formell mening — är tudelningen mellan departement och ämbetsverk. Departementen är inte självständiga myndigheter i samma mening som ämbetsverken, de framstår närmast som beredande och expedierande organ för regeringen. Departementen är specialiserade på planering och utformning av regeringspolitiken (Lundquist 1982, 34—36). Departementen är alltså både formellt och reellt intimt bundna till regeringen.

Ämbetsverken underlyder emellertid inte enskilda ministrar eller departement, de underlyder regeringen som kollektiv. En departementschef kan alltså inte orderstyra en förvaltningsmyndighet.

Också regeringens och riksdagens möjligheter att direkt styra förvaltningen begränsar sig till olika former av generell styrning. Och fastän ämbetsverken underlyder regeringen, är denna inte parlamentariskt ansvarig för förvaltningsmyndigheternas beslut. Ämbetsverken är förhållandevis självständiga gentemot regeringen inom ramen för gällande lagstiftning och utfärdade direktiv (Jacobsson 1984, 15—16).

I omlokaliseringsfrågan bildade skiljelinjerna ett mönster som kom att framhäva betydelsen av de formella skillnaderna i förvaltningskonstruktionen. Vi hävdar att förutsättningarna för en stark politisk styrning var bättre i den svenska förvaltningskonstruktionen än i Finland och Norge med sin ministerförvaltning.

Som stöd för vårt påstående vill vi framförallt peka på de *rollkonflikter* som enskilda ministrar, och därmed regeringen, hamnade i vid beredningen av omlokaliseringsfrågan i Finland och Norge. I ett system med ministerförvaltning kan en minister sägas spela dels en regeringsroll, dels en förvaltningsroll. Han är medlem av regeringen men samtidigt chef för en bestämd förvaltningssektor. I en beslutsfråga där skiljelinjerna klart går *mellan* förvaltningen och regeringen uppstår lätt en rollkonflikt. Skall en minister i en dylik beslutssituation vara lojal mot regeringen eller mot de anställda inom den förvaltningssektor vars intressen han är satt att bevaka? Ministern står mao inför en lojalitetskonflikt av betydande mått.

Beslutsfattandet i omlokaliseringsfrågan visar för Norges och Finlands del klart att ministrarna i en dylik valsituation i allmänhet väljer förvaltningsrollen, försvarandet av sektorintressena tenderar vara starkare än ett lojalt instämmande i en regeringspolitik som uttryckligen står i konflikt med sektorintressena. Den uppenbara handlingsförklaring som kännetecknade flera norska och finska regeringar i omlokaliseringsfrågan torde i hög grad kunna ses som en konsekvens av bla denna omständighet.

I ett system utan ministerförvaltning är ministrarna vare sig organisatoriskt eller politiskt lika intimt kopplade till enskilda förvaltningssektorer. En sektorförsvarende roll finns givetvis även i ett dylikt system, speciellt i budgetsammanhang. Men vi hävdar att denna roll tenderar vara mindre framträdande än i ett system med ministerförvaltning. Oberoende av förvaltningskonstruktion uppstår alltså en rollkonflikt, men den roll som tenderar bli dominerande påverkas av de strukturella kopplingar som råder mellan beslutsfattare och förvaltning. I det svenska systemet har ministrarna därför förhåll-

andervis lättare att solidariskt stöda regeringsförslag som uttryckligen motarbetas av förvaltningen.

Ifråga om *ideologiskt* betingade kopplingar fokuserades intresset till relationerna mellan regering och centralorganisationer och framförallt till i vilken utsträckning de sistnämnda förmådde påverka de auktoritativa beslutsfattarna.

Arbetarnas centralorganisationer — *FFC* i Finland och *LO* i Sverige och Norge — kännetecknas av en historiskt betingad intim ideologisk koppling till vänsterpartierna och framförallt till socialdemokratin. På denna punkt avviker emellertid *Finland* från det allmänna mönstret i åtminstone två avseenden. Därmed avser vi dels att *FFC*:s ideologiska koppling bör betecknas som dualistisk, dels att systemet med kollektivanslutning inte förekommer i Finland. Förekomsten av en stark folkdemokratisk rörelse i Finland har bla inneburit en permanent inomfacklig konkurrenssituation mellan socialdemokrater och kommunister. Kampen mellan de två arbetarpartierna på det allmän-politiska planet har haft starka återverkningar även på det fackliga planet (Nousiainen 1980, 91—96).

Kollektivanslutningen kan ses som en mekanism som otvivelaktigt är ägnad att stärka de ideologiska och organisatoriska banden mellan fackorganisation och parti. Kollektivanslutning till det socialdemokratiska partiet förekommer — åtminstone tillsvi dare — både i Sverige och Norge. Socialdemokraternas starka medlemsökning i Sverige är till största delen ett resultat av kollektivanslutning av fackföreningar vilkas medlemsantal kraftigt ökat. Kollektivanslutningen har under senare år utsatts för en allt starkare kritik från olika håll. Speciellt i Sverige har kollektivanslutningen ansetts försvåra *LO*:s och socialdemokraternas strävanden att rekrytera medlemmar bland de snabbt växande tjänstemannagrupperna (Elvander 1980, 165—167).

Vår bedömning på denna punkt är att de berörda intresseorganisationerna i *Sverige* kännetecknas av en starkare ideologisk koppling till de politiska beslutsfattarna än i Norge och Finland. En konsekvens härav är att organisationernas rörelsefrihet och påverkningsmöjligheter riskerar att de facto bli mindre. Att svenska *LO*:s ställningstagande och agerande påverkades av dess intima relationer till regeringsmakten förefaller uppenbart.

Men den intressanta frågan är i vilken utsträckning även *TCO* — trots sin principiellt partipolitiska neutralitet — sist och slutligen påverkades av samma omständigheter. Centralorganisationens passivitet i frågan är smått förvånande, speciellt i jämförelse med den aktivitet som de norska tjänste-

manorganisationerna mobiliserade. Varför hotade *TCO* tex aldrig med strejkvapnet?

Stora centralorganisationer innebär alltid ökade risker för interna motsättningar och minskat medlemsinflytande. Å andra sidan kan en stor organisation innebära starkare positioner vid förhandlingsbordet. Vår bedömning är att *TCO*-ledningen — som anses stå närmare socialdemokratin än medlemmarna — ställdes inför ett lojalitetsdilemma; medlemmarnas uttalat negativa inställning till omlokalisering å ena sidan och lojalitetskraven mot regeringen å andra sidan.

Det förefaller som om *TCO*:s motstånd i icke ringa grad tonades ned som följd av dess lojalitetskrav gentemot regeringen, inom vilken inte minst *Gunnar Sträng* personligen utgjorde en mycket otacksam motspelare för *TCO*. De generösa ersättningar och förmåner som regeringen utlovade de anställda i samband med omflyttningarna var för sin del sannolikt ägnade att dämpa motståndet på *TCO*-fältet (Edsta 1980, 16—28).

Sammanfattningsvis kan konstateras att för sgs alla faktorer enligt vilka de tre länderna jämfördes kom *Sverige* i större utsträckning än *Finland* och *Norge* att kännetecknas av beslutsfrämjande egenskaper. Mot denna bakgrund kan det för Sveriges del avvikande beslutsutfallet i omlokaliseringsfrågan även långt förstås.

Beslutsförutsättningarna i en komplex fråga som involverar många aktörer med motstridiga preferenser blir i hög grad beroende av huruvida en tillräckligt stark politisk aktör — i första hand regering — existerar eller inte. Den maktposition en regering innehar kan i sin tur ses som en konsekvens dels av allmänna omständigheter som kännetecknar beslutssystemet, dels av de constellationer som uppstår i en konkret beslutsfråga.

I båda dessa avseenden menar vi att regeringen i Sverige hade ett bättre utgångsläge än regeringarna i Finland och Norge. De politiska traditionerna i termer av kontinuitet och stabilitet ifråga om regeringsinnehav skapade i Sverige — speciellt i jämförelse med Finland — i sig allmänt bättre beslutsförutsättningar även i omlokaliseringsfrågan. Den svenska regeringen kan emellertid betecknas både som svag och stark i den aktuella beslutsfrågan.

Den var svag i den meningen att den inte kunde bortse från de politiska opinioner som krävde beslut om omlokalisering. Den var stark i den meningen att den — efter att ha beslutat driva frågan — kunde reglera och styra beslutsfattandet från början till slut. Detta var möjligt i stöd av de formella och reella strukturer som allmänt reglerar relationerna mellan

olika deltagare i det svenska beslutssystemet. Givet de konstellationer som uppstod i omlokaliseringsfrågan kunde regeringen därmed dels vinna stöd för sina förslag på det politiska planet, dels — och samtidigt — dämpa, och övervinna, motståndet inom byråkrati och intresseorganisationer.

Sammanfattning

Beslutsfattandet kring omlokalisering kan sägas ha påverkats av två allmänna omständigheter; sakfrågans natur och speciella faktorer i det politiska beslutssystemet. Omlokalisering representerar en regionalt omfördelade policy, vilket i sig komplicerade beslutsfattandet både i Finland, Norge och Sverige. Osäkerheten ökade och förutsägbarheten minskade i beslutsfattandet som följd av regionala snarare än ideologiska konfliktlinjer och koalitionsbildningar.

I det svenska beslutssystemet finner vi — i motsats till det finska och norska — faktorer och mekanismer vilka för sin del var ägnade att motverka den osäkerhet som omlokalisering som policytyp förorsakar. Tack vare både formella och reella kopplingar mellan regering och andra beslutsdeltagare hade den svenska regeringen väsentligt bättre förutsättningar att styra och att "framtinga" beslut rörande omlokalisering.

KÄLLOR

- Arter, David, *Politics and Policy-Making in Finland*. Wheatsheaf Books, Sussex 1987.
- Back, Pär-Erik — Berglund, Sten, *Det svenska partiväsendet*. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1978.
- Bardach, Eugene, *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*. The MIT Press, Cambridge, Mass. 1977.
- Berglund, Sten — Lindström, Ulf, *The Scandinavian Party System(s)*. Studentlitteratur, Lund 1978.
- Blondel, Jean, *An Agenda for Comparative Government*. Scandinavian Political Studies, vol. 1, no. 1, 1988.
- Dogan, Mattei — Pelassy, Dominique, *How to Compare Nations. Strategies in Comparative Politics*. Chatham House, New Jersey 1984.
- Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*. N.J.: Prentice Hall, Englewood Cliffs 1978.
- Edsta, Björn, *Omlokaliseringens effekter. Erfarenheter av omlokaliseringen av statliga myndigheter*. Budgetdepartementet, Stockholm 1980.
- Elvander, Nils, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. CWK Gleerup, Lund 1972.
- Elvander, Nils, *Skandinavisk arbetarrörelse*. Liber, Stockholm 1980.
- Fry, Brian R., — Winters, Richard F., *The Politics of Redistribution*. The American Political Science Review 1970:2, 1970.
- Holmberg, Erik — Stjernquist, Nils, *Vår författning*. Norstedt & Söner, Stockholm 1985.
- Holmström, Barry, 'Ord och handling. En analys av statsförvaltningens omlokalisering som regionalpolitisk metod.' Ingår i Hadenius, Axel — Henning, Roger — Holmström, Barry, *Tre studier i politiskt beslutsfattande*. Almqvist & Wiksell International, Uppsala 1984.
- Jacobsson, Bengt, *Hur styrs förvaltningen? — myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Studentlitteratur, Lund 1984.
- Karvonen, Lauri, "Med vårt västra grannland som förebild". En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 62. Åbo 1981.
- Kom.bet. 1973:68. *Valtion virastojen ja laitosten hajasijoittaminen*. Hajasijoituskomitean I osamietintö.
- Kom.bet. 1974:47. *Virastojen ja laitosten hajasijoittaminen*. Hajasijoituskomitean loppumietintö (II osamietintö).
- Kom.bet. 1986:12. *Decentralisering av förvaltningen*.
- Lewin, Leif, *Det politiska spelet*. Rabén & Sjögren, Uppsala 1979.
- Lewin, Leif, *Ideologi och strategi*. Svensk politik under 100 år. Norstedt & Söner, Stockholm 1984.
- Lijphart, Arend, *Comparative Politics and the Comparative Method*. The American Political Science Review, vol. 65, 1971.
- Lijphart, Arend, *The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research*, Comparative Political Studies, vol. 8, 1975—6.
- Lindblad, Ingemar — Stålvant, Carl-Einar — Wahlbäck, Krister — Wiklund, Claes, *Politik i Norden*. En jämförande översikt. Liber, Stockholm 1984.
- Lindblom, Charles E., *Den politiska beslutsprocessen*. Wahlström & Widstrand, Stockholm 1972.
- Lundquist, Lennart, *Förvaltningen i det politiska systemet*. Studentlitteratur, Malmö 1982.
- Lundquist, Lennart, *Aktörer och strukturer*. Statsvetenskaplig tidskrift 1984:1.
- March, James G. — Olsen, Johan P., *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget, Bergen 1976.
- Martens, Hans, *Centralforvaltning i seks vestlige lande*. Forlaget Publica, Århus 1979.
- Mjeldheim, Leiv, *Politiske prosesser og institusjoner*. Universitetsforlaget, Bergen 1979.
- NOU 1975:11. *Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo, del I*.
- NOU 1977:3. *Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo, del II*.
- NOU 1979:19. *Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo, del III*.
- Nousiainen, Jaakko, *Suomen poliittinen järjestelmä*. WSOY, Juva 1980.
- Olsen, Johan P., *Statsvetenskap, organisationsteori och nyinstitutionalism*. Poliitiikka 1988:4.
- Petersson, Rolf, *Omlokalisering av statlig verksamhet. Effekter på arbetsmarknaden i mottagande orter*. Meddelanden från Göteborgs universitets geografiska institutioner, serie B nr 66, Stockholm, 1980.
- Pfeffer, Jeffrey, *Power in Organizations*. Pitman, Marshfield, Mass. 1981.
- Pressman, Jeffrey L. — Wildavsky, Aaron B., *Implementation*. University of California Press, Berkeley 1973.
- Richardson, Jeremy (ed.), *Policy Styles in Western Europe*. George Allen & Unwin, London 1982.
- Rothstein, Bo, *Aktör — Strukturansatsen: Ett metodiskt dilemma*. Statsvetenskaplig tidskrift 1988:1.
- Scarrow, Howard A., *Komparativ politisk analys. En introduktion*. CWK Gleerup, Lund 1971.
- SOU 1970:29. *Decentralisering av statlig verksamhet — ett led i regionalpolitiken*. Huvudrapport avgiven av delegationen

- för lokalisering av statlig verksamhet.
SOU 1972:55. Decentralisering av statlig verksamhet — ett led i regionalpolitiken, del 2. Slutrapport avgiven av delegationen för lokalisering av statlig verksamhet.
- Ståhlberg, Krister, Teori och praxis i kommunal planering. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 4. Åbo, 1975.
- Sætren, Harald, Iverksetting av offentlig politikk. En studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960—1981. Universitetsforlaget. Bergen 1983.
- Thompson, James D., Hur organisationer fungerar. Prisma. Stockholm 1980.
- Vinde, Pierre, Den svenska statsförvaltningen. Prisma. Stockholm 1971.
- Virolainen, Johannes, Pääministerinä Suomessa. Poliittisia ratkaisuja vaalikaudella 1962—66. Kirjayhtymä. Helsinki 1969.