

Världen i staten - Europeisering, politik och statens organisering

Bengt Jacobsson

Score Rapportserie 2000:11
ISBN 91-7265-127-X
ISSN 1404-5052

*Världen i staten - Europeisering, politik
och statens organisering*

Bengt Jacobsson

SCORE
(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)
Stockholms Universitet
106 91 Stockholm
Tel 08 16 14 44
Fax 08 16 49 08
E-post bengt.jacobsson@score.su.se

Introduktion

Det svenska samhället är i hög grad invävt i världen utanför. Det som är viktigt hos oss är ofta lika viktigt hos andra. Det kan gälla sådant som betydelsen av demokrati,

öppenhet, marknader, informationsteknologi, men också frågor om miljö och klimat, mänskliga rättigheter och biologisk mångfald. Världen har blivit mindre samtidigt som medvetenheten om världen som en enhet har vuxit. Informationsteknologins och medias utveckling (Castells 1996), kapitalets ökade rörlighet (Hirst och Thompson 1996) och framväxten av en föreställning om världen som en enhet (Robertson 1992) förändrar villkoren för människor och organisationer, löser upp gränser, gör en del regler och regelskapare allt mindre betydelsefulla. Vi ser också ett ökat utbud av globala regler inom en mängd områden (Brunsson och Jacobsson 2000, Boli och Thomas 1999, Meyer m fl 1997).

I hög grad har det ändå för svensk del varit den europeiska unionen, EU, som har stått i centrum för diskussionen om det nya. Medlemskapet i EU har inordnat det svenska samhället i ett nytt idé- och regelsystem som har fått omfattande konsekvenser (Mörth 1996, Jacobsson 1997, Olsson 1999, Johansson 1999, Jacobsson och Sundström 1999). Skapandet av den inre marknaden, den monetära unionen, utvecklingen mot en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och polissamarbetet medför att viktiga frågor avgörs på arenor på betydande avstånd från den nationella politiken. Kommissionären Monti och hans generaldirektorat avgör ifall Volvo och Scania får fusionera. EU bestämmer viktiga delar av den svenska alkoholpolitiken. Såväl sysselsättning, säkerhetspolitik som snus har blivit EU-frågor. Exempler kan mångfaldigas när det gäller hur det svenska samhället i hög grad vävs in i den Europeiska Unionen.

Men världen är större än EU och Europa. Det finns också ett transnationellt och globalt idéspridande som vi är sammanflätade med. Till en del sker det genom marknader, media och musik, men det är välorganiserat inom många olika områden. Organisationer som WTO, FN, Amnesty, Greenpeace, Röda Korset och många andra – men också företag som verkar globalt - är betydelsefulla för att skapa och sprida idéer. Det svenska samhället är inordnat i ett transnationellt eller t o m globalt system av idéer och regler som i hög grad påverkar människor och organisationer. Förvisso inte alltid, överallt och fullständigt, men mer än vad vi ibland tycks tro.

Samhällsvetenskapen har under en tid varit upptagen med att försöka begripa det som sker. Globaliseringen – som är det ord som för det mesta används för att beskriva fenomenet - handlar enligt en välkänd uttolkare både om "... the compression of the world and the intensification of the consciousness of the world as a whole" (Robertson 1992, sid 8); både om hur världen trycks samman med ökade möjligheter till utbyten och samtidigt om ett ökat medvetande om världen som en helhet. Det har vuxit fram en omfattande samhällsvetenskaplig litteratur kring globaliseringen - både den ekonomiska och den kulturella (se bl a Held m fl 1999). Vad som ibland har försummats i dessa diskussioner är det "nya regelskapande" som är förknippat med den nya globala ekonomin. Också globala marknader är reglerade; det är bara det att regelskapandet byter skepnad.

Världen är i hög grad organiserad. Det finns ett stort utbud av regler och många regelskapare i världen. Det finns en mängd aktörer som har tagit på sig rollen att reglera: företag, mellanstatliga organisationer (som OECD och WTO), standardiseringsorganisationer (som ISO och CEN), frivilligorganisationer, professioner, forskare, konsulter och andra. Vi har på global nivå ett organiserat regelskapande inom många

områden. Dessa regelskapare är sällan anonyma (tvärtom är flera av dem angelägna om att synas för att marknadsföra sina regler), och det vi ser är en ganska oöverskådlig massa av sådana som vill att vi tycker om deras idéer och som vill att vi följer just deras regler (Brunsson och Jacobsson 2000).

Hur kan man se på staternas roll i detta nya? Är staterna enheter som är ur takt med en tid där gränserna när det gäller utbyten av kapital och människor inte längre går att upprätthålla? Eller är de fortfarande betydelsefulla skapare av regler, både inom sina egna territorier och – i samarbete med andra stater – inom det vidare samhället? Jag menar att såväl staters identiteter, deras strategier som deras handlande skapas i utbytet med denna nya europeiska och globala omvärld. Ett uttryck för detta är att nationella strategier inom en mängd olika områden har blivit vanligare än någonsin, men att dessa strategier i hög grad skapas i utbytet med andra (Jacobsson 1997). Världen och Europa finns i staterna, och påverkar vad stater och andra organisationer kan göra.

Med EU-medlemskapet inordnas Sverige i ett system av europeiska regler, men blir också delaktig i ett idéskapande som är kopplat till det europeiska. Det är nog så viktigt, men det är som sagt också betydelsefullt att se att det finns en vidare omgivning än den europeiska. Europa och EU är invävt i det globala. Som EU-kommissionens ordförande Romano Prodi uttryckte det i det tal till parlamentet:

”Europe needs to project its model of society into the wider world... We have forged a model of development and continental integration based on the principles of democracy, freedom and solidarity, and it is a model that works” (Strasbourg, 15 februari, 2000, Shaping the new Europe).

Prodi menade att det, trots bakslaget i Seattle (WTOs ministermöte för att skapa en ny handelsrunda), var viktigt att komma igång med en ny handelsrunda inom ramen för WTO. Såväl USA som EU skulle behöva visa upp en större beredvillighet att gå de minst utvecklade länderna tillmötes. Inte nog med att EU stod inför stora utmaningar som var kopplade till dess legitimitet hos medborgarna; det fanns också krav när det gällde EUs agerande i världen: ”We europeans are the heirs of a civilisation deeply rooted in religious and civic values”.

Att bemästra globaliseringen, menade Prodi, skulle göra det nödvändigt att utforma ”... a new form of global governance to manage the global economy”. Ett steg i den riktningen var att fördjupa den europeiska integrationen, dvs att göra den till mer av en politisk process. Här ingick bl a polisiärt och rättsligt samarbete, utvecklingen av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, försvarssamarbete. Samtidigt skisserade kommissionens ordförande på betydelsen av att harmonisera och koordinera inom andra områden. Och, naturligtvis, att återskapa en balans mellan nivåer inom EU, att stärka öppenheten och att återskapa medborgarnas förtroende för EU.

Diskussionen visar hur både den globala och den europeiska världen finns i staten enligt mönster som vi inte tidigare har sett. Staterna är invävd i ett europeiskt och globalt system av idéer och regler som på ett genomgripande sätt påverkar förutsättningarna för staternas möjligheter att handla. Det betyder inte att stater som

organisationer enbart har att anpassa sig till sådana regler, men det betyder att analyser av vad stater kan göra bör ta sin utgångspunkt i den omvärld som staterna befinner sig. Såväl identiteter, strategier som aktiviteter skapas i hög grad i det europeiska och i det globala. Och EU intar en särställning för den svenska staten och den svenska statsförvaltningen.

Jag skall i den här uppsatsen inledningsvis beskriva europeiseringens konsekvenser för den svenska statsförvaltningen. Jag skall göra det med hjälp av en del siffror från en komparativ nordisk surveyundersökning om EUs konsekvenser.¹ Ambitionen här är visserligen inte komparativ, men jag menar att det finns möjligheter att lära sig en del om det svenska genom att jämföra med det norska, det danska och det finska. Jag skall därefter - också det med hjälp av surveyundersökningen - diskutera europeiseringens konsekvenser för relationen mellan förvaltning och politik. I förlängningen handlar detta om de demokratiska implikationerna av EU. Avslutningsvis skall jag spekulera en del om vad det sagda betyder för hur man kan tänka om den svenska statsförvaltningens organisering och styrning, t ex när det gäller den svenska förvaltningsmodellens ändamålsenlighet.

Europeiseringen av statsförvaltningen

Med europeisering avses i det som följer en process där den europeiska integrationen i ökande grad blir relevant och betydelsefull som källa till ändringar och anpassningar i den nationella politiken och i det nationella sättet att reglera och organisera (Hanf och Soetendorp 1998, Olsen 1996, Sverdrup 2000). Längre kunde EUs konsekvenser beskrivas som ganska begränsade och framförallt gälla vissa politikområden, men med enhetsaktens tillkomst (1987), skapandet av den inre marknaden (1988), Maastrichtfördraget om den Europeiska Unionen (1993) och Amsterdamavtalen (1997) har samarbetet och integrationen inom EU ökat väsentligt.

Även om de tidigare frekventa spådomarna om nationalstaternas gradvisa bortvittrande har kommit på skam, är det knappast rimligt att tänka sig diskussioner om ländernas förvaltningar som bortser ifrån den dynamik som följer av europeiseringen. EU medför att de nationella politiska dagordningarna tenderar att flyta samman till en gemensam europeisk (Mény et al 1996). Knappast något verksamhetsområde kan isoleras från den europeiska integrationsprocessen. EU är särskilt viktigt därför att dess ambitioner har utvecklats till att bli så omfattande. Ambitionen är inte enbart att skapa

¹ Studien leds av Per Lægreid, LOS-senteret och Universitetet i Bergen, Ove K. Pedersen, Köpenhamns Universitet och Bengt Jacobsson, Score och Handelshögskolan i Stockholm. I författarkollegiet ingår därutöver Anders Ersmark, Gry Larsen och Göran Sundström. Den norska och den svenska delen av studien finns tidigare avrapporterade i Larsen m fl (1999) och Jacobsson och Sundström (1999). En gemensam nordisk avrapportering planeras att bli klar under första halvåret 2001.

en gemensam marknad utan en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken. EUs framväxt förändrar förutsättningarna för politik och förvaltning.

Europeiseringens innebörd beskrivs ibland som att en europeisk reglering och organisering tar över den nationella. När det gäller de nordiska länderna - som kommer att diskuteras i det som följer - så brukar dessa trots en dokumenterad skepsis utmärka sig genom att mycket omsorgsfullt försöka implementera de direktiv som finns (Lampinen och Ausikylä 1998, Sverdrup 1998, Tallberg 1999). Men EUs betydelse handlar inte enbart om att man följer dess regler, eller att man ser till att i vissa avseenden inte följa dess regler (när det gäller regelföljande finns förstås en mängd alternativ och mellanformer). EU styr idéskapandet och skapar dagordningen också för den nationella politiken och den nationella förvaltningen, även om i olika länder över tiden framvuxna sätt att arbeta kan vara mycket motståndskraftiga mot de utmaningar som EU innebär.

Frågan vad som händer när en organiserad politisk enhet som en stat inordnas i en större enhet är föremål för en omfattande samhällsvetenskaplig diskussion (se t ex Caporaso, Cowles and Risse 1998, Bulmer and Burch 1998, Hanf och Soetendorf 1998, Olsen 1997, Sverdrup 2000). Europeiseringen medför att det som förvaltningen arbetar med i hög grad skapas i en struktur och i ett system av regler som är knutet till EU. Invärdheten i det europeiska samhället minskar möjligheten att på egen hand utforma politiska och administrativa lösningar. Precis som de sk transformationalisterna hävdar att globaliseringen rymmer en stor komplexitet och därför behöver studeras omsorgsfullt (Held m fl 1999), är konsekvenserna av EU-medlemskapet allt annat än entydiga. EUs regelsystem skapar samtidigt möjligheter att åstadkomma sådant som annars inte skulle ha varit möjligt.

Jag skall i de följande avsnitten i den här rapporten analysera europeiseringens innebörd för den svenska statsförvaltningen med hjälp av en surveyundersökning som visar hur fyra nordiska länders statsförvaltningar har påverkats av EU. Samtliga enheter i departement och ämbetsverk (direktorat) av en viss storlek har besvarat en enkät om sitt EU-arbete. De enheter som har fått enkäten är enheter som drivs i statlig regi, är direkt underställda regeringen, har hela landet som verksamhetsområde, har en fast administrativ stab och har fler än 10 personer anställda. Länsstyrelser och andra regionala och lokala statliga myndigheter faller utanför undersökningen. Det är enheter i den centrala statsförvaltningen som har besvarat frågorna, dvs någon har svarat "på enhetens vägnar". Materialet har samlats in under 1998. Sammantaget har 1343 enheter i de olika länderna besvarat enkäten: 331 i Norge; 373 i Danmark; 381 i Sverige och 258 i Finland. Svarsfrekvensen i de olika länderna var 86% i Norge, 83% i Sverige, 80% i Danmark och 77% i Finland. Mer detaljerad information om hur studien var upplagd finns redovisad i Jacobsson och Sundström (1999).

De studerade länderna skiljer sig åt. Danmark har varit medlem sedan 1973, och debatten kring EU har varit intensiv, vilket bl a visats i flera olika folkomröstningar. Förvaltningsmodellen bygger på ministerstyrelse. De danska statsråden kan göras ansvariga inför storting och folketing för alla de beslut som fattas i förvaltningen. I samband med medlemskapet skapades ett samordningssystem som har gällt sedan dess, och som i hög grad är uppbyggt kring ett samarbete mellan statsförvaltningen och

andra intressen i samhället. Arbetet är i hög grad formaliserat. Utrikesförvaltningen spelar en viktig roll som samordnare. Parlamentet är betydelsefullt genom att mandatera förvaltningen i dess EU-arbete.

Norge är inte medlem i EU, men är genom EØS-avtalet bundet av reglerna för den inre marknaden. Den norska förvaltningsmodellen följer också en ministerstyrelsemodell; man brukar tala om en väst-nordisk förvaltningsmodell och då inkludera såväl den danska som den norska (Lægreid och Pedersen 1999). Det norska samordningssystemet liknar på många sätt det danska, men är av betydligt mindre omfattning.

Finland blev medlem i EU 1995. Finland har inte som Danmark och Sverige (och på ett sätt också Norge) ägnat sig åt att skaffa sig särlösningar. Traditionellt brukar Finland kopplas till en öst-nordisk förvaltningsmodell - med självständiga ämbetsverk - men landet har rört sig mot ett system med ett större ministeransvar (och kanske t o m mot en urholkning av ämbetsverkens roll). Samordningssystemet inbegriper - som det danska och norska - olika intressegrupper, men det är regeringen och framförallt utrikesförvaltningen som sköter EU-samordningen.

Tidigt betonades i Sverige att förvaltningsmodellen ligger fast, och att systemet med självständiga ämbetsverk och ett kollektivt beslutsfattande i regeringen inte utmanades av det nya. EU-arbetet tänktes i hög grad ske decentraliserat, och det byggdes inte upp den typ av kommittéer som det danska samordningssystemet bygger på. Inledningsvis betonades ändå utrikesförvaltningen som viktig i samordningen, men efterhand har det skett en förskjutning mot statsministerns kansli. Parlamentet har inte samma viktiga roll som i Danmark. På det hela taget kan man i Sverige tala om en tämligen decentraliserad organisering som ett svar på EU-anpassningen.

De nordiska länderna skiljer sig således åt i flera avseenden: såväl hur är de anknutna till EU som när blev de medlemmar men också i hur förvaltningsmodellen ser ut och hur EU-arbetet i stort har organiserats. Allt detta rymmer förstås möjliga förklaringar till hur europeiseringen har kommit att påverka i de olika länderna. Jag skall nu med hjälp av surveyundersökningen sammanfatta en del för den svenska statsförvaltningen karakteristiska drag.

Invävdhet

Nedan visas hur berörda de nordiska ländernas statsförvaltningar är av det EU-relaterade arbetet. 58% av de svenska enheterna är i hög utsträckning berörda av den första pelaren, dvs den inre marknaden. 8 % av den andra pelaren och 22 % av den tredje pelaren. 18 % av enheterna är i hög utsträckning berörda av standardiseringsarbetet. Jämfört med de övriga nordiska länderna är den finska statsförvaltningen mer berörd av EU, den norska avsevärt mindre berörd (också när det gäller första pelaren och standardiseringsarbetet). Den danska förvaltningen intar en mellanposition mellan den norska och den svenska/finska.

Tabell 1: Om enhetens verksamhet berörs i hög utsträckning vad gäller följande områden fördelat efter land. 1998. Procent (N=1262).

	Nor	Dan	Sve	Fin
inre marknad	48	51	58	61
utrikes och säkerhetspolitik	5	6	8	9
rättsliga frågor, polissamarbete	9	9	17	22
standardiseringsarbete	17	15	18	23

Färre än en tiondel av enheterna i den svenska statsförvaltningen berörs inte alls av EU-arbetet. På det hela taget är en stor del av statens förvaltning invävd i det europeiska. Att svensk liksom finsk förvaltning uppger sig vara mer berörd än den danska kan förklaras på olika sätt. En förklaring kan vara det nyvaknade intresset, dvs att man så tydligt som ny medlem är medveten om det nya. Analogt kan de danska siffrorna förklaras av att långvarigheten som medlem kanske kan göra det svårt att skilja ut det nationella från det europeiska.

Också när det gäller tidsanvändning ser vi samma mönster mellan länderna. Det är flera svenska och finska enheter som lägger ner en mycket stor andel av sin tid på EU-relaterat arbete, än det är danska och norska. Det är inget tvivel om att den svenska statsförvaltningen inte enbart i hög grad är berörd av EU-arbetet utan också ägnar mycket tid åt EU-frågor.

Tabell 2: Ungefär hur stor del av enhetens samlade arbetstid utgjorde det EU-relaterade arbetet under det senaste året? 1998. Procent (N=1135).

	Nor	Dan	Sve	Fin
mycket stor del	2	8	15	14
ganska stor del	21	28	26	29
ganska liten del	46	35	38	33
mycket liten del	31	29	22	25

Också när vi låter ländernas förvaltningar bedöma konsekvenserna av EU för det egna verksamhetsområdet ser vi samma mönster som tidigare. 56% av de svenska enheterna menar att EU har haft stora konsekvenser för den egna verksamheten. Förhållandet i Finland är detsamma medan det i Norge enbart är 31 %. Danmark intar också här en mellanposition; 44% av enheterna menar att EU har haft stora konsekvenser för den egna verksamheten.

Tabell 3: På det hela taget, vilka konsekvenser har EU haft för enhetens verksamhetsområde? 1998. Procent (N=1115).

	Nor	Dan	Sve	Fin
mycket stora	7	17	24	18
ganska stora	24	27	32	38
varken stora eller små	25	18	10	16
ganska små	23	16	15	14
mycket små	20	20	18	13

Stora delar av svensk förvaltning är i hög grad berörd, arbetar mycket med EU-frågor och menar att konsekvenserna av EU är stora. Samtidigt ser vi att en tredjedel menar att man visserligen är berörd men att konsekvenserna ändå är förhållandevis små. Det finns här en skillnad mellan departement och myndigheter. 74% av departementsenheterna menar att EU har haft stora konsekvenser mot 51% av myndighetsenheterna. Två tredjedelar av departementsenheterna menar att EU-arbetet upptar stor del av arbetstiden, mot en tredjedel för myndigheterna (Jacobsson och Sundström, 1999, sid 16-17).

Föreställningen om att EU är betydelsefullt för den egna verksamheten leder också till att statsförvaltningens kontaktnät i hög grad har kommit att inkludera europeiska organisationer. Vi ser i tabell 4 nedan hur ofta förvaltningen har kontakter med olika EU-organ.

Tabell 4: Om anställda i enheten under det sista året har haft kontakter med EU-organ (månatligen eller oftare). 1998. Procent.

	Nor	Dan	Sve	Fin
EU-kommissionen (generaldirektoraten)	21	41	43	40
Förberedande kommittéer, expertkom under kommis.	14	22	31	36
Kommittologikommitèer	5	8	14	15
Ministerrådet, COREPER, underl arb grupper/kommittéer	1	22	23	18
EU-parlamentet	1	3	2	7
EU-domstolen	2	2	3	2
Andra EU-organ	2	4	9	12

EU-land utanför Norden	12	24	25	28
------------------------	----	----	----	----

Här finns också det tidigare mönstret med Finland och Sverige som ungefär lika aktiva. Norge är minst aktiv, särskilt naturligtvis gentemot ministerrådet, medan Danmark återigen intar en mellanposition. Danskarna är lika kontaktbenägna som svenskarna gentemot generaldirektoraten och ministerrådet, med betydligt selektivare deltagare i kommittéväsendet.

Sammanfattar vi bilden kan vi se en svensk förvaltning som i hög grad berörs av EU, som anser att EU har stora konsekvenser för den egna verksamheten, som ägnar mycket tid åt EU-relaterade frågor och som är flitigt invävda i kontakter med EUs organisationer, men också i kontakter med andra EU-länder. EU har i hög grad blivit vardag i den svenska förvaltningen. Färre än 10% av enheterna i den svenska statsförvaltningen uppger att de inte alls berörs av någon av EUs tre pelare. Den grundläggande bilden visar en förvaltning som på ett brett sätt är invävd i det europeiska. Vi skall nedan se hur denna invävdhet varierar mellan olika delar av förvaltningen.

Segmentering

Även om en anseelig del av den svenska statsförvaltningen ägnar en stor del av sin tid åt EU-arbete och även om EU har haft stora konsekvenser för verksamheten, visar undersökningen att vissa delar berörs mer av EU än andra. Vi visade exempelvis ovan att det fanns stora skillnader mellan departement och myndigheter. I mycket hög grad verkar EU-arbetet har inneburit stora förändringar för enheterna i departementen.

Det finns också stor variation mellan olika sektorer när det gäller kontaktintensitet visavi kommissionen och rådet. Vi har nedan rangordnat de fem sektorer i den svenska statsförvaltningen som har mest frekventa kontakter med de olika delarna av kommissionen och rådet²:

Tabell 5: De fem sektorer som uppger att de har tätast kontakter med respektive EU-organ.

	1	2	3	4	5
Kommissionen/ gendirektoraten	Jordbruk	Miljö	Utrikes	Näring	Finans
Förberedande kommittéer (Kom)	Jordbruk	Miljö	Finans	Utrikes	Social
Verkställighets- kommittéer (Kom)	Jordbruk	Social	Miljö	Näring	Utrikes

² Med sektorer avses departementsområden vid undersökningstillfället, dvs strax innan sommaren 1998. Till sektorn räknas alla enheter i departementet samt de myndighetsenheter som "hör till" departementsområdet.

Ministerrådet med Utrikes Jordbruk Miljö Justitie Social
arbetsgrupper

Jordbruk och miljö har mest utbyte med kommissionen. Deras kontakter med rådet är också intensiva, men i det mellanstatliga samarbetet blir utrikes- och justitieförvaltningen betydelsefull. Noteras bör dock att finans, näring och social (ätm när det gäller kommittéerna i kommissionen) har frekventa kontakter.

En tredjedel (32 %) av enheterna i den svenska förvaltningen uppger att de under det senaste året har tagit initiativ gentemot något EU-organ vad gäller förslag om nya regler och bestämmelser. Detta är en betydligt större andel än i Norge, där enbart 17 % uppger att de har tagit sådana initiativ. Departementen tycks vara mer aktiva än myndigheterna (47% gentemot 28 %). Noterbar är annars den höga siffran för "EU-förvaltningarna", dvs de enheter som ägnar mest tid åt EU-frågor. Där är det tre fjärdedelar (74 %) som uppger att de under det senaste året har tagit initiativ gentemot EUs organisationer för att förändra regelverket.³

Den som hävdar att Sverige endast deltar passivt i det europeiska samarbetet får alltså svagt stöd av undersökningen; åtminstone håller sig förvaltningen självt för allt annat än passiv. Samtidigt kan konstateras att initiativbenägenheten påtagligt skiljer sig mellan olika sektorer. Vi har nedan rangordnat sektorer efter i vilken utsträckning som enheterna uppger att de har tagit initiativ när det gäller förslag om nya regler och bestämmelser.

Tabell 4:7: Andelen enheter inom olika sektorer som uppger att de under de senaste året har tagit initiativ gentemot något EU-/EG-organ vad gäller förslag om nya regler och bestämmelser. 1998. Procent.

Alla	Jo	UD	M	Fi	S	U	K	N	Ju	In	A	Fö
32	70	47	42	41	33	32	27	23	22	20	19	5

Enheterna inom jordbruksområdet är de mest initiativrika, men även utrikes-, miljö-, finans- och socialsektorerna redovisar höga siffror. Enheterna inom inrikes, arbetsmarknad och, framförallt, försvar är betydligt mer passiva vad gäller initiativtagande i EU-sammanhang.

Om vi gör en sammanfattande analys av vilka enheter i den svenska förvaltningen som tillhör det segment som är mest berört av, arbetar mest med och har flest kontakter med EU framstår jordbruk, miljö, utrikes, näring, justitie och finans som de mest europeiserade segmenten av staten. Där finns det många enheter som i hög grad är

³ I analysen av det svenska materialet urskildes ett särskilt segment i förvaltningen som kallades "EU-förvaltningar". Det var de enheter som använde en mycket stor del av den samlade arbetstiden åt EU-relaterat arbete (Jacobsson och Sundström 1999).

invävda i det europeiska. Inom försvar, inrikes och utbildning är det relativt sett färre enheter som är djupt invävda i det europeiska (men som sagt som ändå är påverkade).

Jämför vi med de andra nordiska länderna tycks utrikesförvaltningen spela en relativt sett viktigare roll i de övriga nordiska länderna än den gör i Sverige (Esmark 2000). Kanske beror detta på att EU-arbetet i den svenska förvaltningen i hög grad har skett decentraliserat och att man har förlitat sig på de redan etablerade styr- och kommunikationssystemen, dvs de som är kopplade till resultatstyrningen (och som snarare är en angelägenhet för finansdepartementet än för utrikesdepartementet).

Europeiseringen är således ingen jämn process som påverkar lika mycket överallt. Det finns förstås en del risker förknippade med segmenteringen. Ifall vissa delar av förvaltningen blir djupt invävda i det europeiska medan andra inte har så mycket med EU-arbete att göra, riskerar vi att hamna i en situation där EU-arbetet leder till en fragmentering av staten. Vi kan få delar av staten som har tätare kontakter med delar av andra stater och med EU, än de har med andra delar av den egna staten. Tror vi på bilden av staten som invävd och segmenterad kan det vara svårt att samtidigt se staten som en i hög grad autonom och sammanhållen enhet.

Skapandet av det nationella

EU-arbetet har ändå inneburit omfattande försök att återskapa en mer sammanhållen stat (Jacobsson 1997; Sundström 1999). Framförallt har det skett genom aktiviteter som syftar till att skapa nationella strategier och positioner som man på ett så effektivt sätt som möjligt skall försöka tillvarata på de europeiska arenorna. EU-medlemskapet har förenats med starka försök att stärka nationen som en aktör, dvs som en avgränsbar och självständig enhet. Ibland har det nationella avsett enbart staten (Statskontoret 1996), i andra sammanhang har det också avsett andra aktörer i samhället, som företag och intresseorganisationer (Ds 1993:44).

En hög grad av segmentering kan förstås rymma omfattande samordning, men den sker i så fall inom avgränsade segment. Samtidigt har vi sett att europeiseringen har lett till omfattande försök att skapa nationella strategier och positioner, dvs att åstadkomma en vidare samordning inom staten och/eller samhället i sin helhet. En viktig fråga är i vilken utsträckning som samordning sker sektoriellt och i vilken utsträckning den sker territoriellt och spänner över flera sektorer.

EU har medfört att det har blivit vanligare att utforma gemensamma nationella linjer i olika frågor. Detta är vanligt i Sverige, men ännu vanligare i Finland där EU på ett kraftfullt sätt tycks återskapa det finska.

Tabell 6: I vilken utsträckning det har blivit vanligare att utforma gemensamma nationella linjer i olika frågor inom enhetens verksamhetsområde. 1998. Procent.

Nor	Dan	Sve	Fin
-----	-----	-----	-----

instämmer	26	44	46	65
tar avstånd	40	22	26	11
vet ej	34	34	28	24

Nästan hälften av enheterna i den svenska statsförvaltningen har erfarit mer försök att skapa nationella linjer inom sina egna verksamhetsområden. Jag skall också försöka säga något om hur försöken till samordning ser ut inom staten, dvs om det är så att den samordning som ökar gör det inom sektorer eller om den gör det mellan sektorer. Förvaltningsenheterna fick svara på två frågor: dels hur de ställde sig till påståendet att EU-arbetet hade medfört en ökad samordning mellan enheten och den statliga förvaltningen inom enhetens egen sektor, dels att EU-arbetet hade lett till ökad samordning mellan enheten och förvaltningar inom andra sektorer.

Tabell 8: EU-arbetet har medfört ökad samordning mellan enheten och statliga förvaltningar inom den egna sektorn. 1998. Procent.

	Nor	Dan	Sve	Fin
instämmer	47	61	58	67
tar avstånd	31	15	19	18

Den inomsektoriella samordningen har ökat i alla de fyra länderna som en följd av EU-arbetet. Mest markant är ökningen hos de tre medlemmarna, och kanske särskilt markant i Finland. Hur är förhållandet med samordningen över sektorgränser?

Tabell 9: EU-arbetet har medfört ökad samordning mellan enheten och förvaltningar inom andra sektorer. 1998. Procent.

	Nor	Dan	Sve	Fin
instämmer	33	50	38	70
tar avstånd	33	18	34	15

Det tycks vara så att både den inomsektoriella och den tvärsektoriella samordningen ökar för stora delar av förvaltningen. Att så många fler enheter i Sverige pekar på en ökad samordning inom den egna sektorn, antyder en ökad segmentering och svårigheter att "hålla ihop staten". Noteras bör de finska siffrorna som visar att den tvärsektoriella samordningen tycks ha ökat i än högre grad än den inomsektoriella. När det gäller det tvärsektoriella är det lika många svenska enheter som tar avstånd från att det skulle ha skett någon ökning som det är som säger att en sådan har skett.

Intressant ur ett samordningsperspektiv är också att titta på samordning mellan staten å ena sidan och företag och intresseorganisationer å andra sidan.

Tabell 10: Hur ofta enhetens anställda under det senaste året haft kontakt med intresseorganisationer och företag i samband med det EU-relaterade arbetet. 1998. Procent.

	Nor org/ftg	Dan org/ftg	Sve org/ftg	Fin org/ftg
varje månad eller oftare	21/22	35/23	29/28	23/26
aldrig	36/40	36/44	36/41	38/32

Vi ser att den svenska förvaltningen relativt sett har flitiga kontakter med såväl företag som intresseorganisationer. Annars är siffrorna ändå relativt lika i de nordiska länderna, även om Danmark har något mer kontakter med intresseorganisationer än de övriga. När det gäller frågan om EU-arbetet har ökat samordningen mellan enheten, å ena sidan, och företag och intresseorganisationer, å andra sidan, är det 35% av de svenska enheterna som instämmer i detta, men också lika många som tar avstånd från påståendet (Jacobsson och Sundström 1999, sid 52).

Tabell 11: I vilken utsträckning EU har ökat samordningen mellan enheten och intresseorganisationer/företag. 1998. Procent.

	Nor	Dan	Sve	Fin
instämmer	28	47	35	41
tar avstånd	40	24	39	26
vet inte	32	29	26	33

EU-arbetet tycks för stora delar av statsförvaltningen (en tredjedel i Sverige) medfört ökat samarbete mellan stat och andra organisationer i samhället. Särskilt gäller detta Danmark och Finland, men som vi har sett skiljer sig kontaktmönstren inte särskilt mycket mellan Sverige, Danmark och Finland. Siffrorna säger ingenting om dynamiken, dvs från vilken nivå förändringen har skett.

Sammanfattningsvis har EU-arbetet inte försvagat det nationella. Tvärtom finns det mycket som indikerar att europeiseringen i hög grad återskapar nationella aktörer. Det har aldrig varit viktigare än nu att ta fram nationella positioner, ståndpunkter etc (jfr Jacobsson 1997, Sundström 1999). För svensk del verkar EU har lett till en ökad samordning framförallt inom olika sektorer. EU har medfört att kontakterna mellan staten, å ena sidan, och företag och intresseorganisationer, å andra sidan, har ökat för en betydande del av förvaltningen.

Vad gäller företag och intresseorganisationer visar undersökningen att de i betydande utsträckning försöker få gehör för sina uppfattningar genom direktkontakter med olika EU-organ (Jacobsson och Sundström 1999, sid 52-53). Bland de förvaltningsenheter som ägnar mest tid åt EU-arbete uppger så många som två tredjedelar att företag och intresseorganisationer ofta eller ibland går vid sidan av staten för att få gehör för sina intressen hos olika EU-organ. Att företag och intresseorganisationer använder sig av "pass by"-strategier verkar dock inte betyda att de inte också använder sig av "go through"-strategier (Pedersen och Pedersen 1995). De agerar både vid sidan av och via staten.

Kontaktfrekvensen mellan staten och företag/intresseorganisationer varierar mellan olika sektorer. Noteras bör att de förvaltningar som har tätast kontakter med företag och intresseorganisationer också har tätast kontakter med EUs organisationer. För statsförvaltningens del tycks flitiga kontakter med EU också innebära, eller vara förenat med, flitiga kontakter med det omgivande svenska samhället. Det verkar alltså inte vara så att EU-förvaltningen "kopplas bort" från politiken, utan snarare tvärtom. Det gäller i alla fall den del av politiken som stavas regeringen. Riksdagen verkar däremot i det svenska sammanhanget spela en underordnad roll (mer om detta i nästa avsnitt).

Något om informaliseringen i staten

Jag har i detta avsnitt sammanfattat europeiseringens innebörd för den svenska förvaltningen, och jag har gjort det med begrepp som invävdhet, segmentering och aktörskapande (se också Jacobsson 1997, Jacobsson och Sundström 1999). Det här är något som i hög grad är gemensamt för de nordiska förvaltningarna, även om graden av invävdhet verkar uppfattas som större i Finland och Sverige och mindre i Norge.

Ett drag som tycks mera "svenskt" verkar var den höga grad av informalitet som kännetecknar stora delar av EU-arbetet. Kontakterna med företag och intresseorganisationer är i hög grad informella och denna informalitet går igen när det gäller de flesta relationer som involverar den svenska statsförvaltningen. Notera t ex tabellen nedan som visar vilka kontaktformer som var vanligast mellan enheterna och andra förvaltningsorgan i EU-frågor:

Tabell 12: Den vanligast förekommande kontaktformen mellan enheten och nationella förvaltningsorgan i samband med EU-relaterade frågor under det senaste året (inte aktuellt-svar är exkluderade). 1998. Procent av fall.

	Nor	Dan	Sve	Fin
skriftliga kontakter	34	34	16	12
formella möten	37	39	27	16
informella kontakter	62	53	83	69

Informella kontakter är vanligast i den svenska förvaltningen som också relativt sällan använder sig av skriftliga kontakter och formella möten. Finland följer ungefär samma mönster som Sverige, medan Danmark och Norge faller ut väsentligt annorlunda. Överhuvudtaget tycks den svenska förvaltningen i alla sina kontakter lita till det informella. Särskilt gäller detta relationerna mellan förvaltningen och den politiska ledningen, vilket särskilt skall uppmärksammas i nästa avsnitt. Där finns också en möjlig förklaring till att informaliteten har blivit ett såpass viktigt drag i den svenska förvaltningen.

Förvaltning och politik

Hur har EU-arbetet påverkat relationerna mellan förvaltning och politik? Jag har tidigare visat att EU-arbetet innebär att de nationella förvaltningarna vävs in i nätverk med andra länders förvaltningar och med EUs organisationer. Frågan är i vilken utsträckning som denna invävdhet ger förvaltningen ökad makt, genom att den på egen hand kan agera i sådana nätverk. Europeiseringen skulle på detta sätt kunna leda till byråkratisering av politiken, dvs att politiken i hög grad utformas i processer där tjänstemän och experter innehar huvudrollerna.

Relationen mellan politik och förvaltning är ett klassiskt tema i samhällsvetenskapen. Den konventionella och konstitutionella bilden betonar mestadels styrningen uppifrån, dvs från folkets företrädare gentemot förvaltningen. Politikerna skall kunna styra förvaltningen och det förutsätts ofta att de vill styra. Även om de inte styr hålls de ansvariga för det som händer, så skall de åtminstone ha en potentiell möjlighet att styra förvaltningen. Det är också till den här diskussionen som frågorna om EUs konsekvenser brukar föras. Medför europeiseringen att det blir svårare för politiker att styra förvaltningen? Hur går styrningen av EU-arbetet till?

I de olika nordiska länderna har man på olika sätt försökt tillförsäkra sig om att politikerna - regering och riksdag - inte skall hamna vid sidan av beslutsprocesserna, även om exempelvis den svenska riksdagen har givits en mindre betydelsefull position än det danska folketinget. En hög grad av politisk inblandning kan förstas vara besvärlig för förvaltningen. Handlingsutrymmet för förvaltningen ökar ifall inte allt alltid diskuteras på hemmaplan, dvs ifall öppenheten och graden av politik är lägre. Å andra sidan kan det vara viktigt för det politiska systemets legitimitet i stort (och därigenom också för förvaltningen) att politiker är informerade, inblandade och kan ta ansvar för det som händer i arbetsgrupper och kommittéer kopplade till EU. Omfattande kontakter mellan förvaltning och politisk ledning behöver förstas inte betyda att det är politiker som styr.

Den svenska förvaltningsmodellen står för ett system med små, politikskapande departement och relativt autonoma verkställande myndigheter. Modellen bygger på tanken att det går att skilja politiska frågor från administrativa. Regeringen som kollektiv skall styra ämbetsverken; inte enskilda ministrar. Generaldirektörerna har en viktig position som chefer för sina självständiga ämbetsverk. I den västnordiska förvaltningsmodellen - dvs den danska och norska - är alla enheter i princip inordnade i

ett ministerium med en minister som högste chef. Denne har formellt sett möjligheter att styra inom hela sitt ministerium. I den danska och norska modellen finns det möjligheter att komplettera den formella styrningen med informella kontakter, utan att detta alls uppfattas som anmärkningsvärt.

I den svenska modellen har däremot informella underhandskontakter betraktats som känsliga, i och med att de har kunnat tolkas som ministerstyre. Inte minst de ökande behoven av styrning och samordning i EU-arbetet, bl a för att ta fram nationella ståndpunkter, aktualiserar diskussionen om den svenska förvaltningsmodellens ändamålsenlighet. Kräver den ökande efterfrågan på nationella ståndpunkter mer av informella kontakter än vad förvaltningsmodellen tillåter? Eller är det så att problemen är överdrivna? Studier av den svenska förvaltningen har ju återkommande pekat på att det - trots den dualistiska traditionen - förekommer omfattande informella kontakter mellan departement och verk (se t ex Jacobsson 1984).

Flitiga kontakter mellan politik och förvaltning

Hur ser kontaktmönstren mellan politiker och tjänstemän ut i EU-relaterade frågor? Vi ser i tabellen nedan hur kontakterna skiljer sig mellan de olika länderna. I Sverige och Finland är kontakterna mellan den politiska ledningen och förvaltningsenheterna mer vanliga än i Danmark och Norge.

Tabell 13: Om enhetens anställda har haft kontakt med regeringen/den politiska ledningen i samband med det EU-relaterade arbetet, fördelat efter land. 1998. Procent (N= 1064).

	Nor	Dan	Sve	Fin
Varje vecka el oftare	10	12	22	22
Varje månad	10	15	15	10
Några få gånger	33	31	37	29
Aldrig	47	42	25	39

Kanske är siffrorna lite förvånande med tanke på att den svenska (och finska) förvaltningsmodellen skulle kunna tänkas innebära en del restriktioner för kontakterna. Så verkar dock inte vara fallet. Tätast är kontakterna i Sverige, där det enbart är en av fyra enheter som aldrig har kontakt med den politiska ledningen. Nära hälften av enheterna i den norska förvaltningen har inga kontakter alls med den politiska ledningen, och det är relativt få som har täta kontakter. Förklaringen till det kan förstås vara att Norge inte är representerat i Ministerrådet, men också den danska förvaltningen har relativt sparsamma kontakter med sin politiska ledning.

Vi undersöker skillnader i kontakter mellan olika nivåer i förvaltningen, för att se om mönstren ser annorlunda ut för departementen än för myndigheterna. Som framgår av tabell 14 har särskilt de danska myndigheterna begränsade kontakter i EU-relaterade frågor med sin politiska ledning. Mönstren i Norge och Danmark är likartade. Speciellt för Sverige är att såpass många enheter i departementen har omfattande kontakter. Det

går uppenbarligen åt mycket tid och energi i det svenska regeringskansliet att diskutera EU-frågor mellan tjänstemän och den politiska ledningen. Hela 61% av enheterna i departementet har minst veckovis kontakt med den politiska ledningen när det gäller EU-frågor. Såväl de svenska som - och särskilt - de finska myndigheterna har mera av kontakter i EU-frågor med den politiska ledningen än sina danska och norska motsvarigheter. Det finns ingenting som tyder på att de öst-nordiska myndigheternas självständighet skulle göra att de mera sällan möter politiker.

Tabell 14: Om enhetens anställda har haft kontakt med regeringen/den politiska ledningen i samband med det EU-relaterade arbetet, fördelat efter nivå. Minst veckovisa kontakter. 1998. Procent.

	Nor	Dan	Sve	Fin
Departement	30	30	61	36
Myndigheter	8	5	12	18

Det finns skillnader mellan sektorer. Genomgående är det utrikesförvaltningen som har mest frekventa kontakter med den politiska ledningen, vilket indikerar att kontakterna mellan förvaltning och politik i hög grad handlar om agerandet i Ministerrådet. Därefter följer i rangordning när det gäller frekvens i kontakter med den politiska ledningen: jordbruk, miljö, arbetsmarknad, näring, försvar och justitie.

Den svenska informaliteten

Graden av informalitet i kontaktmönstren skiljer sig avsevärt mellan länderna (det framgår av tabell 15 nedan). Särskilt i Sverige är kontakterna med den politiska ledningen i hög grad informella. Nära hälften av alla svenska enheter pekar på informella kontakter som den vanligaste kontaktformen. Formell skriftlig kommunikation är relativt ovanlig både i Sverige och Finland, dvs hos de färskas EU-medlemmarna.

Tabell 15: Den vanligaste förekommande kontaktformen mellan enheten och regeringen/den politiska ledningen i samband med EU-relaterade frågor, fördelat efter land. 1998. Procent.

	Nor	Dan	Sve	Fin
formella, skriftliga	18	29	7	7
formella möten	18	17	21	10
hearings	6	10	2	3
informella	24	19	51	32
inte aktuellt	49	43	33	48

I Danmark betonas i högre grad de formella, skriftliga kontaktmönstren och där är de informella kontakterna relativt sett ovanliga. Man skulle kunna tolka det så att erfarenheterna av EU-arbete - som ju finns i Danmark - leder till en högre grad av formalisering av kontakterna. Att Norge liknar Danmark i detta avseende tyder dock på att det kan finnas andra förklaringar än sådana som bygger på att man har lärt sig av erfarenheter. Vi skall nedan återkomma till tolkningen av såväl "den danska formaliteten" som "den svenska informaliteten".

Graden av informalitet är lika stor i myndighetsenheterna som i departementen, och det gäller huvudsakligen i alla fyra länderna. I Sverige och Finland är t o m informella kontakter mellan myndigheter och den politiska ledningen ännu vanligare än de är mellan departementsenheter och den politiska ledningen (för dem som har kontakter). Såväl i Sverige som i Finland spenderar departementsenheter relativt sett mer tid i formella möten med den politiska ledningen än vad myndighetsenheterna gör.

Jämför vi de olika nordiska förvaltningstraditionerna ser vi intressanta mönster, som vi kanske inte hade förväntat oss. I Sverige där förvaltningsmodellen starkt betonar gränser och tudelningen mellan politik och förvaltning, finns såväl omfattande kontakter som ett omfattande informellt utbyte. I de länder där vi har en ministerstyrelsemodell, ser vi relativt sett färre kontakter och ett betydligt mer formaliserat utbyte. En förklaring till detta kan vara att den formella modellen så att säga skapar ett behov av sin motsats, exempelvis att ministerstyrelsesystemet skapar ett behov av att formalisera medan ett formellt tudelat system skapar ett behov av informalisering.

En annan och kanske mer plausibel förklaring är att det är annat än förvaltningsmodellerna som skapar kontaktmönstren. Det danska samordningssystemet skapades när Danmark blev medlem i gemenskapen. Då byggdes det upp ett system med organisationer och utbyten mellan förvaltning och politik - men också mellan förvaltning och företag och intresseorganisationer - som sedan dess har varit i bruk. Det är ett system som i hög grad fungerar med automatik när det kommer initiativ från kommissionen. Initiativ skickas vidare inom förvaltningen och mellan förvaltningen och andra aktörer i samhället. Det har kommit att skapas en formaliserad rutin för att hantera de allra flesta EU-ärenden, vilket förklarar de starka formaliserade dragen i det danska systemet (Pedersen 2000).

I Sverige deklarerades tidigt att "... den svenska förvaltningsmodellen ligger fast" och det existerande styrsystemet skulle gälla också i EU-frågor. Man byggde inte upp ett särskilt styrsystem knutet till EU. Medan den danska förvaltningen sköter det mesta genom det formella systemet och enbart i undantagsfall agerar informellt, är situationen i Sverige den motsatta. Nära nog alla EU-frågor hanteras informellt. En tolkning av siffrorna ovan skulle således kunna vara att det existerande svenska styrsystemet inte förmår att hantera EU-frågor på något särskilt bra sätt och att därför enheterna "tvingas" att hantera EU-frågor informellt, dvs vid sidan av. Vi får i Sverige en mycket omfattande informell skuggorganisering.

Förklaringen skulle således vara historisk, och finnas i de sediment av idéer, procedurer och rutiner som har vuxit fram i de olika länderna. Eftersom Danmark gick med i EU i

en tid när det korporativa fortfarande var acceptabelt infördes ett sådant system, och det har kommit att gälla sedan dess (det är således inte så att danskarna har anpassat sitt system efter att ha lärt sig hur EU fungerar). När Sverige blev medlem var korporativa mönster otidsenliga, och dessutom fanns det många inflytelserika aktörer som hade varit med om att bygga upp ett generellt styr- och kommunikationssystem kopplat till mål- och resultatstyrning. Detta system antogs också klara EU-arbetet. Den höga graden av informalitet som vi har noterat kan nog ses som en indikator att så knappast blev fallet.

Politiseringen av EU-arbetet

Vi ställde frågor om vilka typer av styrsignaler de olika enheterna i förvaltningen ges i det EU-relaterade arbetet. Vi ser i tabell 16 att den finska förvaltningen i hög grad agerar utan att politikerna blandar sig i, och det framstår som relativt ovanligt att styrsignaler alls kommer från politikerna. Detsamma gäller i hög grad den norska förvaltningen som inte heller är särskilt påpassad från politikernas sida. Förklaringen till detta i Norge kan vara att EU-arbetet ses som något som man inte kan påverka särskilt mycket från politikernas sida. Framförallt deltar den norska förvaltningen när det gäller inre marknadsfrågor, men de får ju där inte delta i besluten i ministerrådet. En annan förklaring kan vara att politikerna abdikerar och överläter EU-arbetet till förvaltningen, väl medvetna om den skepsis som finns bland medborgarna när det gäller EU.

Tabell 16: Om vilken typ av styrsignal som vanligtvis ges från politisk nivå (regering, statsråd), fördelat efter land. 1998. Procent av fall.

	Nor	Dan	Sve	Fin
ingen	48	42	29	61
generell	46	50	60	27
precis	10	17	28	11
skriftlig	17	26	23	15
muntlig	11	8	38	14

De finska siffrorna är anmärkningsvärda. Sex av tio enheter får ingen styrsignal alls från politisk nivå, men också i övrigt får vi bilden av en förvaltning som i hög grad sköter EU-arbetet på egen hand. Ändå har som vi har sett politiker och förvaltning i Finland relativt flitiga kontakter. Kanske finns det en motvilja mot att förknippa dessa kontakter med något som kallas "styrsignaler". En alternativ tolkning är den att politikerna i huvudsak låter förvaltningen göra som den själv anser bäst, förutom när man i vissa specifika fall och mycket selektivt går in och styr förvaltningens arbete.

I Danmark är det relativt vanligt att agera utan att politikerna lägger sig i. Jämfört med de finska är dock de danska politikerna aktiva på ett bredare plan. Att den politiska

ledningen muntligen skulle försöka styra är ovanligt. Skriftliga styrsignaler är däremot vanliga i Danmark, vilket sannolikt också hänger ihop med den höga grad av rutinisering av samordningen som sker i Danmark. Jämfört med Finland menar också den danska förvaltningen att den ofta får generella styrsignaler från politikerna.

Jämförelsen ger relief åt Sverige som ett land där EU-arbetet i hög grad är politiserat. Det är mycket ovanligt att det inte alls ges styrsignaler från politisk nivå, och det är långt vanligare i Sverige än i de övriga länderna att det ges muntliga styrsignaler (vilket stämmer väl med siffrorna på informella kontakter). Framförallt är det departementsenheter som är inblandade i EU-arbetet och dessa tenderar att arbeta nära den politiska ledningen.

De stora skillnaderna mellan länderna handlar inte om att kulturen genomgående skulle vara mer informell i Sverige. Graden av informalitet i signalerna från den egna enheten och från andra förvaltningsnivåer är lika hög i de andra länderna som i Sverige (det framgår av siffror som inte är redovisade här, se Jacobsson och Sundström 1999). Det är framförallt styrsignalerna från politiken som är informella i den svenska förvaltningen.

Går vi lite djupare i materialet ser vi att det är få - enbart 16% - av departementsenheterna som inte alls får några styrsignaler. Vi har nedan i tabell 17 listat hur stor andel av enheterna i departement respektive myndigheter i de olika länderna som får precisa styrsignaler i enskilda ärenden, skriftliga styrsignaler respektive muntliga styrsignaler från den politiska nivån.

Tabell 17: Om vilken typ av styrsignal som vanligtvis ges från politisk nivå (regering, statsråd), uppdelat på departement och myndighetsenheter i olika länder. 1998. Procent av fall.

		precis	skriftlig	muntlig
Norge	dep	18	28	23
	mynd	5	10	3
Dan	dep	29	42	19
	mynd	13	19	3
Sve	dep	46	20	61
	mynd	21	25	29
Fin	dep	17	22	13
	mynd	10	14	14

Den svenska politiska ledningen framstår som exceptionellt aktiv i att styra EU-arbetet, och det gäller också myndigheternas EU-arbete. Inga andra nordiska myndigheter är så pass styrda av politikerna som de svenska, och det gäller alla typer av styrsignaler.

Problemen att förankra - tidsbrist

Att Sverige och Finland är relativt färska medlemmar, som fortfarande söker efter hur de skall agera i EU-frågor, lyser igenom i materialet. De har frekventa kontakter som i hög grad är informella, men de tycker ändå inte att kommunikationen fungerar. Den danska förvaltningen, å andra sidan, har färre kontakter, mer skriftliga sådana och bedömer att kommunikationen fungerar ganska hyggligt. Vi menar att detta inte heller i första hand skall tolkas som lärande, utan som ett uttryck för att vissa rutiner efterhand har kommit att framstå som självklara. Det danska system som infördes vid medlemskapet är i huvudsak det som också brukas idag.

Trots den flitiga kontakten mellan förvaltningen och den politiska ledningen i Sverige och Finland är det en utbredd uppfattning i dessa två länder att strama tidsfrister gör det svårt att förelägga frågor för den politiska ledningen (se tabell 18 nedan). Detsamma gäller när det gäller att inhämta synpunkter från företag och intresseorganisationer (Jacobsson och Sundström 1999). Det är alltså inte så att det omfattande informella utbytet mellan förvaltning och politik gör förvaltningen mer tillfreds med relationen. Tvärtom tycks det vara så att såväl den danska som den norska förvaltningen – med färre kontakter – är mindre bekymrade om de strama tidsfristerna.

Tiden som begränsande faktor uppfattas lika besvärlig för departementsenheterna som för myndighetsenheterna i Danmark och Finland. I Sverige är det däremot en markant skillnad. Visserligen menar en av tre av myndighetsenheterna att tiden är knapp, men det är hela 81 % av departementsenheterna som ser detta som ett problem i relation till den politiska ledningen. Och detta trots både den organisatoriska närheten och det omfattande informella utbytet.

Tabell 18: Andelen som instämmer i följande påståenden om EU-frågornas karaktär när det gäller enhetens område, fördelat på land. 1998. Procent.

	Nor	Dan	Sve	Fin
Strama tidsfrister gör det svårt att förelägga frågor för regeringen/den politiska ledningen	18	22	46	39
EU-arbetet har medfört att statsråden/politiska ledningen involverats mer direkt i enhetens arbete	9	17	23	20

I Sverige skall nog det omfattande informella utbytet mellan politiker och tjänstemän ses som ett uttryck för att tjänstemännen är angelägna om att förankra sina ståndpunkter hos politikerna, snarare än som försök från politikernas sida att pro-aktivt lägga sig i vad tjänstemännen gör. Tjänstemännen är de aktiva i utbytet. Det är tjänstemännen som mestadels tar initiativ och efterfrågar riktlinjer. Man kan kanske säga när

det gäller den svenska förvaltningen att efterfrågan på styrning från tjänstemännen verkar vara högre än utbudet av styrning från politikernas sida. Om vi ser inom vilka sektorer där statsråden/den politiska ledningen har blivit mer inblandad som en följd av EU-arbetet är det tre som utmärker sig: jordbruks-, miljö- och utrikesförvaltningen.

Okklarhet och minskad offentlighet

Att man har flitiga kontakter och att man organisatoriskt finns nära den politiska ledningen är ingen garanti för att man vet hur den ställer sig i olika frågor. Den danska förvaltningen har visserligen färre kontakter med den politiska ledningen, men vet samtidigt ganska väl vad den politiska ledningen vill (eller verkar ganska obekymrad om det). Däremot uppger nästan en tredjedel av enheterna i den svenska förvaltningen att det är svårt att veta vad den politiska ledningen vill när det gäller EU-frågor, och detta trots alla informella kontakter.

Tabell 19: Om hur lätt eller svårt är det för enheten att veta vad regeringen eller departementens politiska ledning vill när det gäller EU-frågor inom enhetens verksamhetsområde, fördelat på land. 1998. Procent.

	Nor	Dan	Sve	Fin
Mycket svårt:	5	2	6	2
Ganska svårt:	18	11	23	21
Ganska lätt:	53	49	47	50
Mycket lätt:	24	20	16	8
Vet ej:	11	19	8	19

Flitiga kontakter skapar inte alltid klarhet. Den finska förvaltningen har flitiga kontakter med politikerna och ofta informella sådana, men de innebär inte att politikerna ger några styrsignaler. Därför kan det vara rimligt att förvaltningen har svårt att veta vad politikerna vill. Det är ju sannolikt att det informella utbytet är ett sätt för politikerna att ta reda på vad de själva vill. Den svenska förvaltningen har flitiga kontakter, stort informellt utbyte och politiker som ofta ger styrsignaler, men likväl menar förvaltningen att det är svårt att veta vad politikerna vill. Uppenbarligen finns en stor efterfrågan på klarhet och styrning som de svenska politikerna har svårt att leva upp till.

Anslutningen till EU har skapat omfattande diskussioner huruvida den tradition av offentlighet och insyn som har setts som så viktig håller på att gå förlorad. Tabell 20 visar att relativt stora delar av såväl den svenska som den finska förvaltningen instämmer i att det har blivit svårare att ta hänsyn till kraven på offentlighet och insyn.

Tabell 20: Andelen som instämmer i följande påstående om EU-frågornas karaktär när det gäller enhetens område, fördelat på land. 1998. Procent.

	Nor	Dan	Sve	Fin
Det har blivit svårare att ta hänsyn till kraven på offentlighet och insyn i beslutsprocesserna	18	15	29	33

Att det är färre danska och norska enheter som instämmer kan antingen bero på att dessa inte värdesätter offentlighet lika högt (det visar studien att de inte gör), eller på att de bedömer EUs konsekvenser annorlunda. Å andra sidan utgör nästan en femtedel av de norska enheterna och 15% av de danska en ganska stor del av förvaltningen som uppenbarligen är bekymrade när det gäller frågor om insyn och offentlighet.

Parlamentet på undantag?

I liten utsträckning rapporteras det om konflikter (eller oenighet som vi lite mer försynt frågade om) mellan förvaltningen och den politiska ledningen (se tabell 21). Här skiljer sig länderna ganska lite från varandra. Det finns således enligt självbilden varken konflikter inom förvaltningen (siffrorna redovisas inte här) eller mellan förvaltningen och den politiska ledningen inom de egna verksamhetsområdena. Konfliktnivån är anmärkningsvärt låg, särskilt om man jämför med de oenigheter som (enligt förvaltningen) finns mellan de politiska partierna inom enhetens område och som vi vet finns i de nordiska samhällena.

Tabell 21: Om det i stor utsträckning förekommer oenigheter mellan följande instanser inom enhetens verksamhetsområde (exkl vet ej/inte aktuellt), fördelat mellan länder. 1998. Procent.

	Nor	Dan	Sve	Fin
Mellan förvaltning och politisk ledning	4	1	4	1
Mellan politiska partier	44	42	22	18

Vi ser hur konfliktfyllda som relationen mellan partierna uppfattades vara från förvaltningarnas sida, särskilt i Norge och Danmark. Men detta avspeglas inte alls i några konflikter mellan politik och förvaltning. De konflikter som finns både bland

medborgarna och i parlamenten syns inte alls (eller åtminstone i mycket liten grad) i relationen mellan regering och förvaltning.⁴

Tjänstemännens relationer till politiker i EU-arbetet handlar inte enbart om relationerna till departementsledningarna. Det har varnats för att folkets främsta företrädare, parlamenten, i allt högre grad hamnar vid sidan av avgörande moment i beslutsprocesserna (Hegeland och Mattson 1997). Visserligen har riksdagens makt, eller brist på makt, diskuterats långt innan de nordiska länderna blev medlemmar i EU. Förespråkare för den s k "the decline of parliaments"-tesen hävdar att riksdagen, tillsammans med övriga parlament i västvärlden, under 1900-talet successivt har förvandlats till "transportkompanier", vilka endast bekräftar beslut redan fattade av regeringen i samråd med företag, intresseorganisationer och förvaltningsorgan (Esaiasson och Holmberg 1990; Sjölin 1991).

Genom EU-medlemskapet riskerar parlamenten att i än högre grad hamna på undantag. Förvaltningsenheterna kanske är mer angelägna om att ha goda kontakter till EUs organisationer, företag, intresseorganisationer och regeringar än till de egna parlamenten. Studien vederlägger inte en sådan tes.

Tabell 22: Om enheten har kontakter med riksdagen och EU-nämnden eller motsvarande (andel som har kontakter varje månad eller oftare), fördelat på land och nivå. 1998. Procent.

	Nor	Dan	Sve	Fin
hela förvaltningen	4	15	12	23
departement	12	32	45	39
myndighet	1	8	3	18

Mest frekventa kontakter med parlamentet har den finska förvaltningen följt av den danska, medan den svenska har sparsamma kontakter. I Norge och Sverige är det i allt väsentligt enbart enheterna i departementen som har kontakter med parlamentet. Genomgående är det framförallt enheterna i utrikesförvaltningen som har kontakter. Gentemot parlamentet verkar EU-arbetet framförallt uppfattas som traditionella utrikespolitiska frågor.

⁴ Å andra sidan skulle kanske någon kunna hävda att det är anmärkningsvärt att så många som 14 enheter i den svenska förvaltningen ändå öppet redovisar att det finns konflikter mellan enheten och den politiska ledningen.

Slutsatser - en komparation

Iakttagelserna land för land kan sammanfattas på följande sätt. Den *finska* förvaltningen har relativt flitiga och i hög grad informella kontakter med den politiska ledningen. De har dessutom flitigare kontakter med parlamentet än de övriga. I hög grad verkar detta vara en konsekvens av medlemskapet. De flitiga kontakterna beskrivs sällan i termer av styrning. De finska politikerna försöker relativt sällan styra förvaltningen, utan förvaltningsenheterna agerar självständigt från politiken. Jämförelsevis gäller detta mer i EU-frågor än i andra frågor. Förvaltningen har ändå med medlemskapet gjort erfarenheten att tidsfristerna i EU är strama och att det har blivit svårare att ta hänsyn till offentlighet och insyn.

Den *svenska* förvaltningen har de mest täta kontakterna till den politiska ledningen, dock ej med parlamentet. I hög grad är kontakterna informella. Till skillnad från i Finland beskrivs dessa kontakter som styrning, dvs det sägs vara ovanligt att förvaltningen inte får styr signaler från politisk nivå. Initiativen kommer dock mestadels nerifrån, dvs förvaltningen försöker i hög grad söka stöd för sitt agerande hos politikerna. Trots de flitiga kontakterna upplevs problemen med strama tidsfrister och bristen på offentlighet vara stora. Och den svenska förvaltningen tycker – alla kontakterna och all informalitet till trots - att det är svårt att veta vad den politiska ledningen vill.

Den *danska* förvaltningen har färre kontakter med den politiska ledningen. Kontakterna är dessutom i långt högre grad än i Sverige och Finland formella och skriftliga. Trots att kontakterna är färre än både i Sverige och Finland anser sig den danska förvaltningen inte ha särskilt svårt att veta vad den politiska ledningen vill, och den anser dessutom att den alltid lyckas få sina önskemål och uppfattningar accepterade av politikerna. Problemen med strama tidsfrister och brist på öppenhet upplevs inte lika stora i Danmark, kanske därför att ambitionerna både att informera politiker och att visa öppenhet är lägre.

Den *norska* förvaltningen lägger mycket stor vikt vid politiska värderingar i sitt EÖS-relaterade arbete. Trots detta finns det betydligt färre kontakter här mellan politik och förvaltning än hos de svenska och finska motsvarigheterna. Men de har nästan lika flitiga som sina danska. Precis som i Danmark tycks det finnas en förkärlek för att formalisera kontakterna. Den politiska ledningen har inte blivit inblandad mer i förvaltningens arbete; det gäller också stortinget. EU-arbetet är i hög grad en angelägenhet för förvaltningen.

Sammanfattningsvis kan man säga att de konflikter som vi vet finns i de nordiska samhällena och mellan olika partier inte framstår som särskilt tydliga när förvaltningen beskriver sina relationer till politiken. Konfliktnivån verkar vara extremt låg, vilket gör det problematiskt att överhuvudtaget tala om styrning. Styrning förutsätter ju konflikter. Mer intressant kanske är att fråga hur denna enighet skapas, dvs genom vilka mekanismer som förvaltningen och den politiska ledningen har kommit att tycka så lika. Studien (som speglar förvaltningens bild av detta) pekar i huvudsak på att detta sker genom att politiken övertar förvaltningens uppfattningar och önskemål.

Att frekvenser och former för kontakter mellan politik och förvaltning skulle förklaras av de olika förvaltningsmodellerna får inget stöd i materialet. Det verkar däremot rimligt att tänka sig att erfarenheter av EU-arbete spelar en större roll. Det myckna diskuterandet kring EU i svensk och finsk förvaltning kan ses som ett tecken på en relativt hög grad av osäkerhet. Förvaltningen är angelägen att inte göra fel, och vill gärna förankra stort som smått. Efterhand kanske kontaktfrekvensen kommer att minska och det kommer att utvecklas mer av skriftliga utbyten istället för det som nu sker informellt, dvs man skulle röra sig mot den danska situationen.

Helt säker kan man dock inte vara. Noteras bör att den danska formaliteten varken kan förklaras med en allmän förvaltningsmodell eller av erfarenheter/lärande från EU-arbetet. Danmark valde den modell som var på modet, när man befann sig i situationen att välja hur EU-arbetet skulle organiseras. Danmark valde en korporativistisk modell. Sverige valde en mer managementorienterad modell, framförallt för att det vid den tidpunkten var den modell som "erbjöds" av omgivningen. EU-arbetets inriktning och utformning skulle således förklaras av dels när man väljer, dels vad som vid det tillfället är på modet, dels av procedurer och rutiner som följer av detta val (jfr Brunsson 2000).

Avslutningsvis bör det sägas att förvaltningarna i alla fyra länderna har en mycket positiv inställning till EUs konsekvenser för den egna enhetens verksamhet. Genomgående finns mycket få konflikter såväl inom förvaltningen som mellan förvaltningen och de politiska organisationerna. På ett sätt är det förstas rimligt att förvaltningen är "lojal mot medlemskapet" i den form som det har kommit att få i de olika länderna. Ändå hade man kanske förväntat sig att konfliktnivån inom förvaltningen och kritiken hade varit mer markerad. Vi vet ju att medborgarna i de nordiska länderna överlag är skeptiska till den europeiska gemenskapen. Det vi ser verkar vara en klyfta mellan en mycket positiv förvaltning och fortsatt tämligen skeptiska medborgare.

Teoretiska funderingar och normativa spekulationer

Inledningsvis noterades att stater som organisationer tycks vara mer populära än någonsin. Samtidigt framstår gränsen mellan staten och dess omgivning som alltmer problematisk. Hur ser egentligen staternas relativa autonomi ut? Stater som organisationer verkar i ett öppet system där det finns regler och föreställningar i omvärlden som i hög grad påverkar vad som är möjligt att göra. Är det möjligt för afrikanska länder att ha en annan utbildningspolitik än den som förordas av UN; är det möjligt för asiatiska länder att ha en annan handelspolitik än den som förordas av WTO; är det möjligt för Sverige att ha en annan alkoholpolitik än den som tillåts av EUs marknadsregler eller en annan flyktingpolitik än den som accepteras av UNHCR?

Stater granskas minutiöst. T ex bedömer Standard & Poor och andra företag hur kreditvärdiga stater är. Det finns internationella organisationer som bedömer ifall staterna har en effektiv offentlig sektor och en tillväxtkraftig ekonomi. OECD bedömer staternas kapacitet när det gäller "public management". Världshandelsorganisationen,

WTO, bedömer ifall staterna lever upp till WTOs regler. Medlemmar i EU – och sådana som vill bli medlemmar – bedömer ifall de ha den institutionella mognad som krävs. För att få vara med i EMU måste EU-länderna klara vissa kriterier. Amnesty granskar ifall staterna lever upp till kraven på mänskliga rättigheter; andra granskar ifall stater verkligen arbetar för jämställdhet, barnens rättigheter och mot försumning och arbetslöshet.

Det finns ett omfattande transnationellt "audit society" (jfr Power 1997) som håller uppsikt på staterna, och vars bedömningar kan bli viktiga inslag såväl i nationella självbilder som i politiska debatter. Ofta refereras till vad sådana organisationer har gjort för bedömningar. Dessa externa bedömares status kan variera, men också sådant som framstår som ganska harmlösa jämförelser mellan länder, t ex OECDs när det gäller "public management", kan sätta igång processer som i sin tur kan leda till att man försöker bli lika de framgångsrika (Lerdell och Sahlin-Andersson 1997). Och när det gäller sysselsättningspolitiken inom EU har hela regelskapandet utformat efter en modell där man tvingas jämföra sig med andra och att utsätta sig för vissa bedömningar, men där det inte finns något uttalat tvång att anpassa politikens innehåll på något speciellt sätt (K Jacobsson 1999).

Att vi har en transnationell reglering - dvs en organisering i världen som både innefattar stater, mellanstatliga organisationer men också en hel mängd andra aktörer - skapar en ny situation för stater, och det påverkar staternas förvaltningar på många olika sätt (Holton 1998). Det finns förstås många olika sätt att begripa den anpassning som stater och statsförvaltningar genomgår som en följd av europeisering och globalisering. En möjlig förändring är att stater och statsförvaltningar mera kommer att bli sådana som följer regler och garanterar att regler skall följas, än sådana som utfärdar regler. Teoretiskt finns det också olika sätt att närma sig frågor om globaliseringens och europeiseringens konsekvenser för det nationella. Teoretiserandet kan följa olika stigar.

Teorier som är förknippade med historisk-institutionalism betonar i hög grad stabiliteten i förvaltningens sätt att arbeta, dvs att verksamheter sällan drastiskt omskapas. Det sätt som man arbetar på har vuxit fram under lång tid, har omvandlats till rutiner och procedurer och är tämligen motståndskraftigt mot utifrån kommande tryck på förändringar. Förändringar är stig-beroende (path dependent). Ett sådant historiskt perspektiv rymmer en betydande skepsis mot sådana som argumenterar för snabba och genomgripande förändringar, utom då under vissa sk formativa moment av skeendet. Förändringar – också sådana som är en följd av EU - ses som historiskt bundna och i hög grad beroende av egna traditioner och den dynamik som finns i den egna förvaltningen och i den egna politiken. Historiska institutionalister skulle i hög grad betona att förändringar – vare sig det är EUs eller WTOs nya regler – snarare åter-skapar än omskapar staten och statsförvaltningen.

En betydande del av samhällsvetenskapligt tänkande bygger på strategiskt handlande, dvs att aktörer – i det här fallet stater – vet vad de vill och försöker agera för att tillvarata sina intressen. Ett strategiskt förhållningssätt betonar de egna viljorna och strategierna (det historisk institutionella betonade de egna traditionerna) och förmågan att organisera och styra för att skapa det önskvärda. I ett strategiskt perspektiv framstår exempelvis EU-arbetets uppläggning som en viktig faktor, och det blir alldeles

avgörande att förvaltningen är organiserad på ett sätt som gör det möjligt både att ta fram gemensamma strategier och att samordna handlandet så att dessa strategier kan komma att förverkligas. Perspektivet bygger på att det finns ett utrymme för strategiskt handlande.

En mer deterministisk teoretisk modell skulle däremot säga att utrymmet för strategier och nationella positioner är begränsat. Utvecklingen inom EU eller inom WTO är avgörande och är landet medlem gäller det att följa reglerna. De internationella organisationernas utveckling, dess ambitioner och dynamik liksom dess produktion av idéer och regler skulle på detta sätt i hög grad självständigt kunna förklara förvaltningens förändring. Det finns många studier som ger ett starkt stöd för en sådan position. Anpassningen till EUs regler är som sagt i hög grad "luthersk" i de nordiska förvaltningarna, och i hög grad styrs de nationella dagordningarna av det som händer inom unionen. Det är en förklaring som är "utifrånstyrd" och som ger ganska litet av handlingsutrymme åt de nationella förvaltningarna. Organisationer inrättas, strategier skapas och direktiv följs.

Ytterligare en förklaringsmodell hämtar likaså drivkrafterna till förändringar utifrån men ger ett större utrymme åt den nationella förvaltningen att översätta de utifrån kommande idéerna och reglerna på ett sätt som passar den egna verksamheten. Den här teoretiska traditionen utgår från att regler nästan aldrig införs till punkt och pricka utan att det alltid finns ett större eller mindre utrymme för att översätta och redigera reglerna (Czarniawska och Sevon 1996). Regelföljande kan i detta perspektiv handla om att förändra praktiken så att den passar det utifrån kommande, men kan också handla om att presentera en existerande praktik på ett sätt som överensstämmer med reglerna (Brunsson och Jacobsson 2000). Också sådant som strategier skulle kunna ses som något som skapas i relation till omgivningen.

De fyra teoretiska förklaringsmodellerna är naturligtvis renodlade, och man kan tänka sig ett det i den verkliga världen kan finnas en blandning av de fyra. Jag har i den här uppsatsen framförallt betonat den sista teoretiska ansatsen, dvs den som ger krafter i omgivningen en viktig betydelse som förändringskraft, men som också ser att den nationella anpassningen kan se ut på många olika sätt. Visst har det betydelse hur den formella anknytningsformen ser ut (exemplet Norge), hur förvaltningens EU-arbete är organiserat (exemplet Danmark) och visst spelar de nationella traditionerna och aspirationerna en stor roll (exemplet Finland). Den svenska förvaltningens anpassning kan ses som en nationell översättning som ibland är trogen "originalet", men som ibland bygger mer på egna rutiner och traditioner. Den svenska statsförvaltningen blir inte mindre svensk när den vävs samman med andra länders förvaltningar, men den blir samtidigt en smula mer europeisk.

Epilog: ett lite mer normativt slut

I svensk samhällsdebatt brukar det med viss stolthet talas om den svenska förvaltningsmodellen, och med det avses bland annat ett relativt litet regeringskansli och självständiga ämbetsverk. Idealt har en sådan förvaltningsmodell flera fördelar. Den möjliggör en förvaltning med hög sakkunskap och integritet och den gör det möjligt för

regeringen att ägna sig åt det som den vill ägna sig åt, och att hålla andra frågor ifrån sig. En fråga man kan ställa sig mot bakgrund av diskussionen ovan är hur stark modellen är idag. Man skulle kunna hävda att regeringskansliet med sina ca 4000 anställda är en relativt stor, mycket komplex och svårstyrd organisation. Och ämbetsverken tycks, trots idéerna om självständighet, snegla mer mot regeringskansliet än någonsin tidigare.

Såväl EU-medlemskapet som internationaliseringen mer generellt utmanar sättet att tänka om organisering och styrning i staten. I detta tankearbete är det viktigt både att återknyta till den svenska förvaltningstraditionen, men också att försöka tänka lite nytt. Omvärlden har ju på väsentliga punkter förändrats. En del frågor framstår som centrala. Vad för slags ämbetsverk vill vi ha? Vad för regeringskansli vill vi ha? Hur skall relationen mellan regeringskansli och ämbetsverk vara utformad? Regeringskansliet har också låtit genomföra en utredning om sin egen dimensionering som tangerar dessa frågor (Ds 2000:27). Slutsatsen där är att regeringskansliet behöver ett avsevärt tillskott av resurser under de närmast kommande åren. Att själva utgångspunkten för studien var att den nuvarande verksamheten skulle bibehållas har förstärkt påverkat slutsatserna. Jag menar ändå att utredningen öppnar för en bredare och mer djupgående diskussion om hela den svenska statsförvaltningens organisering och styrning.

Ett stort problem inom statsförvaltningen är att tänkandet kring verksamheters styrning och organisering inte verkar vara särskilt väl anpassat till det nya landskap som det svenska samhället och den svenska staten är en del av. Statsförvaltningen bör ha en förmåga att orientera sig i det idéskapande och den reglering och organisering som håller på att växa fram, och som ofta gör det över nationsgränserna. Den bör på ett kompetent sätt förmå att se utåt, bedöma och att tänka strategiskt om förändringar i omvärlden - en omvärld som kan stivas EU men som ibland är betydligt vidare än så. Överblick och utblick, kombinerat förstås med insikt.

Idag är det inte alltid så. Mycket av arbetet styrs av "det som händer", och består i att reagera på ett så bra sätt som möjligt. Delvis är detta ofrånkomligt. Men en stor del av energin och resurserna inom förvaltningen som skulle kunna användas för att tänka i vidare cirklar går istället åt till att utveckla och finsnickra på interna styr- och kontrollsystem. Sådana system kostar mycket pengar, inte enbart inom regeringskansliet utan också i den övriga förvaltningen. Men problemet för svensk förvaltning är inte i första hand att regeringen är dålig på att styra myndigheterna eller att myndigheterna inte återrapporterar allt som de gör på ett korrekt sätt, utan mera att förvaltningen som en helhet inte är särskilt duktig på att uppmärksamma förändringar i omvärlden.

Framförallt är det internationaliseringen och europeiseringen som gör det nödvändigt att fundera igenom organiseringen. EU-arbetet kräver stora kunskaper och kontinuerlig uppmärksamhet. Stora delar av den svenska förvaltningen har blivit alltmer invävd i europeiska nätverk. Det gäller i synnerhet departementen. Alltför många frågor har lyfts upp till politisk nivå, och regeringskansliet har växt till sig som en följd av EU-arbetet. I många fall litar inte regeringskansliet på att ämbetsverken har förmågan att sköta de europeiska kontakterna, utan vill ta hand om det mesta på egen hand.

Svårigheterna att göra politik har bland annat resulterat i ett antal speciella satsningar, dvs projekt och program, som delvis innebär ett nytt sätt att arbeta (se Ds 2000:7). Exempel på sådana satsningar är delegationen för kunskapslyftet, kretsloppsprogrammet, Östersjösatsningar, statligt stöd till företag etc. Regeringskansliet har i dessa fall på egen hand skött administration och handläggning. Man kan kritisera dessa satsningar bl a för att de skapar oklarhet och för administrativa problem (se t ex RRV 1999:28), men min poäng är inte den. Kanske skall satsningarna ses som en indikator på att det etablerade styrsystemet inte verkar fungera. När regeringen vill någonting särskilt/nytt anses inte den vanliga förvaltningen och det upparbetade styrsystemet ändamålsenligt, utan man går istället vid sidan om.⁵

En andra viktig förändring är det som lite luftigt brukar kallas ett framväxande kunskapssamhälle. Vi lever i ett samhälle där informationen flödar över och görs tillgänglig för allt fler, samtidigt som kunskaper (som alltid) är en bristvara. Statsförvaltningen bör organiseras på ett sätt som ser till att det kontinuerligt byggs upp och underhålls kunskaper inom olika områden. Enligt den svenska förvaltningstraditionen är det i huvudsak ämbetsverken som har denna uppgift, bl a genom att skapa sig positioner som viktiga aktörer inom sina europeiska nätverk. Det är viktigt med kompetenta ämbetsverk som förmår att följa utvecklingen, som kan lära både av sig själva och av andra och som på ett moget och ansvarsfullt sätt fungerar som organisationer som kan något.

Idag har många ämbetsverk svårt att fungera som sådana kunskapsorganisationer. Den kapacitet som finns utnyttjas inte, och det byggs i regeringskansliet - t ex när det gäller EU-arbetet - upp parallell kompetens. Allt detta riskerar att leda till att kunskaper och erfarenheter tunnas ut. Verken skall ju utgöra reservoarer av kunskap som hela förvaltningen kan dra nytta av. De skall vara professionella organisationer med djupgående kunskaper inom sina verksamhetsområden. Idag sneglar de i alltför hög grad uppåt och efterfrågar utlovad styrning från departementen, och deras interna arbete styrs också i hög grad av sådana styrambitioner. Ämbetsverken vill bli bekräftade som betydelsefulla genom att departementet yttrar sig välvilligt om deras omvärldsanalyser, strategier, resultatredovisningar och annat (Genell 2000).

Är det så att vi samtidigt har ganska skadeskjutna ämbetsverk, och rejält överlastade departement? Att en så stor del av det europeiska arbetet idag sköts genom regeringskansliet skapar svårigheter både för ämbetsverken (som får svårt både att använda och att bygga upp kunskaper) och för regeringen (som får ägna sig åt både smått som stort). Storleken på regeringskansliet leder också till interna styr- och samordningsproblem. Kommunikationsvägarna är ofta komplexa och den förhandlingskultur som finns skapar ibland stora problem. Kanske är det så att regeringskansliet är för stort och alltför inriktat på att förhandla om allt mellan himmel och jord. För att politikerna åtminstone i viss utsträckning skall kunna bestämma sin

⁵ En annan iakttagelse är väl att det inte är helt nytt att arbeta på det här sättet. Också tidigare studier av regeringens relationer till ämbetsverken visar att regeringen ibland när den vill "göra politik" på detta sätt har tagit frågor till sig (Jacobsson 1984, 1987). Problemet är dock att detta med viss automatik leder till att man både blir inblandad i konkret ärendehantering (med allt vad det innebär) men också att man också riskerar att få ta ansvar för både stort som smått.

egen dagordning kanske det behövs ett regeringskansli med en betydligt större distans till sin förvaltning.

Regeringen bör ägna sig åt det som den själv uppfattar vara viktiga frågor, inte det som den interna byråkratin vill göra politik av. Det är ett missförstånd att tro att politiker med en mycket stor tjänstemannastab har större möjligheter att utveckla politik än politiker med en mindre stab. Vanligtvis är det nog tvärtom. Politiker som har en stor förvaltning nära inpå sig tenderar att allt som oftast bli fångad i "sin" förvaltnings förslag och föreställningar. Och då blir det lätt så att förvaltningen styr politiken, snarare än tvärtom. En alltför sällan uppmärksammas fördel med den svenska förvaltningstraditionen är att den skapar möjligheter för politiker att välja vad de skall "göra politik" av, och vad de skall hålla ifrån sig.

Förvaltningen skall självfallet inte fungera oberoende av politiken. Verken skall vara självständiga, inte självsvåldiga. Problemet idag är dock inte att verken har skaffat sig en maktposition gentemot departementen utan att såväl departement som verk har svårt att orientera sig i och agera i den nya reglering som håller på att växa fram, och där EU spelar en så viktig roll. Självklart skall ämbetsverken styras men när det gäller styrning kan det sägas a) att det i stor utsträckning är tjänstemän som styr andra tjänstemän, b) att den styrning som förekommer i svensk förvaltning har tagit en alltmer ritualiserad form, och c) att de långsiktiga diskussioner som är nödvändiga mellan den politiska ledningen och förvaltningen har svårt att komma till stånd. Och detta trots att det aldrig har ägnats så mycket tid och pengar som idag åt intern kommunikation, förhandling och styrning i statsförvaltningen.⁶

Under lång tid har aktörer inom statsförvaltningen trots frånvaron av konflikter (jämför redovisningen tidigare i rapporten) försökt öka styrkapaciteten, dvs inriktat sig på att styra mera och att styra mer precist. Som en följd av detta har det skapats en omfattande byråkratisk apparat för administrativ styrning. Den producerar en massa rationalistisk retorik, den sysselsätter tjänstemän och den kostar pengar. Jag tror att det är rimligt att försöka tänka och göra på annat sätt, dvs att reducera behoven av den typen av styrning, framförallt genom att lita till att sådana som har kunskaper på ett ansvarsfullt sätt använder dessa. Ibland tycks vi i detta nya "audit society" (Power 1997) helt ha tappat tilltron till att tjänstemän kan agera professionellt, förnuftigt och med politiken i åtanke utan att ha en revisor hängande över axeln. Det viktiga är ju inte att styra och kontrollera i detalj inom staten. Det viktiga är ju att politiker och tjänstemän tillsammans skapar effekter i samhället. Och det görs idag i hög grad genom att påverka den europeiska organiseringen och regleringen och att vara aktiv i andra mellanstatliga och transnationella organisationer.

Kanske ligger det eftersträvansvärda delvis i en återgång till en klassisk svensk förvaltningstradition. För det första bör man ge möjlighet för regeringskansliet att välja vad som skall vara politik. Regeringen har tycks det en alldeles för stor administrativ apparat alltför nära sig, och den riskerar att bli fången i den. Att regeringskansliet har

⁶ Styrning och samordning inom den statliga förvaltningen har under lång tid varit en tillväxtbransch, men det är tveksamt om det har varit värt pengarna. Det alltmer intensiva utvecklingsarbetet i finansdepartementet bl a kring det s k Vesta-projektet kan ses som ett tecken på att teknokraterna i staten har skaffat sig större handlingsutrymme än någonsin tidigare (Lindström 1999).

blivit alltför stort gör det svårt att bedriva politik inom de områden där man själv vill det, och det ställer till problem för ämbetsverken. Det är också tveksamt om det samordningssystem som finns idag alls fungerar, t ex när det gäller EU-arbetet. Jag bedömer att en betydande del av dem som idag finns i regeringskansliet skulle kunna flyttas till ämbetsverken.

För det andra bör man på riktigt förstärka ämbetsverkens positioner. Verken måste ges möjlighet att utvecklas till kunniga och betydelsefulla aktörer i samhället. Regeringskansliet skall inte bygga upp en kompetens hos sig som redan finns eller borde finnas hos verken. Verken skall förstås fungera som kunskapsorganisation åt regeringskansliet bl a i EU-arbetet, så det behövs ett omfattande – men selektivt - utbyte av information och kunskaper. Att vara generaldirektör skall vara en viktig och ansvarsfull post. Ifall regeringskansliet inte har förtroende för ett ämbetsverks förmåga bör det självfallet se till att vidta åtgärder, t ex att byta ut verkschefen.

För det tredje bör man medvetet skapa arenor för långsiktiga och strategiska diskussioner mellan (ett väsentligt mindre) regeringskansli och ämbetsverken. Det finns idag ett väl utvecklat tänkande kring ekonomi och finanser, och det är självfallet viktigt att också i framtiden ha en hög medvetenhet om betydelsen av de finansiella ramarna. Men inom dessa är det viktigt med en förmåga till utveckling av verksamheter. Det behövs mindre av "lätsasstyrning" mellan departement och verk. Alltför mycken möda går idag åt till att upprätthålla och att finsnickra inom ramen för ett administrativt styrsystem som på avgörande punkter har visat sig feltänkt (SOU 1997:57).

Det diskuteras mycket om informella kontakter och det finns idag en betydligt mer avspänd attityd till sådana än för bara ett par decennier sedan. Och mycket av samordning och informationsbyte, t ex när det gäller EU-arbetet, måste ske informellt. Samtidigt kanske det i botten bör finnas ett formellt system som tar hand om det rutinmässiga utbytet. Idag saknas i hög grad ett sådant formellt system för utbyten både mellan departement och verk och mellan staten och andra aktörer i samhället. Istället sker det mesta informellt, vilket gör att så många så ofta är upptagna med att informera varandra om så mycket. Informella kontakter är viktiga när det gäller att agera pro-aktivt och i exceptionella situationer, men när det blir den normala kommunikationsformen leder det kanske enbart till överbelastade organisationer och sönderstressade tjänstemän.

För det fjärde bör man se till att systematiskt tänka på hur man kan skapa goda förutsättningar för nytänkande och lärande inom statsförvaltningen. Som den förvaltningspolitiska kommissionen diskuterade i sitt betänkande (SOU 1997:57) har idéskapandet inom förvaltningen under ganska lång tid skötts av en stor men tankemässigt ganska homogen krets av organisationer och personer, framförallt kring finansdepartement, statskontor och riksrevisionsverk (Sundström 2000). Idéskapandet skulle definitivt kunna ha rymt mer av kreativitet och nytänkande. Det är betydelsefullt att bygga in flera olika möjligheter till att tänka nytt, bl a genom ökat bruk av förvaltningsrevisioner, forskning och offentliga utredningar. Förvaltningspolitikens kunskapsunderlag behöver systematiskt förstärkas.

Världen och Europa finns i allt högre grad i staten, och det förändrar villkoren för statsförvaltningen. Trots ständiga rituella försäkringar om att "... förvaltningsmodellen ligger fast", riskerar de potentiella fördelar som finns med den svenska förvaltningsmodellen att undergrävas. Förslagen ovan om ett reducerat regeringskansli, mer självständiga ämbetsverk, mindre besatthet vid internstyrning och ett mer utvecklat lärande och nytänkande bygger vidare på förvaltningstraditionen, och är ägnat att skapa en förvaltning i medborgarnas tjänst. Förslagen är förvisso skissartade, men kan förhoppningsvis bidra till en diskussion såväl om hur förvaltningen kan moderniseras som om hur politiken kan vitaliseras.

Referenser:

- Boli, J. och Thomas, G.M., (red), 1999, *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford University Press.
- Bulmer, S. och Bursch, M., 1998, Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union". *Public Administration*, 76(4): 601-628.
- Brunsson, N., 2000, Standardization and Fashion Trends. Kapitel i Brunsson, N. och Jacobsson, B. och kollegor, 2000, *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, N. och Jacobsson, B. och kollegor, 2000, *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M., 1996, *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Blackwell.
- Czarniawska, B. och Sevòn, G. (red), 1996, *Translation Organizational Change*. Berlin: De Gruyter.

- Ds 1993:44, *Statsförvaltningens internationalisering. Rapport från Finansdepartementet.*
- Ds 1995:21 *Samsyn och alliansförmåga. Hur regeringen, näringslivet, intresseorganisationer, regionala intressen och forskarvärlden behöver samverka för att stärka Sveriges position i EU. Rapport från Finansdepartementet.*
- Ds 2000:27, *Vad kostar det att regera? En studie av regeringskanslites dimensionering nu - och i framtiden. Regeringskansliets förvaltningsavdelning.*
- Esaiasson, P. och Holmberg, S., 1990, *Makten i riksdagen, Statsvetenskaplig tidskrift.*
- Esmark, A., 2000, *Europeisering i flere hastigheter - mod en transnational forvaltning? Paper.*
- Evans, P., 1995, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation. Princeton University Press.*
- Genell, K., 2000, *Skilda världar. Att vara direktör i staten. Score-rapport 2000:2.*
- Hanf, K och Soetendorp, B., red, *Adapting to European Integration. London: Longman.*
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., Perraton; J., 1999, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Cambridge: Polity Press.*
- Hirst, P. och Thompson, G., 1996, *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance. Cambridge: Polity Press.*
- Holton, R. J., 1998, *Globalization and the Nation-State. MacMillan Press*
- Jacobsson, B., 1984, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken. Lund: Studentlitteratur.*
- Jacobsson, B., 1989, *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik. Stockholm: Carlssons förlag.*
- Jacobsson, B., 1997, *Europa och staten. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:30.*
- Jacobsson, B. och Sundström, G., 1999, *Invävd i Europa. Score-rapport 1999:10.*
- Jacobsson, K., 1999, *Employment Policy in Europe. Score-rapport 1999:11.*
- Johansson, K-M., red, 1999, *Sverige i EU. SNS Förlag*
- Lampinen, R. och Uusikylä, P., 1998, *Implementation Deficit - Why Member States do not Comply with EU directives?, Scandinavian Political Studies, 21 (3):231-252*
- Larsen, G., Læg Reid, L. och Wik, M.H., 1999, *Forvaltningens europatilpasning i Norge. Bergen: LOS-senteret, rapport 9908.*

- Lerdell, D. och Sahlin-Andersson, K., 1997, Att lära över gränser. En studie av OECDs förvaltningspolitiska samarbete. SOU 1977:33.
- Lindström, S., *Hur unik är den svenska förvaltningsmodellen?*. SvD Brännpunkt 29 sept 1999.
- Løegreid, P. och Pedersen, O.K., red, 1999, *Fra opbygning til omstilling. Organisationsendringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Mény, Y., Muller, P. och Quermonne, J-L., 1996, *Adjusting to Europa. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*. London: Routledge.
- Meyer, J.W., Boli, J., Thomas, G.M. och Ramirez, F.O., 1997, *World Society and the nation-State*, *American Journal of Sociology*, vol 103, nr 1, sid 144-181.
- Mörth, U., 1996, *Vardagsintegration - La vie quotidienne - i Europa. Sverige i EUREKA och EUREKA i Sverige*. Stockholms Universitet.
- Olsen, J.P. , 1997,, *Institutional Design in Democratic Contexts*". *The Journal of Political Philosophy*, vol 5 (3): 203-229
- Olsson, J., 1999, *EU och demokratin – från svensk horisont*. Studentlitteratur.
- Pedersen, O.K., 1999, *Interansjonalisering i den offentlige sektor frem til år 2010*. Paper. Institut for statskundskab, København Universitet.
- Pedersen O. K. och Pedersen D., 1995, *The Europeanization of National Corporatism. When the State and Organizations in Denmark went to Europe together*. Köpenhamn: COS-centeret 1995:5.
- Power, M., 1997, *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Robertson, R., 1992, *Globalization. Social Theory and Global Culture*. London: Sage.
- Sassen, S., 1999, "Det globala förankrat i det nationella." i *Bör demokratin avnationaliseras? Rapport till Demokratiutredningen* (SOU 1999:11).
- Sjölin, M., 1991, *Decline of parliaments-tesen*. Statsvetenskaplig tidskrift.
- SOU 1999:11, *Bör demokratin avnationaliseras? Rapport till Demokratiutredningen*
- SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Rapport från den förvaltningspolitiska kommissionen*.
- Statskontoret, 1996, *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete*.

- Sundström, G., 1999, *Att tala med en röst. En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom Regeringskansliet. Score-rapport 1999:8.*
- Sundström, G., 2000, "Ett relativt blygsamt förslag". *Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv. Score-rapport.*
- Sverdrup, U., 1998, "Norway: An adaptive Non-Member". Kapitel i Hanf og B. Soetendorp (red.) *Adapting to European Integration*. London: Longman.
- Sverdrup, U., 2000, *Ambiguity and Adaptation. Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes*. Oslo: ARENA. *Doktorgradsavhandling*
- Tallberg, J., 1999, "Sverige och efterlevnaden av EU's regelverk". I Johansson, K-M., (red), *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag.