

Invävd i Europa

En undersökning av den svenska
statsförvaltningens EU-arbete

Bengt Jacobsson och Göran Sundström

SCORE Rapportserie 1999:10
ISBN 91-7153-955-7

Förord

Den här rapporten ingår i forskningsprogrammet "Nationell förvaltningspolitik, europeisering och nordiskt samarbete", som finansieras av Nordiska Ministerrådets forskningsprogram "Norden och Europa". Programmet leds gemensamt av Bengt Jacobsson (Score), Per Lægreid (LOS-senteret i Bergen) och Ove Kai Pedersen (Köpenhamns Universitet). Studien ingår också i det av HSFR finansierade programmet "Transnationell reglering och statens omvandling". Rapporten skall ses som ett led i en kunskapsuppbyggnad inom Score när det gäller frågor om reglering av moderna samhällen.

I rapporten redovisas resultat från en omfattande enkätstudie riktad till den svenska statsförvaltningen om dess EU-arbete. Fortsättningsvis i projektet kommer vi att jämföra de danska, norska, svenska och finska statsförvaltningarnas EU-arbete. Vi är bl a intresserade av skillnader mellan en gammal EU-medlem (Danmark), två nya EU-medlemmar (Sverige och Finland) och en icke-medlem (Norge).

Vi vill varmt tacka de statstjänstemän som på ett omsorgsfullt sätt har fyllt i enkäterna, och som därigenom har hjälpt till med att bygga upp ett intressant datamaterial. Vi hoppas att ni skall vara lika hjälpsamma nästa gång (vi tycker förstås att det vore trevligt med tidsserie-data). Vi vill också tacka Peter Ehn, Anders Ivarsson-Westerberg och Per Lægreid för synpunkter och kommentarer på tidigare versioner av rapporten.

Kräftriket i september 1999

Bengt Jacobsson

Göran Sundström

Innehållsförteckning

1. Europeisering av statsförvaltningen.....	5
<i>Invärdhet, fragmentering och samordning – Nya förutsättningar och behov av fördjupade kunskaper</i>	
2. Dataunderlag och metod.....	9
<i>Om enkäters tillförlitlighet – Kort om enkätens innehåll – Redovisning av materialet</i>	
3. Statsförvaltningen och den Europeiska Unionen.....	15
<i>EU har stora konsekvenser för statsförvaltningen – EU-arbetet upptar mycket tid – Mest arbete inom den första pelaren – Europeisering som kontinuerlig förändring – EU-arbetets innehåll – Positiva bilder av EU – Det internationella är inte enbart den Europeiska Unionen – Förebilder i EU-arbetet – Sammanfattning</i>	
4. Förvaltningens EU-nätverk.....	29
<i>En resande förvaltning – Omfattande kontakter med kommissionen – Både informella och formella kontakter – Stora delar av förvaltningen deltar aktivt i olika EU-organ – En initiativrik förvaltning – Relativt konfliktfyllda relationer – Nätverk gentemot andra EU-länders förvaltningar – Sammanfattning</i>	
5. Förvaltningens nordiska nätverk.....	39
<i>Levande nätverk mellan de nordiska länderna – Ökat mellanstatligt samarbete inom Norden – Informellt samarbete – Danmark och Finland viktiga samarbetspartners – Få konflikter inom Norden – Förändrat nordiskt samarbete – Sammanfattning</i>	
6. Nätverk mot intresseorganisationer och företag.....	47
<i>Företags och intresseorganisationers deltagande i arbetsgrupper – Kontakterna varierar mellan nivåer och sektorer – Kontakterna är huvudsakligen informella – Konflikter mellan staten och företag/intresseorganisationer – Den nya samordningen – ”Pass-by”-strategier för företag och intresseorganisationer – Sammanfattning</i>	
7. Nätverk mot politiker.....	55
<i>Omfattande kontakter i EU-arbetet – Täta kontakter också på tjänstemannanivå – Huvudsakligen informellt utbyte – EU-arbetets dynamik och komplexitet – Riksdagen på undantag – Sammanfattning</i>	
8. Nätverk inom förvaltningen.....	69
<i>Täta kontakter inom Regeringskansliet – Sektorisering och samordning – Sammanfattning</i>	
9. Förvaltningens interna organisering.....	73
<i>EU som drivkraft till förändringar – Betydande förändringar i uppgiftsfördelning – Personalen har tillfredsställande kompetens – Var tredje enhet har nyanställt – Sammanfattning</i>	
10. EU och de förvaltningspolitiska värdena.....	81
<i>Vilka värden ses som viktiga? – Variation mellan sektorer – En ”kulturkrock”? – Sammanfattning</i>	

11. Sammanfattning och avslutande diskussion.....	89
<i>Stora konsekvenser av EU – Variationer mellan sektorer – Europeisering som kontinuerlig förändring – EU-arbetet äger rum i omfattande nätverk – Transformerat nordiskt samarbete – Relationer till företag och intresseorganisationer – Politik och förvaltning vävs samman - Förebilder för förvaltningen – Förändrade värdemönster – Invädda beslutsprocesser</i>	
Referenser.....	99
Bilaga 1: Introduktionsbrev.....	103
Bilaga 2: Urval och svarsfrekvens.....	105
Bilaga 3: Enkätfrågor, svar och internt bortfall (samtliga enheter).....	107

1. Europeisering av statsförvaltningen

Regleringen av moderna samhällen håller på att förändras. Stater som reglerare har kommit att utmanas, bl a genom att transaktioner och kommunikation i allt högre utsträckning sker över gränser (Sassen 1999). Utbytet över gränser förändrar villkoren för geografiskt avgränsade stater. Det egna territoriet öppnas. Information, idéer, varor och tjänster rör sig friare än tidigare, liksom kapital, brottslighet och miljögifter. Utbyten över gränser ger möjligheter och upplevelser som inte är möjliga i en mer avgränsad värld. Men gränsöverskridandet kan också skapa problem. Just genom att information och kapital, bl a genom ny teknik, kan röra sig både fritt och snabbt, skapas risker för obalanser i ekonomier som kan bli förödande för samhällen.

Globalisering behöver inte betyda att aktiviteter generellt sett blir mindre reglerade (för en översikt över diskussionerna om globalisering, se Held m fl 1999). Det finns alltfler internationella organisationer (som Röda Korset, OECD och ILO), sammanslutningar av stater (som G7), standardiseringsorganisationer (som ETSI, CEN och Cenelec), och företag (som "the Big Six") som skapar regler för andra. Världen är full av sådana som utfärdar regler som de vill att andra skall följa, och som de vill att stater skall ställa sig bakom (Brunsson och Jacobsson 1998). Allt detta – som brukar kallas globalisering – skapar en ny situation bl a för stater, och det påverkar staternas förvaltningar på många olika sätt (Holton 1998). EU – som vi särskilt analyserar i den här rapporten – kan ses som en del i en vidare transnationell reglering.

Invävdhet, fragmentering och samordning

EUs framväxt förändrar förutsättningarna för svensk politik och förvaltning (Olsson 1999, Johansson 1999). Det ökade utbytet över gränser ökar statsförvaltningens invävdhet i det omgivande europeiska samhället (Mörth 1996). Invävdhet är inget nytt fenomen. Stater har länge betraktats som invävda i relationer till andra organisationer, t ex till företag och intresseorganisationer (om invävdhet och autonomi, se Evans 1995). Ofta har det hävdats att andra aktörer i samhället – t ex företag, intresseorganisationer, fack, media etc – styr staten. Att enbart beskriva staten som ett redskap, eller en arena, för andra aktörers intressen är dock knappast rimligt. Organiseringen av staten har betydelse för beslutsprocessers utfall (Skocpol 1985).

Invärdhetens innebörd har ibland beskrivits som att europeisk reglering och organisering tar över den nationella. Det kan delvis vara korrekt. Det som förvaltningen arbetar med skapas i hög grad i en struktur och i ett system av regler som är knutet till EU. Nätverken till andra länders förvaltningar och till EUs organisationer blir därigenom viktiga. Invärdheten i det europeiska samhället minskar möjligheten att på egen hand utforma politiska och administrativa lösningar. Konsekvenserna av EU-medlemskapet är dock allt annat än entydiga. Den nya regleringen begränsar det möjliga, men skapar samtidigt nya möjligheter.

Staterna förblir viktiga, men deras villkor förändras. Tidigare studier har visat att svenska politiker tidigare har använt sig av reaktiva handlingsmönster och att sådana kan vara förnuftiga i sammanhang där såväl initiativ som reaktioner i hög grad sker inom ramen för en organisering som regeringen själv har varit med om att skapa (Jacobsson 1989). Riskerna att det "dyker upp" frågor som strider mot mer grundläggande uppfattningar och synsätt inom regeringen och det svenska samhället har varit begränsade. I EU-sammanhang reagerar dock svenska politiker och tjänstemän på frågor som har skapats inom en struktur som de själva endast i mycket begränsad omfattning har varit med om att forma. Man kan inte räkna med att det som skapas på europeiska arenor eller i transnationella nätverk skall ligga i linje med mer grundläggande värderingar och synsätt hos just de svenska politikerna eller det svenska samhället.

Europeiseringen skapar på detta sätt en ökad efterfrågan på strategiska överväganden. Också strategierna skapas i hög grad i utbytet med andra. Det tycks i allt högre grad vara i utbytet med andra som (också) statliga organisationer lär sig vad som är problem, vad som är lösningar och vilka handlingsalternativ som är möjliga i olika situationer (jfr Cohen m fl 1972). Såväl viljor som identiteter skapas delvis i dessa europeiska nätverk, och de växer fram i processer som varken är lätta att förutse, överblicka eller styra. Att det som i dag är en svensk konkurrenspolitik växte fram som en kopia av den europeiska är ett exempel på invärdhetens dynamik. Man lär sig åtminstone delvis, som svensk statstjänsteman, både vad man kan och bör göra, vad man kan och bör vilja och vem man kan och bör vara i dessa europeiska nätverk.

Men man kan också förvänta sig att graden av invärdhet – bredden på och intensiteten i nätverken – varierar mellan både sektorer och förvaltningsnivåer (departement och myndigheter). Åtminstone för sådana delar av staten som är djupt invädda i det europeiska kan kontakterna med andra delar av staten vara betydligt svagare än kontakterna med andra organisationer inom den egna sektorn, inklusive delar av andra stater. Stater riskerar på detta sätt att fragmenteras (Beckman & Johansson 1999). Tror vi på bilden av staten som invädd och fragmenterad kan det vara svårt att samtidigt se staten som en helt autonom och sammanhållen enhet.

EU-arbetet har ändå inneburit 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 just staten 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).

Konkret har samordningsförsöken oftast handlat om att formalisera kontakterna. I samtal mellan svenskar i stat och övriga samhället är det meningen att förslag till svenska ståndpunkter skall diskuteras fram. Regeringen skall sedan med god framförhållning besluta om ståndpunkterna och tämligen detaljerat ange hur de vill att tjänstemännen skall agera i EUs olika arbetsgrupper, både under kommissionen och ministerrådet. Sådana råd förefaller både kloka och genomtänkta, men vi menar att rådgivningen skulle kunna befrämjas om den utgick från en djupare diskussion om vad europeiseringen egentligen innebär.

Nya förutsättningar – behov av fördjupade kunskaper

Vår utgångspunkt är att närmandet till EU medför nya förutsättningar för styrning och organisering av statsförvaltningen och därmed också förändrade krav på förvaltningen. Invärdheten ökar, och tillsammans med den både tendenserna till fragmentering och försöken att hålla samman staten. Europeiseringen ställer såväl politiken som statsförvaltningen inför stora utmaningar. Verksamheter omskapas, och ofta på ett sätt som inte stämmer överens med de idéer och föreställningar som tidigare har varit rådande. Vi menar att det är betydelsefullt att ständigt diskutera förvaltningens organisering och styrning, och att göra det med utgångspunkten att stora delar av staten är djupt invävda i det europeiska.

Vi hoppas att den här studien skall kunna bidra till en sådan diskussion. Vi skall i den här rapporten redovisa resultat från en enkätundersökning som belyser den betydelse som medlemskapet i den Europeiska Unionen har för den svenska statsförvaltningen, och för förvaltningens relationer till samhället i stort. Vi har studerat hur enheterna i den svenska statsförvaltningen beskriver sina egna aktiviteter och uppfattningar när det gäller EU. Vi har försökt komma åt det som händer till vardags: vad man gör, vilka möten man deltar i, om man pratar vid eller skriver brev, vilka värden man framhåller som viktiga i EU-arbetet.

Alla enheter i den centrala statsförvaltningen har fyllt i en omfattande enkät om sina göranden (mer i avsnitt 2 om enkätens utformning). Vi har försökt komma åt EU-arbetets vardag för tjänstemännen i staten – som de själva uppfattar den och som de själva vill presentera den. Att diskussionen kring EU i så hög grad har kommit att fokusera regeringskonferenser, toppmöten och ”de stora frågorna” är förstäligt. Men det finns en risk att man missar att skeenden på mikroplanet också har förändrats, dvs kontakterna mellan tjänstemän från olika länder, mellan tjänstemän och EU-företrädare, mellan tjänstemän och företag och intresseorganisationer. Och vi menar att det förändrade vardagsutbytet kan

vara väl så viktigt att uppmärksamma och förstå (Mörth 1996). Vi vill med den här studien bredda det empiriska underlaget för funderingar kring europeiseringen, dvs hur närmandet till EU påverkar förvaltningens organisation och arbetsätt.

2. Dataunderlag och metod

Denna undersökning är en del i ett större komparativt projekt om EUs påverkan på statsförvaltningarna i Sverige, Norge, Danmark och Finland.

Undersökningen bygger på en omfattande enkät, som riktats mot den statliga centralförvaltningen i de fyra länderna. I denna rapport redovisas det svenska materialet. Det är en totalundersökning och omfattar förvaltningsorgan som:

- drivs i statlig regi,
- är direkt underordnade regeringen,
- har hela landet som verksamhetsområde,
- har en fast administrativ stab och
- har fler än 10 anställda.

Detta betyder att länsstyrelserna och andra regionala och lokala statliga myndigheter faller utanför undersökningen. Likaså exkluderas tillfälliga myndigheter, stiftelser samt mindre nämnder, råd, kommittéer etc. Vi har vidare valt att exkludera mer renodlad tjänste- och affärsverksamhet från undersökningen. Detta omfattar verksamheter som:

- undervisning och forskning,
- affärsverksamhet,
- försvarsmakten,
- banker samt
- hälso- och sjukvård.

En sådan avgränsning medför att exempelvis universitet, högskolor, forskningsinstitut, teatrar, bibliotek, museer, domstolar, stiftelser, affärsverk, bolag och kyrkan utesluts.

En del myndigheter är svåra att avgöra om de utifrån kriterierna ovan skall inkluderas i undersökningen eller ej. För att få populationen att så långt möjligt stämma överens länderna emellan har vi valt att ta med ett fåtal myndigheter som enligt kriterierna ovan faller utanför undersökningen.

Enkäterna riktas till enheter och inte till enskilda personer. Vi fokuserar nivån närmast under ledningen i departement och myndigheter.¹ Sådana enheter kan ha olika beteckningar. I departementen benämns de oftast just enheter, i

¹ 1997 års statskalender har här varit vägledande.

myndigheter förekommer därutöver benämningar som avdelning, sekretariat och byrå. I den här undersökningen är den formella beteckningen av underordnad betydelse. Fortsättningsvis benämns alla organ som fått en enkät *enhet*.

Enhetschefen, en annan hög chef i enheten, en EU-samordnare eller någon annan medarbetare i enheten med god kännedom om enhetens EU-relaterade arbete har ombetts att besvara enkäten, eventuellt i samarbete med andra personer. Den person eller de personer som fyllt i enkäten har också uttryckligen ombetts att svara på enhetens vägnar.²

I en del fall saknas enheter under ledningsnivå, vilket innebär att myndigheten endast fått en enkät, ställd till ledningen. I andra fall är myndigheten så pass liten att vi valt att endast tillsända den en enkät även om det finns enheter i myndigheten. Sälunda har enkäten tillsänts följande organ:

- Samtliga *enheter* i departementen.
- Samtliga *enheter* närmast under ledningen i myndigheter med fler än 40 anställda. Saknas enheter sänds en enkät till ledningen.
- Samtliga *myndigheter* (ledningen) med mellan 10-40 anställda.³

Materialet har samlats in under perioden april-juni 1998. Sammanlagt har vi skickat ut 457 enkäter, varav 109 till departementen och 348 till myndigheterna. (75 myndigheter har fått *en* enkät, medan 273 har sänts till enheter i myndigheter.) 381 enkäter har fyllts i och återsänts, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 83 %.⁴ För departementen är svarsfrekvensen 72 % och för myndigheterna 87 %. Svarsfrekvensen från Kulturområdet är låg. Vi har därför valt att exkludera denna sektor i den fortsatta redovisningen av materialet. I bilaga 2 redovisas urval och svarsfrekvens mer detaljerat. Nämnas skall också att materialet insamlats innan den senaste större omorganiseringen av Regeringskansliet, då bland annat fyra departement slogs samman till det nya Näringsdepartementet.

Om enkätens tillförlitlighet

Svagheter med att använda enkäter för materialinsamling är välkända och skall inte upprepas här (se t ex Ejlertsson 1996). Dock skall sägas några ord om de metodproblem som följer av att enkäten riktas till enheter och inte till enskilda personer; något som inte verkar vara särskilt vanligt. Detta förfaringssätt medför att man måste vara särskilt försiktig med att använda attitydfrågor – det kan vara svårt för en respondent att uttala sig om hur alla andra i enheten i genomsnitt tycker och tänker i olika frågor. Vi har ändå valt att

² Introduktionsbrevet bifogas i bilaga 1.

³ I rapporten kommer för enkelhetens skull även de myndigheter som fått en enkät benämnas enheter.

⁴ Påminnelser gjordes i två omgångar, först via brev sedan via uppringning.

ta med några attitydfrågor. När dessa redovisas kommer vi dock att påminna läsaren om de tolkningssvårigheter som föreligger.

Den eller de personer som svarar på enhetens vägnar kan också ha svårt att överblicka enhetens alla för studien relevanta aktiviteter. Enheternas storlek är således av stor betydelse för att bedöma svarens tillförlitlighet.⁵ Detta är också anledningen till att vi har valt att skicka inte bara en utan flera enkäter till departementen och de större myndigheterna. De enheter som besvarat enkäten har i genomsnitt 56 anställda.⁶ Det finns dock ett mindre antal enheter med relativt många anställda som drar upp denna siffra.

Att frågorna riktas till enheter måste självfallet också beaktas vid konstruerandet av frågorna. Det blir särskilt betydelsefullt att undvika alltför detaljerade frågor och svarsalternativ. Vi använder oss nästan uteslutande av fasta svarsalternativ, och de svarsskalor som används är i huvudsak är fyrgradiga.⁷ Det senare innebär att det saknas ett neutralt mellanvärde och att respondenten tvingas ge en viss inriktning på sitt svar. Fördelen med detta är att neutrala alternativ inte kan markeras, vilket annars är vanligt vid enkäter. Risken är naturligtvis att bortfallen kan öka på grund av att respondenterna inte hittar något svarsalternativ som de tycker passar, eller att de tvingas markera alternativ som de egentligen inte anser vara korrekta (Ejlertsson 1996). Dock är enkäterna i de allra flesta fall tämligen noggrant ifyllda, något som indikerar att detta inte har vållat några större problem i denna undersökning.⁸

Avslutningsvis skall här klargöras att enkäterna uteslutande riktats till de opolitiska tjänstemännen vad gäller departementen, och det är alltså enbart deras erfarenheter och föreställningar som undersöks. Den politiska nivån, dvs statsråd, statssekreterare, pressekreterare och politiskt sakkunniga, har inte givits tillfälle att delta i undersökningen.

Kort om enkätens innehåll

Avsikten med enkätundersökningen är att ge kunskaper om i vilken utsträckning olika delar av centralförvaltningen berörs av EU-arbetet, vilka arbetsuppgifter de har inom detta område och vilka förändringar som har ägt rum under senare år. Vi försöker bland annat att ta reda på hur stor del av förvaltningen som berörs av EU och även i vilken utsträckning olika delar av förvaltningen berörs. Vi är också intresserade av hur EU-arbetet fördelas på

⁵ Det förtjänar nämnas att respondenterna givits möjlighet att kommentera enkäten, men att ingen har reagerat negativt på att frågorna riktats till enheten och inte till enskilda individer. Nämnas kan också att denna metod använts tidigare i Norge med gott resultat.

⁶ Se fråga 8, bilaga 3.

⁷ Ett exempel på en sådan svarsskala är "mycket ofta", "ganska ofta", "ganska sällan" och "mycket sällan eller aldrig".

⁸ Interna bortfall redovisas i bilaga 2.

olika verksamhetsområden, uttryckt i EUs olika skpellare, samt vilka typer av arbetsuppgifter EU-arbetet i huvudsak består i. Handlar det främst om att hantera enskilda ärenden, informera och ge råd, utarbeta lagar och föreskrifter eller någonting annat?

Vidare försöker vi se hur departementens och myndigheternas interna organisation och personal påverkas av EU. Exempelvis frågar vi om enheterna har nyanställt eller utbildat personal för att hantera EU-arbetet. Flera frågor rör också enheternas kontaktmönster i det EU-relaterade arbetet, både internt inom förvaltningen och externt gentemot andra aktörer, exempelvis EUs olika organ, andra länders förvaltningar, företag och intresseorganisationer. Vi ställer också frågor om oenighet och påverkansmöjligheter i EU-arbetet.

De flesta frågorna avser aktiviteter under det senaste året eller förändringar som har ägt rum under de senaste fyra åren, dvs efter EES-avtalet trädde i kraft. Sammanlagt rör det sig om ett 30-tal frågor.

Redovisning av materialet

Samtliga frågor och svar redovisas i bilaga 3. Svaren har kodats i statistikprogrammet SPSS 7.5 for Windows. I rapporten kommer vi genomgående att redovisa och kommentera hur hela populationen har besvarat frågorna. För vissa frågor redogörs dessutom för hur olika delar av populationen har svarat. Exempelvis jämför vi departementsenheternas svar med myndigheternas. Vi skiljer också ut de enheter som uppger att de ägnar en *mycket* stor del av den samlade arbetstiden åt det EU-relaterade arbetet och jämför dessa, vad vi i rapporten kallar "EU-förvaltningar", svar med övriga enheters svar.⁹ I några fall undersöker vi också hur "rättsenheter" och "stabsenheter" har svarat i förhållande till övriga enheter. Till den senare kategorin räknar vi de enheter som sysslar med intern administrativ verksamhet, exempelvis personal-, ekonomi-, informations-, revisions- och dataenheter. I en del fall jämförs också svar från olika sektorer eller departementsområden (de båda begreppen används här synonymt). Vi jämför då svar både från departement och myndigheter inom en sektor med svar från departement och myndigheter inom andra sektorer. Vid analysen av vissa frågor jämför vi även det svenska materialet med det norska.¹⁰

I vissa fall har respondenterna givits möjlighet att markera svarsalternativet "Vet inte". När vi i den löpande texten redovisar dessa frågor har vi i vissa fall valt att räkna bort dessa svar. Vi redovisar alltså bara svaren från de enheter som valt att ge en inriktning på sina svar. Ibland har vi dock valt att redovisa och kommentera andelen "Vet inte"-svar, exempelvis om andelen är särskilt hög. Läsaren har möjlighet att ta del av de fullständiga svaren på samtliga frågor i bilaga 3.

⁹ Redan här kan avslöjas att "EU-förvaltningar" utgör 14 % av de totala antalet enheter som besvarat denna fråga, som är fråga 5 i bilaga 3.

¹⁰ Det danska och finska materialet är ännu inte tillgängligt för jämförelser.

Rapporten är indelad i 11 avsnitt. I *avsnitt 3* redovisas några mer övergripande siffror om hur EU påverkar den svenska statsförvaltningen. Redovisningen gäller bland annat hur stor del av förvaltningen som påverkas av EU, vilka delar som påverkas, vilka konsekvenser – stora eller små, positiva eller negativa – EU anses ha haft för verksamheterna, vilken pelare EU-arbetet i huvudsak är knutet till, vilken typ av arbetsuppgifter EU-arbetet består i samt hur EU påverkat regelverket inom olika områden.

I *avsnitt 4-8* redogör för enheternas kontaktmönster i samband med det EU-relaterade arbetet. Vi redogör dels för i vilken utsträckning enheternas anställda deltar i olika grupper och möten, dels för enhetens övriga kontakter gentemot olika aktörer. Vi diskuterar också kontakternas formaliseringsgrad. I tur och ordning redogörs för enheternas kontaktmönster gentemot olika EU-organ (*avsnitt 4*), nordiska länder (*avsnitt 5*), intresseorganisationer och företag (*avsnitt 6*), politiker (*avsnitt 7*) och andra svenska förvaltningar (*avsnitt 8*).

I *avsnitt 9* redogörs för hur enheternas interna organisation har påverkats av EU. Vi diskuterar bland annat EUs betydelse som förändringskraft vad gäller omställningar och förändringar i enheternas organisation och arbetsätt. Vidare redogörs för hur EU påverkat uppgiftsfördelningen inom förvaltningen samt vilka personella förändringar enheterna genomfört med avseende på kompetensutveckling och nyanställningar till följd av de krav som EU-arbetet ställer.

I *avsnitt 10* diskuteras hur EU på sikt kan tänkas påverka tjänstemännens syn på olika förvaltningspolitiska värden. Mer konkret redogör vi för vilken vikt enheterna tillskriver olika förvaltningspolitiska värden – demokrati, effektivitet, rättssäkerhet, offentlighet, professionalitet och medborgarinflytande – i det EU-relaterade arbetet.

I *avsnitt 11* sammanfattas de viktigaste iakttagelserna i de tidigare avsnitten. Avsnittet innehåller också en kortare diskussion där vi lyfter fram ett antal mer övergripande slutsatser som vi menar är viktiga att beakta i det fortsatta arbetet med att organisera och styra förvaltningen EU-arbete.

3. Statsförvaltningen och den Europeiska Unionen

I vilken utsträckning påverkar EU-medlemskapet den svenska statsförvaltningen? Ett vanligt svar brukar vara att medlemskapet på ett genomgripande sätt förändrar villkoren för många av statens verksamheter, särskilt inom de områden som gäller de fyra friheterna och andra områden som är betydelsefulla för att skapa den inre marknaden. Där har EU sk exklusiv kompetens, och medlemsstaterna skall verka för att den gemensamma politiken genomförs. Man skulle åtminstone inom dessa områden – exempelvis när det gäller eliminerandet av hinder för fri rörlighet, handels- och jordbrukspolitik, konkurrensregler – kunna tänka sig att EU får en genomgripande betydelse och att EUs regler också kommer att vara betydelsefulla i praktiken.

Det finns, å andra sidan, en uppfattning som tenderar att tona ner EUs betydelse. EU sägs dels inte på något avgörande sätt förändra de offentliga verksamheternas karaktär, dels enbart påverka vissa begränsade delar av staten. Den största delen av de offentliga verksamheterna sägs inte alls påverkas av EU; enbart en liten del av bruttonationalprodukten kanaliseras via EU. Den här argumentationen är ofta grundad i ett historiskt perspektiv där staten betraktas som något som gradvis och ganska långsamt växer fram och förändras. Med ett sådant perspektiv betraktas påståenden om drastiska och snabba omvälvningar – vare sig som en följd av EU eller som ett resultat av den senaste styrreformen – med en ansevärd dos av skepsis.

EU har stora konsekvenser för statsförvaltningen

Det finns anledning att vara försiktig med alltför tvärsäkra påståenden om vad som händer, men uppfattningen att EU endast påverkar förvaltningen marginellt delas inte av tjänstemännen i staten. Får man tro de tjänstemän som uttalar sig å enheternas vägnar har EU lett till omfattande och genomgripande förändringar på många områden. Visst är det så att vissa verksamheter påverkas mer än andra, men på det hela taget framträder en bild av EU som något som påverkar en betydande del av statsförvaltningen. Och vi vill betona att våra sagesmän och sageskvinnor är tjänstemän som inte uttalar sig allmänt om EUs betydelse, utan om den egna verksamheten, dvs om sådant som de känner till väl.

Inledningsvis kan konstateras, att endast 36 av de 381 enheter som besvarat enkäten, alltså knappt 10 %, uppger att de inte alls berörs av EUs verksamhet.¹¹ Bland dessa 36 enheter finns 24 "sakenheter", 11 "stabsenheter" och 1 "rättsenhet". "Stabsenheterna" är alltså, relativt sett, väl företrädna. 30 av de 36 enheterna finns på myndighetsnivå och 6 på departementsnivå. Alla sektorer är företrädna: 6 finns inom finansområdet och 5 inom utbildningsområdet. Kommunikations-, jordbruks-, kultur- och miljöområdena bidrar däremot bara med en enhet vardera.¹²

Vi bad också enheterna att redovisa vilka konsekvenser EU på det hela taget har haft för deras verksamhetsområden (se tabell 3:1). Ser vi till samtliga enheter svarar 24 % mycket stora och 32 % ganska stora. Mer än hälften menar således att EU har haft stora konsekvenser för deras verksamhetsområden. Vi kan också se att det är en större andel som redovisar stora konsekvenser bland departementen än bland myndigheterna (74 respektive 51 %). Bland "EU-förvaltningarna" redovisar 100 % stora konsekvenser, och av dessa menar hela 88 % att konsekvenserna har varit *mycket stora*.

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	"Stab"	Norge
Mycket stora:	24	42	19	88	9	7
Ganska stora:	32	32	32	12	25	24
Varken stora el. små:	9	7	10	0	9	25
Ganska små:	15	8	17	0	18	23
Mycket små:	18	8	21	0	39	20
Vet ej:	1	1	1	0	0	1

Tabell 3:1: På det hela taget, vilka konsekvenser har EU haft för enhetens verksamhetsområde? (Procent)

En tredjedel av enheterna redovisar mycket eller ganska små konsekvenser. Det är i första hand på myndighetsnivå som man har markerat något av dessa båda alternativ; myndighetssiffran är mer än dubbelt så hög som departementssiffran (38 mot 16 %). Även "stabsenheterna" redovisar små konsekvenser; 57 % har markerat ganska eller mycket små konsekvenser. Bland de 60 "stabsenheter" som ingår i undersökningen är det alltså 36 (60 %) som uppger antingen att de inte alls berörs av EU (11 st) eller att EU har haft små konsekvenser för deras verksamhetsområde (25 st).

¹¹ Frågan gällde i vilken utsträckning de berörs av EUs tre pelare eller av standardiseringsfrågor (se fråga 1, bilaga 3). 36 enheter har alltså angivit att de inte alls berörs av någon pelare eller standardiseringsfrågor. Dessa 36 enheter har endast besvarat fråga 1 och 2, vilket betyder att högsta antalet möjliga svar på resterande frågor är 345.

¹² Man får dock komma ihåg att antalet enheter som ingår i undersökningen påtagligt varierar mellan sektorerna. Exempelvis representeras kultursektorn endast av 8 enheter, medan vi har mottagit 46 enkäter från finanssektorn (se bilaga 2). Procentuellt är det alltså nästa lika många enheter inom finans som inom kultur som inte alls berörs av EU (13,0 % respektive 12,5 %).

Konsekvenserna verkar också skilja sig åt mellan sektorer. Jordbruk redovisar mest genomgripande konsekvenser (88 % anger stora konsekvenser). Därefter följer i tur och ordning miljö (79 %), näring (67 %), arbetsmarknad (62 %), finans (60 %), utrikes (59 %), justitie (54 %), social (50 %), kommunikation (47 %), inrikes (44 %), utbildning (41) och försvar (16 %).

När det gäller bedömningen av konsekvenserna skiljer sig de svenska enheterna avsevärt från de norska. Fler än hälften av de svenska enheterna (56 %) redovisar att EU har haft stora konsekvenser för enhetens verksamhetsområde, medan motsvarande siffra för de norska enheterna stannar vid en knapp tredjedel (31 %).

EU-arbetet upptar mycket tid

En stor del av arbetstiden i departement och myndigheter ägnas också åt EU-frågor; det är en konkret konsekvens av EU-medlemskapet. 40 % av samtliga enheter uppger att de ägnar en stor del av den samlade arbetstiden åt sådant som har med EU att göra (se tabell 3:2).

	Alla	Dep	Mynd	Norge
Mycket stor del:	14	24	12	2
Ganska stor del:	26	43	21	21
Ganska liten del:	38	29	40	46
Mycket liten del:	22	4	27	31

Tabell 3:2: "Ungefär hur stor del av den samlade arbetstiden utgjorde det EU-relaterade arbetet under det senaste året?" (Procent)

Man kan förstås fråga sig om 40 % är en hög eller en låg siffra. Åtminstone i jämförelse med siffran för den norska förvaltningen framstår den som hög, vilket också indikerar att den formella anknytningsformen till EU spelar roll. Men den som vill kan förstås vända på argumentationen, och betona att sex av tio enheter i den svenska statsförvaltningen (och åtta av tio i den norska) endast ägnar en liten del av den samlade arbetstiden åt sådant som är relaterat till EU.

Även om vi betonar att en ansevärd del av den svenska statsförvaltningen ägnar mycket tid åt EU, finns det stor variation mellan olika typer av enheter. Exempelvis är skillnaden mellan departement och myndigheter ganska stor. Två tredjedelar av enheterna på departementsnivå menar att de ägnar en stor del av arbetstiden åt EU, medan motsvarande siffra på myndighetsnivå endast är en tredjedel. "Stabsenheter" verkar också vara mindre berörda än övriga enheter. Vidare tycks vissa sektorer vara mer berörda än andra. Mest berörda när det gäller relativ arbetsinsats är jordbruk (79 % av enheterna ägnar stor del av arbetsinsatsen åt EU-relaterade frågor). Därefter följer i tur och ordning miljö (58 %), näring (58 %), arbetsmarknad (50 %), utrikes (47 %), finans (40 %),

justitie (38 %), kommunikation (26 %), inrikes (26 %), social (22 %), utbildning (22 %), och försvar (15 %).

Det är alltså 14 % av samtliga enheter som uppger att de ägnar en *mycket stor* del av den samlade arbetstiden åt EU-relaterade arbete. Dessa "EU-förvaltningar" kommer vi alltså att analysera särskilt vid redovisningen av en del frågor och undersöka hur de skiljer sig från andra enheter. Av de 49 "EU-förvaltningarna" återfinns 17 på departementsnivå och 32 på myndighetsnivå. Tre är "rättsenheter" och endast en vad vi kallar "stabsenhet". De 49 enheterna är fördelade på tio av de 13 departementsområdena enligt följande: jordbruk (16), näring (11), finans (6), miljö (4), utrikes (3), social (3), utbildning (3), justitie (1), kommunikation (1) och inrikes (1).

Jämför vi uppgifterna om hur man inom olika sektorer har besvarat frågorna om konsekvenser av EU och relativ arbetstid som ägnas åt EU-frågor så stämmer svaren ganska väl överens. Jordbruk, miljö, näring och arbetsmarknad redovisar högst siffror i båda fallen, medan utbildning och försvar hamnar långt ner i båda fallen. Vissa sektorer är uppenbarligen mer påverkade av EU än andra. Vi skall nu titta närmare på vilka delar av EU förvaltningen berörs av, eller närmare bestämt vilka pelare enheterna arbetar inom.

Mest arbete inom den första pelaren

I tabell 3:3 visas i vilken grad enheterna berörs av olika typer av frågor. De tre första svarsalternativen motsvarar respektive "pelare" inom EU.¹³ Det fjärde avser det standardiseringsarbete som brukar framställas som viktigt i EU och som i huvudsak sköts av privata organisationer (se t ex Brunsson och Jacobsson 1998).

	Mycket stor utsträckning	Ganska stor utsträckning	Ganska liten utsträckning	Mycket liten utsträckning	Icke berörd
1:a pelaren:	30	28	18	12	12
2:a pelaren:	3	5	11	20	61
3:e pelaren:	8	10	15	16	51
Standardisering:	6	12	16	19	46

Tabell 3:3: "I vilken utsträckning berörs enhetens verksamhet av EU vad gäller följande områden? (Procent, samtliga enheter)

Vi kan se att enheternas EU-arbete framförallt faller inom EUs första pelare. 58 % berörs i hög utsträckning av den första pelaren, och 30 % anger att de berörs i mycket hög utsträckning. Motsvarande siffror i Norge är lägre (se tabell 3:4 nedan): 48 % berörs i hög utsträckning, och 16 % i mycket hög utsträckning. En

¹³ Se fråga 1, bilaga 3.

fjärdedel av de svenska enheterna uppger att de endast i mycket liten utsträckning eller inte alls berörs av frågor som är kopplade till EUs första pelare (motsvarande norska siffror är något högre).

När det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – dvs den andra pelaren – uppger 8 % av samtliga enheter att de berörs i hög utsträckning (i Norge är siffran 5 %). Här är det hela 81 % som menar att de endast berörs i mycket liten utsträckning eller inte alls. Vad gäller den tredje pelaren, dvs rättsliga frågor, polissamarbete, tull och gränsfrågor, menar 18 % av enheterna att de berörs i hög utsträckning (i Norge 9 %). Här har två tredjedelar markerat något av alternativen ”i mycket liten utsträckning” eller ”inte alls”. Slutligen kan vi också se att ungefär en femtedel av enheterna menar att de är höggradigt berörda av de europeiska standardiseringsorganisationerna, vilket är obetydligt mer än i Norge.

I vilken grad de olika pelarna berör enheterna varierar mellan förvaltningsnivåer och mellan sektorer (se tabeller 3:4 och 3:5). Med undantag för utrikes- och säkerhetspolitiska frågor är dock skillnaderna mellan departement och verk inte anmärkningsvärt stora. ”EU-förvaltningarna” utmärker sig däremot genom att så många som 92 % anger att de är höggradigt berörda av EUs första pelare. Även siffran för den tredje pelaren är relativt hög, 37 %.

	Alla	Dep	Mynd	”EU-förv”	Norge
1:a pelaren:	58	62	56	92	48
2:a pelaren:	8	17	6	16	5
3:e pelaren:	18	18	17	37	9
Standardisering:	18	14	20	18	17

Tabell 3:4: ”I vilken utsträckning berörs enhetens verksamhet av EU vad gäller följande områden?” Andelen enheter inom olika populationer som svarat i mycket eller ganska hög utsträckning. (Procent)

	Ju	Fö	UD	S	K	Fi	Jo	U	A	N	In	M
1:a pelaren:	36	30	29	43	72	61	88	50	61	71	56	76
2:a pelaren:	4	33	56	–	–	–	9	10	6	9	–	9
3:e pelaren:	59	14	35	11	3	23	30	–	11	11	8	9
Standardisering:	7	26	6	21	34	7	21	7	11	24	33	13

Tabell 3:5: ”I vilken utsträckning berörs enhetens verksamhet av EU vad gäller följande områden?” Andelen enheter inom olika sektorer som svarat i mycket eller ganska hög utsträckning. (Procent)

Om skillnaderna mellan departement och verk är små så är de desto större mellan olika sektorer. Vi kan inte här i detalj kommentera alla siffror i tabell 3:5, men några kommentarer vill vi dock göra. En första är att det inte finns någon sektor där färre än 29 % av enheterna är höggradigt berörda av EUs första pelare och att jordbruk, miljö, näring och arbetsmarknad här (återigen) redovisar högst siffror. Vad gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, dvs andra pelaren, redovisar utrikes och försvar högst siffror. Utrikes redovisar också en hög siffra för den tredje pelaren, men även jordbruk och, framför allt, justitie ligger högt här. Inom fyra sektorer (S, K, Fi och In) finns inte några enheter alls som uppger att de är höggradigt berörda av EUs andra pelare.

Dessa exempel visar att generella påståenden om hur berörd förvaltningen i stort är av EU bör kvalificeras. Vissa enheter berörs av alla pelarna, medan andra endast berörs av vissa typer av frågor. Vissa sektorer är mycket påverkade, medan andra inte alls berörs särskilt mycket av EU. Variationen är påtaglig.

Europeisering som kontinuerlig förändring

Ovan har vi sett att stora delar av förvaltningen påverkas av EU. En fråga gäller om denna påverkan skall ses som en engångshändelse eller om den successivt förstärks, alltså om förvaltningen håller på att bli alltmer invävd i det europeiska. Får man tro tjänstemännen så gäller det senare. 90 % menar att de är mer berörda av EU i dag än för fyra år sedan, och mer än hälften uppger att de är mycket mer berörda (motsvarande siffra i Norge är 18 %). Sju av tio departementsenheter redovisar att de är mycket mer berörda. För myndigheternas del stannar siffran vid knappt 50 %. Det är också färre än en på hundra av samtliga enheter som antingen anser sig något eller mycket mindre berörda av EU i dag än för fyra år sedan.

EUs kontinuerliga påverkan på förvaltningen tar sig olika uttryck. Ett sätt att försöka illustrera denna kontinuerliga påverkan är att undersöka hur regelverken har förändrats till följd av EU.¹⁴ Här kan man göra en distinktion mellan ändringar till följd av EES-avtalet, ändringar till följd av EU-inträdet och ändringar som har skett efter EU-inträdet. Ser vi till samtliga enheter redovisar 37 % stora ändringar till följd av EES-avtalet, 43 % stora ändringar till följd av EU-inträdet och 42 % stora ändringar under de senaste tre åren. Uppenbarligen uppfattar inte enheterna EU som en engångsförändring utan som något som kontinuerligt förändrar regleringen inom deras verksamhetsområden.¹⁵

Bland "EU-förvaltningarna" uppger nära nio av tio att de är mycket mer berörda av EU i dag än för fyra år sedan, och åtta av tio menar också att det har skett stora förändringar i regelverken under de senaste tre åren, vilket är

¹⁴ Se fråga 3, bilaga 3.

¹⁵ Inom den norska statsförvaltningen uppfattar 43 % av enheterna att det skedde stora förändringar som en följd av EES-avtalen, vilket är en högre siffra än den svenska.

dubbelt så många som för förvaltningen i stort. Dessa förvaltningar skiljer alltså inte enbart ut sig i det att de är mer berörda av och ägnar en större del av arbetstiden åt EU-relaterade frågor, utan det verkar också som om skillnaderna mellan dessa och förvaltningen i stort är växande. Det tycks onekligen som om "EU-förvaltningarna" relativt sett håller på att bli alltmer påverkade av det europeiska.

EU-arbetets innehåll

I tabell 3:6 redovisas inom vilka områden merparten av enheternas EU-relaterade arbetet föll under det senaste året. Ungefär hälften av enheterna menar att EU-arbetet främst består i reglering, eller "utarbetning/ändring av lagar, föreskrifter, avtal, konventioner, direktiv, standarder" som alternativet är rubricerat.¹⁶ Därefter följer "samordning, koordinering, förhandling", som 44 % av enheterna har markerat, och i tredje hand sysslar enheterna med "upplysning, informationsarbete, rådgivning, konsultarbete", 36 %. Först därefter följer alternativet "hantering av enskilda ärenden", och på detta följer de tre alternativ som är av mer administrativ karaktär. I stort sett uppger de norska enheterna att innehållet i EU-arbetet är detsamma. Möjligen kan man dra slutsatsen att den norska förvaltningen ägnar något mer tid åt planering och utredning än den svenska och att den svenska förvaltningen ägnar sig något mer åt samordning och förhandling än den norska.

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Regelutformning:	48	53	47	57	52
Enskilda ärenden:	20	4	24	26	19
Samordning/förhandling:	44	73	37	61	37
Informationsarbete:	36	17	42	35	38
Planering och utredning:	8	11	7	4	13
Kontroll och tillsyn:	16	10	18	20	11
Intern administration:	7	10	6	4	4

Tabell 3:6: *Inom vilka områden föll merparten av enhetens EU-relaterade arbete under det senaste året? (Enheterna ombads att markera högst två alternativ. Procent av fall)*

Det verkar alltså som om mer klassiska politiska uppgifter, som reglering, samordning, förhandling och information, utgör kärnan i det EU-relaterade arbetet. Den som ser EU-arbetet som i huvudsak hantering av enskilda ärenden får inget stöd i studien. En jämförelse mellan departement och myndigheter visar dock att myndigheterna ägnar sig betydligt mer åt enskilda ärenden än departementen. Myndigheterna tycks även i sitt EU-arbete ägna mer tid åt informations- och kontrollverksamhet än departementen. Samtidigt kan vi se att samordning och förhandling är betydligt mer vanligt förekommande uppgifter i departementen. Departementen tycks även vara mer upptagna av intern administrativa verksamhet än myndigheterna i sitt EU-arbete.

¹⁶ Se fråga 6, bilaga 3.

”EU-förvaltningarna” skiljer sig från genomsnittet främst genom att en större andel markerat alternativen reglering respektive samordning och förhandling. De tycks inte heller ägna sig särskilt mycket åt planering och utredning eller intern administration i sitt EU-arbete. Vi kan också notera att siffran för kontroll och tillsyn är något högre än för förvaltningen i stort, 20 mot 16 %. ”EU-förvaltningarna” skiljer definitivt ut sig från övrig förvaltning i det att kontroll och tillsyn har ökat och att nya former för kontroll och tillsyn har införts.¹⁷ För de enheter som ägnar sig åt kontroll och tillsyn bland ”EU-förvaltningarna”, redovisar 72 % att nya typer av kontroll och tillsyn har införts inom enheternas verksamhetsområden. Motsvarande siffra för förvaltningen i stort – dvs för dem som har sådana uppgifter – är 52 %.

EU-arbetes innehåll varierar också mellan olika sektorer. Enheterna inom utrikesområdet ägnar ingen tid åt administration, däremot sysslar tre av fyra med samordning och förhandling. Enheterna inom finansområdet ägnar mer energi än andra åt administrativa frågor. Enheterna inom jordbrukssektorn hanterar fler enskilda ärenden, men de ägnar också mer tid åt kontroll och tillsyn. Inom kommunikationsområdet ägnar enheterna mer tid än genomsnittet åt reglerande aktiviteter. Inget av detta är väl särskilt förvånande. Noteras bör dock att enheterna inom justitieområdet inte ägnar mer tid åt reglerande aktiviteter än vad man gör inom förvaltningen i stort.

Positiva bilder av EU

Som nämndes tidigare redovisar fler än hälften av enheterna i förvaltningen att konsekvenserna av EU har varit stora. När det gäller värderingen av konsekvenserna, dvs om EU har haft positiva eller negativa konsekvenser för enhetens verksamhetsområde, redovisar enheterna en mycket positiv bild (se tabell 3:7). Enbart 6 % uppger att konsekvenserna har varit negativa, medan drygt hälften, 52 %, menar att de har varit positiva. Noteras bör att frågan gäller konsekvenserna för den egna enhetens verksamhetsområde; det är alltså inte fråga om någon allmän bild av inställningen till EU.

	Alla	Dep	Mynd	”EU-förv”	Norge
Mycket positiva:	8	9	8	30	5
Ganska positiva:	44	49	43	48	36
Varken eller:	40	35	41	15	44
Ganska negativa:	5	6	5	6	8
Mycket negativa:	1	1	0	0	0
Vet ej:	3	1	3	0	8

Tabell 3:7: På det hela taget, vilka konsekvenser har EU haft för enhetens verksamhetsområde? (Procent)

¹⁷ Se fråga 30, bilaga 3.

Uppfattningarna i departement och verk är likartade. Vi kan också se att de svenska enheterna är något mer positiva än de norska, men även i Norge är det mycket få enheter som menar att EU har haft negativa konsekvenser för enhetens verksamhetsområde. I Norge har ingen enhet markerat "mycket negativa", medan det finns två enheter i Sverige som har gjort det, en på departements- och en på myndighetsnivå.

Bland "EU-förvaltningarna" är det relativt sett betydligt fler än bland förvaltningen i stort som värderar konsekvenserna positivt – nästan 8 av 10 är positiva och 3 av 10 är mycket positiva. Om vi också inkluderar sådana enheter som ägnar en ganska stor del av den samlade arbetstiden åt EU – vilket då alltså blir 40 % av alla enheter – är 7 av 10 positiva (se tabell 3:8). Bland enheterna som ägnar ganska liten eller mycket liten del av den samlade arbetstiden åt EU är 4 av 10 positiva, och ser vi enbart till dem som ägnar EU-frågorna en mycket liten del av arbetstiden är andelen positiva enbart en fjärdedel. Här framträder ett tydligt mönster; ju mer relativ tid enheterna ägnar åt EU-frågor, desto mer positiva anses konsekvenser av EU ha varit för det egna verksamhetsområdet.

	Positiva	Varken eller	Negativa
Mycket stor del (14):	78	16	7
Mycket stor del eller ganska stor del (40):	70	21	8
Ganska liten del eller mycket liten del (60):	41	51	4
Mycket liten del (22):	23	66	5

Tabell 3:8: Relationen mellan hur stor del av den samlade arbetstiden som ägnas åt EU-frågor och upplevda konsekvenser av EU för det egna verksamhetsområdet. (Bygger på fråga 5 och 33b. Procent).

De enheter som ägnar en liten del av arbetet åt EU-frågor är heller inte särskilt intresserade av att värdera konsekvenserna. Ett memento är att också de enheter som redovisar negativa konsekvenser ägnar relativt mycket tid åt EU-frågor. Jämför vi sektorer återfinner vi exempelvis flest negativa enheter inom jordbrukssektorn (se tabell 3:9). Erfarenheter av EU kan således även leda till negativa värderingar, även om bilden i stort är att erfarenheter är förenat med en positiv inställning.

Värderingen av EUs konsekvenser för det egna verksamhetsområdet varierar alltså mellan sektorer, vilket framgår av följande tabell:

	A	UD	N	M	Ju	Jo	Fi	In	U	K	Fö	S
Positiva:	69	69	64	58	55	55	54	42	44	43	42	40

Varken eller:	31	25	24	38	36	32	36	40	56	50	58	46
Negativa:	0	6	11	4	9	14	5	4	0	0	0	6

Tabell 3:9: På det hela taget, vilka konsekvenser har EU haft för enhetens verksamhetsområde? (Procent)

En iakttagelse är att enheter inom områden som inte verkar vara särskilt berörda av EU mer sällan tar ställning till om EUs konsekvenser har varit positiva eller negativa, vilket (återigen) tyder på att det är erfarenheter från den egna verksamheten som i hög grad avgör hur enheterna svarar. Vi ser att största andelen positiva enheter finns inom justitie, utrikes, jordbruk, arbetsmarknad, näring och miljö, men vi ser också att fyra av dessa sex sektorer återfinns på listan över de sektorer som innehåller störst andel negativt inställda enheter. De som är mest berörda har alltså klarast uppfattningar. Men på det hela taget framträder en bild av en statsförvaltning som menar att EU har haft positiva effekter för det egna verksamhetsområdet.

Det internationella är inte enbart den Europeiska Unionen

Drygt hälften av samtliga enheter (52 %) uppger att de i ganska eller mycket hög utsträckning berörs av andra internationella organisationer än de inom EU.¹⁸ För "EU-förvaltningarna är siffran högre, 76 %. De enheter som inte alls berörs av EU tycks inte heller beröras av andra internationella organisationer. Noterbart är också att den norska statsförvaltningen inte tycks vara mer knuten än den svenska till andra internationella organisationer än EU; den norska siffran är densamma som den svenska 52 %.

Svaren indikerar att det inte enbart är EU som är betydelsefullt i det internationella samarbetet för den svenska statsförvaltningen och att enheter som knyts närmare EU inte tycks fjärma sig annan internationell verksamhet. När vi frågar om kontakterna med "andra internationella organisationer" i samband med EU-arbetet är det enbart en femtedel av enheterna som svarar att de aldrig har sådana och mer än en tredjedel som menar att de har sådana minst en gång i månaden, vilket faktiskt är många fler än som har kontakter med riksdagen. Också när det gäller förebilder nämns internationella organisationer ganska flitigt. Det är lika många enheter som uppger internationella organisationer som förebilder som uppger EU-/EG-organ. Nedan diskuterar vi frågan om förebilder lite mer noggrant.

Förebilder i EU-arbetet

Enkäten visar att den svenska statsförvaltningen hämtar inspiration från andra länder snarare än internationella organisationer när det gäller idéer om hur verksamheten skall bedrivas. Enheterna verkar framför allt hämta idéer från de

¹⁸ Se fråga 2, bilaga 3.

nordiska grannländerna. En femtedel menar att nordiska länder ofta utgör förebilder, medan siffran för andra länder stannar vid 16 %. De norska enheterna verkar använda nordiska länder som förebilder i ungefär samma utsträckning som de svenska, men de tycks mer sällan hämta idéer och inspiration från länder utanför Norden.

Synas materialet mer i detalj (se tabell 3:10) visar det sig att Danmark är det land som oftast utgör förebild för enheterna. Därefter följer Storbritannien, Finland, Norge, Nederländerna, USA, Tyskland, EU-kommissionen och OECD. Danmark, Storbritannien och Finland verkar vara viktigare för departementen än för myndigheterna, även om rangordningen är densamma. Vad gäller Norge är förhållandet det motsatta; färre enheter på departementsnivå än på myndighetsnivå ser Norge som ett land från vilket man hämtar idéer om hur verksamheten skall bedrivas.

Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"
1. Danmark 50	1. Danmark 66	1. Danmark 46	1. Danmark 632. Storbrit
46	2. Storbrit 54	2. Storbrit 43	2. Storbrit 533.
Finland 38	3. Finland 44	3. Finland 37	3. Finland 334. Norge
30	4. Holland 24	4. Norge 33	4. Holland 235.
Holland 24	5. Norge 20	5. Holland 24	5. EU-kom 136. USA
7	6. EU-kom 7	6. USA 9	6. Norge 107.
Tyskland 6	7. Europaråd 7	7. Tyskland 6	7. Tyskland 78. EU-
kom 6	8. Tyskland 5	8. EU-kom 5	8. Kanada 79. OECD
5	9. OECD 5	9. OECD 5	

Tabell 3:10: De länder eller internationella organisationer från vilka enheten oftast hämtar förebilder och idéer om hur verksamheten skall bedrivas. (Procent av fall.)¹⁹

Norges ställning som förebild och inspiratör varierar alltså beroende på vem man frågar. Ju mer enheterna arbetar med EU-frågor, desto mindre benägna är de att uppge Norge som förebild och inspiratör. Bland myndigheterna uppger 33 % Norge som förebild. Bland departementsenheterna är siffran 20 %, och bland "EU-förvaltningarna" är den enbart 10 %. För "EU-förvaltningarna" är Nederländerna viktigare än Norge, och Tyskland nästan lika viktigt. På motsvarande lista över förebilder i den norska statsförvaltningen ligger Sverige överst (53 %), och därefter följer Danmark (46 %), Storbritannien (16 %), EU (12 %) och Finland (10 %).

Uppenbarligen är det fyra EU-länder som står den svenska statsförvaltningen relativt nära: Danmark, Storbritannien, Finland och Nederländerna. Att den nederländska förvaltningen bland departementsenheterna ses som lika viktig som Norge visar hur betydelsefulla EU-frågorna är i Regeringskansliet. Bland övriga EU-länder är det enbart Tyskland och Italien som nämns av någon av

¹⁹ Den fråga vi ställde gällde om enheterna uppfattar att det finns någon förebild eller om man hämtar idéer om hur verksamheten skulle bedrivas från andra länder eller internationella organisationer. Frågan gällde inte specifikt i EU-arbetet (se fråga 21), men givet enkätens utformning i övrigt är det möjligt att enheterna också har tolkat denna fråga som EU-relaterad.

enheterna i Regeringskansliet. Bland myndigheterna får också Belgien, Irland, Frankrike och Österrike någon eller ett par ströror (liksom icke-EU länder som Japan, Australien, Nya Zeeland och Schweiz). Ingen enhet uppger att den hämtar inspiration från något av de länder som ansöker om medlemskap i unionen. Inte heller från de baltiska länderna eller från EU-medlemmar som Grekland, Spanien, Portugal och Luxemburg. Noterbart är också att Nya Zeeland och Australien – två länder som inte sällan utpekats som viktiga förvaltningspolitiska förebilder – enbart får en röst vardera.

De internationella organisationer (inklusive EU) som förvaltningen oftast hämtar förebilder från är EU-kommissionen, OECD, Europarådet, FN, WTO, IAEA, WHO och NATO. Kanada nämns dock – vilket ger lite perspektiv på svaren – lika ofta som OECD. Internationella organisationer kan självfallet ändå vara viktiga, eftersom det kan vara "deras" idéer som cirkulerar i diskussionerna mellan olika länder. Det kan vi inte utesluta, precis som vi inte kan utesluta att vissa länder påverkar Sverige indirekt. Tyskland kan t ex påverka Danmark och därigenom Sverige, utan att de svensk-tyska relationerna behöver vara starka.

Förebilderna varierar mellan olika sektorer. Inom finanssektorn verkar Storbritannien vara den viktigaste förebilden. Finland fungerar som förebild inom försvars- och kommunikationssektorerna, medan Danmark nämns inom de flesta områdena. Även om det är länder som oftast nämns som förebilder, nämner många enheter också internationella organisationer som sådana. Det är flera enheter inom näringsområdet som uppger *någon* internationell organisation som förebild (framför allt EU-kommissionen och OECD), än som uppger ett enskilt land. Framför allt inom tre sektorer – utrikes, försvar och jordbruk – uppger enheterna att de ofta hämtar idéer från andra internationella organisationer.

Sammanfattning

En stor del av den svenska statsförvaltningens verksamhet berörs av EU. Drygt 90 % av samtliga tillfrågade enheter uppger att de berörs av åtminstone någon av EUs tre pelare. För fyra av tio av enheter utgör det EU-relaterade arbetet en stor del av den samlade arbetstiden. Mer än hälften av enheterna i statsförvaltningen menar att EU har haft stora konsekvenser för deras verksamhetsområden. Vissa verksamhetsområden är mer berörda än andra, men för de allra flesta har EU blivit viktigare än tidigare.

Mest genomgripande har konsekvenserna varit inom jordbruks-, miljö- och näringssektorerna. Minst verkar de ha varit inom inrikes-, försvars- och utbildningssektorerna. Framför allt är det den första pelaren som pekas ut som betydelsefull. Annars finns det stor variation vad gäller på vilket sätt enheterna är berörda av EU. Samtidigt står det klart att det inte bara är EU som är viktigt i det internationella arbetet. Hälften av enheterna är i hög utsträckning berörda också av andra internationella organisationer, och intressant är att de enheter

som är mycket berörda av EU också är mycket berörda av andra internationella organisationer.

Förvaltningen förändras kontinuerligt av EU. Ungefär hälften av enheterna menar att de är mycket mer berörda av EU i dag än för fyra år sedan. Bland de enheter som arbetar mest med EU-frågor är nio av tio mycket mer berörda. Dessa "EU-förvaltningar" håller relativt sett på att bli alltmer invävda i det europeiska. EUs kontinuerliga påverkan tar sig skilda uttryck. Exempelvis menar enheterna att regelverket inom deras egna verksamhetsområden har förändrats lika mycket efter som i samband med EU-inträdet.

EU-arbetet består främst av reglering, samordning/förhandling och information, mindre tid ägnas enskilda ärenden. Departementen ägnar mer tid än myndigheterna åt samordning och förhandling, medan myndigheterna har att hantera fler enskilda ärenden. Hälften av alla enheter i såväl departement som verk ägnar mycket tid åt reglering. EU-arbetet inom statsförvaltningen handlar mer om politikskapande än om tillämpning; det gäller enheter i såväl departementen som verk.

Inställningen bland enheterna är att EU har varit positivt för verksamheten. I stort är det så, att ju mer relativ tid enheterna ägnar åt EU-frågor, desto mer positiva bedömer de att konsekvenserna har varit för det egna verksamhetsområdet. Mycket få enheter redovisar en negativ inställning, men också sådana som gör det ägnar en relativt stor del av arbetstiden åt EU-frågor; den största andelen negativa finns inom jordbruksområdet. På det hela taget kan man ändå säga att den skepsis till EU som – enligt opinionsundersökningar – finns bland medborgarna avgjort inte delas av dem som dessa medborgares representanter har anlitat för att förvalta staten, i alla fall inte när de uttalar sig om sitt eget verksamhetsområde.

Vissa länder framstår som särskilt viktiga förebilder för den svenska statsförvaltningen, framför allt Danmark, Storbritannien, Finland, Norge och Nederländerna. Ju mer enheterna arbetar med EU-frågor, desto mindre benägna är de att ange Norge som förebild och inspiratör. Ingen enskild internationell organisation anges av tillräckligt många enheter för att hamna högt upp på listan över aktörer som ofta utgör förebild för den svenska statsförvaltningen. Internationella organisationer kan ändå vara betydelsefulla. Så anger exempelvis en stor majoritet av enheterna åtminstone en internationell organisation som viktig förebild. Vi kan heller inte veta om det är olika organisationers idéer och problemlösningar som cirkulerar i diskussionerna mellan olika länder.

4. Förvaltningens EU-nätverk

Vi såg i föregående avsnitt att statsförvaltningen i hög grad berörs av verksamheten inom EUs olika pelare. Mer än hälften av enheterna pekar på stora konsekvenser av EU, och för fyra av tio enheter utgör EU-arbetet en stor del av arbetstiden. I det här avsnittet skall vi se vilka praktiska konsekvenser detta har för deltagandet i och kontakterna med EUs organ – hur ser förvaltningens EU-nätverk ut?

En resande förvaltning

Ett ganska grovt sätt – men ändå en första indikator – att uppskatta enheternas kontakter med EU är att undersöka hur ofta tjänstemännen reser utomlands med anledning av det EU-relaterade arbetet. Två av tre enheter har tio eller fler resdagar per år, och av dessa har 15 % fler än 100 resdagar.

Departementstjänstemännen verkar resa oftare än tjänstemännen i myndigheterna. "EU-förvaltningarna" reser mest av alla – nära hälften uppger att de har 100 eller fler resdagar utomlands per år med anledning av det EU-relaterade arbetet.

Man reser mer nu än tidigare. Nästan fyra av tio enheter – ännu flera i departementen – uppger att resandet har ökat påtagligt under det senaste året jämfört med de fyra föregående åren. Vi får en bild av en förvaltning som i ökande utsträckning reser utomlands för att kunna klara sina europeiska åtaganden. Detta resande behöver inte innebära att man reser till just ett EU-organ. Man kan mycket väl resa till andra länders förvaltningar eller till olika internationella organisationer för att diskutera EU-frågor. För att kunna dra mer långtgående slutsatser om förvaltningens EU-nätverk är det nödvändigt att precisera frågorna.

Omfattande kontakter med kommissionen

Statsförvaltningen har, när det gäller EU-organen, tämligen omfattande kontakter med kommissionen (se tabell 4:1). Dessa kontakter tas företrädesvis i de förberedande stadierna. I verkställighetsfasen är kontakterna mer sporadiska – två av tre enheter uppger att de inte alls har haft kontakter med kommittologin under det senaste året. Enheterna i Regeringskansliet har jämfört med

myndigheterna mer frekventa kontakter med kommissionen, sänär som på kontakterna med de förberedande kommittéerna där siffrorna är ganska likartade.

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Kommissionen eller generaldirektoraten under kommissionen	42	60	38	93	20
Förberedande kommittéer under kommissionen	30	26	31	64	13
Verkställighetskommitté under kommissionen	14	26	10	41	5
Ministerrådet, COREPER eller andra arbetsgrupper under rådet	23	66	11	57	1
EG-parlamentet med underliggande organ	2	9	0	4	1
EG-domstolen	4	11	1	4	0
Andra EU- eller EG-organ, t ex EU-myndigheterna	9	12	9	8	2

Tabell 4:1: Andelen enheter som uppger att de under det senaste året haft kontakter med nämnda organ minst en gång i månaden. (Procent)

Enheterna i departementen har täta kontakter med ministerrådet och dess arbetsgrupper, betydligt tätare än myndigheterna. Två av tre enheter i Regeringskansliet har kontakt med rådet minst en gång i månaden. Enbart en av tio enheter på myndighetsnivå har så pass frekventa kontakter med rådet.

"EU-förvaltningarna" har mycket flitiga kontakter med kommissionen; nästan samtliga uppger att de har kontakter minst en gång i månaden. Nära nog sex av tio har också flitiga kontakter med ministerrådet, Coreper eller andra arbetsgrupper under rådet.

Statsförvaltningen har betydligt mer sparsamma kontakter med EG-parlamentet än med kommissionen och rådet. Tre av fyra enheter uppger att de inte alls har haft kontakt med EG-parlamentet under det senaste året. För myndigheterna är siffran ännu högre.

Det finns stor variation mellan olika sektorer när det gäller kontaktintensitet med kommissionen och rådet. Vi har nedan listat de fem sektorer som har mest frekventa kontakter med de olika delarna av kommissionen och rådet:

	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
Ministerrådet med arbetgrupper	Utrikes	Jordbruk	Miljö	Justitie	Social

Tabell 4:2: De fem sektorer som uppger att de har tätast kontakter med respektive EU-organ. (Bygger på fråga 17, bilaga 3.)

Att just dessa sektorer har mest frekventa kontakter med kommissionen och rådet stämmer relativt väl med beskrivningen av vilka sektorer som berörs mest av EU (se föregående avsnitt). Jordbruk och miljö har mest utbyte med kommissionen. Deras kontakter med rådet är också intensiva, men i det mellanstatliga samarbetet blir utrikes- och justitieförvaltningarna också betydelsefulla.

Den svenska statsförvaltningen har fler kontakter med EUs olika organisationer än den norska. Att så är fallet är inte särskilt förvånande vad gäller ministerrådet och Coreper. I fallet med kommissionen är det däremot inte lika självklart (jfr Veggeland 1999). Det är ju i princip möjligt för alla aktörer – regeringar, företag, intresseorganisationer, enskilda medborgare etc – att genom lobbying och annat påverka kommissionen att ta initiativ i olika frågor. EES-avtelet ger också Norge vissa formella möjligheter att delta i olika kommittéer och expertgrupper under kommissionen, och eftersom norska representanter inte får delta i ministerrådet och dess arbetsgrupper borde detta förberedande arbete i kommissionen framstå som desto viktigare att delta i. Frekvensen i kontakter mellan den norska förvaltningen och EU-organen är dock genomgående mycket lägre än kontakterna mellan den svenska förvaltningen och EU-organen.

Både informella och formella kontakter

Vi ser att kontakterna med EUs organ både är formella och informella. När det gäller expertkommittéer under kommissionen och ministerrådet är kontakterna huvudsakligen formella: skriftliga kontakter eller möten. Å andra sidan är

kontakterna mellan svensk förvaltning och kommissionen/generaldirektoraten huvudsakligen informella (se tabell 4:3).

	Form skriftliga kontakter	Formella möten	Informella kontakter
Europeiska kommissionen/ generaldirektoraten	27	38	55
Förberedande kommittéer/ expertkommittéer under kommissionen	15	75	24
EUs ministerråd/COREPER med underliggande arbets- grupper och kommittéer	20	67	24

Tabell 4:3: Vilken var den vanligaste förekommande kontaktformen mellan enheten och nämnda instanser i samband med EU-relaterade frågor under det senaste året? (Samtliga enheter, procent av fall.)

Formella kommissionsmöten är vanligare för myndigheterna än för departementen. Å andra sidan tycks myndigheterna ha något mer av informella kontakter med ministerrådet och dess underliggande arbetsgrupper än vad departementen har. En möjlig förklaring är att rådets mellanstatlighet leder till att det enbart är företrädare för regeringen som formellt sett kan "binda" Sverige. Det gör att myndighetskontakter "måste" uppfattas som informella, åtminstone från svensk sida.

Möjligen kan man också se att graden av formalitet/informalitet varierar beroende på vilken fas i EUs beslutsprocess man befinner sig i. Kontakter med kommissionen och förberedande kommittéer under kommissionen är i hög grad informella, medan kontakterna med rådet i högre grad är formella. Sålunda kan vi se både formella och informella inslag i kontakterna med EU beroende på dels vilken fas i EUs beslutprocess det handlar om, dels vilka som deltar. Vi skall senare se att kontaktformerna gentemot EU i stort framstår som relativt formella jämfört med kontakter med andra organisationer och aktörer.

Stora delar av förvaltningen deltar aktivt i olika EU-organ

När vi bad enheterna uppge kontaktfrekvens med olika EU-organ gällde det alla former av kontakter: formella, informella, muntliga, skriftliga etc. Vi frågade också enheterna om de under den senaste fyraårsperioden har deltagit som nationella experter eller varit stationerade i kommissionen eller andra EU-organ. Svaren framgår av tabell 4:4.

Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
------	-----	------	-----------	-------

Ja, 1-2 personer:	30	28	30	42	33
Ja, 3 eller fler personer:	17	11	19	27	7
Nej:	53	61	51	31	60

Tabell 4:4: Har enhetens anställda under den senaste fyraårsperioden deltagit som nationella experter eller varit stationerade i Europeiska kommissionen eller något annat EU-/EG-organ? (Procent)

Av tabellen kan vi utläsa att nära nog hälften av enheterna besvarar frågan jakande. Myndighetstjänstemän tycks något oftare än departementstjänstemän delta som nationella experter eller stationeras för en tid i olika EU-organ. Siffran för "EU-förvaltningarna" är som väntat högre än genomsnittet. Siffrorna för Norge är tämligen lika de svenska – fyra av tio norska enheter uppger att deras anställda åtminstone någon gång under de senaste fyra åren har deltagit som nationella experter eller haft personal stationerade i något EU-organ. Motsvarande siffra för svenska enheter är knappt fem av tio.

Ovan visade vi enheternas kontaktfrekvens med olika EU-organ. En typ av kontakter är att man deltar i möten. I tabell 4:5 redogörs för hur stor andel av olika populationer som uppger att de under det senaste året deltagit månadsvis eller oftare i olika EU-organ.

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Förberedande kommitté (Kom):	21	24	21	58	7
Verkställighetskommitté (Kom):	11	16	10	32	2
COREPER/arbetsgrupp under rådet:	16	49	7	44	0
Möte i andra EU- eller EG-organ:	13	19	11	30	3

Tabell 4:5: Andelen enheter som anger att de under det senaste året deltagit månadsvis eller oftare i respektive fora. (Procent)

Av tabellen framgår att förvaltningens deltagande i EU – i likhet med kontaktmönstren – främst inriktas mot kommissionens arbetsgrupper. Och även här deltar man i första hand i de förberedande stadierna. Enligt svaren på en följdfråga verkar deltagandet också ha ökat mest i de förberedande kommittéerna.²⁰ Departementen uppvisar generellt ett högre deltagande än myndigheterna; det gäller särskilt arbetsgrupper under rådet. Vi kan också se att ”EU-förvaltningarnas” deltagande är högre än övrigas.

Precis som för kontaktfrekvensen finns det när det gäller deltagande stor variation mellan olika sektorer. Vi har nedan listat de fem sektorer som deltar oftast i möten inom kommissionen och rådet:

	1	2	3	4	5
Förberedande kommittéer (Kom)	Jordbruk	Miljö	Näring	Arbets	Social
Verkställighetskommittéer (Kom)	Jordbruk	Näring	Social	Miljö	Utrikes/ Arbets
Ministerrådet med arbetsgrupper	Utrikes	Jordbruk	Miljö	Justitie	Näring
Andra EU/EG-organ	Miljö	Jordbruk	Arbets	Finans	Social

Tabell 4:6: De fem sektorer som deltar oftast i resp EU-organ. (Bygger på fråga 16, bilaga 3.)

De sektorer som deltar flitigast i EUs formella organisering är alltså jordbruk, miljö, näring, arbetsmarknad och (också här) social. Vid deltagande i rådet kompletteras detta med utrikes och i viss utsträckning justitie. Vi känner igen detta mönster från frågan om kontaktfrekvensen (se tabell 4:2).

En iakttagelse är dock att det vid sidan av detta ”formella” EU finns ett annat. Frågan om deltagande i ”andra EU/EG-organ” fångar in det som inte är formellt reglerade möten. Det kan vara möten i EU-myndigheter, men det kan också handla om sådant som händer inom kommissionen men som inte är knutet till specifika kommittéer. Kanske är detta en indikation på det EU som finns vid sidan av det formella, dvs ett informellt EU som på lite längre sikt kanske antyder åt vilket håll EU är på väg. Kanske skall den betydelse som detta verkar ha inom arbetsmarknad och finans ses som indikatorer på ett ökat framtida samarbete inom dessa områden.

Detta mer informella EU verkar vara betydelsefullt. För alla sektorer utom utrikes är deltagande i möten inom detta informella EU mer frekventa än möten inom ministerrådet, och för alla sektorer är deltagande i möten inom detta informella EU mer frekventa än möten inom verkställighetskommittéer. Däremot deltar majoriteten av enheterna oftare i de förberedande kommittéerna

²⁰ Se fråga 16 a, bilaga 3.

under kommissionen, men också detta är ju en del av EU som har en relativt informell karaktär.

Av tabell 4:5 framgår också att norska tjänstemän deltar mer sällan än svenska i olika arbetsgrupper under kommissionen och rådet. Endast 7 % av de norska enheterna uppger att de deltagit månadsvis eller oftare i förberedande kommittéer under kommissionen. Siffran blir betydligt högre om vi ser till andelen som deltagit åtminstone en gång (60 %). Siffrorna för verställighetskommittéer och arbetsgrupper under rådet förblir dock låga även med en sådan vidare bedömning (11 respektive 2 %).

En initiativrik förvaltning

En tredjedel (32 %) av enheterna uppger att de under det senaste året har tagit initiativ gentemot något EU-/EG-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"; tre fjärdedelar (74 %) uppger att de under det senaste året har tagit initiativ gentemot EUs organisationer för att förändra regelverket. Den som hävdar att Sverige endast deltar passivt i det europeiska samarbetet får alltså svagt stöd av denna undersökning; åtminstone håller sig förvaltningen sig själv för allt annat än passiv. Samtidigt kan konstateras att initiativbenägenheten påtagligt skiljer sig mellan olika sektorer (se tabell 4:7).

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

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. (Procent)

Enheterna inom jordbruksområdet tycks vara de mest initiativrika. Även utrikes-, miljö- och finansområdena redovisar höga siffror. Enheterna inom inrikes, arbetsmarknad och, framförallt, försvar verkar vara betydligt mer passiva vad gäller initiativtagande i EU-sammanhang.

Relativt konfliktfyllda relationer

Enheterna menar att relationerna till olika EU-/EG-organ innehåller en hel del konflikter. 17 % menar att det i stor utsträckning förekommer oenighet mellan enheten och olika EU-/EG-organ. Siffran är ungefär den samma för departement som för myndigheter, men för "EU-förvaltningarna" är siffran högre, 26 %. "EU-förvaltningarna" tycker sig också bättre känna till huruvida

den förekommer oenighet; endast 6 % har markerat "vet inte", mot 24 % för hela förvaltningen.

Siffran 17 % kan förefalla låg, men den skall jämföras med de andra aktörer som vi bett enheterna uttala sig om i denna fråga. Och som kommer att redovisas i de senare avsnitten är enheterna mer eniga med exempelvis den politiska ledningen, andra svenska statliga förvaltningar, intresseorganisationer och företag samt nordiska länder.

Även redovisningen av i vilken utsträckning enheterna anser att de får sina uppfattningar och önskemål accepterade i kommissionen (och dess arbetsgrupper) och rådet (och dess arbetsgrupper) antyder att relationerna är relativt konfliktfyllda. Ungefär 40 % menar att de endast i liten utsträckning får gehör för sina uppfattningar och önskemål. Motsvarande siffror för svenska förvaltningsorgan samt riksdag och regering ligger betydligt lägre, drygt 20 % (se avsnitt 7 och 8). Samtidigt skall sägas att andelen "vet inte"-svar är hög. Vi kan också se att såväl departementsenheter som "EU-förvaltningar" i betydligt högre utsträckning än myndigheterna anser att de får gehör för sina önskemål hos ministerrådet och dess underliggande arbetsgrupper.

Nätverk gentemot andra EU-länders förvaltningar

Utlandsresandet med anledning av EU-arbetet behöver inte innebära resor till EU-organ. En inte alltför djärv tes är att en del av detta resande företas till andra EU-länders förvaltningar. Man kan också misstänka att detta kan ha ökat till följd av EU-medlemskapet. Avslutningsvis skall här därför sägas något om förvaltningens kontakter med förvaltningar i andra EU-länder. I tabell 4:8 redovisas hur omfattande samarbetet är med motsvarande förvaltningar i andra EU-länder, exklusive de nordiska.²¹

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Omfattande:	10	16	9	17	3
Visst:	43	41	43	59	37
Obetydligt:	47	43	48	24	60

Tabell 4:8: Hur omfattande är enhetens samarbete med motsvarande förvaltningar i andra EU-länder? (Procent)

Drygt hälften av enheterna anser sig ha ett omfattande eller ett visst samarbete med motsvarande förvaltningar i andra länder. Många anger också att just detta samarbete har ökat. Departement och myndigheter redovisar likartade siffror. "EU-förvaltningarna" tycks ha ett mer utvecklat nätverk än övrig förvaltning. Vi kan notera att den norska förvaltningen inte har ett lika omfattande samarbete som den svenska.

²¹ Samarbetet med de nordiska förvaltningarna redovisas i nästa avsnitt.

Det finns också här variationer mellan sektorer. Det mest intensiva samarbetet med förvaltningar utanför Norden finns inom utrikes, kommunikations och närings. Även inom miljö finns ett relativt omfattande samarbete. Om vi ser vilka stater som enheterna inom dessa fyra sektorer modellerar sig efter kan vi dra slutsatser om med vilka samarbetet sker. Storbritannien är inom alla fyra sektorer det land som oftast anges som förebild. Inom miljöområdet är Nederländerna lika viktigt, för övriga tre kommer Nederländerna strax efter Storbritannien. Dessa två står i absolut särklass, och det är genomgående ungefär hälften av enheterna som uppger Storbritannien och en tredjedel som uppger Nederländerna (med undantag för miljö där siffran för Nederländerna är högre). Tyskland är en förekommande samarbetspartner inom några sektorer. I övrigt är det enbart Belgien som nämns av en av enheterna inom dessa fyra sektorer.

Sammanfattning

Stora delar av förvaltningen har ett relativt väl utvecklat kontaktnät gentemot EUs olika organisationer. Det är kontakter som ställer krav på resande. Nästan fyra av tio enheter – ännu fler i departementen – uppger att resandet har ökat påtagligt på senare tid. En stor del av förvaltningen deltar aktivt i olika arbetsgrupper under kommissionen och rådet. Såväl kontakter som deltagande inriktas i första hand mot kommissionen, och då främst mot arbetsgrupper med förberedande uppgifter. Departementen tycks generellt vara mer aktiva än myndigheterna. Särskilt gentemot rådet och dess arbetsgrupper har departementen mer omfattande kontakter.

Förvaltningens kontakter gentemot EU-organen är relativt aktiva. En tredjedel av alla enheter, och nästan hälften av departementsenheterna, uppger att de under det senaste året har tagit initiativ gentemot något EU-/EG-organ vad gäller förslag om nya regler och bestämmelser. Kontakterna är också relativt konfliktfyllda; en fjärdedel av "EU-förvaltningarna" uppger att det i stor utsträckning förekommer oenighet mellan enheten och olika EU-/EG-organ.

Jämfört med den norska statsförvaltningen har den svenska ett betydligt mer utvecklat EU-nätverk. Det gäller självfallet ministerrådet, men även de organisationer där det formella medlemskapet inte är lika viktigt. Förvaltningens nätverk visavi EUs organisationer varierar mellan olika sektorer. Om vi rangordnar förvaltningen med hänsyn till omfattningen på kontakter, deltagande, resdagar etc finns de mest omfattande EU-nätverken inom jordbruk och miljö, och därefter följer i tur och ordning utrikes, justitie, näring, social, arbetsmarknad, finans, inrikes, kommunikation, utbildning och försvar.

Vi ser både formella och informella inslag i kontakterna med EU. En betydelsefull del består av informella möten. För nära nog alla delar av statsförvaltningen är deltagande i möten inom detta informella EU mer frekventa än möten både inom ministerrådet och verkställighetskommittéer. Däremot deltar majoriteten oftare i de förberedande kommittéerna under kommissionen, men

också detta är ju en del av EU som har en relativt informell karaktär. Jämfört med andra aktörer är dock kontakterna gentemot EU relativt formella.

Man kan hävda att kontakterna mellan EU och den svenska statsförvaltningen är alldeles för få, och att de i alltför liten grad är anpassade till det informella EU. En diskussion om detta måste också bygga på andra typer av observationer än sådana som finns i vår enkätundersökning. Men studien visar ändå att den betydelse som statsförvaltningens enheter tillmäter EU (som framgick av föregående avsnitt) i hög grad avspeglas i deltagande och kontakter. Uppenbarligen är stora delar av statsförvaltningen mitt inne i en process där EU-nätverk håller på att etableras och utvecklas.

5. Förvaltningens nordiska nätverk

Under de senaste decenniet har villkoren för det nordiska samarbetet starkt förändrats. En viktig fråga är vilken status en etablerad region som Norden kan ha i en tid när det etableras och skapas nya regioner (Baldersheim och Ståhlberg 1997). Särskilt intressant blir det att studera vad som händer, eftersom det inom den nordiska gruppen finns tre länder som är med i EU och två som står utanför. Olsen och Sverdrup (1998) har skisserat fyra möjliga utvecklingslinjer när det gäller det nordiska samarbetet. De fokuserar konsekvenserna för det nordiska samarbetet och den nordiska gemenskapen, inte för relationen mellan enskilda nordiska länder.

En första hypotes är den om *status quo*, dvs att inget förändras. En andra är att det nordiska samarbetet gradvis töms på innehåll och *förvittrar*. En tredje är att det sker en *renässans* för den nordiska gemenskapen i och med att länderna i europa-arbetet inser hur mycket man har gemensamt. En fjärde hypotes är att det nordiska samarbetet *transformeras*, dvs att det sker grundläggande förändringar i hur man samarbetar. I den sammanställning som författarna gör pekas på att det verkar finns stöd för en kombination av hypoteserna om förvittring och transformation.

Levande nätverk mellan de nordiska länderna

Vi fokuserar i den här studien kopplingen mellan det europeiska och det nordiska. För många är de nordiska nätverken levande, också när EU-frågor avhandlas. Hälften av enheterna i statsförvaltningen har under det senaste året deltagit – åtminstone "några få gånger" – i möte i nordisk kommitté, projekt eller arbetsgrupp i samband med EU-arbetet. En knapp tiondel av enheterna deltar mer intensivt ("månadsvis eller oftare"). Departementsenheterna deltar flitigare än myndigheterna i nordiska möten, och går vi till det som vi har kallat "EU-förvaltningarna" är dessa ännu flitigare deltagare i nordiska kommittéer, projekt och arbetsgrupper.

Det tycks således vara så att intensivt arbete gentemot EU också betyder intensiva nordiska kontakter. Notera dock att vi inte frågar generellt om deltagande i kommittéer, projekt och arbetsgrupper, utan om deltagande i samband med det EU-relaterade arbetet. Det är ändå värt att notera att de enheter som är engagerade i EU inte för den skull verkar ha reducerat sitt nordiska utbyte. Möjligen

kan man se ett visst stöd för föreställningen att europeiseringen leder till en renässans för nordiskt samarbete.

Att man deltar i dessa nordiska fora är vanligare för den svenska än för den norska statsförvaltningen. Det beror sannolikt på att även bilaterala projekt och arbetsgrupper inkluderas, t ex svensk-finskt samarbete. Vad som är nordiskt i detta sammanhang är således inte självklart. När "EU-förvaltningarna" flitigt deltar i dessa nordiska grupper kan deltagandet avse olika saker. Det kan antingen vara möten mellan alla nordiska länder i sådana grupperingar där sådana länder brukar mötas (t ex nordiska rådet), men det kan å andra sidan också bestå i möten t ex mellan svensk och dansk respektive svensk och finsk förvaltning för att diskutera gemensamma hållningar gentemot EU.

Ökat mellanstatligt samarbete inom Norden

När det gäller frågor om kontaktmönster framträder en liknande bild som den som handlar om deltagande. Det är, vilket visas i tabell 5:1, relativt få enheter som har intensiva kontakter med nordiska samsamarbetsorgan. Enheterna i Regeringskansliet har liksom "EU-förvaltningarna" flitigare kontakter än förvaltningen i stort.

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Nordiska samsamarbetsorgan:	14	25	11	26	11
Förvaltningar i andra nordiska länder:	38	45	35	72	27
Internationella organisationer:	35	43	34	63	27
Förvaltningar i EU-länder utanför Norden:	26	38	21	55	12

Tabell 5:1: Andelen enheter inom olika populationer som anger att de i sitt EU-arbete har minst månadsvisa kontakter med respektive organ. (Procent)

Kontakter förekommer betydligt oftare med förvaltningar i andra nordiska länder än med nordiska samsamarbetsorgan. Nästan fyra av tio enheter har kontakter minst en gång i månaden med förvaltningar i andra nordiska länder i EU-arbetet. Kontakterna är flitigast inom utrikes- och jordbruksområdena. Tydligt är det så, att när man på nordisk bas diskuterar EU-frågor sker detta mellan förvaltningar i olika länder.

Vi har i tabellen ovan sammanställt kontaktmönstren visavi såväl nordiska organisationer och förvaltningar i nordiska länder som internationella organisationer och förvaltningar i andra länder än de nordiska. Det finns stora

skillnader mellan svensk och norsk förvaltning, i allt utom kontakterna med de nordiska organisationerna. "EU-förvaltningarna" har intensiva kontakter med förvaltningar i andra nordiska länder (vi skall nedan visa vilka), liksom med internationella organisationer och förvaltningar i EU-länder utanför Norden. Däremot är kontakterna inte så intensiva med de nordiska samarbetsorganen. För enheterna i Regeringskansliet verkar nordiska organ relativt sett vara viktigare, men också här verkar kontakterna vara flitigare med de nordiska ländernas förvaltningar och andra "EU-förvaltningar".

Annars ser vi det vanliga mönstret, att de enheter i statsförvaltningen som diskuterar EU-frågor mest på en arena, t ex visavi de nordiska organisationerna, också har tätast kontakterna med andra organisationer: andra förvaltningar och internationella organisationer. De som har betydligt mer kontakter än genomsnittet med förvaltningar i andra nordiska länder i EU-frågor är utrikes, jordbruk och miljö. De som har betydligt mer kontakter än genomsnittet med förvaltningar i andra EU-länder än de nordiska är utrikes, miljö och jordbruk.

Informellt samarbete

Kontakterna inom Norden är i hög grad informella vad gäller EU-frågor, mer informella än kontakterna gentemot olika EU-organ. Tre fjärdedelar av enheterna anger att informella kontakter är den vanligast förekommande kontaktformen, medan 40 % pekar på möten som den vanligaste formen.²² Nordiska myndigheter och organisationer ingår i ett tydligt informellt mönster, som också – vilket kommer att framgå nedan – omfattar departementens politiska ledning, andra förvaltningsmyndigheter, intresseorganisationer och företag. När det gäller dessa aktörer anses informella kontakter vara den mest betydelsefulla kontaktformen för en mycket stor del av enheterna.

Danmark och Finland viktiga samarbetspartners

De enheter som arbetar mest med EU-frågor har således oftare kontakter med förvaltningar i andra nordiska länder än med nordiska organisationer. Hur ser då samarbetet ut med motsvarande enheter i andra nordiska länder?²³ Diskussionen om förebilder gav oss en bild av vilka länder som den svenska förvaltningen har mest kontakter med. Denna bild tycks stämma väl när vi ser till hur enheterna har besvarat frågan om hur omfattande samarbetet är med motsvarande förvaltningar i andra länder (se tabell 5:2).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Norge (Sverige):	13	11	14	13	18

²² Flera enheter har angivit fler än en form som "den vanligaste" kontaktformen.

²³ Våra frågor här gäller samarbetet generellt och inte kopplat till EU, men det är möjligt att alla som svarade inte riktigt uppfattade den nyansen i frågan.

Island:	4	4	5	9	6
Danmark:	19	24	19	28	16
Finland:	18	30	16	28	8
Andra EU-länder:	10	16	8	17	3
Baltiska länder:	6	6	6	4	–

Tabell 5:2: Andelen inom olika populationer som svarat att samarbetet med motsvarande förvaltningar i respektive land är omfattande. (Procent)

Mest omfattande samarbete tycks enheterna ha med Finlands och Danmarks förvaltningar. Norge kommer efter, inte långt efter – samarbetet med Norge är exempelvis större än samarbetet med andra EU-länder än de nordiska – men ändå efter. Utav de fåtal enheter som redovisar att samarbetet har minskat med någon part, anger de flesta Norge. Medan de svenska enheterna rangordnar Norge på tredje plats som samarbetande part uppger den norska förvaltningen att den samarbetar allra mest med den svenska.

Departementsenheterna verkar samarbeta oftare med sina motsvarigheter i andra europeiska länder än med kollegorna i Norge. Så är också fallet när det gäller "EU-förvaltningarna". Ju mer EU-relaterat arbetet är, desto mindre frekvent är samarbetet med Norge. Det omvända gäller Danmark och Finland. Ser vi till förvaltningen i sin helhet samarbetar 72 % av enheterna med Danmark och 76 % med Finland, dvs de har ett visst eller ett omfattande samarbete. Motsvarande siffror för "EU-förvaltningarna" är 83 % (Dk) och 85 % (Fin).

Få konflikter inom Norden

Konfliktnivån i det nordiska utbytet verkar vara tämligen låg. Enbart 6 % av enheterna uppger att det finns oenigheter mellan de nordiska länderna inom enhetens verksamhetsområde.²⁴ Oenighet verkar vara ungefär lika ovanligt mellan nordiska länder som mellan enheter inom den svenska förvaltningen eller mellan den svenska förvaltningen och den svenska politiska ledningen.

"EU-förvaltningarna" redovisar en större grad av oenighet. 17 % menar att det i stor utsträckning finns oenigheter mellan de nordiska länderna. Framför allt är det den svenska jordbruksförvaltningen som pekar på sådana konflikter; en av tre enheter uppger här att det i stor utsträckning finns konflikter. Också inom närings- och försvarsområdena finns det ett fåtal enheter som redovisar konflikter inom Norden.

Kunskapen om vad de nordiska länderna har för uppfattningar i olika EU-frågor verkar vara tämligen god. Enheterna har exempelvis betydligt svårare att hålla reda på om det finns konflikter mellan svenska politiska partier. Enheterna redovisar också att de i mycket eller ganska hög utsträckning får sina

²⁴ 6 % av dem som vet. 4 % om också "Vet ej"-svar inkluderas.

uppfattningar och önskemål accepterade hos nordiska organ och arbetsgrupper. Dessa siffror kan jämföras med de som gäller för svenska förvaltningsmyndigheter och den politiska ledningen. Det verkar alltså vara lika lätt (eller svårt) för enheterna att påverka nordiska organisationer som att påverka andra svenska myndigheter eller den egna politiska ledningen. Det bör dock noteras att andelen "Vet inte"-svar är ganska stor, dock inte markant högre när det gäller det nordiska än när det gäller något annat alternativ.

Förändrat nordiskt samarbete

Tidigare har vi visat att enheterna, och då särskilt "EU-förvaltningarna", inte sällan tar initiativ gentemot EUs olika organisationer vad gäller förslag om nya regler och bestämmelser. En del av dessa initiativ driver enheterna tillsammans med andra länder, och då inte minst de nordiska. Hälften av enheterna anger att de ofta eller ibland har försökt att hävda enhetens uppfattning gentemot EU genom eller tillsammans med andra nordiska länder under det senaste året. Den andra hälften uppger att de inte alls har gjort detta. De länder som enheterna har gjort gemensam sak med är framför allt Finland (87 % av dem som svarade) och Danmark (78 %). Norge (30 %) och Island (12 %) ligger långt efter. De norska enheterna uppger att de oftast försöker hävda sina uppfattningar genom eller tillsammans med Sverige, men många nämner även Danmark. Finland verkar spela en mindre roll i de norska försöken att påverka EU.

Benägenheten att göra gemensam sak med de nordiska grannländerna varierar också mellan olika delar av statsförvaltningen. 62 % av departementsenheterna uppger att de under det senaste året har tagit initiativ ofta eller ibland tillsammans med andra nordiska länder, medan 26 % framhåller att de inte gjort det någon gång. Bland "EU-förvaltningarna" är motsvarande siffror 71 respektive 17 %. Precis som tidigare framhålls Finland och Danmark som de överlägset vanligaste samarbetspartnerna. Ju mer EU-kontakter enheterna har, desto mindre viktigt blir Norge.

Vi bad enheterna bedöma riktigheten i påståendet att EU-medlemskapet har försämrat det nordiska samarbetet inom enhetens verksamhetsområde. Resultaten redovisas i tabell 5:3 (där också alla "Vet ej"-svar redovisas).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Instämmer helt:	4	0	5	2	5
Instämmer delvis:	20	28	18	29	19
Tar avstånd med tvekan:	17	19	16	25	28
Tar avstånd helt:	41	31	44	33	21
Vet ej:	18	18	18	10	26

Tabell 5:3: Riktigheten i påståendet: "EU-medlemskapet har försämrat det nordiska samarbetet." (Procent)

Ser vi till hela förvaltningen instämmer en av fyra enheter i påståendet att EU-medlemskapet har försämrat det nordiska samarbetet, medan fyra av tio helt tar avstånd. När det gäller enheterna i departementen och "EU-förvaltningarna" instämmer ungefär en tredjedel. Jämfört med genomsnittet är det också färre departementsenheter och "EU-förvaltningar" som tar avstånd från påståendet om ett försämrat samarbete. Ju mer inblandad enheterna är i EU, desto mer betonar de alltså att det nordiska samarbetet har försvagats.

Som framgår av tabellen leder också inblandning i det europeiska till att enheterna lättare anser sig veta om det nordiska samarbetet har försämrats eller inte. Inom den norska förvaltningen är det relativt många (en fjärdedel) som inte anser sig veta något om detta. Bland de norska enheter som uttalar sig är det en av tre som menar att det nordiska samarbetet har försämrats. I Sverige är siffran något lägre. Man får då komma ihåg att det nordiska samarbetet för den svenska förvaltningen i allt högre grad verkar bestå i bilateralt samarbete, antingen med Danmark eller Finland. Det finns variation, men de sektorer som vi tidigare pekade ut som de mest EU-relaterade utmärker sig inte här. Det är framför allt enheter inom arbetsmarknad, miljö och inrikes som menar att samarbetet har försämrats. Svagast stöd för påståendet om ett försämrat nordiskt samarbete finns inom utbildning och social.

Sammanfattning

Samhörigheten inom Norden verkar inte ha försvagats till följd av närmandet till EU. När enheterna i statsförvaltningen uppger vilka länder de liknar sig med finns tre nordiska länder med bland de fem som anges mest frekvent; Danmark är allra viktigast. Och när enheterna hävdar uppfattningar gentemot EU hävdar många – nästan alla – att de agerar tillsammans med Finland och Danmark. När det nordiska samarbetet relaterat till EU är intensivt för svensk del, handlar det i hög grad om Finland och Danmark. Ju mer EU-relaterat arbetet är, desto mindre viktigt blir Norge.

Det nordiska samarbetet är i mycket hög grad informellt. Det finns en hög grad av enighet mellan nordiska länder inom olika verksamhetsområden, och de svenska enheterna menar också att det inte är särskilt svårt att få gehör för sina uppfattningar hos våra nordiska grannländer.

"EU-förvaltningarna" deltar betydligt oftare än övriga enheter i nordiska arbetsgrupper i samband med EU-arbetet; de har betydligt fler kontakter med nordiska organ och med nordiska förvaltningar; de samarbetar långt mer med Danmark, Finland och andra EU-länder (och använder dessa som förebilder); men de samarbetar lika mycket med Norge som resten av förvaltningen. Deras samarbete ökar med Finland och Danmark och andra EU-länder, medan det tenderar att minska med Norge. "EU-förvaltningarna" är således mycket nordiska.

För stora delar av statsförvaltningen har EU-arbetet medfört att det nordiska samarbetet har förändrats. De gemensamma nordiska organisationerna verkar

minska i betydelse som arenor för kontakter och samarbete mellan nordiska länder. Samtidigt tycks de förvaltningar som arbetar med EU-frågor ha ett omfattande utbyte med sina motsvarigheter i andra nordiska länder. Det nordiska samarbetet verkar transformeras i den meningen att det i högre grad än tidigare är mellanstatligt. EU sätter dagordningen, och det verkar ibland vara svårt att skapa utrymme för de gemensamma nordiska organen i detta nya sammanhang.

6. Nätverk mot intresseorganisationer och företag

EU påverkar inte bara relationerna mellan staten och de nordiska grannländerna. Även statens relationer till företag och intresseorganisationer påverkas. Det finns olika föreställningar om vilka konsekvenser EU får för dessa relationer (Pedersen och Pedersen 1995). Man kan tänka sig att staten blir mindre betydelsefull som kraftcentrum och att stora företag och intresseorganisationer går förbi staterna och i stället försöker hävda sina intressen direkt gentemot EUs organisationer. Om sådana "pass by"-strategier är vanliga kan vi förvänta oss minskade kontakter mellan staten och företag/intresseorganisationer.

En annan föreställning är att staterna fortfarande är huvudaktörer i det europeiska arbetet och att det därför är viktigt för företag och intresseorganisationer att på olika sätt koppla sig till staterna. "Go through"-strategier innebär att företag och intresseorganisationer agerar genom de statliga organisationerna för att påverka reglering och annan verksamhet inom EU. Om sådana strategier är vanliga kan vi förvänta oss bibehållna och kanske t o m ökande kontakter.

Mellan dessa "rena" alternativ finns det förstås en mängd varianter. Andra studier visar att företag kan arbeta parallellt på flera arenor samtidigt (Jacobsson 1987). Deras möjligheter att internt hålla samman kan vara större än andra aktörers (t ex staters), eftersom de ofta har ett mer specifikt intresse att tillvarata. Vi kan alltså förvänta oss en blandning av strategier, t ex att de agerar själva, agerar via sina intresse-/branchorganisationer (svenska och europeiska) och att de försöker få de egna intressena att också bli (den egna) statens.

Företags och intresseorganisationers deltagande i arbetsgrupper

Statsförvaltningen har i EU-frågor ett relativt flitigt utbyte med intresseorganisationer och företag. När det gäller deltagande i nationella arbetsgrupper, projektgrupper och liknande som arbetar med EU-frågor, uppger ungefär hälften av enheterna att intresseorganisationer i stor (17 %) eller i viss (31 %) utsträckning är representerade.²⁵ Företag verkar delta lite mer sällan. 27 % uppger att de deltar i stor (9 %) eller i viss (19 %) utsträckning. En

²⁵ Se fråga 15 a, bilaga 3.

tredjedel menar att intresseorganisationer inte alls deltar i den här typen av sammankomster. Motsvarande siffra för företagen är 46 %.

När det gäller den här typen av samarbete verkar departementen ha ett tätare utbyte med intresseorganisationer än vad myndigheterna har. 59 % av enheterna i departementen och 44 % av enheterna på myndighetsnivå menar att intresseorganisationer deltar i stor eller i viss utsträckning i nationella arbetsgrupper, projektgrupper och liknande som arbetar med EU-frågor. Däremot redovisar departement och myndigheter ungefär lika frekvent deltagande för företagen.

”EU-förvaltningarna” redovisar högre siffror än övriga enheter vad gäller såväl intresseorganisationer som företag. Drygt tre fjärdedelar uppger att intresseorganisationer deltar i stor eller i viss utsträckning i nationella arbetsgrupper, projektgrupper och liknande som arbetar med EU-frågor. Siffran för företagen stannar vid 40 %. Ju mer EU-relaterat arbetet är, desto oftare möter alltså statstjänstemännen företrädare för intresseorganisationer och företag i den här typen av arbetsgrupper. Ser vi till olika sektorer, verkar det i första hand vara enheter inom näring, jordbruk, arbetsmarknad och inrikes som möter intresseorganisationer och företag i dessa arbetsgrupper. Att döma av dessa siffror har EU-arbetet inte medfört att förvaltningens kontakter med svenska företag och svenska intresseorganisationer minskat. Tvärtom verkar det finnas omfattande kontakter i EU-frågor mellan staten och denna del av det svenska samhället.

I Norge uppger många enheter att de inte alls deltar i nationella fora där EU-frågor diskuteras. Enbart en dryg tredjedel har därför besvarat frågan om intresseorganisationers och företags deltagande i sådana arbetsgrupper. I Sverige har två tredjedelar besvarat frågan. Bland norska enheter som har svarat redovisar tre av tio att företag är representerade och knappt hälften att intresseorganisationer är det. Dessa siffror liknar de svenska. Givet att man arbetar i grupper där EU-frågor diskuteras tycks således mönstren vara desamma. Återigen verkar siffrorna stödja föreställningen att EU-arbete är förenat med omfattande kontakter mellan stat, företag och intresseorganisationer.

Kontakterna varierar mellan nivåer och sektorer

Att kontakterna med företag och svenska intresseorganisationer ökar ju mer relativ tid enheterna ägnar EU-frågor bekräftas när vi ser till hur enheterna besvarat frågan om hur ofta de har haft kontakter med dessa aktörer under det senaste året (se tabell 6:1). Ser vi till hela förvaltningen uppger knappt 30 % att de har haft kontakter med företag respektive intresseorganisationer minst en gång i månaden under det senaste året i samband med det EU-relaterade arbetet. ”EU-förvaltningarna” däremot redovisar betydligt högre siffror, 63 % för företag och 72 % för intresseorganisationer. Vi kan också se att förvaltningens kontakter med företag och intresseorganisationer varierar mellan förvaltningsnivåerna. Departementen har i jämförelse med myndigheterna

möjligen något färre kontakter med företag (23 mot 30 %), men de har fler kontakter med intresseorganisationer (41 mot 26 %)

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"				Norge				
Företag:	28	23	30	63				22				
Intresseorg:	29	41	26	72				20				

	Ju	UD	Fö	S	K	Fi	U	Jo	A	N	In	M
Företag:	5	12	5	21	33	29	22	61	27	47	25	29
Intresseorg:	5	35	0	23	16	32	22	63	40	40	42	25

Tabell 6:1: Andelen enheter inom olika populationer som uppger att de i sitt EU-arbete har haft kontakter minst en gång i månaden under det senaste året med svenska intresseorganisationer respektive svenska företag. (Procent)

Som synes finns det vissa skillnader mellan svensk och norsk förvaltning. Medan ungefär 30 % av de svenska enheterna uppger att de har haft kontakter minst en gång i månaden under det senaste året med intresseorganisationer och företag i samband med det EU-relaterade arbetet, stannar siffror för Norge vid 20 %.

Det finns också stora variationer mellan sektorer. Enheterna inom jordbruk och näring tycks ha flitigast kontakter med företag. Dessa båda sektorer har också täta kontakter med svenska intresseorganisationer. Här redovisar dock även inrikes och arbetsmarknad höga siffror. Enheterna inom justitie och försvar verkar ha lägst kontaktfrekvens med både företag och intresseorganisationer. Slutsatsen är att de enheter som ägnar en stor del av arbetstiden åt EU-frågor också har relativt flitiga kontakter med företag och intresseorganisationer. Undantaget är möjligen miljöförvaltningen, som redovisar siffror nära genomsnittet.

I stort får enheternas kontakter med europeiska intresseorganisationer betecknas som sparsamma. Mindre än en tiondel (9 %) uppger att de har haft sådana kontakter minst en gång i månaden och knappt hälften (44 %) några få gånger under det senaste året. Noteras kan dock att dessa kontakter – även om de är rara – är vanligare än kontakterna med exempelvis den svenska riksdagen. Det finns också variation mellan sektorer som avviker från detta mönster. Det är dock inte de sektorer som ägnar störst del av arbetstiden åt EU-frågor som har tätast kontakter med europeiska intresseorganisationer. Enheter inom utbildning och social har lika flitiga kontakter som enheter inom jordbruk och näring.

Kontakterna är huvudsakligen informella

Kontakterna mellan statsförvaltningen och intresseorganisationer/företag är huvudsakligen informella. Av de enheter som uppger att de har kontakter med företag och/eller intresseorganisationer menar så många som åtta av tio att informella kontakter är den vanligaste kontaktformen (se tabell 6:2).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Skriftliga kontakter:	10	4	12	16	27
Formella möten:	30	38	28	35	34
Hearings:	8	13	6	16	15
Informella kontakter:	80	66	84	79	66

Tabell 6:2: Vilken var den vanligaste förekommande kontaktformen mellan enheten och intresseorganisationer och företag i Sverige i samband med EU-relaterade frågor under det senaste året? (Procent av fall, flera enheter har markerat fler än ett alternativ.)

En av tio enheter har markerat "formella skriftliga kontakter", medan ungefär fyra av tio uppger att "formella möten" eller "hearings" är den vanligaste kontaktformen gentemot intresseorganisationer och företag. Departementen betonar i jämförelse med myndigheterna förekomsten av mer formaliserade möten, men menar samtidigt att utbytet med intresseorganisationer och företag mycket sällan sker via skriftliga dokument. Myndigheterna betonar i hög grad det informella; hela 84 % menar att informella kontakter är den vanligaste kontaktformen. Även "EU-förvaltningarna" redovisar en relativt hög siffra för informella kontakter.

När det gäller grad av informalitet skiljer sig Sverige från Norge. Den norska statens kontakter med intresseorganisationer och företag verkar i högre grad ske via formella möten och formella skriftliga kontakter. Siffran för skriftliga kontakter är nästan tre gånger så hög i Norge som i Sverige. Den höga graden av informalitet i de svenska nätverken gäller inte enbart relationerna till företag och intresseorganisationer utan också till andra förvaltningar och till den politiska ledningen. Vi återkommer till detta.

Konflikter mellan staten och företag/intresseorganisationer

Knappt en enhet av tio uppger att det i stor utsträckning förekommer oenighet – i samband med EU-frågor – mellan dem själva och företag/intresseorganisationer.²⁶ Sådana oenigheter redovisas främst inom miljö- och jordbruksområdena. Departementen redovisar en högre grad av oenighet än myndigheterna, 20 mot 7 %. Däremot särskiljer sig inte "EU-förvaltningarna" nämnvärt från andra enheter. Den relativt höga andel som uppger att de inte känner till om det finns

²⁶ Siffran gäller de enheter som valt att ge en inriktning på sitt svar. Borträknade är de 78 enheter (24 %) som har markerat alternativet "Vet inte" (se fråga 22 d, bilaga 3).

någon oenighet (24 %) kan naturligtvis spegla en genuin okunnighet i frågan, men den kan också spegla en ovilja att redovisa konflikter. Att "EU-förvaltningarna" redovisar avsevärt färre "Vet inte"-svar (4 stycken, eller 9 %) indikerar att svaren ändå kan ses som relativt tillförlitliga. (De borde ju veta bättre än andra om det förekommer EU-relaterade konflikter).

Ett annan indikation på oenighet är i vilken utsträckning enheterna uppfattar att de får sina önskemål och uppfattningar accepterade hos företag och intresseorganisationer. Vad gäller företag redovisar 61 % av de enheter som anser sig veta något om detta att de i (ganska eller mycket) stor utsträckning får sådan acceptans.²⁷ Motsvarande siffra för intresseorganisationer är 63 %. Detta är relativt låga siffror. En något större andel (75-80 %) menar att de får sina önskemål och uppfattningar accepterade hos andra nationella aktörer såsom riksdagen, regeringen och andra svenska förvaltningsorgan. Dock skall framhållas att andelen "Vet ej"-svar här är mycket hög (54 % för intresseorganisationer och 64 % för företag). Återigen kan detta spegla en ovilja att redovisa oenighet, men man kan också tänka sig att många enheter har markerat "Vet ej" på grund av att de endast har ett begränsat utbyte med intresseorganisationer och företag.

Uppfattningen om i vilken utsträckning enheterna får gehör för sina uppfattningar varierar mellan förvaltningsnivåer. Departementen redovisar en högre acceptans än myndigheterna, både vad gäller intresseorganisationer (70 mot 61 %) och företag (74 och 58 %). Vi kan också se att "EU-förvaltningarna" verkar ha något lättare att få gehör för sina uppfattningar hos intresseorganisationer än hos företag. 74 % redovisar att de i stor utsträckning får gehör för sina uppfattningar hos intresseorganisationerna, medan siffran stannar på 63 % för företagen.

Sammantaget kan man nog inte – trots det täta informella utbytet – säga att det framträder en helt harmonisk bild vad gäller relationen mellan å ena sidan statsförvaltningen och å andra sidan intresseorganisationer och företag. Också här finns det konflikter.

Den nya samordningen – skapandet av svenska linjer

Statsförvaltningen har ökat sina ambitioner att tillsammans med företag och intresseorganisationer komma överens om vad Sverige skall tycka och hur Sverige skall agera i EU-sammanhang. Det finns också en tämligen utbredd uppfattning i statsförvaltningen om att samordningen mellan staten och företag/ intresseorganisationer har ökat. Nästan hälften av de enheter som anser sig veta något om detta menar det (se tabell 6:3).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"
Instämmer:	47	53	45	65

²⁷ Se fråga 23, bilaga 3.

Tar avstånd: 53 47 55 35

Tabell 6:3: Riktigheten i påståendet: "EU-arbetet har ökat samordningen mellan enheten och intresseorganisationer/företag?" (Procent)

Som synes redovisar departement och myndigheter likartade siffror. Samordningen tycks ha ökat mer inom de mest EU-intensiva områdena; två tredjedelar av "EU-förvaltningarna" redovisar att EU-arbetet har medfört ökad samordning mellan enheten och intresseorganisationer/företag. Siffrorna stöder hypotesen att EU-medlemskapet skapar en ökad efterfrågan på samarbete inom det svenska samhället. Logiken i argumentationen är att det europeiska samarbetet skapar ökad efterfrågan på svenska ståndpunkter och att produktionen av dessa nödvändiggör ett ökat samarbete mellan stat och olika organisationer i samhället.

Det intryck som ges ovan förstärks av att så många som 63 % av enheterna instämmer i ett annat påstående, om att det har blivit vanligare att man utformar gemensamma svenska linjer i EU-sammanhang (se tabell 8:2 nedan). Bland "EU-förvaltningarna" instämmer 76 %, och bland departementsenheterna hela 82 %. Uppenbarligen är det vanligt att man försöker hitta svenska linjer i samband med EU-arbetet, och detta ofta sker i samarbete med företag och intresseorganisationer.

"Pass-by"-strategier för företag och intresseorganisationer

Vi har ställt en fråga som siktar på att utröna i vilken grad det förekommer kontakter mellan å ena sidan företag och intresseorganisationer och å andra sidan EUs organisationer. I tabell 6:4 visas hur ofta statstjänstemännen uppfattar att företag och intresseorganisationer försöker få gehör för sina uppfattningar genom direkta kontakter med EUs organisationer.

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Ofta:	17	25	15	34	6
Ibland:	22	21	23	32	14
Sällan:	9	7	9	9	17
Aldrig:	13	12	13	2	25
Vet inte:	39	35	40	23	39

Tabell 6:4: Hur ofta försöker intresseorganisationer och företag inom enhetens verksamhetsområde att få gehör för sina uppfattningar i EU-frågor genom direkt kontakter med olika EU-/EG-organ? (Procent)

Svaren måste här tolkas med stor försiktighet, eftersom det kan vara vanskligt att uttala sig om andras handlingar. Vi har av den anledning också valt att redovisa andelen "Vet inte"-svar. Och inte oväntat är den andelen hög. Svaren

indikerar i alla fall att företag och intresseorganisationer i en betydande omfattning använder sig av "pass by"-strategier. Fyra av tio enheter menar att företag och intresseorganisationer ofta eller ibland försöker att få gehör för sina uppfattningar genom direkta kontakter med EUs organisationer. Endast 13 % uppger att så aldrig sker.

Departementsenheterna redovisar något mer av "pass by"-strategier än myndigheterna. Och bland "EU-förvaltningarna" 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. Ytterst få enheter bland "EU-förvaltningarna" har markerat alternativen "sällan" eller "aldrig". Ser vi till olika sektorer är det också de områden som vi i tidigare avsnitt kunnat urskilja som de mest EU-relaterade – jordbruk, näring och miljö – som redovisar mest av "pass by"-strategier. Tabell 6:4 visar även att det är en betydligt mindre andel av de norska än de svenska enheterna som uppfattar att företag och intresseorganisationer försöker få gehör för sina uppfattningar genom direkta kontakter med EUs olika organisationer. Sammantaget indikerar svaren att ju mer EU-relaterat ett verksamhetsområde är, desto vanligare är det att företag och intresseorganisationer inom området använder sig av "pass by"-strategier. Men som vi sett betyder detta inte att enheterna avstår från att samtidigt använda sig av "go through"-strategin.

Sammanfattning

Företag och intresseorganisationer försöker i hög utsträckning att få gehör för sina uppfattningar hos olika EU-organ genom direkta kontakter; de går ofta vid sidan av staten för att tillvarata sina intressen. Det betyder inte att de inte också agerar genom staten. Det finns tvärtom mycket omfattande kontakter mellan statliga enheter och företag/intresseorganisationer när det gäller EU-frågor. Inom de områden där EUs reglering är betydelsefull agerar företag och intresseorganisationer både via staten ("go through"-strategier) och vid sidan om staten ("pass by"-strategier).

Kontakterna mellan stat och företag/intresseorganisationer förekommer framför allt inom vissa sektorer. Noteras bör att det är ungefär samma områden där de statliga myndigheterna också har flitiga kontakter med EUs organisationer. Täta kontakter med EU tycks för statsförvaltningen vara förenat med att man också har täta kontakter med det omgivande svenska samhället. Kontakterna med företag och intresseorganisationer är i hög grad informella, och de tycks rymma en hel del konflikter. EU-arbetet har ökat samordningen mellan stat och företag/intresseorganisationer.

7. Nätverk mot politiker

Vi har nu diskuterat nätverken gentemot EUs organisationer, gentemot andra nordiska länder och gentemot företag och intresseorganisationer. Vi går nu över till att diskutera hur EU påverkar relationerna inom den svenska staten. Vad betyder EU för organiseringen och styrningen inom den svenska förvaltningen? Hur påverkas relationerna mellan olika förvaltningar? Vad betyder EU för relationerna mellan byråkrati och politik? Den sistnämnda frågan diskuterar vi i detta avsnitt, och den för oss rätt in i diskussionen om den svenska förvaltningsmodellen.

Den svenska förvaltningsmodellen står för ett system med små politikskapande departement och relativt stora och autonoma verkställande myndigheter. Modellen bygger på en tanke att det går att skilja politiska frågor (som kan skötas i departementen) från administrativa frågor (som kan skötas av självständiga ämbetsverk). Regeringen som kollektiv skall styra ämbetsverken, inte enskilda ministrar. Dock får inte ens regeringen som kollektiv styra ämbetsverken när det gäller frågor om myndighetsutövning och lagtillämpning. Frågan om informella kontakter mellan departement och verk är inte lika känslig i dag som tidigare, men någon slags gräns för det informella tycks tudelningen förutsätta (för en utförlig diskussion om synen på informella kontakter se RRV 1996:50 kap 8).

Inte minst de ökade behoven av samordning aktualiserar diskussionen om den svenska förvaltningsmodellens ändamålsenlighet. Det tycks finnas en tämligen samstämmig uppfattning om att EU-medlemskapet ställer ökade krav på ett nationellt samordnat agerande (jfr diskussionen i föregående avsnitt). Sverige deltar nu i ett system där man förutsätts både avge och kämpa för nationella ståndpunkter i en rad frågor som man tidigare kanske inte har funderat särskilt mycket kring.

I skapandet av dessa ståndpunkter anses det betydelsefullt att olika aktörer både inom och utom staten bereds tillfälle att lämna synpunkter. Samordning krävs också i senare skeden av EUs beslutsprocess när de nationella ståndpunkterna förhandlas och omformas. Utan samordning riskerar de svenska representanterna att föra fram motstridiga budskap, vilket kan minska Sveriges möjligheter att påverka. EU-arbetet gör det nödvändigt för den svenska staten (åtminstone) att kunna tala med *en* röst.

En föreställning är att dessa ökade samordningskrav går att möta inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen (se t ex SOU 1993:80; Ds 1993:44; Ds 1995:21; Statskontoret 1996:7). Vad som krävs är att politikerna blir tydligare vad gäller mål och prioriteringar samt att de agerar med bättre framförhållning. Det praktiska samordningsförfarandet kan sedan lösas genom olika administrativa åtgärder, exempelvis genom fler samordningsgrupper och skarpare styrdokument. EU-medlemskapet förväntas medföra mer formella styr signaler mellan politiker och tjänstemän.

Andra ifrågasätter idén att politiker på förhand alltid har färdiga idéer om vad de vill, och att de kan och vill precisera dessa viljor för tjänstemännen (se t ex Jacobsson 1997; Sundström 1999). I stället menar de att sådana viljor skapas underhand i processer och i möten med andra aktörer. De som deltar i sådana processer binder gradvis upp sig själva och den svenska förvaltningen till vissa ståndpunkter, vilket bl a nödvändiggör en fortlöpande förankring och kontinuerliga diskussioner om vad man vill och vad som skall prioriteras. EU-medlemskapet förväntas med detta synsätt innebära tätare och mer informella kontakter mellan politiker och tjänstemän.

Omfattande kontakter i EU-arbetet

En viktig fråga i diskussionen om EU och den svenska förvaltningsmodellen är således hur kontaktmönstren mellan politiker och tjänstemän påverkas. En första iakttagelse är att kontakterna är relativt omfattande mellan förvaltningen och den politiska ledningen. Av samtliga enheter uppger 37 % att de har kontakter månadsvis eller oftare med regeringen/departementens politiska ledning i samband med det EU-relaterade arbetet (se tabell 7:1). Av alla de nationella aktörer vi bitt enheterna uppskatta sin kontaktfrekvens med, tillhör regeringen/den politiska ledningen de som givits allra högst siffror.²⁸

Även i jämförelse med Norge är siffrorna höga. Där uppger endast 20 % av enheterna att de har haft minst månadsvisa kontakter med regeringen/departementens politiska ledning i samband med det EU-relaterade arbetet. Nästen hälften menar att de inte har haft några sådana kontakter alls. I Sverige är den siffran betydligt lägre, 26 %.

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Dagligen:	7	22	3	20	4
Veckovis:	15	39	9	31	6
Månadsvis:	15	24	13	7	10
Några få gånger:	37	14	43	35	33
Aldrig:	26	1	32	7	47

²⁸ Se fråga 17, bilaga 3.

Tabell 7:1: Ungefär hur ofta har enhetens anställda under det senaste året haft kontakt med regeringen/departementens politiska ledning i samband med det EU-relaterade arbetet? (Procent)

Som väntat finns det stora skillnader mellan departement och myndigheter. De förra har ett betydligt tätare samspel med den politiska ledningen. Sex av tio uppger att de har kontakter med politikerna minst en gång i veckan, när det gäller EU-arbetet. Kontakter mellan departementstjänstemän och politisk ledning tillhör således vardagen. Detta kan jämföras med myndigheterna där så många som tre fjärdedelar uppger att de inte har haft kontakter med den politiska ledningen mer än några få gånger eller inte alls under det senaste året.

Myndigheterna har dock sannolikt mer frekventa kontakter än vad som framgår av siffrorna ovan. Vi har i de flesta fall ställt enkäterna till enheterna närmast under verksledningen.²⁹ Även om kontakterna mellan departement och myndigheter i allt högre grad äger rum på annat än ledningsnivå (RRV 1996:50 kap 8; Hwang 1999), står myndighetsledningarna i betydande utsträckning för kontakterna gentemot departementen. Undersökningens design gör därför att vi sannolikt missar en betydande del av kontakterna mellan dessa myndigheter och den politiska ledningen.³⁰

"EU-förvaltningarna" tycks ha betydligt tätare kontakter med regeringen/den politiska ledningen än förvaltningen i stort. Över hälften uppger att de har minst veckovisa kontakter, och endast 7 % menar att de aldrig har sådana kontakter. Ju mer tid som ägnas åt EU-frågor, desto mer frekventa verkar kontakterna vara med den politiska ledningen. Det gäller särskilt för de "EU-förvaltningar" som finns i departementen. Bland sådana är det 16 av 17 (94 %) som har minst veckovisa kontakter med den politiska ledningen i samband med EU-arbetet. Bland myndigheterna är det 7 av 29 (24 %).

Även om EU-arbetet delvis verkar betyda att kontakterna mellan departement och verk ökar, tycks den formella organiseringen fortfarande vara betydelsefull. En tolkning av det ovan sagda är att förvaltningsmodellen verkar vara relativt intakt, eftersom myndigheterna i långt högre grad än departementsenheterna agerar utan inblandning från politikerna. En annan tolkning är att organiseringen leder till att frågor inom många områden av förvaltningen växer fram över gränser i ett EU-sammanhang, utan att politiker alls har särskilt stor insyn.

Regeringen och departementens politiska ledning har betydligt tätare kontakter med tjänstemännen inom vissa sektorer än inom andra. Nedan i tabell 7:2 redovisas andelen enheter inom olika sektorer som uppger att de under det

²⁹ Se diskussionen i avsnitt 2 om urvalet.

³⁰ Jämför vi svaren visar det sig också att "hela" myndigheter har mer intensiva kontakter med den politiska ledningen än vad myndighetsenheter har – 37 mot 17 %. En betydligt större andel myndighetsenheter än "hela" myndigheter uppger att det inte är aktuellt med kontakter med regeringen/den politiska ledningen i samband med EU-arbetet, 46 mot 23 %.

senaste året har haft kontakter minst en gång i månaden med regeringen/departementens politiska ledning.

Alla	UD	Jo	In	Ju	M	U	S	N	A	K	Fö	Fi
37	65	57	54	50	50	41	34	31	31	26	21	11

Tabell 7:2: Andelen enheter inom olika sektorer som uppger att de under det senaste året har haft minst månadsvisa kontakter med regeringen/departementets politiska ledning. (Procent)

Minst hälften av enheterna inom utrikes, jordbruk, inrikes, justitie och miljö uppger att de har haft kontakter med regeringen/departementens politiska ledning en gång i månaden eller oftare under det senaste året i samband med EU-arbetet. Inom kommunikation och försvar är kontakterna betydligt mer sparsamma. Lägst siffra redovisar enheterna inom finansområdet – endast en av tio uppger att de har haft kontakter minst en gång i månaden med regeringen/departementens politiska ledning i samband med det EU-arbetet.

Täta kontakter också på tjänstemannanivå

I det här sammanhanget kan det också vara intressant att undersöka relationerna mellan departementsenheter och myndighetsenheter i EU-arbetet.

Departementsenheterna utgör ju ett regeringens kansli, och här är tjänstemännen direkt underställda den politiska ledningen. De antas ofta vara särskilt lojala mot politikerna. Vad någon i en departementsenhet säger kan tolkas som uttryck för vad regeringen anser, och kontakter mellan myndighetsenheter och departementsenheter kan på samma sätt ses som en kontakt mellan förvaltning och politik.

Det förekommer mycket omfattande kontakter mellan departement och myndigheter på tjänstemannanivå. Så många som 87 % av departementsenheterna uppger att de under det senaste året har haft kontakter minst en gång i månaden med statliga myndigheter i samband med det EU-relaterade arbetet. Av dessa uppger en tredjedel veckovisa och en fjärdedel dagliga kontakter. Jämfört med övriga organ och aktörer som departementsenheterna redovisar sin kontaktfrekvens med, är dessa siffror höga.³¹

Myndighetsenheterna uppger att de har omfattande kontakter med departementen i samband med EU-arbetet. En tredjedel uppger att de har kontakter minst en gång i månaden med tjänstemän i fackdepartementen. Däremot framhåller så gott som samtliga myndighetsenheter att de under det senaste året aldrig eller endast några få gånger har haft kontakt med mer uttalade samordningsorgan i Regeringskansliet, dvs EU-sekretariatet, Finansdepartementets budgetavdelning och Statsrådsberedningen.

³¹ Se fråga 17, bilaga 3.

Huvudsakligen informellt utbyte

Enheternas kontakter med regeringen/departementens politiska ledning är i betydande utsträckning informella. Drygt tre fjärdedelar av samtliga enheter uppger informella kontakter som den vanligaste förekommande formen för dessa kontakter. Knappt en tredjedel uppger formella möten och endast en av tio formella skriftliga kontakter. Skillnaden mellan departement och myndigheter är små; det är inte så att myndigheterna förlitar sig mer på formella kontakter än departementen.

Det sistnämnda är intressant. Det är färre enheter på myndighetsnivå än på departementsnivå som har frekventa (minst månadsvisa) EU-kontakter med regeringen/departementets politiska ledning (25 respektive 84 %). Men bland de enheter som har frekventa kontakter är andelen som uppger informella kontakter som den vanligaste kontaktformen lika stor bland myndigheterna som bland departementen. En tolkning är här att EU-relaterade frågor, helt oavsett organisatorisk inordning, tenderar att skapa ett behov av informella kontakter.

Om vi ser till den mer specifika situationen, när tjänstemän deltar i arbetsgrupper och kommittéer under kommissionen och ministerrådet, ökar graden av formalitet i kontakterna, vilket kanske också är att förvänta. Men också i dessa sammanhang förekommer en hel del informella kontakter (se tabell 7:3).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"
Ingen:	29	8	37	15
Generella:	60	78	53	73
Precisa:	28	46	21	49
Skriftliga:	23	64	24	46
Muntliga:	38	73	29	58

Tabell 7:3: Om enhetens anställda deltagit i nordiska arbetsgrupper eller i arbetsgrupper under kommissionen eller rådet, vilken typ av styr signaler ges då vanligtvis från politisk nivå? (Procent av fall).

Till att börja med kan vi se att 37 % av enheterna på myndighetsnivå uppger att de vanligtvis inte får någon styr signal alls från politisk nivå (exemplifierat med regering/statsråd) när de deltar i nämnda fora. Motsvarande siffra för enheterna i departementen är 8 %. Den höga siffran för myndigheterna beror

förmodligen på att de ofta får styrsignalerna från tjänstemännen i departementen (som de alltså kanske inte räknar till politisk nivå). Intressant är då – vilket inte framgår av tabellen ovan – att tre av tio enheter på myndighetsnivå uppger att de vanligtvis inte heller får någon styrsignal från ”överordnad förvaltningsnivå” (vilket just avser tjänstemannanivån i departementen).

När styrsignaler väl ges från politisk nivå menar drygt tre fjärdedelar av departementsenheterna att de vanligtvis är av generell och övergripande karaktär, medan färre än hälften menar att det vanligtvis är frågan om mer precisa signaler. Det är också en betydligt större andel som menar att styrsignalerna från politisk nivå vanligtvis är muntliga än som menar att de vanligtvis är skriftliga.

Bland myndigheterna menar ungefär hälften av enheterna att de politiska styrsignalerna är av mer övergripande karaktär och en femtedel att de är mer precisa. Siffrorna är ungefär desamma vad gäller styrsignaler från överordnad förvaltningsnivå, alltså från departementstjänstemännen. Även myndigheterna upplever att signalerna från politisk nivå oftast ges i muntlig form, men skriftliga signaler tycks vara nästan lika vanligt förekommande. Men ser vi till signalerna från överordnad förvaltningsnivå dominerar de muntliga signalerna över de skriftliga.

EU-arbetets dynamik och komplexitet

Kontaktfrekvensen mellan enheterna och departementens politiska ledning tycks alltså inte minska till följd av EU-medlemskapet; tvärtom verkar EU-frågorna medföra krav på ökade kontakter. Vad är det som skapar dessa kontakter? Är det den politiska ledningen som tar initiativ eller är förvaltningen drivande?

Först kan vi konstatera att många enheter menar att det inte finns tillräckligt med tid för den här typen av kontakter. Sju av tio instämmer i påståendet att strama tidsfrister gör det svårt att förelägga EU-frågor för den politiska ledningen, dvs sju av tio bland de som anser sig veta något om detta.³² Bland ”EU-förvaltningarna” – som alltså har tätare kontakter med den politiska ledningen än förvaltningen i genomsnitt – är siffran likartad (se tabell 7:4).

	Alla	Dep	Mynd	”EU-förv”
Instämmer:	70	85	64	78
Tar avstånd:	30	15	36	22

Tabell 7:4: Strama tidsfrister gör det svårt att förelägga frågor för regeringen/den politiska ledningen. (Procent)

³² Nämnas skall att andelen ”Vet ej”-svar är mycket hög bland myndigheterna, 44 %. Bland enheterna i departementen är siffran endast 4 %.

Mest anmärkningsvärt är att 85 % enheter i departementen också anser att strama tidsfrister gör det svårt att förelägga frågor för den politiska ledningen. Även enheter som organisatoriskt finns mycket nära politikerna har alltså svårt att få tid för dessa kontakter. Detta visar att EU-frågor löper längs en dagordning där det ofta kan vara svårt att hinna med att förankra frågor politiskt.

Det är också många enheter – två av tre i förvaltningen i stort – som instämmer i påståendet att strama tidsfrister i EU-arbetet gör det svårt att inhämta synpunkter från myndigheter, berörda företag och intresseorganisationer.³³ Här instämmer nästan alla "EU-förvaltningar" och 85 % av alla departementsenheter.

Vi menar att man för att förstå dessa siffror bör analysera hur EU-frågor växer fram. Det verkar som om diskussionerna inom EU ofta börjar som samtal mellan experter på "låg" nivå och sedan växer fram nerifrån. Staterna binder kontinuerligt och gradvis upp sig kring vissa ståndpunkter, och det är ofta tjänstemännen som agerar i dessa processer. När frågorna sedan når den politiska nivån har vissa lösningar redan skett. Problem och lösningar är i hög grad redan definierade, och det är sällan möjligt (åtminstone för ett litet land) att helt omdefiniera en fråga. Sådana processer är kanske inte problematiska om tjänstemännen ungefär vet eller kan ta reda på vad som är acceptabelt. Men det är också så, att det acceptabla skapas i dessa processer.

Dessa processer är också i hög grad svåra att få insyn i, både för medborgare och politiker. Nästan fyra av tio enheter instämmer i påståendet att det har blivit svårare att ta hänsyn till kraven på offentlighet och insyn i beslutsprocesserna inom deras egna verksamhetsområden (se tabell 7:5).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"
Instämmer:	38	57	32	45
Tar avstånd:	62	43	68	55

Tabell 7:5: Det har blivit svårare att ta hänsyn till kraven på offentlighet och insyn i beslutsprocesserna. (Procent)

Bland departementsenheterna instämmer nästan sex av tio. Drygt fyra av tio enheter i departementen menar också att EU-frågor är så pass komplicerade att de måste överlåtas till fackfolk och experter.³⁴ Bland "EU-förvaltningarna" instämmer mer än varannan i detta påstående.

³³ Se fråga 32 a, bilaga 3.

³⁴ Fråga 32 d, bilaga 3.

Detta är i sig anmärkningsvärda siffror, som visar att frågor om demokratisk insyn och öppenhet är problematiska. Vi menar att det är viktigt att utgå från ovan skisserade dynamik och komplexitet när relationerna mellan tjänstemän och politiker diskuteras. Politiker får ofta ta ställning till frågor som har diskuterats under lång tid och där det redan har skett en rad bindningar. De har i hög grad att acceptera det som växer fram nerifrån. Endast i begränsad utsträckning går det att genomföra förändringar i ett senare skede av beslutsprocessen.

Det omfattande informella utbytet mellan politiker och tjänstemän skall nog ses som ett uttryck för att tjänstemännen är angelägna om att förankra sina ståndpunkter hos politikerna, snarare än som försök från politikerna sida att pro-aktivt styra tjänstemännen (jfr Jacobsson 1989; Ehn & Sundström 1997). Tjänstemännen verkar vara de aktiva i utbytet. Det är tjänstemännen som mestadels tar initiativ och efterfrågar riktlinjer. Man kan kanske säga att efterfrågan på styrning från tjänstemännen verkar vara högre än utbudet av styrning från politikernas sida.

Att politikerna intar en mer passiv roll antyds när vi jämför hur enheterna har ställt sig till två olika påståenden om politikernas deltagande i EU-arbetet.³⁵ Det mer aktiva påståendet, att politikerna mer "blandar sig i" enhetens EU-relaterade arbete än övriga frågor – något som indikerar att politikerna tar egna initiativ – instämmer endast 16 % i. Det mer passiva påståendet, att EU-medlemskapet medfört att den politiska ledningen "involveras" mer direkt i enhetens arbete – något som indikerar att tjänstemännen "drar in" politikerna i EU-arbetet – instämmer nästan dubbelt så många i, 29 %.

Även när man ser till hur enheterna svarar på olika frågor om inflytande framstår tjänstemännen som drivande. Således menar hela 81 % att de i stor utsträckning har lyckats få sina uppfattningar och önskemål i olika EU-frågor accepterade hos regeringen/den politiska ledningen. En fjärdedel (och 41 % av "EU-förvaltningarna") instämmer också i påståendet att enhetens anställda, i jämförelse med politikerna, har större inflytande i EU-frågor än i andra frågor.

EU-medlemskapet leder till en ökad efterfrågan på kontakter mellan politiker och tjänstemän, och det tycks i första hand vara tjänstemännen som står för denna efterfrågan. Vi menar att detta skall förstås i ljuset av EU-frågornas dynamik och komplexitet. Tjänstemännen kan helt enkelt ha svårt att veta vad politikerna står i olika frågor som kommer upp på EUs dagordning. En tredjedel av enheterna uppger också att det är svårt att veta vad regeringen eller departementens politiska ledning vill när det gäller EU-frågor (se tabell 7:6).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Mycket svårt:	7	4	7	2	5
Ganska svårt:	25	13	28	12	18
Ganska lätt:	51	48	53	55	53

³⁵ Se fråga 32 l och m, bilaga 3.

Mycket lätt: 17 35 12 31 24

Tabell 7:6: 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? (Procent)

Samtidigt är det nästan sju av tio enheter som anser att det är lätt att avgöra vad regeringen eller departementens politiska ledning vill. Bland departements-enheterna, som vi minns har tätast kontakter med politikerna, är det ännu fler, drygt åtta av tio. Också "EU-förvaltningarna" tycks ha lättare att förstå vad politikerna vill än förvaltningen i stort. Jämför vi med Norge tycks dock svenska tjänstemän i genomsnitt ha något svårare att veta vad departementens politiska ledning vill i EU-sammanhang.

Att tjänstemännen ändå många gånger anser sig ha god kontroll på vad den politiska ledningen tycker visar sig också då enheterna uttalar sig om oenighet. Hela 96 % anser att sådan förekommer i liten utsträckning mellan den politiska ledningen och statliga förvaltningar. Bortsett från förhållandena internt, inom den egna enheten, uppges relationerna gentemot den politiska ledningen vara de minst konfliktfyllda av alla de relationer vi bett enheterna uttala sig om.³⁶

Att tjänstemännen efterfrågar tätare samspel med politikerna i EU-arbetet kan inte enbart förklaras av att de inte vet vad politikerna tycker i olika EU-frågor. Utöver att hela situationen är ny och därför kan skapa en mer allmän osäkerhet hos tjänstemännen kan den ökade efterfrågan på kontakter också förklaras av det sätt på vilket frågor växer fram och av att frågor som diskuteras i EU inte sällan är detaljerade. Plötsligt skall svenska tjänstemän avge officiella svenska ståndpunkter i en rad frågor som sedan länge varit delegerade, och som många vant sig vid att betrakta som tekniska.

Osäkerheten handlar här kanske mindre om att tjänstemännen inte vet vad politikerna vill utan främst om att det är vissa ställningstaganden som med EU blir mer formella och viktiga. Det ökar tjänstemännens behov av att förankra sig. Försöken att formalisera utbytet mellan tjänstemän och politiker kan också ha skapat osäkerhet bland tjänstemännen om vad de får göra. Gällande styrsystem går ut på att politikerna i förväg och ganska detaljerat skall ange hur tjänstemännen skall agera i EU. Detta uppmuntrar knappast tjänstemännen att agera självständigt och aktivt utan det riskerar tvärtom att skapa orealistiska förväntningar om styrsignaler hos tjänstemännen, vilket kan leda till passivitet.

Sammantaget tycks alltså förvaltningen se EU-arbetet som komplext, slutet och tidspressat, men de menar samtidigt att de ändå på något sätt får det hela att fungera. Och en viktig förklaring till detta står att finna i den höga graden av informellt utbyte med politikerna.

Riksdagen på undantag

³⁶ Se fråga 22, bilaga 3.

Tjänstemännens relationer till politiker i EU-arbetet handlar inte enbart om relationerna till departementsledningarna. Det har varnats för att folkets främsta företrädare, riksdagen, 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 Sverige blev medlem 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 & Holmerg 1990; Sjölin 1991).

Under senare år tycks dock riksdagen ha stärkt sin ställning. Inte minst via en rad olika informella arrangemang har riksdagsledamöterna givits ökade möjligheter att ta del av det arbete som pågår i Regeringskansliet och i olika utredningar (Sundström 1994; se även Sannerstedt 1992). Genom EU-medlemskapet riskerar dock riksdagen att återigen hamna på undantag; större slutenhet, ökade avstånd och tilltagande tidspress är faktorer som alla kan försvåra förankringsarbetet. Föreliggande undersökning får sägas stödja dessa farhågor (se tabell 7:7).

	EU-nämnden	Riksdagen i övrigt
Dagligen:	0	1
Veckovis:	2	2
Månadsvis:	5	7
Några få gånger:	15	27
Aldrig:	78	63

Tabell 7:7: Ungefär hur ofta har enhetens anställda under det senaste året haft kontakter med riksdagens EU-nämnd respektive riksdagen i övrigt i samband med det EU-relaterade arbetet? (Procent)

Nästan 8 av 10 enheter uppger att de inte har haft några kontakter alls under det senaste året med riksdagens EU-nämnd, som ju är riksdagens främsta organ för kontroll och styrning av den svenska EU-politiken. Denna siffra är mycket hög. Faktum är att det bara är "EES och/eller EFTA-organ" bland de 29 organ som vi bett förvaltningsenheterna uppskatta sin kontaktfrekvens med som har en högre siffra för "aldrig kontakt".³⁷ Om vi ser till enheternas kontakter med riksdagen i övrigt är siffrorna visserligen något högre, men de måste ändå betraktas som låga.

Även svaren på frågan om i vilken utsträckning riksdagen har accepterat enhetens uppfattningar och önskemål i olika EU-relaterade frågor antyder att förvaltningens samspel med riksdagen är begränsat. Sju av tio enheter har

³⁷ Se fråga 17, bilaga 3.

kryssat för svarsalternativet "Vet inte". Det kan naturligtvis bero på att frågan i sig är komplicerad. Men vi kan samtidigt konstatera att siffran är högre för riksdagen än för alla andra organ och aktörer som vi bett enheterna uttala sig om i denna fråga.³⁸

Samtidigt som förvaltningens kontakter gentemot riksdagen generellt är sparsamma visar enkätsvaren att kontaktfrekvensen skiljer sig åt mellan förvaltningsnivåer. 72 % av enheterna i departementen uppger att de åtminstone någon gång har haft kontakter med riksdagens EU-nämnd under det senaste året. Siffran är ungefär densamma vad gäller kontakter med riksdagen i övrigt. Bland myndigheterna är siffrorna däremot betydligt lägre, 8 respektive 28 %. Förvaltningens kontakter med riksdagen tycks således i betydande utsträckning gå via Regeringskansliet. Vi kan också se att "EU-förvaltningarna" har betydligt tätare kontakter med riksdagen i EU-frågor än förvaltningen i stort. Hälften uppger att de har haft kontakter med riksdagens EU-nämnd under det senaste året och drygt tre fjärdedelar att de har haft kontakter med riksdagen i övrigt. Detta förändrar dock inte den allmänna bilden av att förvaltningens kontakter med riksdagen i EU-frågor är begränsade.

I detta sammanhang kan också nämnas att förvaltningens kontaktfrekvens med de politiska partierna ungefärligen ligger i paritet med kontakterna med riksdagen. Lite fler än sju av tio enheter uppger att de inte har haft några kontakter med politiska partier i EU-frågor under det senaste året. Här är skillnaderna mellan departement och myndigheter något mindre än ovan, 51 respektive 77 %. Att förvaltningens kontakter med politiska partier är begränsade avspeglar sig också i att nära sex av tio enheter inte känner till i vilken utsträckning det förekommer oenighet i EU-frågor mellan politiska partier.

Sammanfattning

EU-medlemskapet medför ökade kontakter mellan departement och myndigheter. Dessa kontakter består inte i första hand av formella möten eller skriftliga dokument där politikerna med god framförhållning klargör för tjänstemännen vad de vill i olika EU-frågor. I stället utgörs de av informella kontakter där framför allt tjänstemännen försöker förankra idéer och ställningstaganden som växer fram allt eftersom beslutsprocessen fortskrider. Det verkar som om tjänstemännen tvingas "dra in" politikerna i olika frågor, snarare än att politikerna agerar aktivt och tar initiativ på egen hand. Detta samspel tycks också vara relativt konfliktfritt.

Vi skisserade inledningsvis i kapitlet ett ökat behov av samordning inom den svenska staten som kunde hanteras antingen med hjälp av formell pro-aktiv styrning och samordning eller med hjälp av mer informella underhandskontakter. Enligt denna undersökning präglas inte relationen mellan departement och verk av formalisering, tudelning och styrning uppifrån. I stället ser vi informalitet, underhandskontakter och förändringar som växer

³⁸ Se fråga 22, bilaga 3.

fram nerifrån. EUs dynamik och komplexitet – där inte minst korta tidsfrister ständigt gör sig gällande – skapar ökade informella kontakter mellan förvaltningsenheterna och försvarar för de politiker som vill styra via formella procedurer.

Att politik och förvaltning vävs samman gäller dock inte folkets främsta företrädare – riksdagen. Riksdagen tycks ha hamnat helt vid sidan av de nätverk som är betydelsefulla när frågor växer fram. I dessa nätverk finns tjänstemän och politiker (i regeringen). Vi har tidigare sett att där också finns tjänstemän i andra länders förvaltningar och representanter för intresseorganisationer och företag. Men där finns inte riksdagen.

8. Nätverk inom förvaltningen

I föregående avsnitt fokuserades det vertikala samspelet mellan departement och myndigheter. Också den horisontella samordningen inom förvaltningen är betydelsefull. Flera bedömare menar att kraven på samordning mellan departement och mellan myndigheter måste ställas extra högt vad gäller EU-frågor (se t ex SOU 1993:80; Ds 1993:44; Statskontoret 1996:7). Sådan samordning blir särskilt viktigt eftersom EUs indelning i olika politikområden inte överensstämmer med den svenska departementsindelningen. Den blir också viktig eftersom EU-arbetet ofta består av förhandlingar, där det gäller att kompromissa och kohandla om de nationella linjerna. I dessa situationer måste svenska representanter inom olika sektorer kunna värdera och prioritera frågor inom det egna området i förhållande till frågor inom andra områden. Utan samordning riskerar tjänstemännen att driva enskilda frågor på ett sätt som kan vara gynnsamt för den egna sektorn, men kanske inte för Sverige som helhet.

Samtidigt som förvaltningen uppmanas att samarbeta, pekar olika studier på att förvaltningen håller på att bli alltmer fragmenterad. Förvaltningspolitiska kommissionen menar exempelvis att förvaltningen är utsatt för splittrande krafter som riskerar att minska förvaltningens förmåga att se till gemensamma överordnade mål (SOU 1997:57). Bland annat pekar man på att myndigheterna tillämpar en alltmer specialiserad kunskap. Resultatstyrningen och den omfattande delegeringen av beslutsbefogenheter till myndigheterna att bestämma över den egna organisationen anses också ha ökat fokuseringen på de egna prestationerna och därmed förstärkt organisationsidentiteten inom de olika förvaltningsenheterna, till förfång för det gemensamma:

”Den samlade effekten är att det inre sammanhanget i statens verksamhet äventyras. Medvetenheten om det särpräglade i statens ansvar och uppgifter, känslan för det förpliktande i uppdraget att tjäna den demokratiska staten, riskerar att försvagas. Många iakttagelser tyder på att vi i dag har mindre av en gemensam svensk förvaltningskultur än för några decennier sedan.” (SOU 1997:57 s. 25)

Närmandet till EU kan också förväntas få splittrande effekter på förvaltningen. Vi har tidigare sett hur förvaltningarna ingår i omfattande nätverk mellan företag, intresseorganisationer, förvaltningar i andra länder etc. Förutsättningarna att vid sidan av det intrikata samspel som pågår inom dessa nätverk förankra ställningstaganden i en vidare krets, och över sektorsgränser, är kanske inte

alltid de mest gynsamma. Nätverken beskrivs också ofta som sektoriella och som ett hot mot helheten (Beckman och Johansson 1999). Det finns alltså flera anledningar att närmare undersöka de horisontella relationerna inom förvaltningen.

*Täta kontakter inom Regeringskansliet*³⁹

Till att börja med kan konstateras att kontakter mellan olika enheter inom departementen tycks vara mycket vanligt förekommande i samband med EU-arbetet. "Andra enheter inom det egna departementet" är det organ som departementsenheterna uppger att de har allra tätast kontakter med i EU-arbetet bland alla de 29 organ och aktörer vi bett dem uttala sig om. Hela 40 % redovisar att de har haft sådana kontakter *dagligen* under det senaste året. 23 % uppger veckovisa och 21 % månadsvisa kontakter.

Även mellan olika departement tycks det förekomma relativt täta kontakter i EU-arbetet. Lite drygt hälften av departementsenheterna uppger att de har haft minst veckovisa kontakter under det senaste året med något annat fackdepartement i samband med EU-arbetet. Näring, jordbruk, arbetsmarknad och miljö verkar vara de mest centrala departementen i dessa nätverk. Mer perifera tycks inrikes och försvar vara.⁴⁰

Departementsenheterna tycks ha något mer sporadiska kontakter med de enheter inom Regeringskansliet som uttalat har ansvar för samordningen, dvs EU-sekretariatet, Finansdepartementets budgetavdelning och Statsrådsberedningen. 42 % uppger att de har haft minst veckovisa kontakter med EU-sekretariatet. Motsvarande siffra för budgetavdelningen och Statsrådsberedningen är 28 respektive 20 %.

På myndighetsnivå är de horisontella kontakterna inte lika intensiva som inom Regeringskansliet. Vid en jämförelse med enheternas kontaktfrekvens gentemot andra organ och aktörer framstår ändå kontakterna myndigheter emellan som relativt täta. Således uppger 54 % av myndigheterna att de har haft kontakter med andra statliga myndigheter minst en gång i månaden under det senaste året i samband med det EU-relaterade arbetet. Av dessa uppger 20 % veckovisa och 11 % dagliga kontakter.

Kontakterna enheter emellan är huvudsakligen av det informella slaget. 64 % av samtliga enheter menar att informella kontakter är den vanligaste förekommande kontaktformen mellan enheten och andra svenska förvaltningsorgan. 12 % har markerat formella skriftliga kontakter och 20 % formella möten. Dessa siffror skiljer sig inte nämnvärt åt mellan förvaltningsnivåerna.

³⁹ En mer djuplodande diskussion om samordningen inom Regeringskansliet i samband med EU-frågor finns i Sundström 1999.

⁴⁰ Finansdepartementet, Utrikesdepartementet och Statsrådsberedningen var exkluderade ur frågan (se fråga 17 b, bilaga 3).

Sektorisering och samordning

Det förekommer således relativt täta kontakter både inom och mellan departementen i EU-arbetet. Mot den bakgrunden kan man diskutera den starka sektorisering som ofta sägs präglade Regeringskansliet och förvaltningen i stort. Det tycks som om närmandet till EU har medfört en ökad samordning mellan enheter inom förvaltningen. Kanske kan detta ses som ett sätt att komma till rätta med en önskad sektorisering. (Bland annat ombildningen av Regeringskansliet till en myndighet motiveras med att det minskar sektoriseringen). Det verkar i alla fall som om EU-arbetet har medfört ökad samordning, både inom och mellan sektorer (se tabell 8:1).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"
EU-arbetet har medfört ökad samordning mellan enheten och förvaltningar inom <u>samma</u> sektor	75	88	71	84
EU-arbetet har medfört ökad samordning mellan enheten och statliga förvaltningar inom <u>andra</u> sektorer	52	67	49	72

Tabell 8:1: Andelen enheten inom olika populationer som helt eller delvis instämmer i påståendena. (Procent)

Tre av fyra enheter – om vi ser till hela förvaltningen – instämmer i att EU-arbetet har medfört en ökad samordning mellan förvaltningar inom den egna sektorn, och mer än hälften redovisar att samordningen också har ökat i relation till andra sektorer. I båda fallen instämmer departementen i högre grad än myndigheterna. Även "EU-förvaltningarna" redovisar som synes högre siffror än förvaltningen i stort. Behoven av samordning verkar alltså öka ju mer tid som ägnas åt EU-frågor.

EU har alltså ökat samordningen framförallt inom sektorerna. Åtminstone uppger enheterna att så är fallet. På detta sätt kanske man kan säga att sektoriseringen snarast har ökat som en följd av EU-arbetet. Här finns dock variation mellan sektorerna. Den interna samordningen, inom den enskilda sektorn, verkar ha ökat mest inom miljö, jordbruk, justitie, inrikes och utrikes. De sektorer där samordningen gentemot andra sektorer har ökat mest tycks vara näring, inrikes, arbetsmarknad, jordbruk och utbildning. Förvånande är att utrikesområdet inte finns med i den senare gruppen.

Det har vidare blivit vanligare att utforma gemensamma svenska linjer inom olika verksamhetsområden. Ungefär två av tre enheter vidimerar detta. Och

bland departementsenheterna redovisar mer än åtta av tio ökade försök att skapa svenska linjer i samband med EU-arbetet (se tabell 8:2).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Instämmer:	63	82	57	76	40
Tar avstånd:	37	18	43	24	60

Tabell 8:2: Det har blivit vanligare att man utformar gemensamma svenska linjer i olika frågor inom enhetens verksamhetsområde. (Procent)

Här skulle vi kunna förvänta oss vissa skillnader i jämförelser med Norge. Skapandet av svenska linjer har ju beskrivits som en följd av att svenska tjänstemän måste kunna tala med en röst när de representerar Sverige i kommissionen och rådet. Den norska förvaltningen borde då i något mindre utsträckning känna krav att utforma gemensamma norska ståndpunkter. Undersökningen påvisar också vissa skillnader. Medan 63 % av de svenska enheterna redovisar att det har blivit vanligare att man utformar svenska linjer, är motsvarande siffra i Norge 40 %.

Sammanfattning

Det förekommer omfattande kontakter mellan enheter inom den svenska förvaltningen. Huruvida dessa är tillräckliga i någon mening är förstas omöjligt att säga utifrån denna studie. Vad som kan konstateras är i alla fall att kontakterna när det gäller EU-arbetet huvudsakligen är informella, och det gäller oavsett förvaltningsnivå. Vi kan också konstatera att EU-arbetet har lett till ökad samordning både inom sektorer och mellan sektorer. Framförallt är det den inomsektoriella samordningen som har ökat, vilket tyder på att sektoriseringen till följd av EU i alla fall inte har minskat.

9. Förvaltningens interna organisering

Inte sällan hävdas att förvaltningen genomgått omfattande förändringar vad gäller organisation och arbetssätt under de senaste årtiondena. Många menar också att förändringstakten varit särskilt hög under 90-talet (se t ex SOU 1997:57). Vår undersökning säger inte emot. Nära hälften av enheterna uppger att de har omorganiserats i stor utsträckning under de senaste fyra åren, medan endast en femtedel menar att så skett i liten utsträckning eller inte alls.⁴¹

Man kan förvänta sig att åtminstone en del av detta förändringsarbete har skett till följd av närmandet till EU. Exempelvis kan uppgifterfördelningen mellan olika förvaltningar ha förändrats för att bättre överensstämja med EUs organisering; nya "EU-tjänster" eller "EU-enheter" kan ha inrättats för att hantera det EU-relaterade arbetet; utbildningar i språk, förhandlingsteknik, EUs uppbyggnad och regelsystem m m kan ha genomförts etc. I detta avsnitt skall vi titta lite närmare på frågor som dessa.

EU som drivkraft till förändringar

Europeisering kan sägas handla om förändringar "utifrån", dvs av det europeiska samarbetet följer vissa krav som gör att förvaltningens sätt att organisera måste förändras. Men det finns också helt andra drivkrafter bakom senare års organisationsförändringar. En är regeringens egen förvaltningspolitik, dvs regeringens egna försök att förändra förvaltningen "uppifrån". Som ett tredje alternativ kan man tänka sig att förändringar sker "nerifrån", genom olika lokala initiativ från den egna verksamheten grundade i mer lokala eller sektorsvisa problem.

I enkäten ställde vi en fråga utifrån dessa tre olika förändringskrafter – förändring "utifrån", "uppifrån" och "nerifrån".⁴² Vi ville veta vilken betydelse enheterna menar att dessa tre krafter har haft på omställningar och förändringar i enhetens organisation och arbetssätt. I tabell 9:1 redovisas andelen enheter som svarar att respektive faktorer haft (mycket eller ganska) stor betydelse.

⁴¹ Frågan gällde alla förändringar, inte bara sådana som följt av EU (se fråga 9, bilaga 3).

⁴² Se fråga 31, bilaga 3.

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	"Stab"
Förvaltningspolitiken:	32	39	30	43	37
EU-medlemskapet:	45	66	39	91	33
Lokala initiativ:	43	32	46	41	29

Tabell 9:1: Andelen enheter inom olika populationer som redovisar att olika drivkrafter har haft (mycket eller ganska) stor betydelse för omställningar och förändringar i enhetens organisation och arbetssätt under de senaste fyra åren. (Procent)

Naturligtvis är detta en komplicerad fråga att besvara. Dels är de tre alternativen inte alldeles lätta att tolka, dels får man anta att de hänger samman och delvis överlappar varandra. Att anpassa sig till EU kan ju exempelvis ses som en del i förvaltningspolitiken. Trots dessa reservationer finns det utrymme för några allmänna iakttagelser. Exempelvis kan konstateras att EES-avtalet och EU-medlemskapet respektive lokala initiativ generellt tillskrivs större betydelse än regeringens förvaltningspolitik för omställningar och förändringar i enhetens organisation och arbetssätt. Departementen tenderar att lyfta fram EU, medan myndigheterna lägger något större vikt vid förändringar "nerifrån". "EU-förvaltningarna" pekar först ut EU som den överlägset viktigaste förändringskraften. Det finns dock delar av förvaltningen som pekar på betydelsen av förändringar "uppifrån". "Stabsenheterna" menar att regeringens förvaltningspolitik är den viktigaste förklaringsfaktorn till senare års förändringar i förvaltningens organisation.

Vilken tyngd de tre faktorerna tillskrivs varierar ock så mellan sektorer. Dock rangordnas förändringar "uppifrån" som den minst betydelsefulla faktorn inom det stora flertalet sektorer (se tabell 9:2). Undantagen är utbildning, försvar och inrikes. Inte heller enheterna inom finanssektorn tillskriver regeringens förvaltningspolitik särskilt stor betydelse, trots att denna politiks tillskyndare huvudsakligen finns här.

	Ju	Fö	UD	S	K	Fi	Jo	U	A	N	In	M
Förvaltningspolitiken:	28	35	33	31	16	28	35	42	25	19	48	48
EU-medlemskapet:	32	25	44	36	37	54	71	27	63	44	39	67
Lokala initiativ:	46	32	53	37	44	51	42	45	31	39	35	58

Tabell 9:2: Andelen enheter inom olika sektorer som redovisar att olika drivkrafter har haft (mycket eller ganska) stor betydelse för omställningar och förändringar i enhetens organisation och arbetssätt under de senaste fyra åren. (Procent)

Kanske är de relativa siffrorna de mest intressanta. EU-medlemskapets relativa betydelse som förändringskraft är störst inom följande sektorer: arbetsmarknad, näring, kommunikation, jordbruk och finans. Inom miljösektorn uppfattas såväl EU som den inhemska politiken gentemot förvaltningen vara viktig. Bilden här av vilka sektorer som påverkas mest av EU stämmer väl med den bild som genomgående har redovisats tidigare i rapporten.

Betydande förändringar i uppgiftsfördelning

Vad är det för organisationsförändringar som ägt rum till följd av EU-medlemskapet? En fråga gäller uppgiftsfördelningen inom staten, dels mellan olika myndigheter och sektorer, men också mellan olika förvaltningsnivåer. En anledning till att denna fråga aktualiserats är att EUs indelning i olika politikområden inte överensstämmer med den svenska departementsindelningen. En EU-fråga omfattar ofta flera departement, vilket betyder att ansvarigt departement är i behov av andra departement för att kunna utforma en svensk linje som sedan kan drivas inom EU. Ett sätt att lösa detta problem är – vilket diskuterades i föregående avsnitt – att förbättra samordningen mellan olika förvaltningar. Ett annat är att ändra uppgiftsfördelningen mellan förvaltningarna så att den bättre överensstämmer med EUs.

Omkring 40 % av enheterna redovisar att EU har medfört förändringar (i hög eller viss grad) i uppgiftsfördelningen mellan förvaltningar på samma nivå i förvaltningshierarkin (se tabell 9:3).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"
I hög grad	12	23	9	33
I viss grad	27	39	24	41
I liten/obetydlig grad	61	38	67	26

Tabell 9:3: Har EU-medlemskapet medfört förändringar i uppgiftsfördelningen horisontellt inom enhetens verksamhetsområde? (Procent)

Departementsenheterna uppger att det har skett mer omfattande förändringar än myndigheterna, 62 mot 33 %. Detta kan naturligtvis tolkas som att det har skett mer omfattande förändringar inom Regeringskansliet, alltså mellan olika departement och mellan olika departementsenheter på samma "nivå", än inom övrig förvaltning, alltså mellan olika myndigheter och mellan olika enheter inom en myndighet. Samtidigt skall uppmärksammas att frågan faktiskt inte enbart gäller den egna enheten utan enhetens verksamhetsområde. Och en rimlig gissning är att departementsenheterna har bättre översikt än myndigheterna vad gäller denna fråga. Intressant är också att "EU-förvaltningarna" redovisar långt större förändringar än förvaltningen i stort. Hela tre fjärdedelar menar att EU-medlemskapet i hög eller viss grad medfört förändringar i uppgiftsfördelningen horisontellt inom enhetens verksamhetsområde.

EU tycks även ha påverkat omfördelningen av arbetsuppgifter mellan olika förvaltningsnivåer en hel del. En tredjedel av samtliga enheter menar att uppgifter antingen har delegerats eller centraliserats till följd av EU-medlemskapet (se tabell 9:4).

	Alla	Dep	Mynd	”EU-förv”
Flera uppgifter har lyfts till den politiska nivån	11	24	8	27
Flera uppgifter har lyfts till högre administrativa nivåer	12	12	12	20
Flera uppgifter har delegerats från den politiska nivån	13	15	12	37
Flera uppgifter har delegerats från högre till lägre administrativa nivåer	14	16	13	24
Inga, eller endast obetydliga förändringar har ägt rum	66	43	69	29

Tabell 9:4: Har EU-medlemskapet medfört förändringar i uppgiftsfördelningen vertikalt inom enhetens verksamhetsområde, dvs mellan över- eller underordnade organ? Flera alternativ kan markeras. (Procent).

Även här menar departementen att det har skett mer omfattande förändringar än myndigheterna. Framför allt är departementen mer benägna att hålla med om att uppgifter har lyfts till den politiska nivån än myndigheterna. Noteras kan också, att i de fall EU-medlemskapet har medfört förändringar i uppgiftsfördelningen så verkar frågor ha lyfts och delegerats i ungefär samma utsträckning. ”EU-förvaltningarna” redovisar återigen betydligt högre siffror än förvaltningen i genomsnitt. Förändringarna har alltså varit mer omfattande inom organisationer som ägnar en stor del av den samlade arbetstiden åt EU-frågor.

Ser vi slutligen till hur de olika sektorerna skiljer sig åt vad gäller uppfattningen om EUs betydelse för förändringar i uppgiftsfördelningen är det egentligen bara jordbruks- och miljöområdena som avviker i någon större utsträckning från genomsnittet. Således är det endast 36 % av enheterna inom jordbrukssektorn och 38 % inom miljösektorn som menar att de horisontella förändringarna har varit obetydliga. Genomsnittssiffran för samtliga enheter 61 %. Vad gäller den vertikala uppgiftsfördelningen är det endast 30 % av enheterna inom jordbrukssektorn och 45 % inom miljösektorn som menar att förändringarna varit marginella. Här är genomsnittssiffran för samtliga enheter 66 %. Justitie- och utrikesområdena tycks ha påverkats allra minst av EU-medlemskapet när det gäller denna typ av förändringar.

Personalen har tillfredsställande kompetens

Med Sveriges EU-medlemskap har frågan om statstjänstemännens kompetens fått ökad uppmärksamhet. Vissa har menat att tjänstemännen måste förbättra sina språkkunskaper, förhandlingstekniker, kunskaper om EU och dess regelverk etc. Detta för att Sverige på bästa sätt skall kunna tillvarata sina intressen i EU (se SOU 1997:57). Tjänstemännen själva anser att personalen i dag har tillfredsställande kompetens för att hantera de EU-relaterade arbetsuppgifterna (se tabell 9:5).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"
I mycket stor utsträckning:	22	21	23	48
I ganska stor utsträckning:	60	69	57	52
I ganska liten utsträckning:	16	10	17	0
I mycket liten utsträckning:	2	0	3	0

Tabell 9:5: I vilken utsträckning kan personalen sägas ha tillfredsställande kompetens när det gäller hanteringen av de EU-relaterade arbetsuppgifterna? (Procent)

Det kan naturligtvis vara svårt att tolka svaren på denna fråga. Att svara "i liten utsträckning" kan ju både vara uttryck för ett dåligt sakernas tillstånd, men också för höga ambitioner. Dessutom är det kanske inte alltid att förvänta att en tjänsteman själv skall uppge att personalen inom dennes egen organisation är dåligt utbildad. Hur som helst menar hela 82 % av alla enheter att personalens kompetens i mycket eller ganska stor utsträckning är tillfredsställande. Jämförs olika sektorer är skillnaderna heller inte särskilt stora. Det är endast justitieområdet som avviker mer påtagligt; här är siffran så låg som 50 %.

Skillnaderna är också ganska små om man jämför departement och myndigheter. Departementsenheterna tycks dock vara något mer nöjda med tjänstemännens EU-kompetens. Intressant är också att tillfredsställelsen tycks öka ju mer invävd enheten är i EU. Inte någon "EU-förvaltning" tycks vara särskilt missnöjd med EU-kompetensen hos de anställda. (Ingen har markerat alternativen i ganska eller mycket liten utsträckning.)

Enheternas belåtenhet med tjänstemännens EU-kompetens kan delvis förklaras av att tjänstemännen under de senaste fyra åren genomgått olika utbildningar inom området (se tabell 9:6).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"
Språk:	71	88	65	96
Regelverk:	72	77	70	92
EUs/EU-länders org:	66	90	61	85

Förhandlingar:	36	67	28	64
Sakpolitik:	25	28	25	40

Tabell 9:6: Andelen enheter inom olika populationer som redovisar att enhetens anställda i stor eller viss utsträckning genomgått olika utbildningar under de senaste fyra åren till följd av de krav EU-arbetet ställer. (Procent)

Ser vi till förvaltningen i stort tycks EU i första hand medfört utbildningar inom områdena "språk" och "regelverk". Drygt 70 % av enheterna uppger att personalen genomgått sådan utbildning i stor eller viss utsträckning under de senaste fyra åren. Det är också inom dessa båda områden som utbildningarna uppges ha ökat mest under samma period.⁴³ Även inom området "EUs och EU-länders organisation och beslutssystem" verkar utbildningar ha genomförts i relativt stor omfattning. Mindre ansträngningar har gjorts för att öka tjänstemännens kompetens vad gäller "sakpolitik"; tre fjärdedelar av enheterna uppger att deras anställda endast i liten utsträckning eller inte alls genomgått sådana utbildningar.

Utbildningar har genomförts i större utsträckning inom departementen än inom myndigheterna. Skillnaderna är särskilt påtagliga inom områdena "förhandlingar" (67 mot 28 %) och "EUs och EU-länders organisation- och beslutssystem" (90 mot 61 %). Att departementsenheterna redovisar så pass höga siffror inom just dessa två områden kan ses som en indikation på att en relativt stor andel av departementstjänstemännen deltar aktivt i förhandlingar i EU, medan det troligen är en mindre andel av myndighetstjänstemännen som deltar aktivt i dessa aktiviteter.

Vi kan också konstatera att "EU-förvaltningarna" genomgående redovisar höga siffror vad gäller de olika utbildningsinsatserna. Men även inom dessa enheter har utbildningar inom områdena "språk" och "EUs och EU-länders organisation och beslutssystem" dominerat under de senaste fyra åren.

Var tredje enhet har nyanställt

Ett alternativ till att utbilda personalen för att hantera det EU-relaterade arbetet är att anställa ny. Ungefär var tredje enhet uppger också att de under den senaste fyraårsperioden har anställt personal för att hantera de EU-relaterade frågorna. I genomsnitt har dessa enheter anställt 5,5 personer (räknat i årsarbetskrafter) under nämnda period. Någon enhet har anställt så många som 70 personer, men det stora flertalet har dock endast anställt en eller ett par personer. Det tycks också som om departementsenheterna har varit mer benägna än myndigheterna att anställa ny personal. 55 % av departementsenheterna uppger att de har nyanställt mot 26 % av myndigheterna. "EU-förvaltningarna" redovisar en ännu högre siffra, 76%.

⁴³ Se fråga 11 a, bilaga 3.

Skillnaderna är också ganska stora om man jämför olika sektorer (se tabell 9:7). Inom försvars- och arbetsmarknadssektorerna är det endast 10 respektive 13 % av enheterna som anställt ny personal för att hantera de EU-relaterade arbetsuppgifterna under de senaste fyra åren. Inom jordbruksområdet är siffran så hög som 64 %.

Jo	N	UD	U	M	Ju	Fi	S	K	In	A	Fö
64	40	37	37	36	35	32	29	21	17	13	10

Tabell 9:7: Har enheten under de senaste fyra åren anställt personal för att hantera de EU-relaterade frågorna (räknat i årsarbetskrafter)? (Procent)

Slutligen skall nämnas att ungefär en tredjedel av samtliga enheter har inrättat särskilda underenheter eller tjänster i enheten med särskilt ansvar för EU-frågor. En femtedel av enheterna har angivit att det finns sådana enheter eller tjänster knutna till enheten. Mer än hälften har valt att varken inrätta särskilda enheter eller tjänster för att hantera EU-frågorna utan har i stället valt att integrera EU-frågorna i "linjeverksamheten".

Sammanfattning

Förvaltningens interna organisation har påverkats i ganska stor utsträckning av EU-medlemskapet. EU anses generellt vara en viktigare förändringskraft än exempelvis regeringens förvaltningspolitik. EU verkar ha påverkat uppgiftsfördelningen inom staten en hel del, både vertikalt och horisontellt. Vad gäller den vertikala fördelningen finns inget tydligt mönster, utan frågor verkar ha delegerats och centraliserats i ungefär samma utsträckning.

Tjänstemännen tycks också i relativt stor omfattning ha genomgått olika utbildningar – främst inom områdena språk och regelverk – som en följd av EU-medlemskapet. En stor majoritet av enheterna menar också att tjänstemännen i dag har tillfredsställande kompetens för att hantera de EU-relaterade arbetsuppgifterna. Konstateras kan vidare att ungefär en tredjedel av enheterna har anställt ny personal för att hantera de EU-relaterade frågorna samt att mer än hälften av enheterna har avstått från att inrätta särskilda enheter eller tjänster för att hantera EU-frågorna.

10. EU och de förvaltningspolitiska värdena

Förvaltningen förväntas värna om olika värden. I direktiven till den senaste förvaltningspolitiska kommissionen utpekar regeringen exempelvis demokratisk styrning, insyn och kontroll, rättssäkerhet, effektivitet och tillgänglighet som grundläggande krav som måste ställas på och tillgodoses av den statliga förvaltningen (dir 1995:93). Inom den statsvetenskapliga litteraturen har det talats om tre förvaltningspolitiska huvudprinciper: den lagstyrda, den folkstyrda och den marknadsstyrda förvaltningen (se t ex Söderlind & Petersson 1988; Ehn 1998).

I detta avsnitt resonerar vi kring hur EU kan tänkas påverka statstjänstemännens förhållningssätt till olika värden. Vi bad enheterna att redovisa vilken vikt de fäster vid några olika faktorer i samband med det EU-relaterade arbetet. De alternativ som gavs var följande (jfr Rothstein 1992):

- Politiska värderingar hos regering och statsråd.
- Professionalitet/yrkeskunnande.
- Synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter.
- Kostnadseffektivitet, produktivitet.
- Offentlig insyn.
- Korrekt ärendehantering, etablerad praxis.

Det första kravet handlar om lojalitet och styrbarhet. Statsförvaltningen skall i ett demokratiskt samhälle fungera som ett redskap för de folkvalda. Genom förvaltningen skall de politiska ambitionerna förverkligas; förvaltningen implementerar politiskt fattade beslut. Den skall vara lojal och ansvara inför de folkvalda. Styrning kan ske med olika medel, med olika räckvidd och med olika grader av precision, men kravet är att statsförvaltningen inte bör agera självständigt. Alternativet ”politiska värderingar hos regering och statsråd” är alltså tänkt att spegla lyhördheten för politikerna. Frågan kan vara känslig för myndigheterna som ju statsrättsligt förväntas var restriktiva i sin lyhördhet, särskilt gentemot enskilda statsråd.

Det andra kravet handlar om professionalitet och yrkeskunnande. Vi kan förstås förvänta oss att många fäster stor vikt vid detta. Vem vill agera oprofessionellt och okunnigt? Ofta betraktas kunnandet inom förvaltningen – som bland annat bygger på att tjänstemännen kontinuerligt och koncentrerat följer vissa ärenden och problem – som ett grundargument för att förvaltningen bör ges betydande

självständighet. Detta krav kan ibland komma i konflikt med kravet på lyhördhet gentemot politiker. Man kan också tänka sig att professionalitet handlar om att inom vissa av politikerna givna ramar (i form av mål och regler) utforma lösningar på ett så bra sätt som möjligt.

Det tredje kravet gäller lyhördhet gentemot andra än politiker. I förvaltningen finns en stark tradition som innebär att olika berörda parter ges möjlighet att föra fram sina synpunkter på viktigare förslag innan de beslutas. Ibland kan de också delta under själva beredningsprocessen. Alternativet "synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter" är alltså tänkt att fånga upp en form av lyhördhet för olika intressen i samhället.

Det fjärde kravet gäller produktivitet och effektivitet, dvs sådant som framställts som ett viktigt reforminnehåll under senare år. Statsförvaltningen skall hålla sig inom de finansiella ramarna och hantera ekonomiska resurser i enlighet med de av politikerna fastställda reglerna. Den skall också hushålla med resurserna och söka de mest effektiva lösningarna på olika problem. Kraven på att hushålla med resurser och finna de mest kostnadseffektiva sätten att förverkliga politiskt formulerade mål har ökat i takt med de tilltagande obalanserna i statens budget. Alternativet "kostnadseffektivitet/produktivitet" är tänkt att fånga upp genomslaget för den här typen av krav.

Det femte kravet gäller öppenhet gentemot folkvalda och medborgare. Statliga tjänstemän har generellt sett ett ansvar att bidra till en välinformerad offentlig debatt. Oavsett hur lagstyrd eller serviceinriktad en myndighet är finns ett allmänt ansvar att redovisa sitt handlande inför medborgarna. Offentlighetprincipen innebär att handlingar skall vara tillgängliga för vem som helst, såvida inte något annat uttryckligen stadgas. Principen omfattar också meddelarfriheten, dvs en rätt för envar att fritt meddela uppgifter till massmedia för offentliggörande utan att meddelarens identitet får efterforskas. Alternativet "offentlig insyn" handlar om dessa krav.

Det sjätte kravet är att förvaltningen skall agera rättssäkert, dvs med konsekvens, fasthet och förutsägbarhet. I likhet med domstolar skall förvaltningsmyndigheter undvika godtycke i sitt handlande och i stället eftersträva likabehandling och objektivitet. Lagar, förordningar och föreskrifter skall styra. Förvaltningsmyndigheterna skall följa rättsordningen och hantera sina ärenden på ett korrekt sätt. Med alternativet, som formulerats som "korrekt ärendehantering, etablerad praxis", försöker vi fånga in dessa krav.

Kravlistan kan göras längre. Kravens styrka varierar också mellan olika tidpunkter och mellan olika myndigheter beroende på verksamhetens art. Det finns en dynamik som gör att en stark betoning av ett krav lätt skapar situationer där andra krav i ett senare skede hamnar i fokus. Höga krav på effektivitet under en viss period kan exempelvis skärpa uppmärksamheten på rättssäkerhet och öppenhet under nästa. Visserligen behöver kraven inte alltid stå i konflikt, men de ställer ofta statsförvaltningen inför dilemman och svåra avvägningar. EU-medlemskapet kan förväntas påverka flera av dessa förvaltningspolitiska värden, och relationerna mellan dem.

Vilka värden ses som viktiga?

I tabell 10:1 redovisas hur stor andel inom olika populationer som anger att de fäster "mycket stor vikt" vid de olika faktorerna i EU-arbetet.

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Professionalitet:	69	70	68	93	67
Korrekthet:	48	47	49	59	50
Politik:	36	75	25	44	46
Offentlighet:	36	41	35	32	20
Klientsynpunkter:	33	33	33	52	19
Effektivitet:	29	31	29	50	16

Tabell 10:1: Vilken vikt tillskriver enheten följande faktorer i det EU-relaterade arbetet? Andelen enheter inom olika populationer som svarat "mycket stor vikt". (Procent)

Det kan vara svårt att tolka dessa siffror. Det är inte självklart hur abstrakta begrepp som offentlig insyn och professionalitet etc uppfattas av dem som besvarat enkäterna. Enheterna kan dessutom ha olika referenspunkter när de svarar. När en enhet exempelvis uppger att den fäster liten vikt vid politiska värderingar hos regering/statsråd i det EU-relaterade arbetet kan det vara ett uttryck för ett lågt politiskt intresse och att styrsignaler därför saknas. Det kan också vara ett uttryck för att politikerna inte uppfattar frågorna som viktiga i ett EU-perspektiv. Ytterligare en tolkning är att enheten helt enkelt inte bryr sig om vad den politiska ledningen vill, även om det finns explicit uttryckta viljor och riktlinjer för EU-arbetet.

Vi kan se att vissa populationer samtidigt fäster "mycket stor vikt" vid många av faktorerna. Exempelvis redovisar "EU-förvaltningarna" genomgående relativt höga siffror. Även myndigheterna redovisar, sänär som när det gäller offentlighet, genomgående lägre siffror än "EU-förvaltningarna". Dessa skillnader kan bero på att "EU-förvaltningarna" verkligen tillskriver alla värden större vikt än vad andra enheter gör, men troligare är nog att graden av invärdhet i EU i sig påverkar hur enheterna värderar de olika faktorerna. De absoluta siffror som redovisas i tabellen är därför mindre intressanta än den relativa vikt enheterna inom de olika populationerna tillskriver de olika värdena.

Vi har därför räknat fram ett värde för faktorernas relativa vikt för de olika populationerna (se tabell 10:2). Vi vill alltså se hur viktig en faktor är i relation till andra faktorer. Siffran +38 för "EU-förvaltningarnas" värdering av professionalitet är ett mått på faktorns relativa betydelse just för "EU-förvaltningarna". Att offentlighet har värdet -23 och politik -11, avspeglar dessa faktorerers relativt sett mindre betydelse för "EU-förvaltningarna".

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Professionalitet:	+27	+20	+28	+38	+31
Korrekthet:	+6	-3	+9	+4	+14
Politik:	-6	+25	-15	-11	+10
Offentlighet:	-6	-9	-5	-23	-16
Klientsynpunkter:	-9	-17	-7	-3	-17
Effektivitet:	-13	-19	-11	-5	-20

Tabell 10:2: Den relativa vikt olika populationer tillskriver olika förvaltningspolitiska värden i det EU-relaterade arbetet.⁴⁴

Ser vi först till *hela förvaltningen* uppges professionalitet vara den i särklass viktigaste faktorn. Att förvaltningen vill agera professionellt framgår också av att drygt hälften av enheterna instämmer i påståendet att de flesta EU-frågorna är så pass komplicerade att de måste överlätas till fackfolk och experter. Den näst viktigaste faktorn om vi ser till hela förvaltningens bedömning är korrekt ärendehantering. Därefter kommer faktorerna politik, offentlighet och synpunkter från brukare och klienter; dessa tre uppfattas som ungefär lika viktiga. Minst viktigt uppfattas kravet på effektivitet vara. En intressant iakttagelse, som inte framgår av tabellen ovan, är att politiska värderingar hos regering och statsråd är den av faktorerna som flest enheter tillskriver *liten vikt* i EU-arbetet

Jämför vi *departementen* med *myndigheterna* ser vi att de prioriterar de olika faktorerna likartat, sänär som på politikvärdet. Medan departementen sätter den politiska lyhördheten allra högst placerar myndigheterna detta värde allra lägst. Att lojaliteten gentemot den politiska ledningen är större bland departementstjänstemännen än bland myndighetstjänstemännen bekräftas av att myndigheterna i högre grad än departementen instämmer i påståendet att de flesta EU-frågorna är så pass komplicerade att de måste överlätas till fackfolk och experter.

I likhet med vad som gäller för alla andra siffror som redovisas i denna studie är det svårt att säga någonting bestämt om i vilken utsträckning det nu beskrivna värderingsmönstret – som alltså gäller för EU-frågor – avviker från värderingsmönstret vad gäller andra frågor. Vi tror dock att jämförelser dels med "EU-förvaltningarna", dels med den norska förvaltningen kan vara av intresse i det sammanhanget.

Politik och offentlighet är mindre viktigt för "EU-förvaltningarna" än för övriga enheter. Samtidigt betonar "EU-förvaltningarna" professionalitet och yrkeskunskap mer än andra. De rangordnar också effektivitet högre än vad man gör inom förvaltningen i stort. Den ljumma inställningen till offentlighet är

⁴⁴ Siffrorna har räknats fram genom att för respektive population beräkna medelvärdet för de sex absoluta talen. Därefter har medelvärdet dragits från siffran för respektive faktor. Exempelvis är medelvärdet för hela populationen $(69+48+36+36+33+29)/6 = 42$. Det relativa värdet för faktorn "professionalitet" är inom denna population $69-42 = 27$.

intressant. Inga andra enheter tillmäter denna faktor så liten relativ vikt. En anledning kan vara att EUs beslutsprocess, t ex inom jordbrukssektorn, är så pass komplex och svåröverskådlig att det har blivit svårare att leva upp till kraven på offentlighet och insyn. Det visar sig också att "EU-förvaltningarna" är något mer benägna än förvaltningen i sin helhet att instämma i påståendet att det har blivit svårare att ta hänsyn till kraven på offentlighet och insyn i beslutsprocesserna när det gäller EU-frågor (se tabell 7:5 ovan).

Nämnas kan också – vilket redovisades i avsnitt 7 – att mer än hälften av enheterna i departementen instämmer i påståendet att det är svårt att ta hänsyn till kraven på offentlighet och insyn, medan endast tre av tio myndigheter gör det. Detta innebär dock inte att departementsenheterna tillskriver offentlighet nämnvärt lägre vikt än vad myndigheterna gör. Kanske kan det tolkas som att enheterna i departementen i princip menar att offentlighet och insyn är viktigt, men att det i praktiken har blivit svårare att ta hänsyn till kraven. "EU-förvaltningarna" delar uppfattningen om svårigheterna att ta hänsyn till kraven i praktiken, men EU-arbetet verkar också ha förändrat deras syn på hur viktig denna faktor är.

Jämför vi slutligen med Norge finner vi att *de norska enheterna* fäster betydligt större vikt vid politiska värderingar hos regering och statsråd än de svenska. Å andra sidan betonar de svenska enheterna offentlighet och klientsynpunkter mer än de norska. Det är alltså inom områden där man brukar tala om traditionella svenska särdrag – tudelningen mellan departement och verk, offentlighetsprincipen och en utvecklad korporatism – som skillnaderna gentemot Norge är tydligast. Möjligen kan man också säga att de norska enheterna i sitt EU-arbete lägger något mindre vikt vid effektivitet än de svenska. 25 % av de svenska enheterna som hävdar att de fäster *liten vikt* vid effektivitet i EU-arbetet, medan hela 40 % av de norska hävdar samma sak.

Variation mellan sektorer

Värderingen av de olika faktorerna varierar mellan olika sektorer. I tabell 10:3 redovisas hur faktorerna viktas inom respektive sektorer. Tabellen innehåller även siffror för hela förvaltningen.

	Ju	Fö	UD	S	K	Fi	Jo
Professionalitet:	+26	+30	+11	+25	+28	+25	+41
Korrekthet:	+5	+10	+2	+9	+2	+17	+5
Politik:	+1	-5	+5	-3	-13	-11	-9
Offentlighet:	+8	-10	+2	-5	0	-14	-27
Klientsynpunkter:	-28	-14	-11	-2	-10	-14	-5
Effektivitet:	-12	-9	-11	-23	-9	-5	-5
	A	U	N	In	M	Alla	
Professionalitet:	+37	+22	+23	+7	+52	+27	

Korrekthet:	+14	+5	+10	-4	-4	+6
Politik:	-7	-4	-12	-2	-3	-6
Offentlighet:	-7	-8	-9	+3	+2	-6
Klientsynpunkter:	-13	-1	+1	+3	-25	-9
Effektivitet:	-22	-14	-12	-9	-21	-13

Tabell 10:3: Vilken vikt tillskriver enheten följande faktorer i det EU-relaterade arbetet? Andelen enheter inom olika sektorer som tillskriver nämnda faktorer mycket stor vikt i det EU-relaterade arbetet. (Absoluta och relativa siffror)

Vi skall inte tolka alla dessa siffror i detalj, utan överlämnar detta åt läsaren. Nedan lämnas endast några övergripande kommentarer kring vilka sektorer som utmärker sig. Vi jämför då respektive sektors relativa siffror med de relativa siffrorna för hela förvaltningen.

När det gäller enheterna inom *justitiesektorn* är det den låga värderingen av klientsynpunkter som avviker liksom den relativt höga vikt som redovisas för offentlighetsvärdet. Inga av dessa resultat kan väl anses förvånande. Inom *utrikesområdet* värderas politik högt medan professionalitet relativt sett ses som mindre viktigt. *Inrikesenheterna* värderar klientsynpunkter högst av alla, men lägger mindre vikt vid professionalitet och korrekt ärendehantering.

Enheterna inom *socialsektorn* har en mer skeptisk inställning än andra till effektivitetsvärdet. Enheterna inom *arbetsmarknadssektorn* rangordnar visserligen värdena i samma ordning som förvaltningen i sin helhet, men de lyfter tydligt fram professionalitet. Enheterna inom *finanssektorn* lyfter fram effektivitet något mer än genomsnittet, samtidigt som politik, offentlighet samt synpunkter från berörda parter ses som mindre viktigt jämfört med uppfattningarna hos förvaltningen i stort.

Inom *jordbruks- och miljösektorerna*, slutligen, understryks värdet av professionalitet kraftigt. Mest iögonfallande är dock den låga värderingen av offentlighet inom jordbruksområdet och den likaledes mycket låga siffran för klientsynpunkter inom miljöområdet. Förklaringen till att "EU-förvaltningarna" värderar offentlighet så pass lågt finns huvudsakligen inom jordbrukssektorn. Även effektivitet tycks vara en mindre viktig faktor för enheterna inom miljöområdet jämfört med förvaltningen i stort.

En "kulturkrock"?

Både i detta och i tidigare avsnitt har vi sett att EU-medlemskapet påverkar arbetsförhållandena i statsförvaltningen. Tidsfristerna har kortats, det har blivit svårare att ta hänsyn till kraven på offentlighet och insyn, expertkunskaper efterfrågas alltmer etc. Vi har också sett att förvaltningar som ägnar en stor del av arbetstiden åt EU-frågor värderar de förvaltningspolitiska värdena lite annorlunda än förvaltningar som ägnar en mindre del av arbetstiden åt EU-frågor.

En intressant fråga är hur förvaltningen på det hela taget upplever dessa förändringar. Sker europeiseringen successivt och smidigt eller kan den organisering och de arbetsätt som EU framtvingar sägas "krocka" med den organisering och de arbetsätt som under lång tid växt fram inom svensk statsförvaltning? För att närma oss den frågan bad vi enheterna instämma i eller ta avstånd från det ganska drastiska påståendet att EU-arbetet har medfört en "kulturkrock" mellan den svenska förvaltningskulturen och normer, spelregler och arbetsätt inom EU (se tabell 10:4).

	Alla	Dep	Mynd	"EU-förv"	Norge
Instämmer:	72	74	71	77	28
Tar avstånd:	28	26	29	23	72

Tabell 10:4: EU-arbetet har medfört en "kulturkrock" mellan den svenska förvaltningskulturen och normer, spelregler och arbetsätt inom EU. (Procent)

Trots den utmanande formuleringen instämmer hela 72 % av samtliga enheter som givit en inriktning på svaret i påståendet. Departement och myndigheter skiljer sig inte nämnvärt åt. Inte heller "EU-förvaltningarna" avviker i någon större utsträckning från genomsnittet. Däremot instämmer en betydligt lägre andel av de norska enheterna i påståendet, 28 %. Det är också en större andel norska enheter än svenska som inte anser sig veta något om detta; andelen "Vet ej"-svar är 29 respektive 16 %. Dessa siffror kan tolkas som att erfarenheter av EU-arbete medför en högre benägenhet att karakterisera mötet mellan arbetsätten inom den egna förvaltningen och EU som en "kulturkrock".

Sammanfattning

I sitt EU-arbete "rangordnar" enheterna "professionalitet" högst av alla de förvaltningspolitiska värden vi bett dem uttala sig om. Därefter kommer korrekt "ärendehantering/etablerad praxis". Värdena "politiska värderingar hos regering och statsråd", "offentlig insyn" samt "synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter" följer därefter och värderas ungefär lika. Allra sist kommer "kostnadseffektivitet/produktivitet".

Mönstret är relativt stabilt om man ser till de olika populationerna. Noteras kan dock bland annat att departement och myndigheter skiljer sig åt markant vad gäller politikvärdet; departementen "rangordnar" det allra högst och myndigheterna allra lägst. Vi kan också se att "EU-förvaltningarna" lyfter fram professionalitet och effektivitet mer än förvaltningen i stort. Samtidigt tillmäter de offentlighet betydligt mindre vikt än andra enheter.

Ser man till det allmänna värderingsmönster som framträder i denna studie kan det finnas skäl att anknyta till den diskussion som förts fram inom delar av förvaltningen och forskarvärlden att senare års förvaltningspolitik i alltför hög utsträckning varit fokuserad på de ekonomiska värdena. Den här studien

indikerar att mer traditionella värden inte har trängts undan av "ekonomismen". Det utesluter dock inte att de ekonomiska värdena kan ha vunnit terräng under senare år (jfr Lundquist 1994; Ehn 1998; SOU 1997:57). Som vi har sett betonar "EU-förvaltningarna" effektivitet och produktivitet mer än övrig förvaltning. Det verkar också som om de svenska enheterna i EU-arbetet lägger betydligt större vikt vid effektivitetsvärdet än de norska.

11. Sammanfattning och avslutande diskussion

I den här rapporten har vi redovisat resultat från en enkätundersökning som riktats till statsförvaltningen. Studien är en totalundersökning av den svenska centrala statsförvaltningen. Vi vill erinra om att ambitionen i hela projektet främst är komparativ, dvs att jämföra de danska, svenska, norska och finska statsförvaltningarna. Vi har i den här rapporten huvudsakligen redovisat siffror från den svenska enkätundersökningen, även om vissa jämförelser har gjorts med den norska statsförvaltningen. Vi skall i det här avsnittet sammanfatta en del resultat från den svenska studien.

Det finns dock anledning att kort beröra några av de metodologiska problem som finns i undersökningen (se också avsnitt 2). Ett är bristen på jämförelsedata. Vi har inga tidsserier att arbeta med utan får i den här redovisningen nöja oss med jämförelser mellan delar av förvaltningen och (i den fortsatta studien) med andra nordiska länder. En annan osäkerhetsfaktor är att vi har låtit tjänstemännen själva definiera innebörden i "det EU-relaterade arbetet". En tredje är att vi inte vet hur förvaltningen skulle ha svarat på motsvarande frågor om det "icke-EU-relaterade" arbetet. En fjärde är att vi inte har låtit några andra än tjänstemännen komma till tals; det är alltså enbart deras erfarenheter och föreställningar som studeras.

Man kan tänka sig att de som fyllt i enkäterna har tenderat att överbetona allt som har med EU att göra. Vi skulle på så sätt, genom enkäten, ha varit med om att "skapa" europeiseringen. Det går visst att föreställa sig sådana exempel, men den noggrannhet som tjänstemännen har visat när det gäller ifyllandet av enkäterna talar knappast för detta. Vi har också i stor utsträckning försökt konstruera enkäten runt "faktafrågor", dvs vem man träffar, hur ofta och på vilket sätt etc. Man kan ju för övrigt tänka sig en motsatt reaktion, dvs att enkäten ger möjligheter att säga att man minsann inte har påverkats av krav utifrån (trots att så skulle kunna vara fallet). Kanske är den risken lika stor som den att man övervärderar EUs konsekvenser.

Stora konsekvenser av EU

Stora delar av den svenska statsförvaltningen berörs av EU. Endast 36 enheter av de 381 som har besvarat enkäten, alltså färre än 10 %, uppger att de inte alls berörs av någon av EUs tre pelare. En tredjedel av dessa enheter är vad vi kallar

stabsenheter, dvs sådana som sysslar med intern administrativ verksamhet, exempelvis personal-, ekonomi-, informations-, revisions- och datafrågor.

Mer än hälften av enheterna uppger att EU har haft stora konsekvenser för deras verksamhetsområden. Bland departementsenheterna redovisar tre fjärdedelar stora konsekvenser. Fyra av tio enheter redovisar att det EU-relaterade arbetet utgör en mycket eller ganska stor del av enhetens samlade arbetstid. Jämför vi med den norska statsförvaltningen är det en hög siffra, vilket indikerar att den formella anknytningsformen till EU har betydelse.

Variation mellan sektorer

Även om en ansevärd 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. Departementen är mer berörda än myndigheterna, både vad gäller relativ arbetstid och redovisade konsekvenser. Jämför vi olika sektorer är jordbruk, miljö och näring de mest berörda, medan försvar, utbildning och inrikes är de områden som påverkats minst av EU-medlemskapet.

Enheternas EU-arbete faller framförallt inom EUs första pelare. 58 % berörs i hög utsträckning av den första pelaren. Motsvarande siffror för den andra och tredje pelaren är 8 respektive 18 %. I Norge är siffrorna lägre. Vi kan också se att ungefär en femtedel av enheterna menar att de är höggradigt berörda av de europeiska standardiseringsorganisationerna, vilket är obetydligt mer än i Norge.

I vilken grad de olika pelarna berör enheterna varierar mellan förvaltningsnivåer och mellan sektorer. Med undantag för utrikes- och säkerhetspolitiska frågor är dock skillnaderna mellan departement och verk inte anmärkningsvärt stora. "EU-förvaltningarna" – alltså de enheter som uppger att de ägnar en mycket stor del av den samlade arbetstiden åt EU-frågor – utmärker sig däremot genom att så många som 92 % anger att de är höggradigt berörda av EUs första pelare. Även siffran för den tredje pelaren är relativt hög, 37 %.

Samtidigt som undersökningen visar att förvaltningen är höggradigt berörd av EU, visar den också att statsförvaltningens internationella arbete inte enbart handlar om EU. Hälften av enheterna uppger att de i hög utsträckning också berörs av andra internationella organisationer. Noterbart är att de enheter som är mest involverade i EU också verkar vara mest involverade i annan internationell verksamhet.

Europeisering som kontinuerlig förändring

Det stora flertalet enheter menar att de under de senaste fyra åren kommit att beröras alltmer av EU. Hälften menar till och med att de är mycket mer berörda, och bland "EU-förvaltningarna" uppger hela nio av tio att de är mycket mer

berörda i dag än för fyra år sedan. "EU-förvaltningarna" håller relativt sett på att bli alltmer invävda i det europeiska.

EUs kontinuerliga påverkan på förvaltningen tar sig olika uttryck. Undersökningen visar bland annat att regelverken har påverkats undan för undan. Nära fyra av tio enheter menar att regelverket inom deras verksamhetsområde genomgick stora förändringar redan som en följd av EES-avtalen, alltså innan Sverige formellt blev medlem i EU. Enheterna menar också att regelverken har förändrats lika mycket efter som i samband med EU-inträdet.

Den typ av uppgifter som dominerar EU-arbetet är reglering, samordning/förhandling och information. Det gäller såväl departement som myndigheter. I mindre utsträckning ägnas tid åt att hantera enskilda ärenden. Reglering är viktigt både för departement och myndigheter; ungefär hälften av enheterna uppger att merparten av det EU-relaterade arbetet utgörs av reglering. Departementen tycks ägna mer tid än myndigheterna åt samordning och förhandling, medan myndigheterna jämförelsevis ägnar mer tid än åt enskilda ärenden.

EU-arbetet äger rum i omfattande nätverk

Stora delar av förvaltningen har ett relativt väl utvecklat kontaktnät gentemot EUs olika organisationer. Det är kontakter som ställer krav på resande. Nästan fyra av tio enheter – ännu fler i departementen – uppger att resandet har ökat påtagligt under senare år. Kontakter och deltagande inriktas i första hand mot kommissionen och rådet. Utbytet med EG-parlamentet, EG-domstolen samt andra EU- och EG-organ är mer begränsat.

Departementen tycks generellt sett vara mer aktiva än myndigheterna vad gäller kontakterna med EUs olika organisationer. Särskilt gentemot rådet och dess arbetsgrupper har departementen mer omfattande kontakter. Vi kan också se att "EU-förvaltningarna" – av förklarliga skäl – har mer intensiva kontakter än förvaltningen i övrigt. Jämfört med den norska statsförvaltningen har den svenska betydligt mer utvecklade EU-nätverk. Det gäller självfallet gentemot ministerrådet, men även gentemot de organisationer där det formella medlemskapet inte spelar lika stor roll och där norsk förvaltning kan tyckas ha ett intresse av att agera aktivt.

Förvaltningens nätverk visavi EUs organisationer varierar mellan olika sektorer. Om vi rangordnar förvaltningen med hänsyn till omfattningen av kontakter, deltagande, resdagar etc finns de mest omfattande EU-nätverken inom jordbruk och miljö. Därefter följer i tur och ordning utrikes, justitie, näring, social, arbetsmarknad, finans, inrikes, kommunikation, utbildning och försvar.

Vi ser både formella och informella inslag i kontakterna gentemot EU. En betydelsefull del av EU-arbetet består av informella kontakter. Undersökningen visar att den betydelse som statsförvaltningens enheter tillmäter EU i relativt hög grad avspeglas i deltagande och kontakter. Uppenbarligen är flera delar av

statsförvaltningen inne i en process där EU-nätverk håller på att etableras och utvecklas. Vi kan också se att relationerna mellan den svenska förvaltningen och EU-organen är relativt konfliktfyllda.

Transformerat nordiskt samarbete

EUs utbredning tycks inte ha försvagat samhörigheten inom Norden. När enheterna i statsförvaltningen uppger vilka länder de liknar sig med finns tre nordiska länder med bland de fem som oftast nämns. Danmark tycks vara allra viktigast. Och när statsförvaltningen hävdar uppfattningar gentemot EU tillsammans med något annat land menar många enheter – nästan alla – att de oftast gör det tillsammans med Finland eller Danmark. Även när vi frågar om hur omfattande enhetens samarbete med motsvarande förvaltningar i andra länder är lyfts Finland och Danmark fram. När det nordiska samarbetet i samband med EU-frågor är intensivt för svensk del handlar det i hög grad om ett samarbete med Finland och Danmark. Ju mer EU-relaterat arbetet är, desto mindre viktigt blir Norge.

Det nordiska samarbetet är i hög grad informellt och präglas av enighet. De svenska enheterna menar att de i regel får gehör för sina uppfattningar hos andra nordiska länder. Vi kan också se att "EU-förvaltningarna" betydligt oftare än övriga enheter deltar i nordiska arbetsgrupper (i samband med EU-arbete). De har även betydligt fler kontakter med nordiska organ och med nordiska förvaltningar och de samarbetar långt mer med Danmark, Finland och andra EU-länder (och använder dessa som förebilder). Men de samarbetar inte mer med den norska förvaltningen än andra enheter. "EU-förvaltningarnas" samarbete ökar också med Finland och Danmark och andra EU-länder, medan det tenderar att minska med Norge.

Tendensen är knappast att förvaltningen generellt sett håller på att bli avskuren från det nordiska som en följd av EU. De nordiska nätverken är fortfarande mycket betydelsefulla. Men samarbetet har förändrats. Kontakterna gentemot de gemensamma nordiska organisationerna verkar avta, åtminstone i EU-frågor. EU sätter dagordningen, och det verkar vara svårt att skapa utrymme för de gemensamma nordiska organen i detta nya sammanhang. Däremot har de förvaltningar som arbetar med EU-frågor ett omfattande utbyte med motsvarande förvaltningar i andra nordiska länder. Det nordiska samarbetet transformeras således i den meningen att det i högre grad än tidigare är bilateralt.

Relationer till företag och intresseorganisationer

Vad gäller företag och intresseorganisationer visar undersökningen att de i betydande utsträckning försöker få gehör för sina uppfattningar genom direktkontakter med olika EU-organ. Svaren måste här givetvis tolkas med stor försiktighet, men de indikerar att företag och intresseorganisationer ganska ofta går vid sidan av staten för att tillvarata sina intressen. Bland "EU-

förvaltningarna” 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 inte betyda att de inte också använder sig av ”go through”-strategier. Det finns en tämligen utbredd uppfattning i statsförvaltningen om att samordningen mellan staten och företag/intresseorganisationer har ökat. Nästan hälften av de enheter som anser sig veta något om detta menar att så är fallet. Bland ”EU-förvaltningarna” är siffran ännu högre, 65 %. Studien visar också att kontakterna mellan statsförvaltningen och företag/intresseorganisationer inte alls är ovanliga i EU-frågor. Det tycks också som om kontakterna ökar i antal ju mer relativ tid enheterna ägnar åt EU-arbete. Inom de områden där EUs reglering är betydelsefull för företag och intresseorganisationer, använder de sig såväl av ”pass by”- som ”go through”-strategier.

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. Vi kan vidare se att kontakterna med företag och intresseorganisationer i hög grad är informella.

Politik och förvaltning vävs samman

EU-medlemskapet medför ökade kontakter mellan politiker och tjänstemän. 22 % av samtliga enheter uppger att de under det senaste året har haft kontakter med regeringen eller departementens politiska ledning minst en gång i veckan i samband med det EU-relaterade arbetet. Motsvarande siffra för ”EU-förvaltningarna” är 51 %.

Dessa kontakter består inte i första hand av formella möten eller skriftliga dokument där politikerna med god framförhållning klargör för tjänstemännen vad de vill i olika EU-frågor. I stället tycks det i långa stycken vara frågan om informella kontakter där framför allt tjänstemännen försöker förankra idéer och ställningstaganden som växer fram allteftersom beslutsprocesser fortskrider. Det verkar som om tjänstemännen ”drar in” politikerna i olika frågor, snarare än att politikerna agerar aktivt och tar initiativ på egen hand.

Att politik och förvaltning på detta sätt vävs samman tycks inte gälla riksdagsledamöterna. I de nätverk som är betydelsefulla när EU-frågor behandlas finns tjänstemän och politiker i departementen. Vi har tidigare sett att där också finns tjänstemän i andra länders förvaltningar samt representanter för intresseorganisationer och företag. Men folkets främsta företrädare – riksdagen – tycks ha hamnat, om inte helt vid sidan av, så åtminstone i utkanten av dessa nätverk. Kanske är det så att EU-arbetet gör att riksdagen hamnar på undantag.

Även mellan enheter inom den svenska förvaltningen förekommer det relativt omfattande kontakter i EU-arbetet. Huruvida dessa i någon mening är tillräckliga är förstås omöjligt att avgöra utifrån denna studie. Konstateras kan i alla fall, att det är fler enheter som instämmer i än som tar avstånd från påståendet att EU-arbetet har lett till ökad samordning både inom och mellan sektorer. Särskilt den förra samordningen anses ha ökat. Vi kan också se att kontakterna huvudsakligen är informella, och det gäller alla förvaltningsnivåer.

Förvaltningens interna organisation har i ganska stor utsträckning påverkats av EU-medlemskapet. Enheterna anser att EU generellt sett är en viktigare förändringskraft än exempelvis regeringens förvaltningspolitik. Tjänstemännen har genomgått olika utbildningar – främst vad gäller språk och regelverk – till följd av EU-medlemskapet, och flertalet enheter menar att tjänstemännen i dag har tillfredsställande kompetens för att hantera de EU-relaterade arbetsuppgifterna. Ungefär en tredjedel av enheterna har också anställt ny personal för att hantera de EU-relaterade frågorna. Många, men långt ifrån alla, departement och myndigheter har också inrättat särskilda enheter och/eller tjänster för att hantera EU-frågorna.

Förebilder för förvaltningen

Varifrån hämtar statsförvaltningen inspiration och idéer i det EU-relaterade arbetet? Vissa länder framstår som särskilt viktiga förebilder för den svenska förvaltningen. Som nämnts ovan tycks de nordiska länderna vara viktiga i detta sammanhang; Danmark, Finland och Norge nämns flitigt av de enheter som uppger att de använder andra länder eller organisationer som förebilder i det EU-relaterade arbetet.

Men det är inte enbart nordiska länder som används som förebilder; även Storbritannien och Nederländerna nämns ofta. Storbritannien framstår till och med som viktigare än både Finland och Norge. Att departementsenheterna ser den nederländska förvaltningen som lika viktig som den norska vittnar om EU-frågornas betydelse inom Regeringskansliet. Norges betydelse minskar ju mer tid enheterna ägnar åt EU-arbetet.

Förändrade värdemönster

Vi har frågat enheterna om vilka förvaltningspolitiska värden som styr dem i deras EU-arbete. Först och främst betonas professionalitet och rättssäkerhet. Effektivitet betonas allra minst och däremellan hamnar värderingar hos den politiska ledningen, synpunkter från brukare och berörda parter samt offentlighet och insyn. Departement och myndigheter "rangordnar" värdena likartat med undantag för politikvärdet, som departementen "rangordnar" allra högst och myndigheterna allra lägst. "EU-förvaltningarna" betonar professionalitet betydligt mer än övrig förvaltning. Politik tillskriver de liten relativ vikt i EU-arbetet, och offentlighet ses som det minst viktiga. För departementsenheterna

framstår klientsynpunkter och – framför allt – effektivitet som (relativt sett) mindre viktigt.

Hur ser dessa invävda enheter i statsförvaltningen på mötet mellan å ena sidan den svenska förvaltningskulturen och å andra sidan normer, spelregler och arbetssätt inom EU? Hela 7 av 10 enheter instämmer i påståendet att mötet kan beskrivas som en "kulturkrock". Bland de norska enheterna är siffran betydligt lägre, 28 %. Det verkar som om erfarenheter av EU-arbete medför en högre benägenhet att karakterisera mötet mellan traditionella arbetssätt i förvaltning och arbetet i EU som en "kulturkrock".

Inställningen bland enheterna i staten är att EU har haft positiva effekter för verksamheten inom den egna sektorn. Ju mer relativ tid enheterna ägnar EU, desto mer positiva anser de att konsekvenserna har varit för det egna verksamhetsområdet. Mycket få enheter redovisar en negativ inställning, men noterbart är att också de som gör det ägnar en stor del av den samlade arbetstiden åt EU-frågor. Exempelvis finns den största andelen negativt inställda enheter inom jordbruksområdet. På det hela taget kan man säga att den skepsis till EU som finns bland svenska medborgare inte verkar delas av dem som dessa medborgares företrädare har anlitat för att förvalta staten, åtminstone inte när dessa tjänstemän uttalar sig om sitt eget verksamhetsområde.

Invävda beslutsprocesser

Med utgångspunkt i resultaten tänker vi här avslutningsvis helt kort och på ett lite mer sammanhållet sätt diskutera förutsättningarna för styrning och organisering av statsförvaltningens EU-arbete. Vi vill påminna om att våra resonemang bygger på ett teoretiskt perspektiv där resurser och viljor förändras i processerna. Oklarheten gör att man kan förutsätta att politikerna inte vet särskilt precist vad de vill och att de därför heller inte kan utforma särskilt precisa och entydiga direktiv för förvaltningen. Också vad politikerna vill och önskar skapas löpande och över tiden i beslutsprocesser som växer fram på mångtydiga sätt.

Många av de grundläggande drag som generellt sett kännetecknar komplexa beslutsprocesser återfinns också inom EU. Organiseringen sker i ett öppet system, vilket bl a betyder att frågor tenderar att växa fram och omformas i nätverk mellan många olika aktörer. Kontakterna gentemot andra aktörer finns inte enbart i ledningen utan på flera nivåer samtidigt. Vidare kan det inom en och samma organisation förekomma olika, mer eller mindre motstridiga, uppfattningar om hur frågor skall hanteras. I sådana situationer kan det vara svårt att upprätthålla formella samordnings- och förankringsprocesser; inte minst de korta tidsfristerna kan bidra till att skapa mer informella arbetssätt.

Dessa drag har fått ökad aktualitet genom närmandet till EU. Invävdheten i EU medför ett behov hos förvaltningen av både bredare och intensifierade kontakter med aktörer både inom och utanför staten. Bilden är tydlig: ju mer

relativ tid man ägnar sig åt EU-frågor desto fler aktörer har man kontakt med och desto oftare har man också kontakt med dessa. Informationsflödet tycks på detta sett ha ökat, och informationen kommer delvis från andra aktörer än tidigare.

I förvaltningens nätverk finns inte bara nationella politiker, företag och intresseorganisationer utan också politiker och tjänstemän från andra länder, tjänstemän från EUs olika organ, personer från internationella organisationer etc. Vi kan tala om tilltagande informationspluralism – i nätverken cirkulerar många olika idéer om vad som är problem, hur de bör lösas och vilka handlingsalternativ som alls är möjliga. Det här är idéer som enheterna i den svenska statsförvaltningen i hög grad påverkas av.

EU brukar beskrivas som ett system där utbyte och styrning sker på många nivåer samtidigt. Det finns inget självklart centrum som kan övervaka, kontrollera och bestämma vad som skall diskuteras. Av undersökningen framgår också att EU-frågor inte hanteras som utrikespolitiska frågor tidigare ofta har hanterats, dvs via Utrikesdepartementet. I stället förekommer flitiga kontakter på många olika förvaltningsnivåer i samband med EU-frågorna. Det är inte bara enskilda enheter inom de olika departementen som har egna kontakter med personer utanför landets gränser. Även enskilda enheter i myndigheterna har sina egna kontaktnät. Dessa kontakter riktas i sin tur mot tjänstemän på olika nivåer. Vi har exempelvis visat att både departement och myndigheter har kontakter med kommissionen (såväl expertgrupper som generaldirektoraten) och rådet.

En viktig fråga är om EU-medlemskapet och det tilltagande nätverkandet har försvårat samordningen inom staten och det svenska samhället. Till att börja med kan konstateras att ett intensivt utbyte med EUs olika organisationer inte tycks medföra att kontakterna gentemot andra svenska aktörer minskar. "EU-förvaltningarna" har täta kontakter med den politiska ledningen och med andra delar av svensk förvaltning. De har också täta kontakter med företag och intresseorganisationer. Vad vi däremot vet mindre om är ifall dessa kontakter sker inom sektorerna eller om de också sträcker sig över sektorgränserna. Studien indikerar att närmandet till EU har ökat den inomsektoriella samordningen mer än den tvärsektoriella.

Något som framkommer tydligt i denna undersökning är den höga graden av informalitet. Visserligen förekommer en hel del kontakter av det mer formella slaget (främst formella möten) gentemot ministerrådet och kommissionen, men enheternas förankringsarbete gentemot politikerna, svensk förvaltning, företag och intresseorganisationer sker i mycket stor utsträckning via informella kontakter. Dessutom tycks politikernas instruktioner till de svenskar som deltar i de formella mötena inom EU ofta vara av det mer informella slaget (om de nu alls får någon instruktion). Att informella arbetssätt ges stort utrymme i EU-arbetet antyds också i den relativt låga vikt "EU-förvaltningarna" tillskriver offentlighet och insyn.

Informaliteten är stor. Som en kommentar till den tämligen omfattande diskussion som förs huruvida samordningen av EU-frågor bäst bör skötas av Utrikesdepartementet, Finansdepartementet eller statsministerns kansli (se t ex SOU 1997:57; Sundström 1999) kan man notera att de formella samordningsorganen inte verkar utgöra naven i förvaltningens nätverk. Enheternas kontakter med mer uttalade samordningsorgan, såsom EU-sekreteriatet, Statsrådsberedningen, Finansdepartementets budgetavdelning och riksdagens EU-nämnd, är starkt begränsade.

Delvis beror den höga graden av informalitet på att tidsfristerna är korta i EU-sammanhang. Strama tidsfrister gör det svårt att inhämta synpunkter från den politiska ledningen och från intresseorganisationer och företag (jfr Ekengren 1998). En delförklaring kan vara att EU-frågorna (förslag, problem och lösningar) under långa tider kan ligga begravda i olika kommittéer, för att sedan mycket snabbt bli uppmärksammade. Frågor aktualiseras och blir "politiska" på sätt som inte alldeles lätt går att förutsäga. Ofta sker det mycket snabbt. Med åtminstone en viss grad av slumpmässigt kan vad-som-helst när-som-helst och var-som-helst bli politiskt viktigt. Att frågor växer fram successivt betyder också att man måste delta aktivt och i ett tidigt skede i nätverken om man vill vara med och påverka. Uppbindningar sker gradvis, vilket kräver underhandskontakter.

Samtidigt som EU-medlemskapet är en viktig förändringskraft är det tydligt att EUs påverkan på statsförvaltningen i betydande grad varierar både mellan förvaltningsnivåer och mellan sektorer. Departementen tycks generellt vara mer påverkade än myndigheterna. Vissa sektorer – särskilt jordbruk, näring och miljö – är mer påverkade än andra. Förhållandena varierar beroende på var en fråga befinner sig i EUs beslutsprocess. Departementen är mer aktiva när frågorna befinner sig i rådet; myndigheterna arbetar företrädesvis mot kommissionen. Kontakternas karaktär tycks också skifta. När frågorna befinner sig i kommissionen arbetar tjänstemännen mer informellt. Ju närmare frågorna kommer beslut i ministerrådet, desto mer formaliserat blir arbetet.

Närmandet till EU ställer såväl politiken som statsförvaltningen inför stora utmaningar. Verksamheter omskapas, och inte sällan på ett sätt som inte stämmer överens med idéer och föreställningar som tidigare setts som viktiga. Att det förekommer stora variationer inom statsförvaltningen är i och för sig inte särdeles anmärkningsvärt, men det är betydelsefullt att ha dem i åtanke när man funderar kring hur statsförvaltningen bör styras och organiseras. Förvaltningspolitiken har ju under senare år tenderat att få en alltför generell och teknokratisk inriktning.

Vi har i den här rapporten visat på en del viktiga förändringar som ägt rum till följd av närmandet till EU. Stora delar av förvaltningen är djupt invävda i det europeiska. Förändringarna ger delvis nya förutsättningar för organiseringen och styrningen av förvaltningens EU-arbete. Vi menar att det är viktigt att utgå från dessa förutsättningar i det fortsatta reformarbetet av förvaltningen. Framför allt menar vi att det är betydelsefullt att starta en nyanserad och reflekterande

diskussion om förvaltningens organisering och styrning. Vi vill med den här rapporten bidra till en sådan reflektion.

Referenser:

- Baldersheim, H. og Ståhlberg K. (1997) *Regionernas Norden*. Papper presenterat vid konferensen om den nordiska välfärdsstatens utveckling och den europeiska integrationen, Åbo 17-19 oktober 1997.
- Beckman och Johansson (1999) "EU och statsförvaltningen" i Johansson, K. M. (red) *Sverige i EU*. SNS Förlag
- Boli, J. och Thomas, G.M., ed. (1999) *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford University Press.
- Brunsson, N. och Jacobsson, B. (1998) *Standardisering*. Nerenius & Santérus Förlag
- Cohen, M.D., March, J. G. och Olsen, J. P. (1972) "A garbage can model of organizational choice", i *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, s. 1-25.
- Direktiv 1995:93 *Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation*.
- 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.
- Ehn, P. och Sundström, G. (1997) "Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen" i *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:15).
- Ehn, P. (1998) *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Avhandling Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.
- Ejlertsson, G. (1996) *Enkäten i praktiken. En handbok i enkätmetodik*. Studentlitteratur.
- Ekengren, M. (1998) *Time and European Governance. The Empirical Value of Three Reflective Approaches*. Avhandling Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Esaiasson, P. och Holmberg, S. (1990) "Makten i riksdagen", i *Statsvetenskaplig tidskrift*.

- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Heckscher, G. (1952) *Svensk statsförvaltning i arbete*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., Perraton; J. (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Hegeland, H. och Mattsson, I. (1997) "The Swedish Riksdag and the EU: Influence and Openness" Wiberg, M. (red) *Trying to Make Democracy Work. The Nordic Parliaments and the European Union*. Riksbankens jubileumsfond och Gidlunds förlag
- Holton, R. J. (1998) *Globalization and the Nation-State*. MacMillan Press
- Hwang, S-J. (1999) *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar. En undersökning för att utveckla mål- och resultatstyrningen i staten*. PM 990701, Ekonomistyrningsverket.
- Jacobsson, B. (1984) *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund. Studentlitteratur.
- Jacobsson, B. (1987) *Kraftsamlingen. Politik och företagande i parallella processer*. Doxa ekonomi.
- Jacobsson, B. (1989) *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Carlssons.
- Jacobsson, B. (1997) *Europa och staten. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:30)*.
- Jacobsson, B. (1999) "Europeiseringen och statens omvandling." i Goldmann, K. (red) *Politikens internationalisering*. Studentlitteratur.
- Johansson, K. M. red. (1999) *Sverige i EU*. SNS Förlag
- Mörth, U. (1996) *Vardagsintegration – La vie quotidienne – i Europa. Sverige i EUREKA och EUREKA i Sverige. Avhandling Statsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet*.
- Olsen, J. P. och Sverdrup, B. O. (1998) *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbete*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Olsson, J. (1999) *EU och demokratin – från svensk horisont*. Studentlitteratur

- 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.
- Riksrevisionsverket (1996:50)** *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen.*
- Rothstein, B.(1991)** 'Demokrati, förvaltning och legitimitet.' i Rothstein, B. (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem.* SNS
- Sannerstedt, A. (1992)** *Förhandlingar i riksdagen.* Lund University Press
- 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", i *Statsvetenskaplig tidskrift.*
- Skocpol, T. (1985)** "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", i *Bringing the State Back In.* Evans, P., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (ed) Cambridge U. P.
- SOU 1983:80** *Statsförvaltningen och EU.*
- SOU 1997:57** *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*
- Statskontoret (1996)** *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete.*
- Sundström, G. (1994)** *Riksdagen: Ett transportkompani? En studie av riksdagsledamöternas inflytande över den process som föregår ett riksdagsbeslut. Uppsats Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.*
- Sundström, G. (1999)** *Att tala med en röst. En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom Regeringskansliet. Score-rapport 1999:8.*
- Söderlind, D. och Petersson, O. (1988)** *Svensk förvaltningspolitik. Diskurs.*
- Veggeland, F. (1999)** *Delegering, læring og politisk kontroll i EØS -arbeidet: Norges deltakelse i EU-komiteer på veterinær- og næringsmiddelområdet. Papper presenterat vid NOPSAs konferensen, Uppsala 19-21 augusti 1999.*

Bilaga 1: Introduktionsbrev

Stockholm 980301

Enkätundersökning om centralförvaltningens anpassning till EU

Bifogad enkät ingår som ett led i ett forskningsprojekt om *Europeisering, förvaltningspolitik och nordiskt samarbete*, som finansieras av Nordiska ministerrådet. Projektet bedrivs vid Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS-senteret) i Bergen, Center for forskning i offentlig organisation og styring (COS-senteret) i Köpenhamn och Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE). Dessa centrum arbetar nära universiteten och högskolorna i de tre städerna. Projektet leds av professorerna Per Læg Reid, Ove Kai Pedersen och Bengt Jacobsson, och är en del i ett större forskningsprogram – *Norden och Europa* – som leds av professor Krister Ståhlberg vid Åbo Akademi.

Avsikten med enkätundersökningen är att ge kunskaper om i vilken utsträckning olika delar av centraladministrationen berörs av EU-arbetet, vilka arbetsuppgifter de har inom detta område och vilka förändringar som har ägt rum under senare år. Begreppet EU-relaterade frågor och arbetsuppgifter ges här en mycket vid innebörd. Det omfattar alla sidor av deltagandet i EU-sammanhang. Uppmärksamheten riktas mot arbetsformerna i förvaltningen, exempelvis personal, organisation, deltagande i olika kommittéer och arbetsgrupper samt kontaktmönster. Vi ställer också frågor om oenighet och påverkansmöjligheter i EU-arbetet. De flesta frågorna är riktade mot aktiviteter under det senaste året eller mot förändringar under de senaste fyra åren, dvs. efter EES-avtalet trädde i kraft.

Enkäten sänds till samtliga enheter i departementen och till flertalet statliga myndigheter. Sammanlagt rör det sig om ca 470 enkäter. Samma enkät sänds till motsvarande förvaltningar i Norge och Danmark. Avsikten är härvid bland annat att undersöka vilken betydelse den formella anknytningen till EU har för förvaltningens organisation och arbetssätt.

Frågorna är inte riktade till enskilda personer utan till enheten. Den person eller de personer som fyller i enkäten skall således svara på enhetens vägnar. Vi ber vidare om att svaren endast relateras till enheten och inte till hela departementet. En del frågor kan upplevas som mindre relevanta för vissa verksamheter, och vi är även medvetna om att förhållandena kan variera högst avsevärt från ärende till ärende. Det är emellertid av stor betydelse för oss att enkäten fylls i av alla, och vi ber därför om att samtliga frågor besvaras efter bästa förmåga. Enskilda frågor som inte kan besvaras markeras med "vet inte/inte aktuellt".

Svaren kommer att behandlas konfidentiellt. Inga andra än forskarna kommer att ha tillgång till besvarade enkäter. Svaren kommer att behandlas på ett forskningsmässigt försvarligt sätt och resultaten presenteras i överensstämmelse med normer för vetenskaplig publicering. Vi ser gärna att enkäten besvaras av enhetschefen, en annan hög chef i enheten, en EU-samordnare eller någon annan medarbetare i enheten med god kännedom om enhetens EU-relaterade arbete, eventuellt i samarbete med andra personer. Samtliga statssekreterare har informerats om enkäten brevlades 980304.

För att undersökningen skall bli representativ och pålitlig är det av största betydelse att så många som möjligt besvarar enkäten. Trots att vi förorsakar visst besvär hoppas vi därför att enkäten besvaras och återsänds i bifogat frankerade kuvert så snart som möjligt, dock senast den 7 april. Om Du har några problem med frågorna eller vill veta mer om undersökningen, kontakta gärna Bengt Jacobsson eller Göran Sundström.

Vänliga hälsningar

Bengt Jacobsson
Projektledare

Bengt Jacobsson
Tele: 08-16 14 44
Fax: 08-16 49 08
E-mail: bengt.jacobsson@score.su.se

Göran Sundström
Tele: 08-674 74 05
Fax: 08-16 49 08
E-mail: goran.sundstrom@score.su.se

Bilaga 2: Urval och svarsfrekvens

<u>Område</u>	<u>Totalt</u>	<u>Departement</u>	<u>Myndigheter</u>	
Nationell ordning och rättsväsende:	33	10	23	
Utrikesfrågor:	24	10	14	
Försvarsverksamhet:	28	7	21	
Social verksamhet:	54	7	47	
Kommunikation:	44	7	37	
Finansområdet:	55	8	47	
Utbildningsverksamhet:		37	8	29
Jordbruk:	33	9	24	
Arbetsmarknadsområdet:		25	7	18
Kulturverksamhet:	13	6	7	
Näringsverksamhet:	53	9	44	
Inrikesfrågor:	28	10	18	
Miljöverksamhet:	28	9	19	
Statsrådsberedningen	1	1		
Regeringskansliets Förvaltningskontor:	1	1		
Totalt antal utskick:	457	109	348	
Totalt antal svar:	381 (83%)	78 (72%)	303 (87%)	

Bilaga 3: Enkätfrågor, svar och internt bortfall (samtliga enheter)

För fråga 1 och 2 redovisas hela populationen (381). För övriga frågor redovisas endast berörda enheter (345), dvs de enheter som markerat något av alternativen 1-4 på någon av frågorna 1a-1d.

1. I vilken utsträckning berörs enhetens verksamhet av EU vad gäller följande områden?

utsträckning	utsträckning	I mycket hög	I ganska hög	I ganska liten	I mycket liten	Icke
		utsträckning	utsträckning	berörd		
		1	2	3	4	5
a)	Frågor knutna till den inre marknaden, ekonomiska och sociala frågor, fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och personer (t.ex. konkurrensreglering, handels hinder, finansiella och monetära frågor, offentlig upphandling, utbildning, statistik, forskning och utveckling, post- och telekommunikation, transport, fiske och jordbruk, industri, försäkringar, social- och hälsovård, arbetsmarknad, kultur, energi, miljö, regionalpolitik, konsumtion, turism)	30	28	18	12	12 n=367
b)	Utrikes- och säkerhetspolitiska frågor	3	5	11	20	61 n=356
c)	Rättsliga frågor och frågor om polissamarbete, tull, gränskontroll, invandring och asyl	8	10	15	16	51 n=359
d)	Standardiseringsfrågor (t.ex. inom CEN:s, CENELEC:s, ETSI:s eller andra europeiska standardiseringsorganisationer)	7	12	16	19	46 n=358

2. I vilken utsträckning berörs enhetens verksamhet av *andra* internationella organisationer, internationella avtal etc.?

1. I mycket hög utsträckning	22
2. I ganska hög utsträckning	29
3. I ganska liten utsträckning	24 n=369
4. I mycket liten utsträckning	15
5. Berörs inte alls	10

3. I vilken utsträckning har existerande regelverk förändrats och nya regler tillkommit på enhetens verksamhetsområde till följd av EU?

	Mycket stora ändringar 1	Ganska stora ändringar 2	Ganska små ändringar 3	Mycket små ändringar 4	Inga ändringar 5	
a) Ändringar till följd av tecknandet av EES-avtalen (940101)	14	24	28	16	19	n=321
b) Ändringar till följd av EU-inträdet (950101)	19	24	23	18	15	n=324
c) Ändringar under de tre senaste åren	12	28	29	16	14	n=320

4. Är enheten mer eller mindre berörd av EU i dag än för fyra år sedan?

1. Mycket mer berörd	52	
2. Något mer berörd	38	
3. Berörd i ungefär samma utsträckning	9	n=335
4. Något mindre berörd	0	
5. Mycket mindre berörd	0	
6. Vet ej	1	

5. Ungefär hur stor del av enhetens samlade arbetstid utgjorde det EU-relaterade arbetet under det senaste året?

1. Mycket stor del	14	
2. Ganska stor del	26	n=339
3. Ganska liten del	38	
4. Mycket liten del	22	

6. Inom vilka områden nedan föll merparten av enhetens EU-relaterade arbete under det senaste året? (Ange högst två alternativ.)

1. Utarbetning/ändring av lagar, föreskrifter, avtal, konventioner, direktiv, standarder	48	
2. Enskilda ärenden (frågor som angår enskilda personer, företag etc.)	20	
3. Samordning, koordinering och förhandling	44	
4. Upplysning, informationsarbete, rådgivning, konsultarbete	36	n=336
5. Budgetering, utredning och planering	8	
6. Kontroll, tillsyn, resultatrapportering, redovisning	16	
7. Lön- och personalförvaltning, organisationsutveckling, utbildning	7	

7. Vilken vikt tillskriver enheten var och en av följande faktorer i det EU-relaterade arbetet?

	Mycket stor vikt 1	Ganska stor vikt 2	Liten vikt 3	
a) Politiska värderingar hos regering och statsråd	36	35	30	n=317
b) Professionalitet/yrkeskunnande	69	26	5	n=318
c) Synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter	33	47	20	n=311
d) Kostnadseffektivitet, produktivitet	29	44	27	n=307
e) Offentlig insyn	36	40	23	n=310
f) Korrekt ärendehantering, etablerad praxis	48	36	16	n=310

8. Hur många anställda har enheten? (Uppge antalet årsarbetskrafter):

Alla:	100 %	n = 322	snitt = 56
Färre än 100 anställda:	87 %	n = 285	snitt = 28
Fler eller lika med 100 anställda:	13 %	n = 37	snitt = 275

9. I vilken utsträckning har enheten omorganiserats under de senaste fyra åren? (Vi frågar här efter alla slags omorganiseringar, alltså inte bara sådana som följt av EU.)

1. I stor utsträckning	48
------------------------	----

2.	I viss utsträckning	32	n=338
3.	I liten utsträckning/ Inte alls	20	

10. I vilken utsträckning kan personalen sägas ha tillfredsställande kompetens när det gäller hanteringen av de EU-relaterade arbetsuppgifterna?

1.	I mycket stor utsträckning	22	
2.	I ganska stor utsträckning	60	n=341
3.	I ganska liten utsträckning	16	
4.	I mycket liten utsträckning	2	

11. I vilken utsträckning har enhetens anställda under de senaste fyra åren genomgått utbildningar inom något av följande områden till följd av de krav EU-arbetet ställer?

	I stor utsträckning 1	I viss utsträckning 2	I liten utsträckning/ inte alls 3	
a) Språk	18	53	30	n=336
b) Regelverk	11	60	28	n=337
c) EU:s och EU-länders organisation- och beslutssystem	5	61	34	n=332
d) Förhandlingar	2	34	64	n=332
e) Sakpolitik	3	23	74	n=325

12. Har enhetens anställda under den senaste fyraårsperioden deltagit som nationella experter eller varit stationerade i Europeiska kommissionen eller något annat EU-/EG-organ?

1.	Ja, 1-2 personer	30	
2.	Ja, 3 eller fler personer	17	n=340
3.	Nej	53	

13. Har enheten under de senaste fyra åren anställt personal för att hantera de EU-relaterade frågorna (räknat i årsarbetskrafter)?

1.	Nej	68 %	n=326
----	-----	------	-------

2. Ja, (uppge antal): 32 % (snitt = 5,5)

14. Finns det i enheten, eller knutna till enheten, speciella enheter/underenheter och/eller tjänster med särskilt ansvar för EU-frågorna?

	Speciella "EU-enheter" 1	Särskilda tjänster/ "EU-samordnare" 2	Nej 3	
a) I enheten	9	28	62	n=332
b) Knutna till enheten	6	15	78	n=231

15. Hur ofta har enhetens anställda under det senaste året deltagit i olika arbets-, projek-, referensgrupper eller andra nationella fora som huvudsakligen arbetar med EU-relaterade frågor?

	Månadsvis eller oftare 1	Några få gångar 2	En gång 3	Inte deltagit 4	
a) Statlig offentlig utredning	11	26	3	60	n=311
b) Andra projekt-, arbets- eller referensgrupper	37	35	3	25	n=334
c) EU-samrådet i Regeringskansliet	60	24	4	12	n=67 (dep)

15a. Om enheten deltagit i statliga offentliga utredningar, nationella projekt-, arbets- eller referensgrupper som arbetat med EU-frågor, i vilken utsträckning har i så fall följande aktörer varit representerade?

	I stor utsträckning 1	I viss utsträckning 2	I liten utsträckning 3	Inte alls 4
a1) Politiker från det egna				

departementet	6	31	28	34	n=64 (dep)
a2) Tjänstemän från det egna departementet	47	33	5	16	n=64 (dep)
b1) Politiker från andra departementsområden	0	14	28	58	n=64 (dep)
b2) Tjänstemän från andra departementsområden	45	34	12	8	n=64 (dep)
a) Politiker/tjänstemän från det egna departementsområdet	46	28	13	13	n=175 (mynd)
b) Politiker/tjänstemän från andra departementsområden	17	39	19	25	n=175 (mynd)
c) Intresseorganisationer	17	31	19	33	n=230 (alla)
d) Företag	9	19	26	46	n=230 (alla)
e) Oavhängiga experter	9	26	31	34	n=231 (alla)

16. Har enhetens anställda under det senaste året deltagit i något av följande *internationella* fora i samband med EU-arbetet?

	Månadsvis eller oftare 1	Några få gånger 2	En gång 3	Inte deltagit 4	
a) Möte i förberedande kommitté/expertkommitté eller liknande under Europeiska kommissionen	21	35	4	40	n=333
b) Möte i kommittologi-kommitté/verkställighetskommitté. (Kommitté för kontroll med kommissionens utövande av delegerad myndighet)	11	17	1	71	n=321
c) Möte i COREPER eller arbetsgrupp under Ministerrådet/COREPER	16	9	2	72	n=323
d) Möte i andra EU/EG-organ	13	34	5	48	n=323
e) Möte i nordisk kommitté, projekt eller arbetsgrupp	9	42	4	45	n=323

16a. Har deltagandet i alternativen a-e i fråga 16 ökat eller minskat under det senaste året i jämförelse med de fyra föregående åren?

1. Deltagandet har ökat i följande fora: a=64, b=26, c=36, d=47, e=28 n=135
2. Deltagandet har minskat i följande fora: a=19, b=24, c=29, d=10, e=43 n=21

3. Deltagandet är i stort sett oförändrat i följande fora: a=61, b=74, c=68, d=68, e=72 n=176

16b. Om enhetens anställda deltagit i ett eller flera av de fora som nämns i fråga 16, vilken typ av styrsignaler ges då *vanligtvis* från följande instanser? (Flera markeringar kan göras för varje instans.)

	Från enheten 1	Från överordnad förvaltningsnivå 2	Från politisk nivå (regering, statsråd) 3
a) Ingen styrsignal	14	28	29
b) Generella övergripande styrsignaler	49	57	60
c) Precisa styrsignaler i enskilda ärenden	49	22	28
d) Skriftliga styrsignaler	32	23	23
e) Muntliga styrsignaler	62	49	38
	n=219	n=143 (ej dep)	n=214

17. Ungefär hur ofta har enhetens anställda under det senaste året haft kontakt med följande instanser och grupperingar i samband med det EU-relaterade arbetet?

	Dagligen 1	Veckovis 2	Månadsvis 3	Några få gånger 4	Aldrig 5	
<i>Internationella instanser</i>						
a) Europeiska kommissionen/ Generaldirektoraten under kommissionen	4	21	17	29	28	n=330
b) Förberedande kommittéer/ expertkommittéer o.d. under kommissionen	0	8	22	36	33	n=332
c) Kommittologkommittéer/ verkställandekommittéer (kommittéer för kontroll med kommissionens utövande av delegerad myndighet)	1	4	9	19	67	n=321
	Dagligen 1	Veckovis 2	Månadsvis 3	Några få gånger 4	Aldrig 5	
(forts.)						
d) Ministerrådet, COREPER med underliggande arbets- grupper/kommittéer	2	10	12	17	60	n=326
e) EG-parlamentet med underliggande organ	0	0	2	25	73	n=325
f) EG-domstolen	0	1	3	12	84	n=323

g) Andra EU/EG-organ, t.ex. de fristående EU-myndigheterna	0	2	7	30	61	n=327
h) EES- och/eller EFTA-organ	0	0	2	20	79	n=320
i) Nordiska statliga samarbetsorgan, t.ex. Nordiska ministerrådet eller Nordiska rådet	0	2	12	40	46	n=326
j) Andra internationella organisationer	1	12	23	44	20	n=325
k) Förvaltningar i andra nordiska länder	1	10	27	46	17	n=331
l) Förvaltningar i EU-länder utanför Norden	0	9	16	47	28	n=326
m) Europeiska intresseorganisationer	0	2	7	44	47	n=323
<i>Nationella instanser</i>						
n) Sveriges fasta delegation i Bryssel	8	12	14	32	34	n=326
o) Ambassader i andra nordiska länder	0	1	4	23	72	n=320
p) Andra svenska statliga myndigheter	14	22	24	28	12	n=332
q) Kommuner och landsting	4	4	10	34	48	n=326
r) Regeringen/departementens politiska ledning	7	16	15	37	25	n=327
s) Statssekreterarnas EU-beredning	0	2	4	19	76	n=318
t) Budgetavdelningen i Finansdepartementet	1	6	9	18	67	n=322
u) Utrikesdepartementets EU-sekreteriat	2	7	9	25	57	n=324
	Dagligen	Veckovis	Månadsvis	Några få gånger	Aldrig	
(forts.)	1	2	3	4	5	
v) EU-samrådet i Regeringskansliet	0	1	3	20	77	n=254(mynd)
w) Statsrådsberedningen	1	4	5	17	74	n=323
xa) Tjänstemän i övrigt i fackdepartementen	5	16	15	41	22	n=262 (mynd)
xb) Andra enheter inom det egna departementet	39	24	21	16	0	n=71 (dep)

y) Riksdagens EU-nämnd	0	2	5	15	78	n=323
z) Riksdagen i övrigt	1	2	7	28	62	n=323
å) Politiska partier	0	1	3	24	72	n=323
ä) Svenska intresseorganisationer	2	9	18	34	37	n=325
ö) Företag	6	8	14	31	41	n=321

18. Vilken var den vanligaste förekommande *kontaktformen* mellan enheten och nedan nämnda instanser i samband med EU-relaterade frågor under det senaste året?

	Formella skriftliga kontakter 1	Formella möten 2	Hearings 3	Informella kontakter 4	Inte aktuellt 5	
a) Europeiska kommissionen/ generaldirektoraten	19	26	2	37	32	n=323
b) Förberedande kommittéer/ expertkommittéer under kommissionen	10	47	4	15	38	n=325
c) EU:s ministerråd/COREPER med underliggande arbets- grupper och kommittéer	8	26	0	9	62	n=315
d) Myndigheter i Norden, nordiska organ och arbetsgrupper	4	29	2	54	27	n=322
e) Regeringen/departementens politiska ledning	7	21	2	51	33	n=317
f) Svenska förvaltningsorgan	12	20	4	62	25	n=315
g) Intresseorganisationer och företag i Sverige	7	20	5	52	34	n=316

19. Ungefär hur många resdagar hade enhetens anställda till utlandet med anledning av det EU-relaterade arbetet under det senaste året? (Uppge samlat antal resdagar.)

1. Färre än 10	38	
2. 10-99	47	n=338
3. 100 eller fler	15	

19a. Har detta utlandsresande ökat eller minskat påtagligt under det senaste året jämfört med de fyra föregående?

- | | | |
|--|----|-------|
| 1. Det har <u>ökat</u> påtagligt | 37 | |
| 2. Det har <u>minskat</u> påtagligt | 2 | n=327 |
| 3. Det är i stort sett <u>oförändrat</u> | 61 | |

20. Hur omfattande är enhetens samarbete med motsvarande förvaltningar i andra länder?

	Omfattande samarbete 1	Visst samarbete 2	Obetydligt samarbete 3	
a) Förvaltningar i Norge	13	55	32	n=332
b) Förvaltningar på Island	5	29	67	n=327
c) Förvaltningar i Danmark	20	52	28	n=332
d) Förvaltningar i Finland	19	57	24	n=332
e) Förvaltningar i andra EU-länder	10	43	47	n=329
f) Förvaltningar i de baltiska länderna	6	25	70	n=323

20a. Har samarbetet med förvaltningarna a-f ökat eller minskat under det senaste året jämfört med de fyra föregående åren?

- | | | |
|--|------------------------------------|-------|
| 1. Samarbetet har <u>ökat</u> med: | a=24, b=14, c=39, d=44, e=61, f=50 | n=125 |
| 2. Samarbetet har <u>minskat</u> med: | a=90, b=47, c=21, d=21, e=10, f=16 | n=19 |
| 3. Samarbetet är i stort sett <u>oförändrat</u> med: | a=87, b=90, c=86, d=82, e=71, f=71 | n=185 |

21. Hur ofta händer det att enheten hämtar förebilder eller idéer om hur verksamheten skall bedrivas från andra länder eller internationella organisationer?

	Mycket ofta 1	Ganska ofta 2	Ibland 3	Ganska sällan 4	Mycket sällan 5	
a) Nordiska länder	3	18	41	15	22	n=329
b) Andra länder	2	14	37	21	27	n=328
c) EU-/EG-organ	0	7	21	27	44	n=324
d) Andra internationella organisationer	1	6	24	31	38	n=326

21a. Ange de länder/internationella organisationer som oftast utgör sådana förebilder.

Danmark	50	Europarådet	3
Storbritannien	46	FN	3
Finland	38		
Norge	30		
Holland	24		
USA	7		n=193
Kommissionen	6		
Tyskland	6		
OECD	5		
Kanada	3		

21b. Hur ofta händer det att andra länder eller internationella organisationer använder svensk förvaltning som förebild inom enhetens verksamhetsområde?

1.	Ofta	9	
2.	Ibland	45	
3.	Sällan	8	n=335
4.	Aldrig	1	
5.	Vet ej	38	

22. I vilken utsträckning förekommer oenighet mellan nedan nämnda instanser inom enhetens verksamhetsområde i samband med EU-frågor?

	I mycket stor utsträckning 1	I ganska stor utsträckning 2 3	I ganska liten utsträckning 4	I mycket liten utsträckning 5	Vet inte	
a) Internt inom enheten	0	1	13	76	8	n=325
b) Mellan enheten och under- eller överordnade förvaltningsnivåer	0	2	23	62	12	n=320
c) Mellan enheten och sidoordnade förvaltningar	1	4	24	54	17	n=321
d) Mellan enheten och intresseorganisationer/ företag	1	6	24	44	24	n=322

e) Mellan enheten och olika EU-/EG-organ	0	13	30	34	24	n=319
f) Mellan olika svenska statliga förvaltningsorgan	0	5	28	36	31	n=321
g) Mellan politisk ledning och statliga förvaltningar	0	2	18	42	37	n=319
h) Mellan olika EU-/EG-organ	0	10	19	23	47	n=319
i) Mellan nordiska länder	0	4	27	37	32	n=319
j) Mellan olika professioner och experter	1	10	22	34	34	n=322
k) Mellan politiska partier	1	9	13	24	53	n=319

23. I vilken utsträckning har enheten lyckats få sina uppfattningar och önskemål accepterade i olika EU-relaterade frågor vad gäller följande instanser?

	I mycket hög utsträckning 1	I ganska hög utsträckning 2	I ganska liten utsträckning 3	I mycket lite utsträckning 4	Vet inte 5	
a) Europeiska kommissionen/ generaldirektoraten	3	28	18	6	45	n=298
b) Förberedande kommittéer/ expertkommittéer under kommissionen	2	32	16	6	44	n=297
c) EU:s ministerråd/COREPER med underliggande arbets- grupper och kommittéer	2	22	10	5	61	n=292
d) Nordiska myndigheter, organ och arbetsgrupper	4	39	7	6	43	n=295
e) Svenska förvaltningsorgan/ samordnings- och koordine- ringsorgan	5	40	9	7	40	n=294
f) Intresseorganisationer	3	26	11	6	54	n=292
g) Företag	2	19	9	5	64	n=289
h) Regeringen/departementens politiska ledning	11	38	6	6	40	n=301
i) Riksdagen	6	16	2	5	71	n=286

24. Hur lätt eller svårt är det för enheten att veta vad regeringen eller departementets politiska ledning vill när det gäller EU-frågor inom enhetens verksamhetsområde?

1.	Mycket svårt	6	
2.	Ganska svårt	23	
3.	Ganska lätt	48	n=330
4.	Mycket lätt	16	
5.	Vet inte	8	

25. Har enheten under det senaste året tagit initiativ gentemot något EU-/EG-organ vad gäller förslag om nya regler och bestämmelser?

1.	Ja	32	
2.	Nej	68	n=333

26. Hur ofta har man under det senaste året försökt att hävda enhetens uppfattning gentemot EU genom eller tillsammans med andra nordiska länder?

1.	Ofta	9	
2.	Ibland	30	
3.	Sällan	13	n=332
4.	Aldrig	38	
5.	Vet ej	10	

26.a Om svaret är 1, 2 eller 3 i fråga 26, uppge land/länder:

Finland	87	
Danmark	78	
Norge	30	n=135
Island	13	

27. Hur ofta försöker intresseorganisationer och företag inom enhetens verksamhetsområde att få gehör för sina uppfattningar i EU-frågor genom direkta kontakter med olika EU-/EG-organ?

1.	Ofta	17	
2.	Ibland	22	
3.	Sällan	9	n=330

4.	Aldrig	13
5.	Vet inte	39

28. Har EU-medlemskapet medfört förändringar i uppgiftsfördelningen *horisontellt* inom enhetens verksamhetsområde, dvs. mellan förvaltningar på samma nivå i förvaltningshierarkin?

1.	I hög grad	12	
2.	I viss grad	27	n=320
3.	I liten eller obetydlig grad	61	

29. Har EU-medlemskapet medfört förändringar i uppgiftsfördelningen *vertikalt* inom enhetens verksamhetsområde, dvs. mellan över- eller underordnade organ? (Flera alternativ kan markeras.)

1.	Flera uppgifter har lyfts till den politiska nivån	11	
2.	Flera uppgifter har lyfts till högre administrativa nivåer	12	
3.	Flera uppgifter har delegerats från den politiska nivån	13	n=315
4.	Flera uppgifter har delegerats från högre till lägre administrativa nivåer	15	
5.	Inga, eller endast obetydliga, förändringar har förekommit	66	

30. Har EU-arbetet medfört förändringar i kontroll- och tillsynsverksamheten inom enhetens verksamhetsområde? (Flera alternativ kan markeras.)

1.	Nya <u>typer</u> av kontroll och tillsyn har införts	30	
2.	Kontrollen och tillsynen har <u>ökat</u>	21	
3.	Kontrollen och tillsynen har <u>minskat</u>	0	n=332
4.	Kontroll- och tillsynsverksamheten är i stort sett <u>oförändrad</u>	18	
5.	Inte aktuellt	42	
6.	Vet inte	7	

31. Vilken betydelse har nedan nämnda förhållanden haft på omställningar och förändringar i enhetens organisation och arbetssätt under de senaste fyra åren?

	Mycket stor betydelse 1	Ganska stor betydelse 2	Ganska liten betydelse 3	Mycket liten betydelse 4	Vet ej 5	
a) Regeringens förvaltningspolitik	10	19	22	39	10	n=320
b) Anpassningar med anledning av EES-avtalen och EU-medlemskapet	18	25	21	31	6	n=325
c) Lokala initiativ från den egna verksamheten grundade i interna eller sektorsvisa problem	14	23	20	29	14	n=318

32. Nedan finns ett antal påståenden om EU-frågornas karaktär och hur de påverkar den offentliga verksamheten. Hur pass riktiga är påståendena när det gäller enhetens verksamhetsområde under det senaste året?

	Instämmer helt 1	Instämmer delvis 2	Tar avstånd med tvekan 3	Tar avstånd helt 4	Vet ej 5	
a) Strama tidsfrister försvårar inhämtandet av synpunkter från myndigheter och berörda företag och intresseorganisationer.	36	28	5	5	26	n=317
b) Strama tidsfrister gör det svårt att förelägga frågor för regeringen/den politiska ledningen.	18	27	9	10	35	n=313
c) Det har blivit svårare att ta hänsyn till kraven på offentlighet och insyn i beslutsprocesserna.	5	24	19	27	25	n=315
d) De flesta EU-frågorna är så pass						

	komplicerade att de måste överlätas till fackfolk och experter.	11	36	17	25	12	n=315
e)	Mål- och resultatstyrningen passar dåligt med de krav som EU-medlemskapet ställer på enheten.	7	19	17	32	24	n=317
f)	EU-medlemskapet har försämrat det nordiska samarbetet.	4	20	17	41	18	n=317
g)	EU-arbetet har medfört ökad samordning mellan enheten och statliga förvaltningar inom <u>andra</u> sektorer.	6	32	11	23	28	n=317
h)	EU-arbetet har medfört ökad samordning mellan enheten och förvaltningar inom <u>samma</u> sektor.	16	42	7	12	22	n=317
i)	EU-arbetet har ökat samordningen mellan enheten och intresseorganisationer/företag.	7	28	17	22	26	n=316
j)	Det har blivit vanligare att man utformar gemensamma svenska linjer i olika frågor inom enhetens verksamhetsområde.	11	35	12	14	28	n=316
k)	EU-arbetet har medfört en "kulturkrock" mellan den svenska förvaltningskulturen och normer, spelregler och arbetssätt inom EU.	14	46	15	9	16	n=315
l)	EU-arbetet har medfört att statsråden/ politiska ledningen involverats mer direkt i enhetens arbete.	4	19	13	44	20	n=316
m)	Politikerna blandar sig mer i enhetens EU-relaterade frågor än övriga frågor.	4	8	15	53	20	n=315
n)	Enhetens anställda har i jämförelse med politikerna större inflytande i EU-relaterade frågor än i andra frågor.	2	16	14	36	32	n=313

33. På det hela taget, vilka konsekvenser har EU haft för enhetens verksamhetsområde? (Markera en ruta på vardera rad.)

	Mycket stora 1	Ganska stora 2	Varken stora eller små 3	Ganska små 4	Mycket små 5	Vet ej 6	
a) Om konsekvenserna varit stora eller små	24	32	10	15	18	1	n=335
	Mycket positiva	Ganska positiva	Varken positiva eller negativa	Ganska negativa	Mycket negativa	Vet ej	

	1	2	3	4	5	6	
b) Om konsekvenserna varit positiva eller negativa	8	44	40	5	1	3	n=330