

Förvaltningens utformning och dess villkor för implementeringen av reformidéer

De europeiska förvaltningarna och implementeringen av New
Public Management-reformer

Christian Koponen Edvardsson

Abstract

De europeiska förvaltningarna har i olika grad implementerat New Public Management-inspirerade reformer. Men varför länderna implementerat dessa reformer i olika grad och hur detta kan förklaras är mer oklart. Utifrån ett historisk institutionalistiskt perspektiv vänder denna uppsats blicken mot olika aspekter av de europeiska förvaltningarna för att förklara varför länderna implementerat NPM-reformer i olika grad. Genom ETA, ETA² och Pearsons R sambanstestar uppsatsen, enligt Kuhlmann och Wollmann centrala mått hos de europeiska förvaltningarna med dessa två forskares egna reformindex. Indexet mäter grad av NPM-implementering i sex europeiska nationella förvaltningar. Resultatet visar att länder med lokala regioner uppdelade i mindre area och med mindre befolkningsmängd, och med en förvaltningskultur som differentierar offentlig och privat sektor i mindre grad har implementerat NPM-inspirerade reformer. Samtidigt visar sig det omvända. Att stora regionala nivåer tillsammans med avsaknad av differentiering mellan privat och offentlig sektor har ett samband med högre implementeringsgrad av NPM-inspirerade reformer.

Nyckelord: Förvaltningspolitik, New-Public-Management, administrationsreformer, nyinstitutionalism, historisk-institutionalism

Antal ord: 8766

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Syfte och frågeställningar	3
2	Överblick av den befintliga litteraturen och de europeiska förvaltningarna	4
2.1	Den beroende variabeln: Tidigare forskning kring NPM-reformer	5
2.2	De oberoende variablerna: Tidigare forskning kring Förvaltningspolitiska aspekter	6
2.3	Att förklara samband: Tidigare forskning kring administrationsreformer	7
3	Teoretiskt ramverk	9
3.1	New Public Management.....	10
3.2	Förvaltningspolitiska aspekter	10
3.3	Hypoteser	12
4	Metod och material	13
4.1	Operationaliseringar	13
4.2	Analysverktyg	16
5	Resultat	17
5.1	Förvaltningspolitiska aspekter och dess samband med implementeringsgraden av NPM.....	17
5.2	Förklaringsmodeller för olika implementeringsgrader av NPM.....	21
6	Diskussion	23
7	Referenser	25
8	Bilagor	27

1 Introduktion

I kölvattnet av krisande statsfinanser, ekonomiska kriser och utmanade välfärdsregimer har de europeiska förvaltningarna satts på prov under ett antal turbulenta decennier (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 141-144; Esping-Andersen 2009, s. 1-9). En press som istället för att avta riskerar att utmana hela den västerländska politiken. Här syns tecken på ökad populism och ohållbara välfärdsarrangemang (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 5-11; Svallfors 2004, s. 7-14). Detta allmänna fenomen i fråga om en krisande förvaltning har varit ständigt närvarande i såväl samhällsdebatt som inom forskningen sedan åtminstone 1970-talet (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 5-9). Administrationsreformerna som följt finns väldokumenterade. Detta tillsammans med utförliga typologier om såväl välfärdssystem som administrativa system (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 10-16). New Public Management (NPM) är ett samlingsbegrepp för de kanske mest kritiserade reformidéerna under efterkrigstiden (Se exempelvis Lægreid 2015, s. 552, Lundquist 2008; Hall 2012, s. 78-79; Lindgren 2014). Genom Kuhlmann och Wollmann (2019, s. 336) finns idag svar på i vilken grad olika europeiska förvaltningar implementerat NPM-inspirerade reformer. Men varför olika länder implementerat dessa idéer har inte tillägnats samma fokus.

Följande studie ska söka efter svar på varför de europeiska förvaltningarna implementerat NPM-inspirerade reformer i olika grad. Detta genom att vända blicken mot just de europeiska förvaltningarna. Förvaltningens utformning och dess relation till implementeringsmöjligheter skulle obestridligt även vara relevant för samhällsdebatten utanför akademien. Kanske särskilt intressant för de som i sitt arbete direkt arbetar med policyimplementering och förvaltning. Oavsett vilken sida man står på i NPM-debatten skulle identifiering av förvaltningsmekanismer som möjliggör samt förhindrar administrativa reformer såklart vara av intresse.

Den vetenskapliga vinkeln på problemet tar avstamp i den befintliga litteraturen på ämnet. NPM är ett begrepp som Hood (Lægreid 2015, s. 541) lanserade under 1990-talet. Sedan Hood myntade begreppet har det flitigt används och debatterats både inom och utomvetenskapligt. Kortfattat innebär NPM-inspirerade idéer att offentlig sektor ska styras likt privata företag. Utbud och efterfrågan ska styra och appliceras. Målstyrning snarare än andra värden ska gälla (Lægreid 2015, s. 552, Lundquist 2008; Hall 2012, s. 78-79). En central kritik är att NPM-inspirerade modeller framställs som sektorsoberoende. Idéerna säljs in och beskriver en arbetsgång som bortser från organisationers utformning. Följden blir att NPM-modellerna inte följs eller att de tolkas olika inom olika delar av organisationer (Hall 2012, 76-107). Trots NPM-reformers kvantifierande natur är alltså en central kritik att NPM-inspirerade styrsätt motsägelsefullt att de är alltför vaga och abstrakta. Å ena sidan betonas resultatstyrning där mått ska skapas och mätas genomgående i organisationen, å andra sidan mäts ofta aspekter som har tveksam

relevans för verksamheten. Litteraturen beskriver ofta delar av offentlig sektor som svårt att mäta eller till och med implicerar att vissa aspekter är omätbara. Styrningen riskerar att utgå från resultat som helt enkelt inte är relevanta för kärnverksamheten (Hall 60-65, 76-107; Lindgren 2014, s. 93-108).

Ovanstående kritik kan ses som ännu ett motiv till att söka svar på varför dessa NPM-idéer implementerats.

Om litteraturen sammanfattas kan ett mångbottnat problemområde urskiljas. NPM-inspirerade reformer har implementerats bland Europas förvaltningar i olika grad. Dock saknas en generaliserad bild av NPMs implementering och dess relation till strukturella villkor inom förvaltningarna. Antingen vänds blicken mot fallstudier inom avgränsade delar av olika myndigheter, utan möjlighet till generalisering. Eller så vänds blicken mot holistiska perspektiv där litteraturen inte förmår mäta NPM-reformer på ett tillfredställande sätt. Sista alternativet är holistiska studier men som ger alltför abstrakta svar utifrån nyinstitutionella teoribildningar. Det syns ett tydligt metodproblem där generaliserbara empiriska resultat är svåra att finna.

En tolkning av Europeiska unionen (EU) sedan 1980-talet är att unionen har som mål verka som normstyrande för medlemsländerna (Tallberg 2016, s. 32-34). Utifrån en nyinstitutionell logik ska lagar och normer utifrån ett Top-Down perspektiv ska sippra ner till medlemsländerna. NPM-inspirerade synsätt var och är centrala i EU-bygget. Regionalisering, effektivisering och jämförelse av kvantitativa mått mellan länder kan ses som exempel på NPM-inspirerade EU-vinklar som styr utvecklingen i dagens union (Tallberg 2016, s. 57-70). Detta framkommer genom forskning om just EU. Hur nyinstitutionalismens tanke om nedsipprande normer till medlemsländerna går till i praktiken är mera osäkert. Flertalet olika inriktningar av teoribildningen har växt fram (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 58-68). Men en gemensam kritik finns är att även om teorigrenarna beskriver verkligheten är de olika inriktningarna alltför abstrakta. Exempelvis beskriver historisk institutionalism historiska aspekter som centrala för implementering av policys i ett Top-Down perspektiv. Vilka dessa aspekter må vara är mindre konkret i litteraturen (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 58-68). EUs olika nationella förvaltningar har i varierande grad implementerat NPM-inspirerade reformer. De nationella förvaltningarna kan i ljuset av EU ses som en intressant fokuspunkt i att fördjupa kunskapen om dels NPM-inspirerade implementeringar, dels strukturella villkor för dessa implementeringar. Med andra ord väcks frågan.

Varför har NPM-inspirerade reformer implementerats i olika grad i de europeiska förvaltningarna?

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att identifiera förvaltningspolitiska aspekter som har ett samband mellan implementeringsgraden av New Public Management hos de europeiska förvaltningarna. Samt att bidra med generaliserbara resultat kring ett forskningsområde med en övervikt av kvalitativa och icke generaliserbara studier. Samt avslutningsvis ge ett empiriskt bidrag till den nyinstitutionella teoribildningen.

Uppsatsens frågeställningar lyder enligt följande:

- Vilka förvaltningspolitiska aspekter har ett samband med hög implementeringsgrad av New Public Management?
- Vilka förvaltningspolitiska aspekter har ett samband med låg implementeringsgrad av New Public Management?
- Hur kan de olika implementeringsgraderna av New Public Management förklaras utifrån ett historiskt institutionalistiskt perspektiv?

Härvidlag vill jag göra några korta konkretiseringar för läsaren innan vi fortsätter studien. Hög och låg implementeringsgrad blir en empirisk fråga där entiteternas implementeringsgrad helt enkelt är hög för de som implementerat NPM mest och låg för de som implementerat minst. Entiteterna som studien avser mäta implementeringen hos är europeiska länders förvaltningar. Studien riktar sig explicit mot den nationella nivån i fråga om NPM-implementeringar.

Nu kvarstår att konkretisera sättet NPM-fenomenet ska undersökas på samt identifiera förvaltningspolitiska aspekter. För att identifiera dessa vänder denna studie nu blicken mot den tidigare forskningen.

2 Överblick av den befintliga litteraturen och de europeiska förvaltningarna

En centralt fokus när studier går igenom i den tidigare forskningen är att fånga in den vetenskapliga diskursen den pågående studien träder in i (Esaiasson m.fl. 2017, s. 20). Att bygga en studie ur luften är inget att rekommendera. Därav lutar sig denna studie mot två centrala verk som gjort egna överblickar av litteraturen (nämligen, Kuhlmann & Wollmann 2019; Pollitt & Bouckaert 2017). Därtill tillkommer även annan relevant litteratur. Detta kapitel i uppsatsen kommer gå igenom dels hur redan befintlig forskning skrivit om NPM-reformer. Ett särskilt fokus kommer läggas på de europeiska förvaltningarnas utformning för att konkretisera förvaltningspolitiska aspekter. Även vilka metoder och teorier som tidigare litteraturen använt kommer att tillägnas fokus.

Om denna studies syfte och frågeställningar överblickas kan uppsatsen sägas ha en förvaltningspolitisk karaktär, eller kanske än mer konkret sägas undersöka administrationsreformer. Att undersöka reformer är ofta mångbottnat och komplext. Processen är dynamisk och kan ofta ses ur flertalet perspektiv (Se exempelvis Forssell & Ivarsson-Westberg, s. 13-19). Pollitt och Bouckaert identifierar fyra steg som reformer genomgår. Samtidigt identifierar de också de förutsättningar studier har när de undersöker reformer beroende på just vilket steg i reformen som forskningen riktar in sig på. Tabell 1 visar deras tankegång.

Tabell 1. Att forska om administrationsreformer enligt Pollitt & Bouckaert

Skede	Beskrivning	Förutsättningar för forskning
Tal	Fler börjar prata och skriva om en viss idé (exempelvis i NPM kontext: privatiseringar)	Billigt och enkelt. Bevaka vad personer pratar och skriver om.
Beslut	Institutioner offentliggör att de tänker implementera specifik reform.	Billigt och enkelt. Se exempelvis pressmeddelanden och presskonferenser.
Praktik	Institutioner inkorporerar reformen i deras dagliga arbete.	Troligtvis dyrt och tidskrävande fältarbete krävs.
Resultat	Resultatet av reformens inkorporerade förändringar	Dyra och svåra att mäta. Ofta framkommer problemet att identifiera om reformen explicit påverkat själva resultatet eller om andra faktorer inverkat.

Källa: Översatt och justerad från Pollitt & Bouckaert 2017, s. 13.

Notabelt är att det verkar som att ju närmare slutskedet en implementering kommer desto svårare är implementeringen att fånga in. Vidare visar det sig också att

det inte bara är att undersöka en reform utan att beakta vilken av de fyra skedena som verkligen avses. Först och främst, att undersöka tal och beslut verkar vara relativt enkelt. En kort summering av litteraturen kring dessa skeden kan se ut enligt följande.

En övervägande del av litteraturen som denna uppsats lutar sig mot ser reformer ur ett så kallat Top-Down perspektiv. Från internationella idéer så byggs ett *tal* upp som sedan utmynnar i ett *beslut* (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 9-11; Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 59-68; Lindgren 2014, s. 31; Nilsson 2018, s. 1-2). Kritiker som Hysing och Olsson (2012, s. 131) pekar istället på att det snarare är tjänstemännen som är centrala gällande administrationsreformers implementerande. De erkänner dock att även om så skulle vara fallet är även tjänstemännen influerade av internationella idéer. Notera även att tjänstemän har avsevärt olika tjänsteutformningar och så kallade möjligheter att influera policy beroende hur administrationen är utformad och var i administrationen denne befinner sig. I en komparativ studie som denna uppsats är alltså ett Top-Down perspektiv motiverat. Inför fortsättningen noteras dock att en blick mot tjänstemännen kan vara befogad när skilda grader av NPM-inspirerade reformer ska försöka förklaras.

2.1 Den beroende variabeln: Tidigare forskning kring NPM-reformer

När dessa reformidéer sedan övergår till *praktik* och avslutningsvis *resultat* ökar komplexiteten för forskaren. Detta avspeglas i en mer heterogen forskning på dessa två områden. Dels i metoderna som används, dels i de forskningsresultat som framkommer. De studier som är av intresse för denna uppsatsen undersöker dessutom NPM-inspirerade reformer. Oavsett hur NPM här definieras måste en aspekt noteras. Som nämns i inledningen riskerar NPM-reformer att förändra verksamheten bortom de resultat och mål som avses mätas (Hall 2012, s. 60-65, 76-107; Lindgren 2014, s. 93-108). Om vi kopplar detta till Pollitts och Bouckaerts betyder detta att studier som explicit undersöker *praktik* eller *resultat* kan nå olika slutsatser om NPM-fenomenet. De kvalitativa fältarbeten som gjorts ligger i stort till grund för det nuvarande kunskapsläget om NPM-fenomenet som administrationsreform. Övergripande visar det sig som sagt att teori och praktik skiljer sig åt vilket gör NPM-relaterade reformer som går längre än idéstadiet relativt svåranalyserade (Hall 2012, s. 153; Forsell & Ivarsson Westberg 2014, s. 167; Hall 2012, s. 60-65; Lindgren 2014, s. 93-108).

Den kvantitativa forskningen har i stort fokuserat på att mäta effektiviteten av olika NPM-reformer (se exempelvis sammanställningen av Pollitt & Bouckaert 2017, s. 41-44). Här visar litteraturen en avsaknad av effekt. Jag skulle här vilja peka på ett centralt problem gällande kvantitativ mätning av NPM-inspirerade reformer. Att undersöka olika aspekter av implementeringen kan inte göras utifrån NPM-logikens egna antaganden. En central del den kvalitativa litteraturen visat gällande NPM-reformer är att reformernas olika idéer som implementeras skiljer

sig från hur organisationerna faktiskt kommer att se ut efter en implementering. Det sägs en sak men implementering leder till något annat. (Hall 2012; Lindgren 2014; Ahlbäck-Öberg 2018). Således riskerar en kvantitativ mätning av en NPM-reform att nå slutsatser som missar centrala förändringar av verksamheten.

Här kan det vara bra att förtydliga återigen att denna studie inte avser mäta NPM, utan snarare förklara olika implementeringsgrader av NPM-inspirerade reformer. Snarare ska problematisering ovan ses som en överblick över de problem som finns i att mäta NPM-reformer med kvantitativa mått.

2.2 De oberoende variablerna: Tidigare forskning kring Förvaltningspolitiska aspekter

Aspekter av förvaltningen är ett begrepp så abstrakt att det behöver riktning. Fler-talet studier nämner förvaltningens utformning som central för att förstå reformers utveckling från *tal* till *resultat* (Hysing & Olsson 2012, s. 90; Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 42-43). Men explicita kausala mekanismer som förklarar olika grader av NPM-inspirerade reformer saknas. För att identifiera dessa får uppsatsen ta en omväg. Kuhlmann och Wollmann (2019) har byggt en typologi över europeiska förvaltningarna. De europeiska förvaltningarna kan kategoriseras enligt följande sex modeller med hjälp av sex exempelländer.

- Den Kontinentaleuropeiska Napoleonska modellen (Frankrike). Centraliserad enhetsstat. Lokala nivåer har få uppgifter och ansvar. De uppgifter som väl är lokala hanteras lika delar centralt som lokalt. Lokala territoriers storlek (m²) varierar. Offentliga anställningar är stängda (frånskilda privata sektorns upp-lägg). Romersk-fransk förvaltningsjuridisk kultur. Den romerska kulturen bygger övergripande på separation av privat och offentlig sfär, tydlig hierarki av offentliga administrationsnivåer, beslut efter lag och tillhörande praxis-skapande, administrativa beslut tas efter lag vilket leder till specialisering bland tjänstemän och tjänstemän arbetar utifrån principer som likabehandling, neutralitet och professionalism. Detta kan sägas vara allmänna romersk-juridiska kulturen. Den franska specialiseringen hänvisas främst till att staten tillskrivs eget centralt värde i samhället, den förväntas vara drivande i ekonomiska och sociala frågor. Vidare hänvisas franska särarten till en exekutiv centralism där lokala angelägenheter hanteras av utplacerade specialiserade enheter som styrs centralt.

- Den Kontinentaleuropeiska Napoleonska (sydlig undergrupp) modellen (Italien).

Liknande som modellen ovan med skillnaden att Lokala territoriers storlek (m²) består av mindre områden.

- Den Kontinentaleuropeiska federala modellen (Tyskland). Decentraliserad federal stat. Lokala nivåer har omfattande uppgifter och ansvar. De uppgifter som väl är lokala hanteras lika delar centralt som lokalt. Lokala territoriers storlek (m²) varierar. Offentliga anställningar är stängda. Romersk-tysk

förvaltningsjuridisk kultur. Den tyska särarten definieras främst av en omfattande vertikal maktindelning med många vetospelare på de olika politiska nivåerna.

- den Nordiska modellen (Sverige).

Decentral enhetsstat. Lokala nivåer har omfattande uppgifter och ansvar. De uppgifter som väl är lokala hanteras i lokalpolitiken. Lokala territoriers storlek (m²) är stora i jämförelse. Offentliga anställningar är öppna (nästan ingen skillnad mot privat sektor). Romersk-Skandinavisk förvaltningsjuridisk kultur. Kännetecknas främst av en förhandlings och konsensuskultur, förhållandevis stora autonoma myndigheter och en avsmalnad regeringsadministration.

- Den Anglosaxiska modellen (Storbritannien).

Decentral enhetsstat. Lokala nivåer har omfattande uppgifter och ansvar. De uppgifter som väl är lokala hanteras i lokalpolitiken. Lokala territoriers storlek (m²) är stora i jämförelse. Offentliga anställningar är öppna. Common-Law förvaltningsjuridisk kultur. Denna kultur gör nästan ingen skillnad mellan staten och privata näringslivet. Regering och parlament har all politisk makt, utan dessa finns ingen stat. Lagar utgår från en ad hoc approach snarare än att vara kodifierade.

- Den Öst-centrala europeiska modellen (Ungern).

Decentral enhetsstat. Lokala nivåer har omfattande uppgifter och ansvar. De uppgifter som väl är lokala hanteras lika delar centralt som lokalt. Lokala territoriers storlek (m²) är överlag små. Offentliga anställningar är stängda. Romersk-tysk förvaltningsjuridisk kultur (notera dock skillnaden i att Ungern är en enhetsstat kontra Tysklands federala utformning).

Genom ovanstående genomgång har alltså uppsatsen identifiera flertalet förvaltningspolitiska aspekter. Exempelvis ses statens eventuella centralisering eller decentralisering som en förvaltningspolitisk aspekt. Ett annat exempel är om offentliga anställningar är öppna eller stängda och så vidare.

2.3 Att förklara samband: Tidigare forskning kring administrationsreformer

Det är givetvis ingen slump att studien hoppas se samband mellan implementering av NPM-inspirerade reformer och förvaltningspolitiska aspekter, reformernas mål är som bekant att förändra just förvaltningarnas utformning. Först och främst går det att konstatera att administrationsreformer inte är helt lätta att förklara. Den kvantitativa litteraturen kring implementeringen av NPM-reformer möter två huvudproblem. Antingen missas mer kvalitativa moment som beskrivs ovan. Eller så riskerar teoretiseringarna att vandra mot något Swedberg (2014, s. 19-22) kallar Abstract Theory. Nämligen att teoretiseringen blir så abstrakt att den blir svår att falsifiera med hjälp av tillgänglig empiri. Samtidigt möts den kvalitativa forskningen med problem att generalisera resultat och en avsaknad av holistiska beskrivningar (Djurfeldt, Larsson & Stjärnhagen 2010, s. 101).

Senaste åren har nyinstitutionella teoribildningar fått ökat inflytande i att förklara administrationsreformer (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 58-59). Gemen-

samt för dessa inriktningar är att de ser reformidéer som centrala. Dessa sipprar sedan ner och formar organisationer. Den befintliga litteraturen ger flertalet förklaringsmodeller för varför olika organisationer får olika utfall när internationella idéer implementeras. En central idé är att kulturen hos förvaltningen formar implementeringen i viss riktning (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 341-343). För att exemplifiera har Storbritannien nästan ingen differentiering mellan offentlig och privat sektor i sin kultur. Kanske bör då reformer inspirerade av privat sektor i stor grad implementeras i Storbritanniens förvaltning. En annan idé är att NPM-reformer implementeras när förvaltningen får svårt att hantera delegering. Fler lokala nivåer med uppgifter som kräver resurser (svensk kontext se Hall 2015). Att då implementera NPM-reformer som sägs stå för effektivisering kan då ses som logiskt. Här diskuteras det om det är lokal-central relationen som är det centrala. Alltså administrationsstrukturen. Eller om det är förutsättningarna på den lokal nivå som är centrala, exempelvis problemet med en liten lokal förvaltning som ska hantera stort antal tjänster för stort antal lokala invånare (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 341-343; Hall 2015, Hysing & Olsson 2012, s. 83-85).

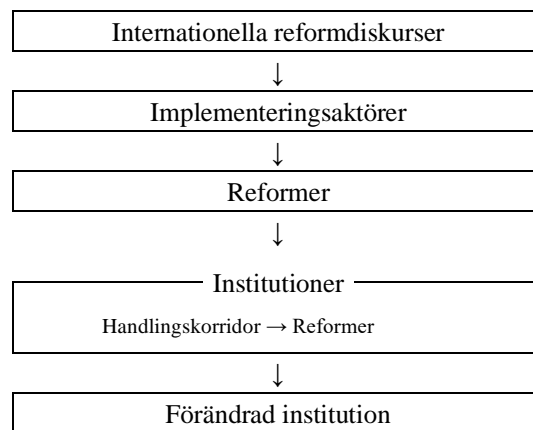
3 Teoretiskt ramverk

Nästa steg i arbetet blir att teoretisera problemet. Ofrånkomligen kommer då arbetet få viss avgränsning och riktning. En central punkt för teoretiseringen kommer vara att ytterligare konkretisera två vitala begrepp för arbetet. Dels New Public Management samt förvaltningspolitiska aspekter. Ytterligare del i ledet blir att just teoretisera hur sambandet ser ut mellan begreppen och varför sambandet ser ut som det gör. Det teoretiska ramverket utgår från ett nyinstitutionellt perspektiv. Detta eftersom denna teorigrän fått ökat genomslag och idag är kanske den mest använda för att teoretisera kring olika aspekter av administrationsreformer (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 58-59). En del av uppsatsens syfte är som bekant att bidra till denna teorigrän. Som den befintliga litteraturen dock slår fast finns här flera olika inriktningar. Mer konkret kommer teoretiseringen utgå från historisk institutionalism. Detta görs med hänvisning till att detta perspektiv fokuserar på institutioners inre konstitution vilket passar uppsatsens förvaltningspolitiska fokus. Historisk institutionalism har liksom de andra nyinstitutionella teoribildningarna en något deterministisk syn på hur reformer av institutioner går till med ett tillhörande Top-Down perspektiv (se exempelvis Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 66-68). Ett försök att summera teorin kan ske enligt följande utifrån Kuhlmann och Wollmann (2019, s. 58-68).

Det finns förhärskande idéer i världen om hur offentlig sektor ska se ut. Så kallade reformdiskurser. Dessa förändras och ser olika ut över tid. Diverse aktörer som genomför reformer influeras av dessa idéer om hur en verksamhet ska styras. Den diskursiva vinkeln implicerar att reformidéerna inte är synliga utan genomsyrar tankeverksamheten och formar medvetandet snarare än att personer själva är medvetna om diskursen (Om diskurser se: Bergström & Boréus 2012, s. 353-357). Man kan tänka sig att internationella normer sipprar ner och formar institutioner på alla olika nivåer, från internationell, till statlig och vidare till lokal nivå. Det är alltså tal om en något deterministiskt Top-Down syn. Men som vi ser i verkligheten ser inte alla institutioner lika dana ut. Den kausala mekanismen som skiljer respektive institution är enligt historisk institutionalism institutionens inre struktur. Hegemoniska reformdiskurser har beroende på institution olika så kallade *handlingskorridorer* för hur implementeringen kan gå till. Dessa handlingskorridorer är uppbyggda av institutionella normer och strukturer där teorin betonar ett temporalt fokus. Det vill säga att institutioner formas av sin egen historia till en unik institution där dess historia formar framtida implementeringsvägar.

Denna uppsatsens intresse för administrationsreformer har nu en teoretisk utgångspunkt. Figur 1 nedan kan ses som en idealtyp av ett implementeringsförlopp utifrån ett historiskt institutionellt perspektiv.

Figur 1. Historisk institutionalistisk syn på administrationsreformer



Egenkonstruerad.

3.1 New Public Management

För att kunna se vilka förvaltningspolitiska aspekter som har ett samband med olika implementeringsgrader av NPM måste såklart NPM-begreppet konkretiseras. Jag tänker här kort utveckla den teoretiska definitionen som ligger till grund för Kuhlmanns och Wollmanns reformindex (2019, s. 329-336). Beskrivningen av indexets egenskaper och mått presenteras mer djupgående under metodavsnittet.

NPM är en typ av administrativ reformdiskurs som avser påverka den offentliga sektorns interna och externa form. Den externa dimensionen vill en NPM-logik styra mot en marknadisering, privatisering och införa konkurrens och tävlan där kundmakt skall ges större utrymme. Den interna dimensionen skall enligt en NPM-logik genomsyras av separation mellan politik och administration. Ökad autonomi för implementerande chefer och samtidigt en utplattning av hierarkier (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 54). Definitionen sammanfattar det hegemoniska tankegodset som tidigare funnits kring hur administrationer bör se ut enligt Kuhlmann & Wollmann (2019, s. 341-343).

Alltså, NPM-inspirerade reformer har implementerats i olika grad i de europeiska förvaltningarna. Denna studie vill ta reda på varför denna skillnad uppstått och nästa steg blir att identifiera förvaltningspolitiska aspekter.

3.2 Förvaltningspolitiska aspekter

Om nu det teoretiska ramverket anser institutioners handlingskorridorer som centrala ur reformsynpunkt, är handlingskorridorernas uppbyggnadsmaterial mera oklart. Vad i institutionernas inre konstitution gör att reformer tar viss vändning? Gällande de europeiska förvaltningar finns här inga explicita svar. Genom

att identifiera vad som skiljer europeiska förvaltningarna åt skulle följande arbete i teorin kunna identifiera vilka förvaltningspolitiska aspekter som har ett kausalt samband med olika implementeringsgrader av NPM-inspirerade reformer. Det kan här vara värt att notera att det är aktuella förvaltningspolitiska aspekter som denna studie undersöker. Den temporala aspekten i hur förvaltningarnas respektive särdrag historiskt växt fram ligger utanför denna studien.

Kuhlmann och Wollmann (2019, s. 10-16) identifierade sex europeiska förvaltningsmodeller som läsaren bekantade sig med i den tidigare forskningen. Uppdelningen är om än intressant inte central för just detta arbete. Istället vänds blicken mot de aspekter ligger till grund för ovannämnda uppdelning. Utifrån Kuhlmann och Wollmann (2019, s. 10-16, 120-135) identifieras följande förvaltningspolitiska aspekter hos de europeiska förvaltningarna.

- Om staten är en enhetsstat eller en federal stat samt om den är centraliserad eller decentraliserad.

Denna aspekt påvisar den övergripande statliga strukturen. Var administrationen är belägen samt relationen mellan centrala nivåer och lokala nivåer.

- Vilken förvaltningsjuridisk kultur som råder inom landet.

Denna något omfattande punkt härrör till den övergripande rationaliteten förvaltningen arbetar utifrån i respektive land. En central tanke här är att domstolar och lagstiftare även verkar som normskapare för samhället i stort. Även för den juridiska kultur som landet har inom förvaltningen.

- Om lokala nivåer har ett brett spektrum av uppgifter och ansvar eller om lokala angelägenheter hanteras av centrala organ.

Fokuserar på om lokal service tillhandahålls av lokalpolitiken eller om centrala förvaltningen själv placerar ut lokala specialiserade ombud som sköter specifika och välavgränsade uppgifter.

- Om lokal nivå styrs från centralt håll eller om decentraliserad maktdelning råder.

Om punkt tre fokuserar på om utförandet av lokal service är lokalpolitik eller centraliserad politik, fokuserar denna punkt på om explicit lokalpolitisk service definieras och delegeras från centralt håll. Eller om lokala nivån har ett större självbestämmande enligt en decentraliseringslogik.

- Om den territoriella uppdelningen av landet är omfattande eller minimal.

Följande punkt avser antalet kommuner eller regioner i landet. Är det ett omfattande antal med små befolkningar. Eller är de regionala uppdelningarna få med större befolkningsmängd per kommun.

- Hur Offentlig sektors anställnings och personalkultur ser ut.

Följande punkt avser hur differentierad offentliga anställningsvillkor gentemot den privata sektorn. Å ena sidan finns länder med i princip obefintlig differentiering. Å andra sidan finns länder där tjänstemän åtnjuter säkrare anställningar, mer strukturerad befordringsgång och krav på ett etiskt tjänstemannabeteende där demokratiska normer ska uppehållas.

3.3 Hypoteser

De förvaltningspolitiska aspekterna ovan tycks alltså stå för den huvudsakliga uppbyggnaden av de europeiska förvaltningarna. Därigenom kan det också vara några av dessa aspekter som bygger upp den handlingskorridor som påverkar implementeringsvägar. De förvaltningspolitiska aspekter studien letar efter bör finnas bland de aspekter som nämnts ovan. Uppsatsen bör alltså jämföra implementeringsgraden av NPM-inspirerade reformer med respektive förvaltningsaspekt ovan och bör då kunna identifiera de samband studien letar efter. Utifrån den befintliga litteraturen tillsammans med de förvaltningspolitiska aspekterna ovan kan detta arbete också bygga 3 hypoteser. Målet här att besvara den tredje frågeställningen. Denna löd enligt, hur kan de olika implementeringsgraderna av New Public Management förklaras utifrån ett historiskt institutionalistiskt perspektiv? Nedan presenteras först en kort beskrivning följt av respektive hypotes för denna studie.

NPM-diskursen finner sin inspiration från den privata sektorn, ofta är till och med privata företag drivande i att reformera offentliga organisationer (Hall 2012, s. 51-57). En standardfras är att det offentliga ska drivas som ett företag. Det bör utifrån denna logik te sig naturligt att förvaltningar vars kultur och samre med den privata sektorn är i närhet av varandra bör ha en större grad av NPM-inspirerade arbetssätt. Vice versa bör en förvaltning differentierad från den privata sektorn att ha mindre NPM-inspirerade arbetssätt.

A) Förvaltningar som är kulturellt åtskilda den privata sektorn har i mindre grad implementerat NPM-inspirerade reformer, och vice versa.

En förekommande idé i litteraturen är att NPM-inspirerade arbetssätt främst implementeras för att få kontroll över okontrollerbara situationer. Ofta härrörs detta till att den lokala nivån där kommuner eller regioner med stor area och tillhörande befolkningar pressar förvaltningens funktionssätt. Oberoende om dessa lokala tjänster delegeras från central förvaltning eller sköts decentraliserat kvarstår denna stress. Alltså betonas här befolkningens mängd och kommuners area snarare än förvaltningsstruktur. Se exempelvis Hall (2015) för överblick kring den svenska kontexten.

B) Länder vars lokala förvaltningar ansvarar för mindre områden har i mindre grad implementerat NPM-inspirerade reformer, och vice versa.

Sista hypotesen utgår från att delegering av uppgifter till lokal nivå uppdelar ansvar, resurser, skapar fler lager samt ökar komplexiteten i verksamheten. En decentraliserad stat kan få svårare att hantera lokal service på diverse områden och implementerar NPM-reformer utifrån NPM-reformernas självproklamerade lösningar på ineffektivitetsproblem. En betoning på delegering av uppgifter samt resurser till lokal nivå bör leda till situationer vilka NPM-inspirerade reformer säger sig ha en lösning på. Detta bör i gengäld leda till ökad grad av implementering.

C) Länder vars lokala förvaltningar har en relation mellan central och lokal nivå byggd på delegering och differentiering har i större grad implementerat NPM-inspirerade reformer, och vice versa.

4 Metod och material

Materialet är hämtat från Kuhlmanns och Wollmanns bok *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*. De olika delarna är ibland hämtade från olika årtal. Detta bör inte något som påverkar analysen då samtliga siffror kan anses vara relativt stabila över tid. Notera att materialet hämtats från en bok som själv genomför analyser utifrån dessa siffror. Valet av förvaltningar som ska analyseras avgränsas till sex stycken. Storbritanniens, Sveriges, Italiens, Tysklands, Frankrikes och Ungerns. Det index denna studie använder som beroende variabel (implementeringsgrad av NPM) täcker endast dessa länder. Eftersom dessa länder även kan ses som representanter för de sex olika förvaltningsmodeller som Kuhlmann & Wollmann identifierat bör dessa också i teorin täcka in samtliga förvaltningspolitiska aspekter som här ska undersökas. Därav nöjer sig studiens omfång med dessa länder. Uppsatsen följer vetenskapsrådets etiska riktlinjer (se Vetenskapsrådet u.å.). Då andrahandsdata används har detta inte haft någon nämnbar inverkan på arbetet. Denna studie kan ses som ett första försök att identifiera förvaltningspolitiska aspekter som definierar handlingskorridorer som beskrivits ovan. Då detta är ett första försök har en bred front av variabler behövts testas. Några variabler ligger på nominalskala vilket inte är optimalt. Dock finns en fördel i att just testa även dessa aspekter. Nämligen att ny information som inte finns i den tidigare litteraturen kan identifieras. Variablerna ska nu få fördjupat fokus när uppsatsen går vidare.

4.1 Operationaliseringar

Vissa variabler kommer att vara på så kallad nominalskala. Detta eftersom de är kvalitativa bedömningar och inte kan rangordnas. Valet att ha med dessa variabler motiveras utifrån områdets komplexitet samt själva syftet för studien. Som nämnts i den tidigare forskningen finns enligt Pollitt och Bouckaert fyra sätt att mäta administrationsreformer. Jag argumenterar i detta arbete att kvantitativa mått helt enkelt inte kan fånga in hela det fenomenet som denna studie avser undersöka. Ytterligare är syftet att försöka bidra med ett alternativ att mäta NPM-inspirerade reformers villkor. Genom att till en början sambandstesta nedanstående mått görs ett första steg för att utveckla en generaliserbar bild som enligt litteraturoversikten saknas i dagens litteratur. Ni kan även se att detta är en studentuppsats vilket motiverar att de variabler som används har högre validitet och reliabilitet än vad denna studie självt kunnat konstruera.

Det studien vill förklara är implementeringsgraden av NPM-inspirerade reformer, alltså är detta begreppet som först ska göras undersökningbar, det ska så

kallat operationaliseras från den teoretiska definitionen som beskrivits i teoriavsnittet till en operationell definition (Esaiasson 2017, s. 22). Operationaliseringen lånas från Kuhlmann & Wollmann. Deras kvalitativa bedömning ligger till grund för variabeln som presenteras nedan i tabell 2. Bedömningen sammanväger flera faktorer vilka mäts på ordinalskala. I likhet med en samhällsvetenskaplig norm bedömer denna studie det sammanvägda indexet som på en intervallskala. Indexet fångar in både *Praktik* och *Resultat* vilket är en fördel. Denna fördel överväger de eventuella nackdelar i att en kvalitativ sammanvägning används (exakta siffror som ligger till grund för indexkonstruktionen presenteras i bilagor).

Tabell 2. Deskriptiv statistik för beroende variabel.

Beroende variabel	Länder:					
	UK	Sverige	Italien	Tyskland	Frankrike	Ungern
Grad av NPM-implementering (i %)	78	56	50	44	33	33

Högre värde indikerar mer grad av implementering. UK= Storbritannien.

Källa: Omarbetat från Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 336.

Nästa steg, att operationalisera förvaltningspolitiska aspekter till oberoende variabler utvecklar sig enligt nedan. Först presenteras en beskrivning och kortfattade beskrivning av de variabler som erfordrar detta, Efter det presenteras en tabell som jämför och presenterar dessa variabler per de länder som undersöks.

- Om staten är en enhetsstat eller en federal stat samt om den är centraliserad eller decentraliserad.

Variabler: *Enhetsstat eller federal stat* och *Centraliserad stat eller decentraliserad stat*.

- Vilken förvaltningsjuridisk kultur som råder inom landet.

Variabel: *Förvaltningsjuridisk kultur*; Kvalitativ bedömning.

- Om lokala nivåer har ett brett spektrum av uppgifter och ansvar eller om lokala angelägenheter hanteras av centrala organ.

Variabler: *Lokala nivåers spektrum av uppgifter och ansvar*; Kvalitativ bedömning. *BNP-andel som spenderas på lokal förvaltning*.

- Om lokal nivå styrs från centralt håll eller om decentraliserad maktindelning råder.

Variabler: *Uppgifts-uppdelning mellan lokal och central nivå*; Uppdelad= separation mellan lokal och central nivå. Blandad= Visa delar separerade andra inte. Kvalitativ bedömning. *Lokal autonomi-index*; Ett index som mäter lokal autonomi (för fördjupad beskrivning se bilagor).

- Om den territoriella uppdelningen av landet är omfattande eller minimal.

Variabler: *Territoriell idealtyp*; Nordeuropeisk= Lokala nivåer med stor area. Sydeuropeisk= Lokala nivåer med liten area. Hybrid= blandad. Kvalitativ bedömning. *Genomsnittligt invånarantal per kommun*.

- Hur Offentlig sektors anställnings och personalkultur ser ut.

Variabler: *Offentliga anställningar*. Öppen= likt privat sektor. Stängd= anställning ungefär enligt Webers tjänstemannaideal (för fördjupad beskrivning se bilagor) Det centrala för uppsatsen är att se privat anställning och Webers tjänstemannaideal som dikotom. Webers ideal anser att tjänstemän i offentlig sektor har

särskilda krav på sig att värna oberoende, demokrati och professionalitet. Med detta kommer såväl särskilda krav som privilegier. Kvalitativ bedömning. *Andel offentligt anställda med tjänstemannaprofessions-status*. Hur många % av anställda som kan sägas ha en tjänst som liknar webers tjänstemannaideal (för fördjupad beskrivning se bilagor).

Tabell 3. Beskrivning av oberoende variabler per land

Förvaltningspolitiska aspekter	Länder:					
	UK	Sverige	Italien	Tyskland	Frankrike	Ungern
Enhetsstat eller federal stat	enhet	enhet	enhet	federal	enhet	enhet
Centraliserad stat eller decentraliserad stat	decentral	decentral	central	decentral	central	decentral
Förvaltningsjuridisk kultur	Common-Law	Romersk-skandinavisk	Romersk-fransk	Romersk-tysk	Romersk-fransk	Romersk-tysk
Lokala nivåers spektrum av uppgifter och ansvar	Omfattande	Omfattande	Få	Omfattande	Få	Omfattande
BNP-andel som spenderas på lokal förvaltning (i %)	9.6**	15.6	5.3	7.2	7.0	7.8
Uppgifts-uppdelning mellan lokal och central nivå	Uppdelad	Uppdelad	Blandad	Blandad	Blandad	Blandad
Lokal autonomi-index (skala 1-37)	17.4**	28.7	25.5	27.5	25.6	17.3
Territoriell idealtyp	Nordeuropeisk	Nordeuropeisk	Sydeuropeisk	Hybrid	Hybrid	Sydeuropeisk
Genomsnittligt invånarantal per kommun (N=)	144 324	32 483	7493	7265	1768	3654
Offentliga anställningar	öppen	öppen	Stängd	stängd	stängd	stängd
Andel offentligt anställda med tjänstemannaprofessions-status (i %)	***	1*	16	28.3	68.9	90

UK=Storbritannien. *Sverige anses ha värde 1 eller mindre men kodas som 1. **Siffror avser England, ***UKs värde saknas, kan även kodas som Sverige. Variabler som saknar mät-beskrivning ligger på nominalskala. Tabellens nominala variabler avser beskriva länderna före eventuella reformer. BNP-andel som spenderas på lokal förvaltning, lokal autonomi-index & genomsnittligt invånarantal per kommun; alla dessa variabler är från år 2014. Andel offentligt anställda med tjänstemannaprofessions-status är från år 2013.

Källa: Omarbetad från Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 36, 40, 122.

För att testa de tre hypoteserna kommer vissa av de redan beskrivna variablerna att användas. Hypoteserna repeteras nedan, tillsammans med respektive operationalisering.

A) Förvaltningar som är kulturellt åtskilda den privata sektorn har i mindre grad implementerat NPM-inspirerade reformer, och vice versa.
Variabler: *Förvaltningsjuridisk kultur*, *Offentliga anställningar* och *Andel offentligt anställda med tjänstemannaprofessions-status*.

B) Länder vars lokala förvaltningar ansvarar för mindre områden har i mindre grad implementerat NPM-inspirerade reformer, och vice versa.
Variabler: *Territoriell idealtyp* och *Genomsnittligt invånarantal per kommun*.

C) Länder vars lokala förvaltningar har en relation mellan central och lokal nivå byggd på delegering och differentiering har i större grad implementerat NPM-inspirerade reformer, och vice versa.

Variabler: *Enhetsstat eller federal stat, Centraliserad stat eller decentraliserad stat, Lokala nivåers spektrum av uppgifter och ansvar, BNP-andel som spenderas på lokal förvaltning, Uppgifts-uppdelning mellan lokal och central nivå och Lokal autonomi-index.*

Motiveringen till att använda dessa variabler är helt enkelt att det är dessa som passar respektive hypotes bäst. Sista steget innan analysen blir att välja analysverktyg, detta ska nu gås igenom under nästa avdelningsrubrik.

4.2 Analysverktyg

Arbetets beroende variabel Grad av NPM-implementering kommer sambandstestas med samtliga oberoende variabler. Detta för att kunna identifiera vilka eventuella förvaltningspolitiska aspekter som har ett samband med grad av NPM-implementering, vilket som bekant är en beskrivning av frågeställningarna detta arbete vill besvara. Med en kontinuerlig beroende variabel hade ett naturligt val av analysmetod varit att använda OLS-regression (Esaiasson m.fl. 2017, s. 391). Men eftersom denna uppsats endast arbetar med sex länder görs bedömningen att det är för få mätpunkter för att använda denna metod (OLS-regression testades med nedslående resultat samt, se exempelvis Tabachnik & Fidell 2013, s. 128-129). För kvalitativa oberoende variabler kommer istället ETA och ETA²-test att göras. Dessa kan används när en beroende variabel är kvantitativ och oberoende variabel är kvalitativ. ETA anger hur starkt sambandet är mellan variablerna där måttet går från 0 (inget samband till 1 (full samvariation)). ETA² anger hur stor del av den beroende variabeln som kan förklaras av den oberoende variabeln även här går måttet från 0 till 1 där 1 innebär att den oberoende variabeln förklarar hela den beroende variabelns utformning. (Djurfeldt, Larsson & Stjärnhagen 2010, s. 151-152). När även den oberoende variabeln är kvantitativ kommer Pearsons R att användas. Pearsons R går från -1 (fullständigt negativt samband) till 1 (fullständigt positivt samband). Siffran 0 indikerar ett nollsamband. Måttet förutsätter mätning av ett linjärt samband (Esaiasson m.fl. 2017, s. 377-378). När Pearsons R används ges även möjlighet att plotta sambandet grafiskt för att dels se om ett linjärt antagande är rimligt. Samt tack vare få fall kan länderna specifika position plottas ut och visuellt granskas via graferna. Notera att ETA²s och Pearsons Rs faktiska förklarande kraft helt beror på hur väl variablerna hör ihop i verkligheten. Statistiska verktyg kan inte själva bevisa kausalitet utan här är det även hur väl teoretiseringen är gjord som är centralt.

5 Resultat

Efter att alla förutsättningar nu presenterats ska uppsatsen nu presentera resultatet studien kommit fram till. Till att börja med ska svar sökas för de två första frågeställningarna. Låt mig repetera dessa. Första frågeställningen löd enligt vilka förvaltningspolitiska aspekter har ett samband med hög implementeringsgrad av New Public Management? Och den andra löd enligt Vilka förvaltningspolitiska aspekter har ett samband med låg implementeringsgrad av New Public Management? Ett antagande som studien här gör är att om ett samband väl finns är det något sånär linjärt. Alltså, om en viss utformning på en förvaltningspolitisk aspekt leder till hög grad av implementering så borde motsatt utformning leda till låg implementeringsgrad.

Genom detta antagande så räcker det att mäta en förvaltningspolitisk aspekt för att testa både första och andra frågeställningen. Först presenteras resultatet för de första två frågeställningarna innan uppsatsen går vidare med att besvara den tredje frågeställningen.

5.1 Förvaltningspolitiska aspekter och dess samband med implementeringsgraden av NPM

Första förvaltningspolitiska aspekten studien identifierade löd enligt.

- Om staten är en enhetsstat eller en federal stat samt om den är centraliserad eller decentraliserad.

Två variabler identifierades, nämligen Enhetsstat eller federal stat och Centraliserad stat eller decentraliserad stat. Ingen av dessa förvaltningspolitiska aspekter visade sig ha ett samband att tala om med de olika ländernas grad av NPM-implementering. Om staten var centraliserad eller decentraliserad hade bäst förklarande värde men här nådde ändå ETA^2 endast 0,1 i förklarande värde av 1,0. Eftersom endast sex länder undersöks bör uppsatsen ha långt högre sambandsvärden för att proklamera ett samband. Alltså kan denna förvaltningspolitiska aspekt avfärdas eftersom den saknar samband med studiens beroende variabel.

Nästa förvaltningspolitiska aspekt riktade istället in sig mot en mer övergripande kulturell dimension.

- Vilken förvaltningsjuridisk kultur som råder inom landet.

Här identifieras ett starkare samband med grad av NPM-implementering. ETA värdet uppgick till 9,25 och värdet för ETA^2 beräknas till 0,855. Den förvaltningsjuridiska kulturen i förvaltningen har alltså ett extremt starkt samband med i vilken grad implementeringen av NPM-inspirerade reformer sker. Men eftersom variabelns värden inte går att rangordna finns ingen riktning för sambandet. Detta är

problematiskt eftersom studien vill ta reda på vad som leder till omfattande respektive få implementeringar av NPM-inspirerade reformer. Men tack vare att endast sex länder undersöks går det att utifrån tabell 3 visuellt se vilka värden som kan kopplas till värden för arbetets beroende variabel. Common-Law traditionen har ett starkt samband med hög grad av NPM-implementering. Liknande kan sägas om den skandinaviska undergruppen av romerska lagtraditionen. Den franska och tyska undergruppen av romerska lagtraditionen har båda ett samband med lägre grad av NPM-inspirerade reformer än deras skandinaviska kusin och Common-Law kulturen. Dock är skillnaderna mellan just franska och tyska förvaltningsjuridiska kulturen svårare att identifiera.

En förvaltningspolitisk aspekt med starkt samband har nu identifierats. Arbetet går nu vidare till nästa aspekt som lyder enligt nedan.

- Om lokala nivåer har ett brett spektrum av uppgifter och ansvar eller om lokala angelägenheter hanteras av centrala organ.

Här saknas tydliga samband som kan vara av relevans för studien. Visserligen identifierar studien ett Pearsons R värde på strax över 0,5 för BNP-andel som spenderas på lokal förvaltning och dess samband med grad av NPM-implementering. Men eftersom studien som sagt endast mäter sex länder innebär ett halv förklaringsvärde ett svagt värde. Likaså kan det tilläggas att fyndet inte når statistisk signifikans att tala om. Den kvalitativa bedömningen som tolkar Lokala nivåers spektrum av uppgifter och ansvar visar inte heller något samband relevant att tala om.

Istället vänds blicken mot nästa förvaltningspolitiska aspekt.

- Om lokal nivå styrs från centralt håll eller om decentraliserad maktindelning råder.

Här framkommer första synliga problemet med att studien använder både kvalitativa och kvantitativa mått. Den kvalitativa bedömning av ländernas uppgifts-uppdelning mellan lokal och central nivå visar relativt starka samband med ett ETA test på över 0,8 och ett ETA^2 på 0,67. Lokal autonomi-index visar sig dock inte vara signifikant. Den kvalitativa bedömningen visar att en uppdelad uppgifts-uppdelning leder till mer NPM-inspirerade reformer. I gengäld verkar en blandad uppdelning leda till mindre grad av NPM-reformer. Här finns dock bara två värden. Jag ber här läsaren ha i bakhuvudet att Sverige och Italien har mindre skillnad i grad av NPM-implementering än exempelvis Italien och Tyskland. Denna skillnad fångar inte denna oberoende variabel upp eftersom den endast har två värden. Eftersom variabeln endast har två värden är den något vanskelig att tolka i detta sammanhang. Detta tillsammans med att indexet för denna förvaltningsaspekt inte är signifikant gör att, åtminstone denna uppsats vidare bör vara försiktig med att tolka denna förvaltningspolitiska aspekt som användbar för att besvara frågeställningarna.

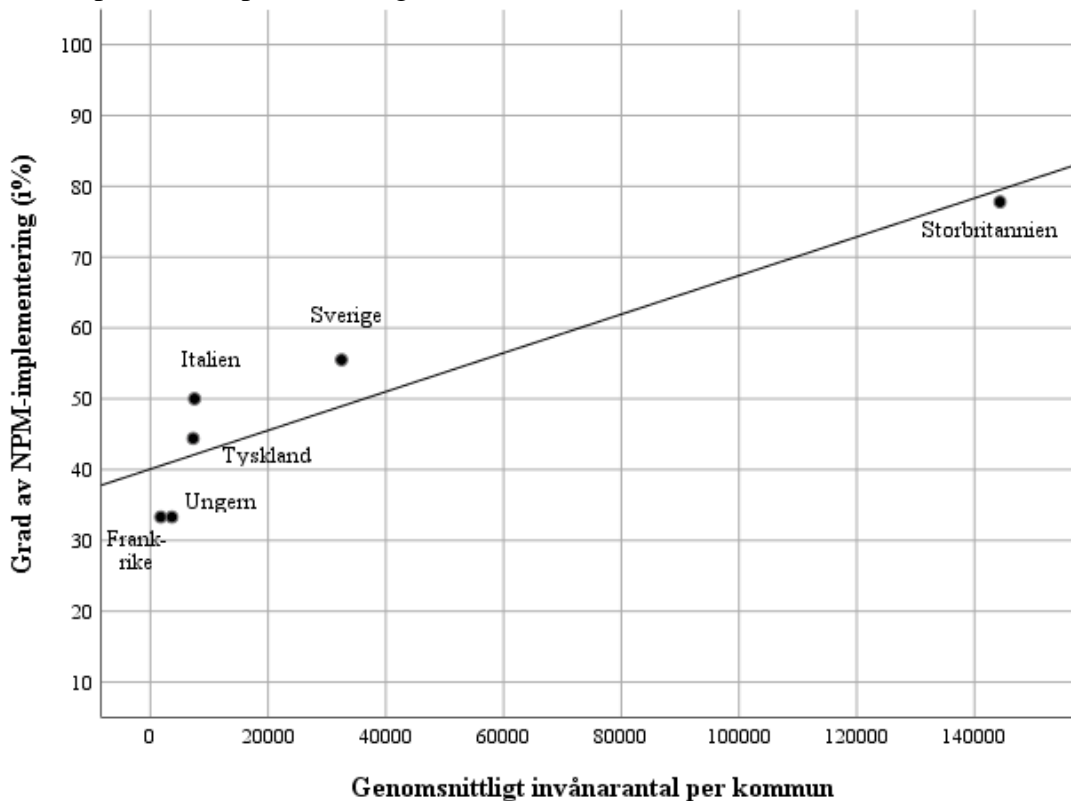
Nästa del i ledet blir såklart att beta av ännu en förvaltningspolitisk aspekt.

- Om den territoriella uppdelningen av landet är omfattande eller minimal.

Den territoriella idealtypen som ett land har visar sig ha relativt starkt samband med grad av NPM-implementering med ETA test på över 0,8 och ETA^2 på nästan 0,7. Notera att denna variabel har tre istället för två mätpunkter vilket gynnar tolkningsmöjligheterna. Ytterligare så visar även det genomsnittliga invånaranta-

let per kommun på ett starkt signifikant samband med grad av NPM-inspirerade reformer. Pearsons R når här över 0,9.

Figur 2. Genomsnittligt invånarantal per kommun och sambandet med NPM-inspirerade implementeringar



Egenkonstruerad.

Storbritannien har både relativt mycket högre genomsnittligt invånarantal per kommun, och grad av NPM-implementering än övriga länder. Här påvisas ett väldigt starkt samband. Länder med mindre genomsnittligt invånarantal per kommun har också i lägre grad implementerat NPM-inspirerade reformer. Vice versa har länder med högre genomsnittligt invånarantal per kommun har också i högre grad implementerat NPM-inspirerade reformer.

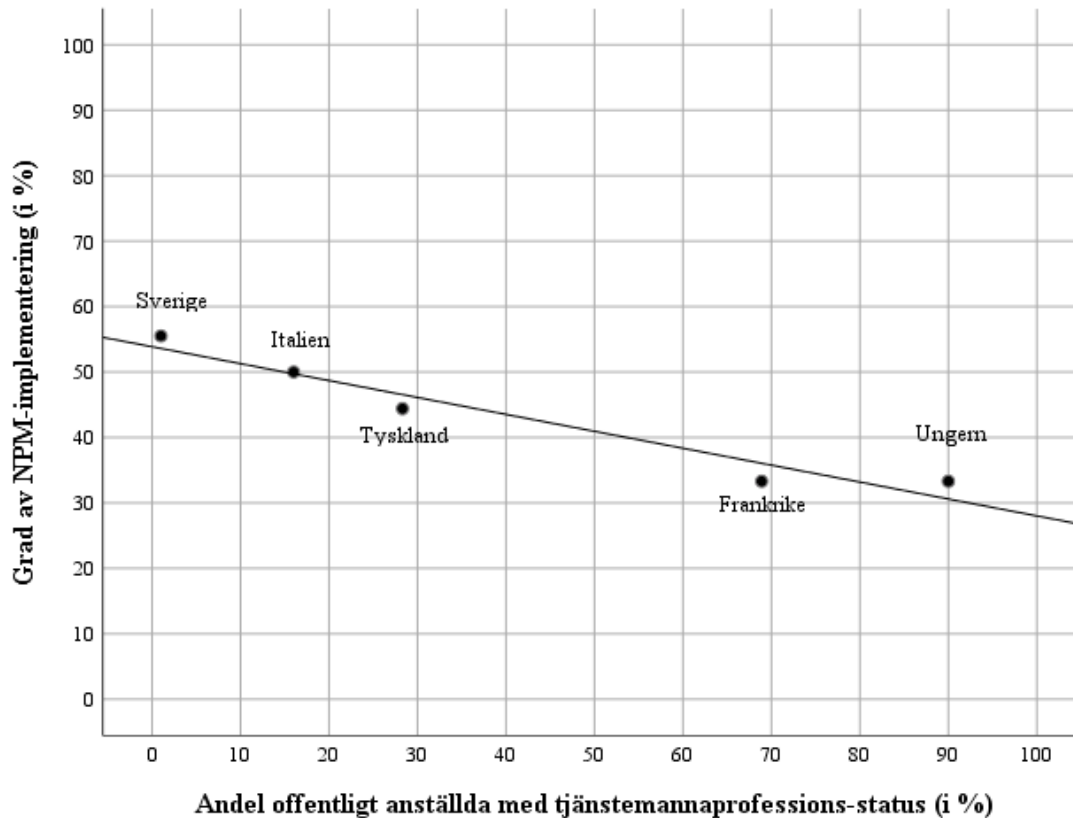
Denna något långrandiga genomgång går nu in på sista förvaltningspolitiska aspekten.

- Hur Offentlig sektors anställnings och personalkultur ser ut.

Om offentliga anställningar anses stängda eller öppna har ett starkt samband med grad av NPM-implementering med ETA test på över 8,0 och ETA^2 på strax under 0,7. Här finns dock samma problem som studien tidigare stött på, variabeln bara kan inneha två värden. Variabeln indikerar ett starkt samband men i praktiken är det vanskligt att tolka. Då kan den procentuella andelen offentligt anställda med tjänstemannaprofessions-status användas som komplement. Denna variabel visar ett Pearsons R samband med NPM-implementering på hela -0,97. Tyvärr saknas siffror för Storbritannien. Men eftersom Sverige och Storbritannien kan anses ha i princip samma värde (Demmke & Moilanen 2010. s, 54) testade studien att koda Storbritannien både som frånvarande och med samma värde som Sverige. Om

Storbritanniens andel offentligt anställda med tjänstemannaprofessions-status kodas som Sverige sjunker värdet något men endast marginellt (se bilagor). Detta är något som inte påverkar analysen. Då originaldatan saknar Storbritannien presenteras figuren nedan utan Storbritannien.

Figur 3. Andel med tjänstemannaprofessions-status och sambandet med NPM-inspirerade implementeringar



Egenkonstruerad.

Här visas ett starkt linjärt samband. Storbritannien hade placerat sig något över Sverige och för den intresserade läsaren finns en figur med Storbritannien tillagt i bilagorna. Sambandet kan beskrivas på följande sätt. Desto fler anställda med tjänstemannaprofessions-status desto mindre NPM-reformer har implementerats. Desto färre anställda med tjänstemannaprofessions-status desto fler NPM-reformer har implementerats. Notera att denna studien inte direkt kan påvisa orsakssamband. Men ovanför noteras flertalet förvaltningspolitiska aspekter med mycket starka samband värda att vidare undersöka.

Studien letar som bekant efter vilka förvaltningspolitiska aspekter har ett samband med olika implementeringsgrader av New Public Management. Här kan det historisk institutionalistiska ramverket hjälpa till att fördjupa kunskapen om fynden som gjorts hittills. Att Ungern och Frankrike trots lägst implementering av NPM-inspirerade reformer uppnår 33 procentig implementeringsgrad ligger i linje med teoretiska ramverket. Läsaren minns såklart att teoretiska ramverket beskriver reformidéer som nästa deterministiska i att implementeras. Att lägsta värdet på den beroende variabeln ligger på denna nivå kan då anses rimligt. Historisk in-

stitutionalism beskriver handlingskorridorer som centrala för att förstå implementeringar, utan att för den delen specificera dessa. Med de identifierade förvaltningspolitiska aspekterna kan denna studie nu sägas bidra med en ritning för hur olika korridorers utformning påverkar implementering av NPM-inspirerade reformer.

Vilka förvaltningspolitiska aspekter har egentligen ett samband med hög implementeringsgrad av New Public Management? Jo förvaltningsjuridiska kulturerna Common-Law och den skandinaviska undergruppen av romersk lag. Vidare har minimal territoriell uppdelning av landets lokala nivåer ett samband med hög grad av NPM-inspirerade reformer, alltså kommuner med stor area och befolkningsmängd. En offentlig sektor med anställnings och personalkultur som inte särskiljer sig från privat sektor har också ett starkt samband med hög grad av implementering av NPM-inspirerade reformer. I gengäld så frågar sig studien också vilka förvaltningspolitiska aspekter som har ett samband med låg implementeringsgrad av NPM. Här är det istället den franska och tyska undergrupperna av romersk lag som är svaret, om än utan att arbetet kunnat differentiera mellan dessa två undergrupper. Omfattande territoriell uppdelning av landet har ett samband med låg grad av NPM-inspirerade reformer, alltså om landet har kommuner med liten area och mindre befolkningsmängd. En offentlig sektor med anställnings och personalkultur som skiljer sig från privat sektor har ett starkt samband med låg grad av implementering av NPM-inspirerade reformer.

Om frågeställningarna länkas till teorin kan svaret på frågeställning ett ses som en idealtyp av handlingskorridor som ökar graden av NPM-implementering. Svaret på frågeställning två kan ses som en idealtyp över en handlingskorridor som leder till låg grad av NPM-implementering. Den sista frågeställningen frågar sig hur dessa samband egentligen kan förklaras. Genom att här vända blicken mot hypoteserna kan eventuella svar ges på varför de samband studien identifierat ser ut som de gör.

5.2 Förklaringsmodeller för olika implementeringsgrader av NPM

Som bekant har arbetet identifierat tre hypoteser. Den enklaste är att helt enkelt testa dessa tre en i taget och se hur väl dessa förklaringsmodeller passar på arbetets empiri.

A) Förvaltningar som är kulturellt åtskilda den privata sektorn har i mindre grad implementerat NPM-inspirerade reformer, och vice versa. Privatsektors-vurmande NPM-idéer bör få fäste i förvaltningar som liknar och arbetar nära privat sektor. Detta bekräftas av de sambandstest som gjorts. I figur tre visualiseras detta tydligt. Även om förvaltningen anses öppen eller stängd påvisar samband även om denna variabel inte i sig själv är klockrent bevis. Även de förvaltningsjuridiska traditioner som kan anses ligga närmare privat sektor i funktions-sätt och kultur påvisar samband med ökad grad av NPM-implementering. Det

starkaste beviset för denna hypotes är fortfarande figur 3. I länder med hög andel tjänstemän med tjänstemannaprofessions-status är förvaltningen mer frånskild privata sektorn. I Storbritannien och Sverige är det inte ovanligt att tjänstemän vandrar mellan privata och offentliga anställningar. Jämför detta med Frankrike där tjänstemän tränas i separata utbildningar och anställda i princip aldrig vandrar mellan sektorerna. All den data som tagits fram stödjer denna hypotes. Alltså tycks denna förklaringsmodell ha god förklaringskraft i varför NPM-inspirerade reformer implementerats i olika grad i olika länder.

B) Länder vars lokala förvaltningar ansvarar för mindre områden har i mindre grad implementerat NPM-inspirerade reformer, och vice versa.

Andra hypotesen härrörde till situationer på lokal nivå. Med fokus på själva fysiska situationen i antal invånare och areal storlek på lokal nivå (kommun, region). Här visar sig både det kvalitativa måttet territoriell idealtyp ha starkt samband med grad av NPM-implementering. Likaså visade variabeln genomsnittligt invånarantal per kommun ha ett starkt samband vilket figur 2 illustrerar. Denna hypotes verkar alltså likt hypotes A vara en gångbar förklaringsmodell för att förklara olika grader av NPM-implementering. Därmed kan nästa hypotes behandlas.

C) Länder vars lokala förvaltningar har en relation mellan central och lokal nivå byggd på delegering och differentiering har i större grad implementerat NPM-inspirerade reformer, och vice versa.

Som bekant hänvisar denna hypotes till relationen mellan lokal och central förvaltning snarare än just fysiska situationen på lokal nivå. Studien finner inget stöd för just denna hypotes. Visserligen uppvisar den kvalitativa variabeln Uppgifts-uppdelning mellan lokal och central nivå på ett starkt samband med grad av NPM-implementering. Men som bekant är variabeln dikotom och denna problematisering har studien redan behandlat. Vidare visar resterande fem variabler som är kopplade till hypotesen svaga eller inga samband med arbetets beroende variabel.

Om arbetet nu ska ge ett sammanvägt svar på tredje frågeställning är utgångspunkten resultatet för de tre hypoteserna. De olika implementeringsgraderna av NPM kan förklaras av främst två faktorer. Dels om lokala förvaltningar ansvarar för mindre områden eller större områden. Tillsammans med om förvaltningar som är kulturellt åtskilda den privata sektorn eller inte. Dessa två faktorer hänger genomgående ihop i materialet. Tyvärr innebär detta att det i dagsläget inte går att isolera endast en av dessa faktorer. Studien kan dock visa att länder med lokala förvaltningar som ansvarar för mindre områden, samt har en förvaltning som är kulturellt åtskild den privata sektorn i mindre grad har implementerat NPM-inspirerade reformer. I gengäld har länder med lokala förvaltningar som ansvarar för större områden, samt har en förvaltning som inte är kulturellt åtskild den privata sektorn i större grad har implementerat NPM-inspirerade reformer.

6 Diskussion

Att ta sig an att undersöka administrationsreformer är ett relativt komplext område vilket redan Pollitt och Bouckaert visat. I alla fall om studien vill undersöka fenomenet när implementeringen övergår till resultat. Att förklara varför dessa resultat uppstår kan till och med tyckas övermäktigt. Uppsatsen har haft stor nytta av den riktning det historisk institutionalistiska ramverket gett. Här kan det vara bra att beakta avgränsningen. Eftersom uppsatsen avgränsat sig till att endast undersöka förvaltningarna i sig utelämnas andra möjliga förklaringar. En kritisk röst skulle kunna påpeka att det över huvud taget inte är relevant att vända sig mot förvaltningen för att identifiera oberoende variabler. Jag anser dock att den tidigare litteraturen här talat sitt tydliga språk och är positiv angående uppsatsens avgränsning. Vad gäller komplexiteten på området har lösningen på detta varit att använda en färdig indexkonstruktion som operationalisering av NPM-inspirerade reformer. Med den tillgängliga datan har frågeställningarna kunnat besvaras vilket är positivt. Som den uppmärksamme läsaren dock noterat kan orsakssamband inte identifieras. Detta är dock inget unikt inom den samhällsvetenskapliga forskningen. Men på det temat har extremt starka korrelationer kunnat identifieras. Detta kan vara användbara utgångspunkter i framtida undersökningar.

Uppsatsens syfte kan sägas innehålla tre centrala delar. Målet var att identifiera förvaltningspolitiska aspekter som har ett samband med olika grader av NPM-implementeringar. Bidra med generaliserbara resultat. Samt avslutningsvis ge ett empiriskt bidrag till den nyinstitutionella teoribildningen. Om fokus direkt läggs på bidrag till den nyinstitutionella teoribildningen identifierade studien några intressanta resultat. Den historisk institutionella teorigrenen fastslog att administrationsreformer kan förstås utifrån handlingskorridorer. Hur dessa korridorer skulle se ut för att forma administrationsreformer var mera oklart. Hur dessa skulle se ut för att forma graden av NPM-inspirerade reformer var naturligt då också oklart. Denna studie kan sägas ha tag fram en ritning över dessa handlingskorridorer. Uppsatsens fynd visar på vilket sätt väggar, tak och dörrar ska se ut för att få ett visst utfall gällande NPM-implementeringar. Detta mynnade ut i två idealtyper av ritningar. Den första ritningen visade att länder med lokala förvaltningar som ansvarar för mindre områden, samt har en förvaltning som är kulturellt åtskild den privata sektorn i mindre grad har implementerat NPM-inspirerade reformer. Den andra ritningen visade att länder med lokala förvaltningar som ansvarar för större områden, samt har en förvaltning som inte är kulturellt åtskild den privata sektorn i större grad har implementerat NPM-inspirerade reformer.

Syftet att bidra med generaliserbara resultat bör också vara avklarad. Sex till synes representativa europeiska förvaltningar undersöktes. Om studiens resultat faktiskt kan generaliseras till andra europeiska länder hänger i stor grad på hur väl Kuhlmann och Wollmanns typologi stämmer överens med verkligheten. Samt hur

väl denna uppsats fångar in typologin i operationaliseringarna. Genom att sambandstesta de förvaltningspolitiska aspekterna som hittats har studien också kunnat besvara de samband som de två första frågeställningarna letade efter.

Likt alla studier finns asterisker även med denna uppsats. Exempelvis så kan den beroende variabelns validitet och reliabilitet ifrågasättas. Eftersom det är ett kvalitativ bedömning. Det går alltså inte att överblicka indexet på samma sätt som andra mer enkla kvantitativa mått. Å andra sidan gav denna kvalitativa aspekt en mer heltäckande beroende variabel än andra operationaliseringar kunnat göra. För framtiden har alltså flertalet intressanta resultat framkommit. Samt vissa fynd som kan behöva replikeras för att stärkas. Hur skulle resultatet blivit om fler länder beaktats? Hur väl kan teoretiska ramverket sägas förklara verkligheten? Kan det finnas andra kausala mekanismer utanför förvaltningen som inte beaktades? Samt går det att ytterligare konkretisera de förvaltningspolitiska aspekter denna studie identifierat? Eller finns aspekter som saknas? Denna studie kan ses som ett första försök att identifiera förvaltningspolitiska aspekter som kan förklara administrationsreformer. Detta i en tid där reformeringskraven gentemot offentlig sektor inte ser ut att avta kommande decennierna, utan snarare tvärt om.

7 Referenser

- Ahlbäck-Öberg, Shirin. 2018. Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningssamhället. I Dahlström, Carl. (Red.) *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. 6. Uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Demmke, Christoph & Moilanen, Timo. 2010. *Civil services in the EU of 27: Reform outcomes and the future of the civil service*. Frankfurt: Peter Lang.
- Djurfeldt, Göran. & Larsson, Rolf. & Stjärnhagen, Ola. 2010. 2. Uppl. *Statistisk verktygslåda: Samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter., Gilljam, Mikael., Oscarsson, Henrik., Towns, Ann & Wängnerud, Lena. 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle individ och marknad*. 5. Uppl. Stockholm: Nordstedts juridik.
- Esping-Andersen, Gösta. *The incomplete revolution: Adapting to women's new roles*. Cambridge: Polity Press.
- Forsell, Anders. & Ivarsson-Westerberg, Andreas. 2014. *Administrationssamhället*. Lund: studentlitteratur.
- Hall, Patrik. 2012. *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hall, Patrik. 2015. The Swedish administrative model. I Jon Pierre (Red.) *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford: Oxford University Press, 299-314.
- Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Hellmut. 2019. *Introduction to comparative public administration: Administrative reform and reforms in Europe*. Uppl. 2. Cheltenham: Edward Elgar publishing limited.
- Læg Reid, Per. 2015. Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?". I Martin Lodge, Edward C. Page, & Steven J. Balla (red.). *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford: Oxford University Press, 541-558.
- Lindgren, Lena. 2014. Utvärderingsmonstret: *Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. 2. Uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart. 2008. Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken. I Tomas Brytting, Thomas Franzén, Lennart Lundquist, Iordanis Kavathatzopoulos, Lena Häll-Eriksson, Hans De Geer, Barbro Curman & Helena Wockelberg (Red.). *Etik i medborgarnas tjänst*. Statens kvalitet och konferensråd, 27-42.
- Nilsson, Lennart. 2018. Svenska folket och välfärdsstatens omstrukturering. I Andersson, Ulrika. & Carlander, Anders. & Lindgren, Elina. & Oskarson, Maria. (Red.). *Sprickor i fasaden*. Göteborg: Göteborgs universitet, 363-376 https://som.gu.se/digitalAssets/1691/1691796_lennart-nilsson-v--lf--rdsstaten.pdf.

- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. 2017. *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity*. Uppl. 4. Oxford: Oxford University Press.
- Svallfors, Stefan. 2004. *Klasssamhällets kollektiva medvetande*. Umeå: Boréa bokförlag.
- Swedberg, Rickard. 2014 *The art of social theory*. New Jersey: Princeton University press.
- Tabachnik, Barbara & Fidell, Linda. 2013. *Using multivariate statistics*. 6. Uppl. New Jersey: Pearsons Education Inc.
- Vetenskapsrådet. (u.å). *Forskningsetiska principer: Inom humanistisk - samhällsvetenskaplig forskning*. Vetenskapsrådet. www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf.

8 Bilagor

- Beroende variabel:

Den beroende variabeln *Grad av NPM-implementering* är en kvalitativ bedömning gjord av Kuhlmann & Wollmann. De nackdelar i att indexet är en kvalitativ sammanvägning och används i kvantitativ uppsats är bland annat att validiteten och reliabiliteten blir mer svåröverblickad. Fördelarna överväger dock nackdelarna, uppsatsen har gått efter devisen bästa tillgängliga data. Siffrorna nedan anses helt enkelt ha bättre kvalitet än vad en uppsats på grundnivå kunnat framställa. Hela bedömningen presenteras i tabellen nedan. Det index som denna uppsats använder är från raden *Reform index*. Detta index går från 0 till 18. I uppsatsen har siffrorna räknats om till procent. Tabellen finns beskriven i boken *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*. Andra upplagan på sida 335-336. Tabellen nedan är direkt hämtad från boken och är alltså på engelska.

Tabell 4. Rating and index of administrative reform (since the 1970s until now)¹

Reform Area	Germany	France	Italy	UK	Sweden	Hungary
<i>Privatization/ corporatization</i>						
Corporatization/formal privatization	2	1	1	0	1	1
Asset privatization	2	0	2	2	0	1
Functional privatization/ outsourcing	1	1	1	2	1	1
<i>Internal modernization/agencification</i>						
Agencification	0	0	0	2	1	0
Performance management	1	1	1	2	2	1
HRM reforms	0	0	1	2	1	1
<i>Territorial and functional rescaling</i>						
Regionalization/federalization	0	1	2	2	0	0
Decentralization	1	2	1	0	2	1
Amalgamation ²	1	0	0	2	2	0
Reform index	8	6	9	14	10	6

Notes:

¹. With reference to the degree of implementation of the respective reform element, the following coding system has been used: 0 = low; 1 = medium; 2 = high (comparative estimation by the authors on the basis of the qualitative country analyses).

². Rating only refers to mergers at the local level (municipalities, countries).

Source: Authors' own compilation.

'Authors' avser Kuhlmann och Wollmann.

Källa: Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 336.

- Lokal autonomi-index:

Lokal autonomi-index är ett index som mäter hur autonoma de lokala politiska nivåerna är. Lokala nivåer i Sverige är exempelvis Regioner och kommuner. Högst i Europa ligger Schweiz med ett värde på cirka 30 och lägst Irland med ett värde på cirka 12 (år 2014). Siffrorna är hämtade från boken *Introduction to comparative public administration: Administrative reform and reforms in Europe*. Andra upplagan på sida 36. Indexets kodbok kan nås via följande länk:

http://local-autonomy.andreasladner.ch/Documents/Codebook_definitive%20version.pdf

- Offentliga anställningar:

Variabeln mäts som bekant enligt måtten: Öppen= likt privat sektor. Stängd= anställning ungefär enligt Webers tjänstemannaideal. Den förståelse som är den viktigaste för denna uppsats är att stängd anställning står för en differentiering mellan privat och offentlig sektor i fråga om anställningsförhållanden. För kontext innebär Webers tjänstemannaideal att tjänsten skall bestå av en säker anställning för att säkerställa oberoende. Tjänsten som tjänsteman skall innebära särskild status, exempelvis ska våld mot en tjänsteman anses vara ett grövre brott än mot privatperson. Lönen ska vara fast och höjas utifrån en i princip låst beföringång. Idealet anser tjänstemän ska värna värdena unika för offentlig sektor såsom demokrati, oberoende och professionalitet. För ytterligare fördjupning rekommenderas Hysing och Olssons bok *Tjänstemän i politiken* sida 39-54.

Tabell 5. Statistiskt underlag för resultatdel: Förvaltningspolitiska aspekters samband med beroende variabel *Grad av NPM-implementering*.

Förvaltningspolitisk aspekt	Analysverktyg och resultat	
Enhetsstat eller federal stat	ETA 0,137	ETA ² 0,019
Centraliserad stat eller decentraliserad stat	ETA 0,334	ETA ² 0,118
förvaltningsjuridisk kultur	ETA 0,925	ETA ² 0,855
Lokala nivåers spektrum av uppgifter och ansvar	ETA 0,344	ETA ² 0,118
BNP-andel som spenderas på lokal förvaltning (i %)	Pearsons R 0,535 (UK= missing) Pearsons R 0,381 (UK= kodas med Englands siffror)	
Uppgifts-uppdelning mellan lokal och central nivå	ETA 0,819	ETA ² 0,670
Lokal autonomi-index (skala 0-37)	Pearsons R 0,689 (UK= missing) Pearsons R -0,224 (UK= kodas med Englands siffror)	
Territoriell idealtyp	ETA 0,822	ETA ² 0,676
Genomsnittligt invånarantal per kommun	Pearsons R 0,915*	
Offentliga anställningar	ETA 0,819	ETA ² 0,670
Andel offentligt anställda med tjänstemannaprofessions-status (i %)	Pearsons R -0,836* (UK= kodas som 1 likt Sverige) Pearsons R -0,970** (UK= missing)	

UK= Storbritannien. Vid Pearsons R beräkningar saknas UKs värden vid vissa variabler, då har två beräkningar gjorts. En utan UK och en med jämförbara tillgängliga mått (antingen enligt Englands siffror eller enligt Sveriges siffror, andel offentligt anställda med tjänstemannaprofessions-status ser liknande ut i Sverige och UK).

Signifikansnivåer: * p<0,05. ** p<0,01. *** p<0,001

Källa: Egna beräkningar utifrån Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 36, 40, 122.

Tabell 6. Exakta signifikansnivåer för Pearsons R beräkningar.

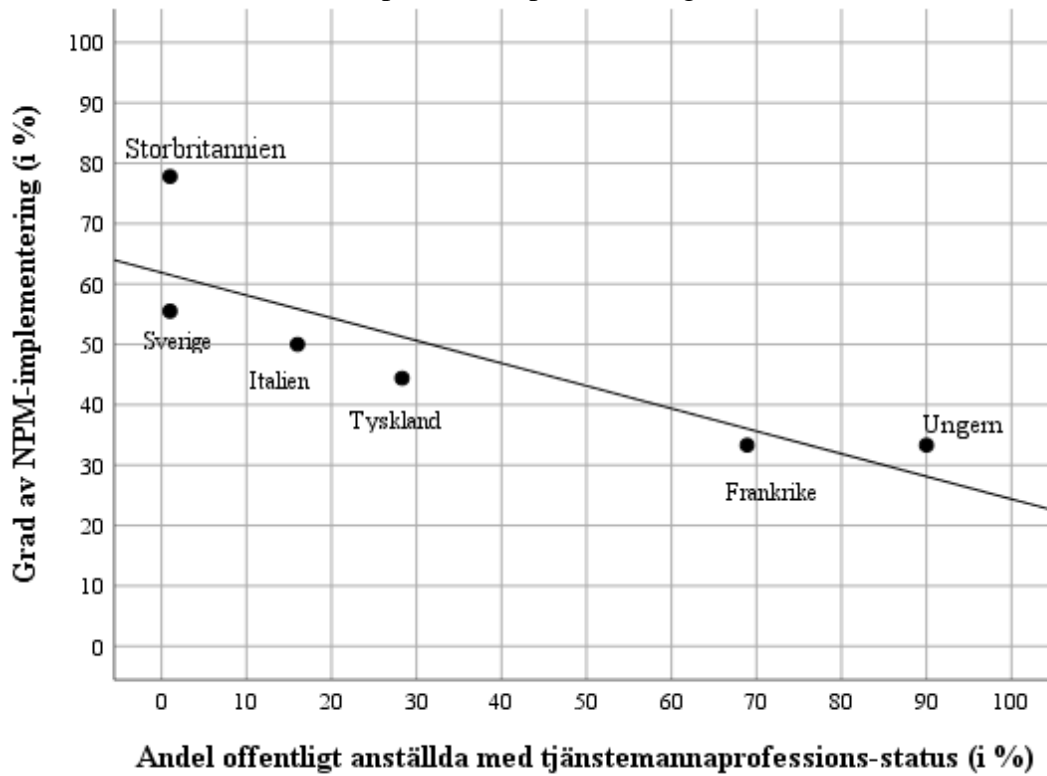
Variabel	Signifikansnivå per kodningsalternativ
BNP-andel som spenderas på lokal förvaltning (i %)	0,353 (UK= missing) 0,457 (UK= kodas med Englands siffror)
Lokal autonomi-index (skala 0-37)	0,199 (UK= missing) 0,670 (UK= kodas med Englands siffror)
Genomsnittligt invånarantal per kommun	0,011
Andel offentligt anställda med tjänstemannaprofessions-status (i %)	0,038 (UK= 1 likt Sverige) 0,006 (UK= missing)

Egna beräkningar.

- Andel offentligt anställda med tjänstemannaprofessions-status:
Hur många procent av anställda som kan sägas ha en tjänst som liknat webers tjänstemannaideal. Här saknas data för Storbritannien. Dock finns fog för att räkna både Storbritanniens och Sveriges siffror som 0% till max 1%. Sverige ko-

das som 1% i denna uppsats. Oavsett om Storbritannien kodas som 1% eller om Storbritannien utesluts syns minimal skillnad vilket figuren nedan visar.

Figur 4. Alternativ till Figur 3. Andel med tjänstemannaprofessions-status och sambandet med NPM-inspirerade implementeringar



Egenkonstruerad.