

Europa och staten

*Europeiseringens betydelse
för svensk statsförvaltning*



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Bengt Jacobsson

RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU 1997:30

Europa och staten

*Europeiseringens betydelse
för svensk statsförvaltning*



Bengt Jacobsson

RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU
1997:30

A: Ref KB
Occ Sam



Statens offentliga utredningar

1997:30

Finansdepartementet

Europa och staten

Europeiseringens betydelse
för svensk statsförvaltning

Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Omslag: Susan Nilsson, Jupiter Reklam AB
Tryck: Gotab, Stockholm 1997

ISBN 91-38-20528-9
ISSN 0375-250X

Europa och staten

Bengt Jacobsson

Författaren är professor i förvaltningsekonomi vid Lunds universitet, forskningsledare vid SCORE (Stockholm Center for Organizational Research) och ledamot i Förvaltningspolitiska kommissionen.

Förord

Förvaltningspolitiska kommissionen har i uppgift att analysera om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga och lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i förvaltningen bör bedrivas. (Dir: 1995:93)

Som ett led i arbetet har kommissionen lämnat ut uppdrag att utarbeta underlag för ställningstaganden i ett antal delfrågor.

Uppdragen redovisas i rapporter som i vissa fall publiceras separat innan kommissionens betänkande lämnas i månads-skiftet mars/april. Avsikten härmed är att ge tillfälle till debatt som kan tjäna till ledning för kommissionens arbete.

I denna rapport diskuteras europeiseringens inverkan på den svenska statsförvaltningen. Författaren ansvarar själv för innehållet i rapporten.

Stockholm i februari 1997

Sten Wickbom

Innehållsförteckning

Introduktion.....	5
(... och en kort sammanfattning)
1. Europeiseringen och förvaltningspolitiken.....	9
Europeiseringen.....	10
Tillbakablick: svensk	13
statsförvaltning i arbete.....
Europeisering och politisk styrning.....	18
Bokens innehåll.....	21
2. Statsförvaltningen, staten och samhället	25
Några viktiga frågor	26
<i>Anpassning och handlingsutrymme.....</i>	<i>26</i>
<i>Nationalstaten som aktör.....</i>	<i>27</i>
<i>Konstruktionen av det svenska.....</i>	<i>29</i>
<i>Regeringens styrning.....</i>	<i>31</i>
<i>Företag, intresseorganisationer och staten.....</i>	<i>32</i>
<i>Förvaltningspolitiska idéer</i>	<i>33</i>
Stat och samhälle	33
3. Diskussionen om.....	37
förvaltningspolitiken och EU
Internationaliseringsprojektet	39
" ... förmågan att agera enhetligt och samordnat"	39
EU-gruppen -	42
idéer om samordning.....
Statskontorets utredning.....	46
Statskontorets förslag.....	47
Statskontorets och EU-arbetsgruppens	48
analyser: en jämförelse
Slutsatser	51
4. Europeiseringens innebörd.....	53
- erfarenheter från tre sektorer
Läkemedelskontroll.....	56
Arbetarskydd.....	63
Konkurrenspolitik	69

5. Konsten att vara en god europé.....	73
och få verksamheten att fungera.....	
En jämförande.....	73
analys av sektorerna.....	
Att inordna det nya i det gamla.....	76
Myndigheter invävda i samhället.....	78
Sammanfattning.....	80
6. Bilderna av EU.....	81
Förvaltningspolitiken och bilderna av EU.....	81
<i>Förvaltningspolitiken och det mellanstatliga EU.....</i>	<i>83</i>
<i>Förvaltningspolitiken och det överstatliga EU.....</i>	<i>84</i>
<i>Förvaltningspolitiken och det transnationella EU.....</i>	<i>85</i>
Sammanfattning.....	86
7. Transnationalisering och.....	89
demokratisk legitimitet.....	
Transnationella processer.....	89
Går det att skapa legitimitet.....	93
för det transnationella?.....	
8. Förvaltningspolitik och europeisering.....	97
En utmanad välfärdsstat.....	97
Vilka krav ställs på statsförvaltningen?.....	101
Förvaltningspolitiken.....	103
i backspegel.....	
<i>Expansion, decentralisering och invärdhet.....</i>	<i>103</i>
<i>Från politisering till juridifiering:.....</i>	<i>105</i>
<i>rättens förändrade roll.....</i>	<i>105</i>
<i>Myndigheternas uppgifter och inriktning.....</i>	<i>106</i>
<i>Företagisering, nya styrformer och.....</i>	<i>107</i>
<i>efterfrågan på rationalitet.....</i>	<i>107</i>
<i>Internationaliseringen och inordningen i.....</i>	<i>108</i>
<i>den europeiska unionen.....</i>	<i>109</i>
<i>Diskussioner kring förvaltningspolitik.....</i>	<i>109</i>
Försök till bedömning av.....	110
det som har hänt.....	
<i>Principlöshet, verksamhetsanpassning.....</i>	<i>110</i>
<i>eller standardisering.....</i>	<i></i>
<i>Styrningens förändrade förutsättningar.....</i>	<i>111</i>
<i>Rättrådighet och statstjänstens särprägel.....</i>	<i>114</i>

<i>Kreativitet och finansiell disciplin</i>	116
<i>Förvaltningen och öppenheten</i>	117
<i>Idéer om styrning och management</i>	119
Skiss till en framtida inriktning	120
av förvaltningspolitiken	121
<i>Variation som någonting önskvärt</i>	121
<i>Decentraliseringens nödvändighet</i>	123
<i>... och behovet av central styrning</i>	125
<i>Riksdagens förvaltningspolitiska roll</i>	127
<i>Förvaltningsmyndigheterna skola</i>	128
<i>räcka varandra handen</i>	128
<i>Förvaltningspolitikens kunskapsunderlag</i> :	130
<i>en keynesiansk förvaltningspolitik</i>	130
Referenser	133

Introduktion (... och en kort sammanfattning)

Den inre marknaden och medlemskapet i EU förändrar direkt och indirekt förutsättningarna för stora delar av den statliga förvaltningen. Sådant som de flesta anser vara viktigt när det gäller statsförvaltningen – som exempelvis öppenhet, styrbarhet och effektivitet – påverkas. Påverkan märks inte överallt, inte hela tiden och sker ibland mest på ytan, men europeiseringen är trefalt viktig: för utvecklingen av nationalstaten, för relationen mellan stat och samhälle och för organiseringen av statens förvaltning.¹

Jag vill fästa uppmärksamheten på tre följder av det ökade transnationella utbyte som europeiseringen är en del av. För det första, hur en ökad invärdhet i europeiska nätverk visserligen suddar ut vissa, men också förstärker andra gränser. För det andra, hur kopplingen till ett europeiskt regelsystem visserligen reducerar vad politiker och tjänstemän kan göra, men också mestadels tillåter ett lokalt handlingsutrymme. För det tredje, hur medlemskapet i EU visserligen reducerar den nationella suveräniteten, men också förstärker identitetsskapandet kring nationalstaten.

Den första förändringen har med gränser att göra, dvs. gränser som både upplöses och skapas. Europeiseringen ökar invärdheten i gränsöverskridande nätverk inom många områden. Diskussionen om den europeiska unionen brukar visserligen handla om existerande och önskvärda avvägningar mellan det mellanstatliga och det överstatliga. Jag kommer också – för att komplettera bilden av EU – att

¹ Den här studien har genomförts som en del i ett forskningsprogram om "Europeiseringen och statsförvaltningen" som bedrivs vid Stockholm Center for Organizational Research (SCORE) och vid Lunds Universitet. framför allt Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet (HSFR) men också den förvaltningspolitiska kommissionen har stött projektet finansiellt. Jag har i det empiriska arbetet haft stor hjälp av Margareta Bernstad och Mats Jutterström. Jag har fått värdefulla synpunkter från bland andra Ulrika Mörth, Lena Noreland, Thomas Pålsson, Ove Kai Pedersen och Kerstin Sahlin-Andersson. Skriften är en avrapportering från ett forskningsprojekt som pågår.

betona en tredje bild: den transnationella. En följd av EU (och en ambition) är att förändringar växer fram över gränser. Det som avses är de nätverk där förvaltningar, företag och intresseorganisationer – och ibland politiker – möts. Det finns nätverk på många olika nivåer: en del kopplade till ministerrådet, en del till kommissionen och en del med en mer fristående karaktär.

EUs organisationer och den svenska förvaltningen kan därför sällan analyseras som åtskilda från varandra. Det svenska och det europeiska vävs alltmer samman. Viktiga överväganden och beslut formas i nätverk mellan byråkratier, expertis och företag. Ofta sker detta långt ifrån både medborgare och folkvalda. Nätverken av experter kan vara svåra både att få insyn i och att påverka, både för medborgare och politiker. På detta sätt skapas gränser som gör förändringar både svårstyrbara och svåra att legitimera. En följd av europeiseringen är visserligen att gränser löses upp, men att det på detta sätt samtidigt skapas nya. Det blir svårt för de folkvalda både att få insyn och att påverka sådant som de "på hemmaplan" tvingas att ta ansvar för.

Den andra förändringen har med handlingsutrymme att göra. Europeiseringen förändrar hur verksamheter rättfärdigas och hur de organiseras; det går sällan att skydda sig ifrån det nya. Det går naturligtvis att hävda att EU:s budget är försvinnande liten och att välfärdens kärna (skola, sjukvård, äldreomsorg, transfereringssystem etc) inte direkt påverkas av direktiv från Bryssel. Transnationaliseringen i stort – som är vidare än EU – påverkar dock även dessa områden, och genom EU ansluter vi oss inom sektorer som brukar uppfattas som politiskt centrala till ett system av regler som i hög grad styr det egna handlandet.

Vi skall dock också se att detta nya bäddas in i under lång tid framvuxna sätt att tänka och göra. Det är en gammal iakttagelse att det nya sällan skrivs på någon tabula rasa utan bygger vidare på det gamla. Mötena mellan det historiskt existerande och det av europeiseringen påbjudna (eller erbjudna) tar sig olika uttryck. Att helt hindra att det nya påverkar är knappast möjligt, men det är heller sällan varken nödvändigt eller önskvärt att alltför blåögt implementera det nya. Att införa nya regler har alltid varit en process där utfall och intention inte har följts åt, och där det

som skall implementeras förändras i processen. Europeiseringen gör det nödvändigt att tänka på nya sätt när det gäller organiseringen av förvaltningen.

Den tredje förändringen har att göra med framtiden för nationalstaten. Huvudidén i den svenska hållningen visavi EU har varit att Sverige på bästa sätt skall tillvarata sina egna intressen. Det ägnas stor möda åt att definiera dessa. Jag menar dock att europeiseringens stora betydelse förmodligen varken kan avläsas i grader av inflytande över eller i grader av anpassning till det europeiska, utan på ett helt annat sätt. Genom invärdheten i europeiska nätverk övertar vi inte enbart regler och procedurer. I utbytet med andra lär vi oss också – t.ex. när det gäller mone-tärt samarbete, arbetarskydd och livsmedelskontroll – vad vi själva vill. Svenska intressen som framöver skall tillvaratas i det europeiska samarbetet kommer i allt högre grad också att vara skapade i detta samarbete.

Europeiseringen gör att det svenska blir allt viktigare. Aldrig tidigare har det funderats så mycket som nu både på vad vi tycker som svenskar, och hur vi skall agera för att tillvarata svenska ståndpunkter. Andra – det kan vara kommissionen, ministerrådet eller andra medlemsstaters tjänstemän – vill hela tiden och i många olika sammanhang veta vad Sverige anser. Diagnoser om att nationalstaterna håller på att vittra bort verkar svagt underbyggda. Efterfrågan på nationalstatliga aktörer ökar genom det europeiska samarbetet. Vi tvingas ständigt i samtal med andra båda att "lista ut" och att förmedla vad vi tycker som svenskar (låt vara att vi lär oss detta i utbytet med andra). Man kan därför säga att nationalstaten både späds ut och återskapas genom europeiseringen.

Dessa tre problemkomplex kopplade till europeiseringen – gränsskapandet, det lokala handlingsutrymmet och identitetsskapandet kring det nationella – kommer alla att diskuteras i boken. Det finns förstås varken några enkla eller färdiga svar. Vi vet ännu för lite empiriskt om hur praktiken utvecklas. Det finns också brister i de teoretiska verktygen, bl.a. när det gäller att förstå EU som organiserad enhet. Vi saknar i hög grad ett kunskapsunderlag för att på ett mångfaldigt sätt begripa ett fenomen som både är komplext och paradoxalt. Jag hoppas ändå att den här

boken skall kunna ses som ett led i strävan att något förbättra det tillståndet.

Min ambition är också att resonera kring europeiseringens följder för hur vi kan och bör tänka kring organiseringen av statsförvaltningen. Europeiseringen och förvaltningens organisering är sammanvävda processer. Europeiseringen formar villkoren för förvaltningsstyrningen, samtidigt som den historiskt framvuxna styrningen i hög grad påverkar vilka följder som europeiseringen får. Processerna hänger samman. För att fånga samspelet skall jag i det avslutande kapitlet pröva ett längre tidsperspektiv och bredare utgångspunkter än sådana som enbart har med europeiseringen att göra. Där skisseras också en del förslag till den framtida inriktningen av förvaltningspolitiken.

Jag skall inte här föregripa den diskussionen (som återfinns i kapitel 8). Förvaltningspolitiken bör ändå skapa arrangemang som gör det möjligt att systematiskt utnyttja de möjligheter att lära av andra som det europeiska utbytet (och andra internationella utbyten) ger. Jag kommer att hävda att förvaltningspolitiken bör bygga på värdet av mångfald och en olikformad organisering. Den bör ställa sig kritisk till generella recept, utom, möjligen, just till receptet att förhålla sig kritisk till generella recept. Jag kommer att argumentera för ett "keynesianskt" tänkande. För att inte enbart reproducera tidsandans snedsprång bör delar av förvaltningspolitiken vara systematiskt kritiskt inställd till det som för tillfället anses självklart.

Europeiseringen och förvaltningspolitiken

Diskussioner om hur statsförvaltningen styrs och skall styras har under de senaste decennierna mestadels handlat om delegering och förändrade styrinstrument. Regler som instrument för att styra har tonats ned, och när de används har de blivit allt mindre specifika. Mål- och resultatstyrning har ersatt regelstyrning. Decentralisering, framför allt till kommuner, har genomförts. Därutöver har man inom statens förvaltning försökt delegera ansvar till myndigheter. Förvaltningsmyndigheterna har i allt högre grad kommit att betraktas som formella organisationer som på egen hand skall bestämma hur deras mål skall uppnås. Därigenom har aktiviteter som är självklara i organisationer – som redovisning och revision – kommit att betraktas som allt viktigare.²

Praktiken har inte alltid låtit sig omvandlas av idéerna, och de recept som i mitten av 1990-talet skrivs ut är delvis annorlunda. Mångårigt prat om avreglering har vänts i en ökad tilltro till skrivna instruktioner och direktiv, framför allt i samband med EU-arbetet. Den nya budgetreformen betonar anslagsstyrning inom utgiftsområden. Tillsammans med tryck utifrån – från internationella organisationer och vetenskapliga discipliner – har regeringen sett sig tvingad att efterfråga en mer genomtänkt strategi för organisering och styrning av statsförvaltningen, dvs. en förvaltningspolitik. En sådan skall göra det möjligt att komma tillrätta med de oklarheter, otydligheter och inkonsekvenser som envar lätt kan se i förvaltningens praktik.

I kölvattnet av de senaste decenniernas reformerande har viss vilshenhet och villrådighet brett ut sig. Det är få som skriver ut några enkla recept för att bota vilshenheten. De vanliga besvärjelseerna om tydliga ansvarsgränser, väl-

² En beskrivning av förvaltningspolitikens framväxt finns i skriften "Förvaltningspolitik i förändring", utgiven av riksrevisionsverket (RRV 1996:50). Se också Petersson och Söderlind (1993), Lind (1996) och Jacobsson och Sahlin-Andersson (1995); den senare för en analys av utvecklingen inom skolområdet.

definierade uppdrag och skarpare styrning möter inget motstånd, men mobiliserar heller knappast någon entusiasm. Tilltron till företagslösningar i form av bättre finansiell redovisning och reformerad ekonomistyrning är visserligen huvudsakligen obruten, men det finns knappast någon som längre tror att det skulle vara tillräckligt att rekvirera de vises sten från managementdisciplinen.

Länge var det möjligt att hävda att lanserade budgetreformer och försöken att införa ett mer management-inriktat tänkande ännu inte hade lyckats. Läget i dag är ett annat. Efter ett kvarts sekel av försök att införa managementidéer, mål- och resultatstyrning är metoder och tekniker så väl etablerade som de någonsin kan bli.³ Företagsekonomiskt befinner sig svenska verk vid den s.k. frontlinjen. Vi lever i det förverkligade paradiset. Men, med en gnagande misstanke att det möjligen är något som har gått förlorat på vägen.⁴ Är statsförvaltningen i dag mer effektiv, styrbar, öppen och rättrådig än den var för några decennier sedan?

Europeiseringen

Anslutningen till den inre marknaden och medlemskapet i den europeiska unionen inordnar den svenska förvaltningen i ett system av organisationer, regler och procedurer som påtagligt förändrar villkoren för verksamheten; i olika hög grad beroende på verksamhetsområde. Jag kommer att kalla den process som innebär att kommunikation, trans-aktioner och organisering i allt högre grad sker mellan å ena sidan svensk förvaltning och å andra sidan andra medlemsländers förvaltningar och EU:s organisationer för europeisering.⁵

³ Det finns flera studier av både tidiga och sena faser i detta svenska budgetreformerande, t.ex. Gorpe (1978), Amnå (1981), Czarniawska-Joerges och Jacobsson (1989), Waerness (1990) och Lindström (1997).

⁴ Det förtjänar viss eftertanke när riksrevisionsverket, dvs. den mest viktiga idéskaparen och idéförmedlaren när det gäller ekonomisk styrning och redovisning får stora problem med sin egen löpande finansiella styrning. Kanske är de system som har skapats så abstrakta och generella att inte ens de som skriver ut modeller till andra förmår att själva förstå och följa recepten.

⁵ Definitionen ansluter till en vanlig definition av

Det som brukar kallas internationalisering är större än EU, och europeiseringen går självfallet inte att analysera isolerad från den kommunikation, de transaktioner och den organisering som sker mer globalt.⁶ Jag vill ändå markera att EU inte är en internationell organisation vilken som helst.⁷ Medlemskap i den europeiska unionen kringskär staters autonomi, och bidrar till att gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik alltmer löses upp. Det blir allt omöjligare för utrikesministerier att på något meningsfullt sätt styra och filtrera utbytet med andra.

Att det är EU som står i fokus här betyder således inte att det internationella utbyte som sker vid sidan av EU tonas ned, t.ex. det som sker via FN, OECD, WTO, ISO och tusentals andra akronymiska IGOs, INGOs, QUANGOs etc. I de empiriska studierna kommer det också att bli tydligt att EU:s organisationer är sammanvävda med andra internationella organisationer och att det som händer i Sverige påverkas både av EU och av andra internationella organisationer. den europeiska unionen står ändå i fokus i framställningen för att den under lång tid kan förväntas vara det mest betydelsefulla inslaget av internationell organisering som Sverige är del av.

Genom att tala om europeisering markerar man föreställningen att anslutningen till den inre marknaden och till EU får genomgripande konsekvenser för styrning och organisering, både inom staten och mellan stat och samhälle. EES-avtalet och medlemskapet har påverkat såväl "vad vi har", "vad vi gör" som "vad vi vill". Ingenting är sig riktigt likt. Vi skulle naturligtvis kunna önska att allt som vi tycker är viktigt i den svenska förvaltnings-traditionen - vare sig det är resultatstyrningen, den svenska

internationalisering, se Underdal (1984), Hansson och Stenelo (1990).

⁶ Jag har ändå inledningsvis valt europeisering som begrepp i stället för internationalisering och globalisering.

⁷ EU används fortsättningsvis som ett samlande namn också för den gemenskap som fanns innan Maastricht. Jag kommer i denna uppsats inte att diskutera vad EU är för slags organisation. För analyser av EU, se exempelvis Keohane and Hoffman (1991) och Sbragia (1992). Innehållsrik och informativ är Handbok för EU-arbetet, utgiven av sekreteriatet för Europainformation (UD 1995)

förvaltningsmodellen eller öppenhet och insyn – oförändrat ligger fast, men det är nog att underskatta det som sker.

Att europeiseringen är betydelsefull vidimeras av en studie av EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning som statskontoret har genomfört. Studien visade att "... medlemskapet berör, mer eller mindre, i stort sett hela statsförvaltningen och särskilt de centrala statsorganen och förvaltningsmyndigheterna." (Statskontoret, 1996:7, sid 13). De förslag som studien resulterade i har också mycket generell karaktär, och grundas på föreställningen om EU-medlemskapet som en mycket betydelsefull faktor när det gäller diskussionerna kring organisering och styrning inom statsförvaltningen.⁸

Jag skall i den här boken försöka bidra till den omfattande uppgiften att analysera europeiseringens innebörd för svensk statsförvaltning. Europeiseringen utgör en viktig del i omformandet av staten och statsförvaltningen. Det är inte självklart att det som erbjuds på europeiska och andra internationella arenor är det som eftersträvas. I synen på det normativa, dvs. vad staten bör göra, finns många olika uppfattningar och strategier. Statsförvaltningens faktiska utformning inom olika verksamhetsområden är också ett resultat av en gradvis historisk process som till en del varken låter sig påverkas av globala idéer eller av politiska strategier.

För att förstå villkoren för att förändra statsförvaltningen behövs både kunskaper om det vidare inter-nationella sammanhang som förvaltningen är en del av (bl.a. det europeiska), men också kunskaper om hur det existerande sättet att reglera och organisera har vuxit fram. Det är i spänningen mellan det existerande (historiskt framvuxna), det erbjudna (... bl.a. genom EU-medlemskapet) och det (nationellt och lokalt) eftersträfvade som förändringar skapas. För att förstå innebörden i förändringen behöver vi därför på djupet analysera hur det existerande, det erbjudna och det eftersträfvade bryts.

Vi brukar ställa en mångfald av ibland paradoxala krav på statsförvaltningen. Den skall vara både öppen, initiativrik och lyhörd; den skall vara styrbar; den skall vara

⁸ Jag återkommer till statskontorets analys i kapitel 3.

rättrådig, den skall vara kreativ och den skall kunna hålla sig inom sina finansiella ramar. Möjligheterna att hantera dessa ofta motstridiga krav påverkas på ett genomgripande sätt av europeiseringen. Förändringen går sällan att fånga i någon enkel aritmetik, som att effektiviteten ökar och styrbarheten minskar. Europeiseringen medför snarast att begreppens betydelse förändras. Öppenhet, styrbarhet och effektivitet får delvis en ny innebörd i en framväxande europeisk politisk gemenskap.

Tillbakablick: svensk statsförvaltning i arbete

Europeisering och internationalisering är inte något som kom till statens förvaltning med den europeiska unionen. Det svenska medlemskapet i internationella organisationer har ökat kraftigt under efterkrigstiden. Det mesta i samhället verkar dock ha vuxit sedan nittonhundrafyrtiofem. Samtidigt med transfers mellan länder har också kommunikation, transaktioner och organisering inom länder vuxit. Kanske är den relativa andelen inhemska i relation till uthemska telefonsamtal, brev, resenärer, byråkrater relativt konstant. Relationen mellan internationella svenska byråkrater och nationella svenska byråkrater tycks länge ha varit relativt konstant (jämför Karvonen och Sundelius 1989).

Någonting har dock hänt. Den som går till en samhällsvetenskaplig klassiker som Heckschers Svensk Statsförvaltning i arbete och försöker urskilja vad som sägs om internationalisering behöver inte ägna särskilt mycket tid åt läsningen (Heckscher 1952). Till skillnad exempelvis från den som vill veta mera om exempelvis de risker och möjligheter som finns med att överföra föreställningar från företagsvärlden till det offentliga, som intressant nog är ett av bokens huvudteman. Internationalisering nämns enbart på tre ställen (och det registreras som internationellt samarbete).

För det första sägs att det förekommer ett internationellt samarbete, framför allt när det gäller järnvägs- post- och telegraufförbindelser (sid 78). Det förekommer

internationella förhandlingar, bl.a. på handelsområdet, och verksamheten att till utländska myndigheter och enskilda lämna uppgifter om svenska förhållanden "... är kanske också värt ett omnämnande, ehuru denna verksamhet alltför ofta underskattas både till sin omfattning och till sin betydelse".

Heckscher återkommer (på sid 191) till det internationella samarbetet, och pekar åter ut kommunikations-verken. En svårighet i det internationella samarbetet är att de skickligaste byråkraterna "... långt ifrån alltid har fullgoda språkliga kunskaper eller i övrigt vana vid umgänge med utlänningar". Här exemplifieras också med en avdelning inom ett kommunikationsverk där:

"... man har en omfattande korrespondens med främmande länder... dels icke finnes någon språkkunnig stenograf, dels tjänstemännen själva icke uppfatta detta som någon olägenhet, eftersom de icke skulle vara i stånd att diktera ett brev på främmande språk".

Här nämndes också den omfattande upplysningssverksamhet som pågick inom verken. Särskilt inom de sociala verken hade omhändertagandet av "socialturister" kommit att få anmärkningsvärt stor omfattning. Detta ledde till problem eftersom det inte fanns särskilda pengar avsatta för detta ändamål, och därför att verksamheten inte gav påtagliga praktiska resultat utan endast hade ett good-will-värde.

Vid ett tredje tillfälle kommer Heckscher in på det internationella samarbetet, och då gäller det (självfallet) möjligheterna att representera. Om man undantar affärs-verken och ett fåtal befattningshavare med representationsanslag, krävdes Kungl. Maj:ts medgivande i varje enskilt fall. Så:

"...om generaldirektören vill bjuda en besökande utländsk kollega på middag, får han alltså betala kostnaderna själv (och ej ens dra av kostnaderna i sin självdeklaration), såvida han icke vill utverka ett särskilt konseljbeslut." (sid 196)

Ifall Heckschers beskrivning avspeglar tänkandet på 50-talet, var det som fanns utanför nationsgränsen inte något

som på ett avgörande sätt påverkade den svenska statsförvaltningen. Heckscher pekade visserligen på att en del idéer hade hämtats utifrån, exempelvis såg flera ämbetsmän fram till 1918 kejsartidens Tyskland som ideal, men som helhet kunde man tydligen inte förklara förvaltningens organisatoriska uppbyggnad annat än som en historisk process som började någon gång på Gustaf Vasas tid.

När Mellbourn (1979) redovisade sin studie av "byråkratiens ansikten", dvs. rolluppfattningarna hos 314 svenska statstjänstemän, var också det internationella perspektivet frånvarande. Det var förvaltningens toppskikt som hade undersökts. Studien, som var en del i en jämförande studie mellan länder och egentligen skall dateras till tidigt 70-tal, innehöll bl.a. frågor om kontakt-täthet, dvs. hur ofta man hade kontakt med olika organisationer. Trots att det fanns fjorton olika alternativ var internationella organisationer inte något av dem. En fråga gällde dock om respondenten var positiv till EG-anslutning "i en eller annan form".

Vid en konferens 1980 med huvudtemat "Svensk samhällsförvaltning i omdaning" diskuterades mer än ett dussin tendenser som hade gjort Heckschers studie inaktuell, och som krävde en ny helhetsbild (flera bidrag från konferensen är samlade i Abrahamsson och Ramström, 1983). Det som togs upp bland dessa förvaltningens vänner och ovänner var allt ifrån ramlagstiftningens till-växt, nya myndighetsroller, en ny professionalism, lekmannainflytandet, ny förvaltningslag, datoriseringen, medbestämmandet, jämställdhetsfrågorna, den kommunala tillväxten, kommunförbundens allt större makt, den avtagande ekonomiska tillväxten med mera. I de 50-tal längre eller kortare inlägg som presenterades vid konferensen rörde inget internationaliseringen.

I min egen studie av styrningen mellan regering och ämbetsverk (Jacobsson 1984), beskrevs internationella organisationer som viktiga element i myndigheternas nätverk, exempelvis inom patentområdet och livsmedelskontrollen:

”Ämbetsverken representerade ofta Sverige i det internationella samarbetet. För patentverket och livsmedelsverket var detta en mycket viktig input till förslag om förändringar i svensk lagstiftning” (sid 179).

Studien byggde på empiriska beskrivningar av viktiga förändringar inom olika sektorer. Bl.a. beskrevs den svenska anslutningen till den europeiska patentkonventionen (EPC), där olika länder bildade en europeisk patentorganisation med ett europeiskt patentverk. EPC inkräktade direkt på den nationella patenträtten, och sågs som ett av de mest avancerande exemplen på rättsligt samarbete över nationsgränserna i Europa (Lagutskottet 1977/78:10). Det var patentverket och dess tjänstemän som dominerade de svenska förhandlingarna i förberedelsearbetet inför konventionen.

När man inom ramen för maktutredningen undersökte maktens nätverk, dvs. kontakterna inom regeringskansliet, visades internationaliseringens betydelse i praktiken. Petersson (1989) talade om utrikespolitikens förvardagligande. Allt oftare fick det löpande departementsarbetet viktiga internationella aspekter. Fler och fler hade internationella kontakter. En fjärdedel av tjänstemännen hade något slags internationella kontakter minst en gång i veckan. Kontaktvägarna gick ofta utan att utrikesdepartementet eller de svenska beskickningarna utomlands var inblandade. En stor andel tjänstemän hade regelbundet internationella kontakter med kollegor i andra länder, framför allt nordiska länder (Petersson 1989).

När Petersson och Söderlind (1992) i början av 1990-talet kategoriserade förvaltningspolitiska problem som växtproblem, byråkratiproblem, kapacitetsproblem och legitimitetsproblem var dock inget av dessa explicit kopplat till internationaliseringen. Rättens ”europeisering” ägnades ett avsnitt, men annars gav inte internationaliseringen och EES-avtalet anledning att fundera över exempelvis organisationslösningar. Lite hårddraget kan man säga att förvaltningspolitik sågs som en sak och internationell politik en annan.

Inom internationell politik hade det dock sedan länge utvecklats idéer om internationaliseringens innebörd och

konsekvenser. Studier av det internationella politiska systemet pekade på de internationella organisationernas betydelse, också på hemmaplan. Jönsson (1990) studerade vad han kallade de spindelnät av organisationer (privata och mellanstatliga) som fanns inom olika sektorer, och som ofta på ett avgörande sätt påverkar den nationella politiken. Det var viktigt att studera de transnationella nätverk av tjänstemän som fanns. Jönsson exemplifierade med området atomenergi:

"... På det nationella området finns det ett begränsat antal experter som till fullo behärskar sakfrågorna. De flesta av dessa ingår i ett transnationellt nätverk med det internationella atomenergiorganet IAEA i nyckelposition. Utöver deltagande i gemensamma konferenser av olika slag upprätthåller nätverkets medlemmar informella kontakter... Tjänstemän i internationella sekreteriat återgår inte sällan till nationell förvaltning; dessa "in-and-outers" hamnar i nyckelpositioner i transnationella nätverk och fungerar som internationella organisationers kanaler till nationella beslutsfattande. Nationella tjänstemän blir internationellt medvetna och internationella tjänstemän blir nationellt medvetna." (sid 143)

Slutsatserna av detta resonemang är att makten får lov att sökas hos tjänstemännen, hos dem som är centrala i de transnationella nätverken och hos dem som förmår utnyttja och manipulera nätverk.

Mycket vatten har runnit under broarna sedan Heckschers studie från början av 1950-talet. Då sågs knappast internationalisering som någon betydelsefull variabel för att förklara en svensk statsförvaltning i arbete.⁹ Det som låg utanför nationen var helt enkelt ingen viktig del av diskursen (eller så var det en annan diskurs). I mitten av 1990-talet är det annorlunda. En fortgående inter-

⁹ Jag gör naturligtvis inte anspråk på att ge någon genomgång av svensk forskning. Det finns en ansevärd mängd sådan. I en argumentation för ökad forskning om Europa (Ds 1996:50) redovisade bl.a. statsvetarna i landet 36 sidor befintlig Europaforskning. Studier av internationell politik och studier av förvaltningen har dock inte varit särskilt väl integrerade.

nationalisering, framväxten av den inre marknaden och medlemskapet i EU antas uppenbarligen påverka förutsättningarna för statsförvaltningens arbete, för dess organisering och styrning.

Jag skall i detta inledningskapitel ta fasta på den fråga om styrning, som självfallet är central i den förvaltningspolitiska diskussionen. Demokratiska och byråkratiska idealmodeller bygger på att styrning av förvaltningar och förändring är möjlig. En viktig fråga är på vilket sätt som europeiseringen "försvårar" eller "underlättar" den politiska styrningen av förvaltningen. Jag skall i det som följer peka på en del generella styrproblem, och sedan diskutera på vilket sätt som europeiseringen påverkar styrningen av förvaltningen.

Europeisering och politisk styrning

Den vetenskapliga styrdiskursen har över åren blivit både realistisk och komplex, och vi har i dag goda möjligheter att resonera kring förutsättningarna för styrning. Jag skall försöka skissera en referensram som är användbar för att begripa de problem och möjligheter som europeiseringen erbjuder.

Förmågan att få andra att göra eller att säga något som de annars inte skulle ha gjort, är viktig i de flesta sammanhang. Vi kan kalla det styrning. När det gäller begrepp som styrning och makt är det möjligt att i all oändlighet strida om en korrekt definition. Det kan förstås ibland vara fruktbart, men jag skall i den här diskussionen nöja mig med den ovanstående preciseringen, som dels betonar att styrning är en relation, dels att styrning förutsätter konflikt. Den som tycker som vi behöver inte styras, fast styrning förstås kan handla just om att få någon att tycka som vi.

Det intressanta är inte att mäta hur mycket man kan styra och hur mycket man inte kan styra. Styrning är möjlig i vissa situationer, vid vissa tillfällen och med hjälp av vissa mekanismer. Det händer saker i världen, och det är rimligt att tänka sig att det som händer åtminstone ibland beror på att någon eller några har velat och agerat för att det skulle hända. Ibland - fast inte så ofta som många vill få oss att tro - kan det t.o.m. vara politiker. Så långt verkar det trivalt.

Ambitionen inom forskningen har varit att kritiskt granska och att skapa bättre teorier och modeller för att förstå styrning.¹⁰ Kritiken har dels riktat sig mot moderna idéer om styrning (t ex målstyrning), dels ifrågasatt konstitutionella utgångspunkter på empirisk grund (t ex att regeringen styr riket). Denna kritik har ibland kommit att betraktas som en närmast programmatiskt pessimistisk inställning till politikernas möjligheter att styra.¹¹

Det finns inget generellt svar på frågan om det "går att styra förvaltningen". Möjligheterna att styra beror på många faktorer. Det beror på förekomsten av konflikter och fördelningen av kunskaper och pengar, det beror på styrkan i de rutiner och procedurer som har byggts upp inom ett område, det beror på förmågan att ta frågor till sig och hålla frågor ifrån sig, det beror på förmågan att koppla sina förändringar till moderna idéströmmar och det beror på förmågan att agera i komplexa nätverk.

Ibland sker styrning inte direkt i pågående processer, utan i utformandet av de agendor och arenor där aktörer skall mötas. Styrningens innebörd handlar då mera om att bestämma vad som kan diskuteras (och vad som inte kan diskuteras) och vilka arenor som skapas för att vid vissa tidpunkter (men inte vid andra) göra vissa diskussioner möjliga (men inte andra). Detta kan ses som ett indirekt sätt att åstadkomma förändringar.¹²

Det tycks oftast som om tjänstemän i förvaltningar och företag genom överlägsna resurser och genom att kontinuerligt följa vissa frågor kan skaffa sig ett övertag i konkreta beslutsprocesser. Det kan då hävdas att politiker ändå styr

¹⁰ Se t.ex. Jacobsson (1984, 1989), Lindensjö (1991), Rothstein (1991), Brunsson (1989), Brunsson och Olsen (1990), Rombach (1991) m fl.

¹¹ Vi har bl.a. kommit att få funderingar över huruvida forskare kan betraktas som "styroptimister" eller "styrpessimister" (Larsson 1996).

¹² Jag har t.ex. visat på betydelsen i detta när regeringen inom industripolitiken skapade vissa procedurer för att hantera de krav som de visste skulle riktas mot dem. Genom att skapa vissa arenor och procedurer för att hantera krav försökte man styra diskussionen av industripolitiska frågor (Jacobsson 1989). För en kritisk diskussion, se Hinnfors (1995).

indirekt genom att organisatoriskt och regelmässigt skapa villkor för förändringar. Den som definierar vad som är möjligt att säga (och inte säga), och den som kan avgöra vad som hamnar (och vad som inte hamnar) på agendan behöver inte ägna så mycket möda åt vardags-processandet.

Att verksamhetens organisering och reglering på detta sätt kan styra förändringar betyder inte att det är politikerna som har varit viktiga. Den organisering som de facto finns inom olika områden kan lika gärna vara en följd av agerande från andra. Detta blir särskilt viktigt när det gäller statsförvaltningens relation till EU. Frågor växer där fram inom en organisatorisk, legal och proceduriell ram som redan existerar. Skapad under tre decennier, avgör den i hög grad vad det är som hamnar på agendan.

Hur påverkar europeiseringen styrningen av verksamheter? Styrning handlar om såväl processer och arenor som idéer. Ett inslag i komplexiteten i moderna samhällen är att det inte enbart är politiker som styr, utan också företag, intresseorganisationer, byråkratier, journalister etc. Dessa styrförutsättningar påverkas av den ökande integrationen med Europa. Komplexiteten ökar, både organisatoriskt och regelmässigt. Frågor hanteras i det europeiska samarbetet samtidigt på flera olika nivåer. Europeiseringen innebär inte att ytterligare en nivå har kommit till. Snarare är det så att både den nationella och den regionala nivån vävs ihop med den europeiska. Konflikterna ökar förmodligen också när man i långt högre grad än tidigare skall komma överens med andra med en helt annan bakgrund.

När det gäller möjligheterna för regering och riksdag att åstadkomma förändringar i den svenska förvaltningen kan den europeiska integrationen skapa nya möjligheter att bryta med etablerade rutiner. Om man så vill. Europeiseringen öppnar också för en större repertoar av både "sätt att göra saker på" och viljor. Genom en ökad integration kanske det blir möjligt att lära sig vad man vill göra, och hur man kan åstadkomma det. Det förutsätter då att man tänker på det europeiska samarbetet som en källa av idéer och erfarenheter.¹³

¹³ Den idén finns utvecklad i Lerdell och Sahlin-Anderssons analys av Sveriges deltagande i OECDs PUMA-samarbete (Lerdell

En viktig dimension när det gäller styrning är den att på egen hand kunna definiera vad man vill arbeta med. Den stora mängden av frågor i förvaltningen har traditionellt gjort det naturligt att politiker sällan blir inblandade. Det mesta sköts decentraliserat. Ifall någonting blir viktigt riskerar politiker dock snabbt att uppfattas som illegitima om det inte är möjligt att "lyfta" frågorna till ledningsnivån. Frågor som uppfattas som betydelsefulla bör man ha möjlighet att ta till sig. Under långa tider – när tilltron till nya lösningar och till styrning fanns och när pengar inte sågs som en lika knapp resurs som i dag – utgjorde detta med att ta till sig frågor sällan något problem.

Lika viktigt som att ta frågor till sig är möjligheterna och förmågan att hålla frågor ifrån sig. Engagerar sig den politiska ledningen i alltför många frågor, dvs. har man få effektiva instrument för att hålla frågor ifrån sig, riskerar den att överbelastas av ärenden. Styrning förutsätter en förmåga att "bestämma vad som är politik". Många modeller bygger på att detta går att avgöra "i förväg", dvs. att någon kan urskilja vad som är värdemässigt och strategiskt betydelsefullt (och som därigenom skall bli politik) och det som är sakliga och tekniska (och därigenom) icke politiska frågor.

Här får knytningen till den europeiska unionen säkerligen betydelsefulla konsekvenser. EU "tvångsansluter" medlemsstaterna till vissa procedurer, rutiner och organisatoriska arrangemang. Det minskar utrymmet för att själv bestämma vilka frågor som man skall ta till sig, och vilka som man skall hålla ifrån sig. Inom EU kan å ena sidan det mesta "bli politik"; å andra sidan skapas förändringar ofta på arenor och i nätverk som inte är särskilt lätta varken att få insyn i eller att påverka. Politiker kan allt oftare tvingas att inte lägga sig i, även när de skulle önska annorlunda.

Bokens innehåll

Jag skall i den här boken diskutera hur den svenska statsförvaltningens organisering och styrning i vid mening

påverkas av europeiseringen. Det empiriska underlaget är dels en studie av den diskussion som har förts om EU:s konsekvenser för förvaltningen, dels empiriska studier av tre olika sektorer. Ansatsen är jämförande. Frågor som skall ställas är: På vilka sätt påverkar europeiseringen villkoren för regeringens och förvaltningsmyndigheternas arbete? Vad får europeiseringen för konsekvenser för förvaltningens organisering och styrning? Vilka förvaltningspolitiska överväganden leder en analys av europeiseringen till?

Europeiseringen kan inte analyseras som en "restfaktor", utan som en knippe drivkrafter som påverkar både föreställningarna om och möjligheterna att skapa lyhörda, rättrådiga och effektiva myndigheter. Mitt fokus i den här rapporten är framför allt på s.k. low politics, dvs. inte regeringskonferenser och toppmöten. De genomförda empiriska studierna fokuserar vad statliga organisationer ägnar sig åt till vardags, vilka de samarbetar med, vilka ambitioner de har och hur de vill forma myndighetens position i det europeiska samarbetet. Och hur allt detta förändras.

I kapitel 2 förs en inledande diskussion kring vissa samhällsvetenskapligt centrala frågor som europeiseringen aktualiserar. Den första gäller vad som händer med nationalstaten i det europeiska samarbetet. Den andra gäller statens relation till samhället, dvs. till företag, intresseorganisationer etc. I vilken utsträckning återskapar europeiska drivkrafter korporativa mönster? Den tredje frågan gäller styrningen inom staten, t.ex. om ändamålsenligheten i regeringens nuvarande instrument för att styra och samordna statsförvaltningen.

I kapitel 3 redovisas huvuddragen i den förvaltningspolitiska diskussion som har förts i Sverige om europeiseringen och statsförvaltningen. Jag redovisar huvud-tankarna i de förslag som dels arbetsgruppen för statsförvaltningen och EU, dels statskontoret har lagt. Diskussionen om hur organiseringen sker bäst på "hemmaplan" springer ur vilken analys som görs av EU. Med en syn på EU som betonar det mellanstatliga blir det självklart att stärka statens interna styrning och samordning. Om däremot det överstatliga betonas framstår det som angeläget att skapa arenor mellan stat och samhälle där det svenska kan skapas.

I kapitel 4 redovisas tre empiriska studier av europeiseringens konsekvenser. De tre sektorer som har studerats är läkemedelskontroll, arbetarskydd och konkurrenspolitik. Jag skall visa på vilket sätt som europeiseringen påverkar legitimering, organisering och handling inom dessa tre sektorer. Redovisningen sker i form av relativt korta och komprimerade beskrivningar. Avsikten är ändå att visa relativt detaljerat vad som har hänt och vad som händer med dessa verksamheter.

I kapitel 5 sammanfattas och jämförs de empiriska studierna. Europeiseringens generella betydelse är uppenbar, men också den variation som finns mellan sektorerna. Anpassningen till de europeiska drivkrafterna har varierat. På olika sätt har myndigheterna försökt att hantera det dilemma som består i att både framstå som en god europé och att samtidigt få verksamheten att fungera. Studierna visar också hur invävda de statliga myndigheterna är i det omgivande samhället.

I kapitel 6 återknyts till det förvaltningspolitiska temat. Utgångspunkten hämtas i olika bilder av EU. Förståelsen av EU avgör i hög grad hur man kan tänka kring statens organisering. Betonas det mellanstatliga är det staten som aktör som fokuseras. Betonas därutöver det överstatliga är det samhällets (staten och andra intressens) möjligheter att påverka som betonas. Betonas därutöver det transnationella EU, får det delvis andra konsekvenser för hur man kan tänka förvaltningspolitiskt kring europeiseringen.

I kapitel 7 tas utgångspunkten i den transnationella organisering som finns inom olika sektorer. Vad betyder den för möjligheterna att styra och för möjligheterna att demokratiskt legitimera aktiviteter? Om det europeiska samarbetet - men också det samarbete mellan aktörer från olika nationer som också sker "utanför" EU - äger rum under ytan, informellt, i parallella processer någonstans mellan privat och offentliga sfärer får det också konsekvenser för förvaltningspolitiken.

I kapitel 8 förskjuts utgångspunkten från europeisering till förvaltningspolitik. Ambitionen är att med breda penseldrag beskriva och - försiktigt - bedöma de senaste decenniernas generella utveckling när det gäller styrningen av statsförvaltningen, dvs. inte enbart det som har med

internationalisering och europeisering att göra. Avslutningsvis skisseras också en del förslag till den framtida inriktningen av tänkandet kring organisering, framför allt betonas behovet av att skapa förutsättningar för ett bättre kunskapsunderlag.

Statsförvaltningen, staten och samhället

EU kan ses som en standardiserare; som en organisation som skapar generella recept som skall tillämpas av alla. I alla försök att skapa likformighet finns dock ett utrymme för att lokalt göra annorlunda. Det utrymmet kan variera och vara olika stort vid olika tidpunkter, inom olika sektorer och i olika situationer. Lika naivt som att hävda att nya medlemsländer själva inom EU i stort sett kan göra vad de vill, är det att utgå ifrån att de nya procedurerna och rutinerna helt kommer att expropriera och överlagra de gamla.

Såväl organiseringen av statens förvaltning som relationerna mellan stat och andra organisationer skapas i ett växelspel mellan det existerande (i form av organisatoriska strukturer, rutiner och procedurer), det erbjudna (i form av europeiska idéer, organisationer och regler) och det eftersträfvade. Det som eftersträvas brukar kallas för strategier eller mål, och de tänks ofta styra handlandet. Sådana strategier om det önskvärda kan spela en roll när det gäller hur anpassningsprocesserna kommer att se ut.

Det har länge funnits en stark strategisk tradition – både inom organisationsforskning och i forskning om internationell politik – som förklarar skeenden utifrån enskilda aktörers viljor och resurser. I ett sådant perspektiv förutsätts individer, organisationer och nationalstater att relativt säkert veta vad de vill och att agera utifrån detta. Finns det flera sådana aktörer möts dessa i förhandlingar där det är fördelningen av viljor, resurser och förhandlingsförmågan som avgör utfallet. Ett sådant perspektiv fångar en del av det som är väsentligt, men försummar en del annat.

Något som försummas är betydelsen av att aktörer verkar inom ramen för en reglering och organisering som skapar både restriktioner och handlingsmöjligheter. Sådant är självklart för organisationsforskare, eftersom organisationer till en del är utformade så att alla inte skall få göra precis det de själva vill. Också organiserandet inom en samhällssektor definierar vissa frågor som viktiga, och and-

ra som oviktiga. Det skapas arenor där vissa frågor platsar, men inte andra. Sådana arenor växer inte fram ur intet.¹⁴

Annat som försummas är att det som aktörer (dvs stater eller organisationer) vill inte är exogent givet, utan ständigt skapas i pågående processer. Rationella aktörsperspektiv utgår ifrån att viljor finns, eller att de har skapats i en annan (tidigare) process. Grundläggande för den europeiska samarbetstanken har dock varit att integrationen över tiden skall skapa och sprida nya identiteter och nya idéer. Att ambitionen med EU delvis är att skapa nya viljor, gör det problematiskt att utgå ifrån att sådana redan existerar.

Det som jag kortfattat har antytt här brukar kallas för ett institutionellt organisationsperspektiv. Vissa idéer uppfattas som självklara och de tas för givna som sådana idéer som skapar moderna organisationer. Sådana idéer skapar arenor där de kan visas upp, och idéerna skapar både viljor och vad som uppfattas som resurser hos aktörerna. Idéerna skapar t.o.m. aktörerna. När det finns sådana idéer kan vi se dem samtidigt i många olika organisationer. De har överallt sina missionärer, och dessa tror dessutom ofta att de själva har kommit på idéerna.¹⁵

Några viktiga frågor

Europeiseringen erbjuder nya recept, men det är inte alls självklart vad som kommer att hända när dessa erbjudanden i mötet med det existerande och påverkat av det eftersträlvade möter svenska praktiker. Jag skall i detta kapitel mycket kortfattat och schematiskt skissera några frågor som är intressanta (jag kommer senare i boken att mer utförligt komma tillbaka till dessa frågor).

¹⁴ Idéer om att exempelvis förvaltningspolitik är ett viktigt område skapar både arenor (som kommissioner och andra grupper) och intresserade aktörer (som forskare och statliga myndigheter).

¹⁵ Det institutionella perspektiv som jag avser är det som har utvecklats inom statsvetenskapen av March och Olsen (1989) och inom sociologin av bl.a. Meyer och Rowan (1977), Meyer och Scott (1983), Powell och DiMaggio (1991) och Scott och Meyer (1994).

Anpassning och handlingsutrymme

En grundfråga är den om relationen mellan anpassning och handlingsutrymme. Hur styrande är direktiv och andra regler som kommer ifrån EU för vad man kommer att göra nationellt? Komparativa studier har visat att det finns stora variationer både i vilken omfattning och på vilket sätt som länder implementerar EU:s direktiv (Siedentopf och Ziller 1988). Erfarenheten av så kallade implementationsstudier inom stater och organisationer visar att detta handlingsutrymme ofta är mycket stort. Intentioner omvandlas och regler tolkas på olika sätt beroende på det sammanhang som de hamnar i.

Ofta finns goda möjligheter att "skydda" verksamheten. Det är ofta möjligt att anpassa sig på ytan, samtidigt som verksamheterna utformas på det sätt som man själv tycker är bäst. Vi brukar kalla detta för att organisationer särkopplar aktiviteter och det är ett vanligt fenomen, också inom svensk statsförvaltning. Presentationen av verksamheten kopplas loss från verksamheten. Det tycks ofta som om organisationer vanligen har större handlingsutrymme när det gäller hur verksamheter skall utformas i praktiken än när det gäller hur dessa verksamheter skall presenteras (Brunsson 1993).

Frågan om anpassning är en om grader. Sällan är fullständig anpassning nödvändig. Alla idéer och regler som skall införas måste på något sätt översättas, och den översättningsprocessen innehåller alltid element av tolkningar. Tolkningarna görs dessutom i verksamheter där det för det mesta redan sedan tidigare finns sediment av rutiner och procedurer. Oftast hamnar man mellan en situation där det gamla helt sopas bort och en där det nya helt kan hållas borta. Det går att tänka strategiskt kring detta. Nyckelfrågan är om det både går att framstå som en god europé och att få verksamheter att fungera på ett bra sätt.

Nationalstaten som aktör

En annan viktig fråga är den om framtiden för nationalstaterna. Den inre marknaden och EU-medlemskapet reducerar nationalstaternas suveränitet. De sägs därigenom förlora i betydelse till förmån för andra konstruerade gemenskaper (Anderson 1983), som exempelvis regionala och europeiska. Medlemskapet i EU ökar dock samtidigt efterfrågan på aktörer som talar på nationalstatens vägnar. Betydelsen av att konstruera "det nationella" växer, och staten har en viktig roll i denna konstruktion. I allt högre grad krävs i samband med allehanda mellanstatliga förhandlingar att Sverige har uppfattningar och intar positioner (Jacobsson 1993). Vi skall veta vilken som är den svenska ståndpunkten, och vi skall - det gäller åtminstone alla som arbetar inom staten - "tala med en röst".

Paradoxalt nog kan europeiseringen på detta sätt leda till att nationalstaten blir än viktigare än tidigare. Europeiseringen gör inte den centrala statsförvaltningen arbetslös. Tvärtom blir den mer betydelsefull än tidigare, eftersom allt mellanstatligt samarbete förutsätter att det finns en aktör som står för det svenska. Om något så har det i svensk statsförvaltning skett en kraftig tillväxt i sådant som av aktörerna brukar kallas för nationella strategier och ståndpunkter. Alla skall - numera - agera i nationens intresse.¹⁶

Frågan om nationalstatens roll har länge debatterats. Ju mer överstatlighet som kännetecknar samarbetet, desto mer hotad tycks nationalstaten. Den svenska inställningen bygger sällan på idéer om överstatlighet. I stället sägs en del samhällsproblem vara sådana att de inte kan lösas av medlemsstaterna på egen hand. De sluter sig samman och reducerar sitt eget formella självbestämmande som ett instrument för att - i nationens intresse - komma tillrätta med problemen.

¹⁶ Det här stämmer väl med de idéer som den ekonom-historikern Alan Milward (1992) har lanserat i sin bok *The European Rescue of the Nation-State* (Routledge 1992), nämligen att framväxten av den europeiska gemenskapen kan tolkas som en integrerad del av skapandet av nationalstater som fundamentala organisatoriska enheter.

Ungefär på samma sätt som en delegering till kommuner kan ses som ett instrument för att – i nationens intresse – bedriva verksamhet så effektivt eller så demokratiskt som möjligt. I båda fallen ovan återskapas staten som en viktig aktör.¹⁷ Förespråkarna för EU hävdade således att den "formella" suveränitet som genom medlemskapet överfördes till unionen kunde kompenseras genom den ökning i "faktisk" suveränitet som följde av det ökade samarbetet mellan länder.

Prognosen att nationalstaten skulle förvittra i korstrycket mellan, å ena sidan, Bryssel och, å andra sidan, ett "regionernas Europa" tycks inte särskilt sannolik. Vi ser definitivt inte nationalstatens förvittring. Det intressanta tycks i stället vara i vilken grad och på vilket sätt som det nationella både integreras och återskapas i det europeiska samarbetet. Den vetenskapliga kärnfrågan är hur vi kan förstå hur svenska ståndpunkter formas i nätverk och utbyten med intresseorganisationer, andra nationella förvaltningar och EU:s organisationer.

Konstruktionen av det svenska

Om vi inte med något slags automatik "hittar" den svenska linjen, krävs organiserade arrangemang för att mejsla ut en sådan, dvs. det svenska måste konstrueras. Vi skall exempelvis i nästa kapitel se hur arbetsgruppen för statsförvaltningen och EU i sitt betänkande om samsyn och alliansförmåga starkt betonade "hur regeringen, näringslivet, intresseorganisationerna, regionala intressen och forskarvärlden behöver samverka för att stärka Sveriges position i EU"

I en studie av svenskt deltagande i internationella organisationer studerades just hur det svenska konstruerades. Det svenska agerandet i fem sådana organisationer studerades: Sokrates, Helcom, International Maritime Organization (IMO), Europeiska utvecklingsbanken (EBRD), och Europeiska Patentorganisationen

¹⁷ Hela den tradition inom integrationsteori som kallas liberal intergovernmentalism bygger också på idén om staterna som viktiga aktörer (jfr Moravcsik 1993). Där betonas dock staten som en enhetlig aktör med givna preferenser.

(EPO).¹⁸ I de flesta fall – sjöfartsverket, patentverket, naturvårdsverket – skedde framtagandet av den svenska linjen huvudsakligen med ämbetsverket som nav. Noteras bör dock att de organisationer som bygger på en europeisk gemenskap – Sokrates och EBRD – tenderade att förskjuta representationen mot regeringskansliet.

Vi såg tre distinkt skilda modeller för att skapa svenska linjer. Den första byggde på ett institutionaliserat samråd. Sjöfartsverket var det bästa exemplet. Där såg man till att alla legitima intressen fick tillfälle att säga sitt. Det byggdes upp ett system med förmöten och eftermöten, där man noga såg till att alla svenska intressen kom till tals. Den andra modellen byggde mer på iterativa procedurer och att "krångla sig fram" till en svensk linje. Eventuella problem som hade skapats i arbetsgrupper på lägre nivåer kunde rättas till när de lyftes i organisationen. Här var naturvårdsverkets arbete i Helcom ett bra exempel.

Den tredje modellen byggde på politisering. Representationen var nära politiken, eftersom det sågs som betydelsefullt att snabbt kunna agera och reagera. Ju högre upp i den formella hierarkin, desto mindre blev nödvändigheten att förankra sig. Typexemplet var Sokrates. Det internationella arbetet sågs som särskilt viktigt eftersom det kunde bidra till att forma den svenska politiken. Sverige representerades med så pass tunga delegater att de hade mandat att ta ställning i svåra frågor utan att ständigt lyssna av och förankra denna hemmavid. Återigen antogs att det fanns en svensk ståndpunkt men att denna kunde företrädas av en person.

Det hade således vuxit fram olika procedurer för att forma det svenska inom olika sektorer. En del hade det uppenbarligen lättare än andra. Vana internationella aktörer inom sjösäkerhetsområdet visste sedan länge hur det svenska kunde konstrueras; ovana som naturvårdsverket i Helcom fick lita till mer iterativa procedurer. Notera att

¹⁸ Se Jacobsson, Sahlin-Andersson, Jutterström, Ardesjö och Pettersson, 1995, Att förvalta det internationella. SCORE-rapport (1995-11-01). Studien genomfördes som ett uppdrag till riksdagens revisorer, och finns redovisad i Förslag till riksdagen 1995/96: RR12, Riksdagens revisorerers förslag angående Sveriges deltagande i internationella mellanstatliga organisationer.

detta inte är någon värdering. Naturvårdsverkets strategi att efterhand "rätta till" den svenska linjen kunde ge goda möjligheter att komma underfund med vad man själv ansåg. Sjöfartsverkets modell, å andra sidan, förutsatte att man i förväg visste hur det svenska linjen såg ut, eller att den nationella myndigheten företrädde några andra intressen som visste vad de ville.

Regeringens styrning

En självklart betydelsefull fråga gäller regeringens styrning och samordning av det europeiska arbetet. Regeringsorganisationen har betraktats som en kortsiktig, reaktiv, problemlösande enhet, framför allt organiserad för att på ett ändamålsenligt sätt hantera ärenden som dyker upp. Organiseringen av EU-arbetet i statsförvaltningen tycks bygga vidare på en sådan tradition, något som har uppmärksammat bl.a. av EU-arbetsgruppen (se nästa kapitel).

En stor del av EU:s arbete, framför allt när det gäller kommissionen, följer dock inte något reglerat mönster utan växer fram i ett intrikat växelspel mellan intresseorganisationer, företag, nationella förvaltningar, lobbyister och EU-tjänstemän. För att kunna tillvarata svenska intressen, framför allt gentemot kommissionen, aktualiseras förutsättningarna för ett mer långsiktigt och strategiskt handlande från regeringens sida.

Inte enbart regeringens arbete kommer att påverkas. Den svenska förvaltningsmodellen - med autonoma myndigheter och små departement - påverkas också av europeiseringen. Att betoningen av det nationella ökar kraven på samordning mellan förvaltningsnivåerna är alla överens om. Det har dock tidigare hävdats att detta går att lösa inom ramen för den existerande modellen med hjälp dels av en tydligare ansvarsfördelning, dels av skarpare styrinstrument.¹⁹

Frågan är dock hur realistiskt detta är i ett läge när förvaltningen blir mer öppen än tidigare och när dagordningen och tempot i förändringsarbetet bestäms utanför

¹⁹ Mest auktoritativt i utredningen om Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80)

Sverige. Oavsett hur man betraktar det konstitutio-nella leder kraven på samordning och samsyn till att det blir nödvändigt med mycket täta formella och informella kontakter mellan departement och verk. Eller som ledande företrädare för regeringen uttryckte det vid ett seminarium om europaintegrationens konsekvenser:

"... Gränserna mellan departement och myndigheter kommer att lösas upp".²⁰

Företag, intresseorganisationer och staten

Europasamarbetet ökar möjligheterna för företag, intresseorganisationer, regioner, kommuner etc. att agera direkt gentemot kommissionen. De kan välja att tillvarata sina intressen på andra nivåer än den nationella. Så kan förstås bli fallet med en del stora svenska företag och intresseorganisationer, som delvis kan använda sig av en "pass-by strategi" (dvs att gå förbi staten) till skillnad från de danska som ofta använder en "go through-strategi" (begreppen från Pedersen och Pedersen 1995). Intresseorganisationer, t.ex. inom patentområdet, valde exempelvis att försöka skaffa sig inflytande via arbete i sammanslutning av europeiska patentorganisationer (jämför Jacobsson m fl 1995).

Åtminstone i vissa fall kan svenska intressegrupper och företag vilja koppla sig till staten. Det gäller bl.a. i det omfattande europeiska standardiseringsarbetet, där det kan vara mycket betydelsefullt för företag att kunna göra sin egen linje till en nationell linje. Hela diskussionen kring nationell samsyn bygger också på att intresseorganisationer, företag och andra kan samverka om nationella ståndpunkter. Säkerligen kommer det framöver att efterfrågas ökade ansträngningar för att få till stånd sådan samsyn och samling. Man skulle kunna spekulera i om inte detta innebär en renässans för korporativismen.

Det vore mycket intressant att studera europa-integrationen ur företagens perspektiv (något som inte görs

²⁰ Referat från uttalanden av Anne Wibble och Peter Egardt. Europaintegrationen. Konsekvenser för statsförvaltningen. En seminarierapport, Finansdepartementet 1993.

i den här studien), t.ex. hur avvägningen mellan strategier görs när det gäller olika typer av företag. Den kan antas att stora företag agerar på flera arenor samtidigt. De försöker agera via den svenska staten (genom att göra sina intressen till Sveriges intressen); de försöker att agera både via sina svenska och sina europeiska intresseorganisationer; och de kan agera direkt gentemot kommissionen och andra länders förvaltningar.

Förvaltningspolitiska idéer

Diskussionen ovan visar att det ställs krav på ett nytänkande kring förvaltningens organisering och styrning. Förvaltningspolitiskt tänkande i Sverige har under lång tid i hög grad kommit att ekvivaleras med mål- och resultatorienterad styrning. Den s.k. ELMA-gruppen hävdade – i sina åtgärder för att stärka resultatstyrningen – att "EU-arbetet bör så långt som möjligt inordnas i de ordinarie formerna för styrning av myndigheternas verksamhet" (Ds 1995:6, s 58). Möjligen har gruppen något överskattat ideologins förträfflighet.

Problemet kan formuleras på följande sätt. Försöken med att införa mål- och resultatorienterad styrning (som har ägt rum i olika former alltsedan slutet av 1960-talet) har kommit att stärka bilden av förvaltningar som avgränsbara enheter. Organisationsidentiteten har betonats, bland annat genom ökad vikt vid intern styrning och redovisning av aktiviteter. Myndigheterna har betraktats som enheter som på ett så effektivt och produktivt sätt som möjligt skall transformera resurser till resultat. Sådana reformer har både varit enkla att argumentera för och svåra att argumentera emot.

Europeiseringen aktualiserar frågan om inte detta effektivitetstänkande och stärkandet av organisationsidentiteten leder till mindre goda resultat. Att vara effektiv gentemot den organisering som EU:s organisationer och nationella förvaltningar tillsammans utgör, tycks kräva en förmåga att agera på tvärs med formella gränser, att skapa och bibehålla nätverk, att bygga allianser etc. Den starka organisationsidentitet som omsorgsfullt har konstruerats har förvisso haft en del positiva effekter, men det är inte säkert att den alltid skapar effektivitet. Det finns ett

uppenbart behov av nytänkande. Inte av att riva ner, men av något mer än att bygga vidare på det gamla.

Stat och samhälle

Jag har ovan skissartat listat en del frågeställningar som europeiseringen aktualiserar. För det första handlar det om hur man ser på staten. Betraktas staten som en autonom organisation eller som invävd i samhället i övrigt. I Webers idéer om byråkratins effektivitet och oundviklighet betonas stater som enheter som hålls samman av regler och organisatoriska strukturer. Där finns en lojalitet mot staten som är starkare än lojaliteten mot andra intressen i samhället. Staten ses som en enhetlig aktör med kapacitet och rätt att, bl.a. genom sitt monopol på tvång, genomföra det som auktoritativa politiker har fattat beslut om. Staten ses i viss utsträckning som autonom visavi det övriga samhället. En riktning i den efter-weberianska debatten har gällt autonomi, och föreställningen att den mest effektiva staten är den som agerar isolerad från det övriga samhället.

Lämnar vi idealtypiska bilder av staten blir det tydligt att staten alltid är invävd i det övriga samhället. Idén om att det finns gemensamma intressen mellan statliga organisationer och andra organisationer i samhället gör det nödvändigt att organisera relationerna mellan dessa på ett vettigt sätt. Eller som Evans (1995) uttryckte det: "... Just as in reality markets work only if they are embedded in other forms of social relation, it seems likely that states must be 'embedded' in order to be effective" (p 41). Frågan om hur autonomi och invävdhet bäst kan kombineras är alltså viktiga och europeiseringen ger den nya dimensioner.

Europeiseringen påverkar, för det andra, organiseringen mellan statliga organisationer och andra delar av samhället. Det finns inom olika sektorer i Sverige sedan lång tid på olika nivåer uppbyggda kanaler mellan stat och organiserade intressen. Stora företag har över åren ofta utvecklat sina produkter i ett samarbete med statliga organisationer, som har kunnat erbjuda pengar, regler och marknader. Den svenska maktutredningen deklarerade visserligen den svenska modellen som död och framför allt arbetsgivarna drog sig ur många korporativistiska organisationer, men i

stor utsträckning levde ändå denna organiserade demokrati vidare. Den svenska staten är resursmässigt relativt stark men också invävd i ett samhälle av organisationer.

Marknadsskapandet i Europa och försöken att öka rörligheten för varor, tjänster, kapital och människor leder till att vissa former av statliga ambitioner blir omöjliga. Det ömsesidiga beroendet mellan stat och företag och andra organiserade intressen förändras, men försvinner inte. Möjligen söker det sig nya former. Europeiseringen kan leda till att nya korporativa mönster växer fram, bl.a. genom att intresseorganisationer och företag väljer att tillvarata sina intressen på andra nivåer än den nationella, t.ex. att de agerar direkt mot kommissionen. Åtminstone i vissa fall kan det bli viktigt för svenska intressegrupper och företag att koppla sig till staten, och att göra sin egen linje till den svenska statens linje.

Europeiseringen påverkar för det tredje försöken att förändra styrningen inom staten. Längre har mål- och resultatorienterad styrning utgjort dominerande förvaltningspolitiska idéer (se exempelvis Jönsson, 1995). Det är idéer om att skapa effektiva statliga myndigheter som förmår att på ett förnuftigt sätt avväga resursinsatser mot effekter. Ofta har förebilderna hämtats från företagsvärlden. Förvaltningsmyndigheterna har i flera avseenden gjorts mer självständiga än tidigare samtidigt som styrningen har tänkts ske utifrån resultat.

Det går att diskutera effekterna av reformerandet på flera sätt. Ett är att organisationsidentiteten kanske har stärkts på bekostnad av identiteten gentemot statsförvaltningen i stort. En annan är att det har visat sig vara svårt att styra på basis av resultat. Att resultat mäts och kommuniceras vidare längs ansvarskedjan till departementen är ju ingen garanti för att underlaget sedan används som ett underlag för styrning. Vi har sett en ökad rationalistisk retorik, men om vi har sett mera av resultatstyrning i praktiken är mera tveksamt.²¹

Europeiseringen aktualiserar frågan om inte detta stärkande av organisationsidentiteten (företagiseringen) le-

²¹ Karin Brunsson (1995) diskuterar detta i sin bok om budgetreformen inom staten.

der till suboptimeringar. Att vara effektiv i det europeiska samarbetet tycks nämligen kräva mindre av formell organisation och mer av förmåga att agera på tvärs med formella gränser, förmåga att skapa och bibehålla nätverk, förmåga att bygga allianser etc. dvs. europeiseringen kräver mera av lateralt informellt nätverkande och mindre av vertikal formell ansvarighet. Det är ett skäl till att den pågående moderniseringen kanske bör söka sig en del nya stigar.

Ett annat skäl har att göra med det som berördes ovan. Internationaliseringen efterfrågar nationella aktörer. Därigenom kommer organiserade arrangemang för att "hitta" nationella strategier och uppfattningar att skapas. Delvis kommer detta säkert att hanteras decentralt i samarbete mellan myndigheter och andra organisationer. I detta uppstår dock möjligen krav på bättre demokratisk legitimering och kanske t.o.m. ökade krav på demokratisk styrning och kontroll. Vi får en ny situation där etablerade styrformer kan komma att ifrågasättas.

Sammanfattningsvis får europeiseringen konsekvenser för synen på staten, för organiseringen mellan stat och samhälle och för organiseringen av statsförvaltningen. Det är framför allt organiseringen och styrningen av statsförvaltningen - dvs. den tredje frågan - som står i fokus i den här rapporten. Det är dock viktigt att påpeka att den analysen måste göras utifrån ett vidare perspektiv. Analysen av på vilket sätt europeiseringen påverkar villkoren för styrning måste baseras på en uppfattning både om staten och om statens relation till samhället. Jag skall i nästa kapitel redovisa hur dessa frågor har avhandlats i den förvaltningspolitiska diskussionen om europeiseringen och statsförvaltningen.

Diskussionen om förvaltningspolitiken och EU

Det finns inga EU-regler för hur ett medlemsland skall organisera sin förvaltning, fastslogs det i medlemskapspropositionen (SOU 1994/95:19, s 453). Samtidigt sågs det som naturligt att "den nationella förvaltningen... deltar i en internationell och multilateral beslutsprocess...", som förutsätter en synkronisering i tiden och som aktualiserar "... på vilket sätt det enskilda landet genom samordning av sitt agerande bäst kan ta sina samlade nationella intressen tillvara" (s 454). Regeringen har det yttersta ansvaret för att Sverige visar upp en samordnad och väl förankrad politik.

Citaten ovan speglar väl tänkandet kring EU:s förvaltningsorganisatoriska konsekvenser. Vi kan göra hur vi själva vill, eftersom det inte finns några bindande regler som säger något annat. Vi behöver i grunden inte ändra på något. Den svenska förvaltningsmodellen "... med ett regeringskansli av begränsad omfattning, fristående förvaltningsmyndigheter, kommunalt självstyre och ett grundlagsfäst remissförfarande kommer i allt väsentligt att bestå..." (s 453). Det händer något på europeisk nivå, och vi måste se till att vi på ett så bra sätt som möjligt kan ta tillvara våra intressen "därute".

Jag skall i detta kapitel redovisa diskussionen kring medlemskapets organisatoriska konsekvenser. framför allt är det två tankesmedjor med viss auktoritet som jag koncentrerar mig på. Först den s.k. EU-arbetsgruppen och dess föregångare i finansdepartementet. Därefter statskontoret som på basis av relativt omfattande studier har tänkt kring medlemskapets konsekvenser. Jag skall med dessa "think-tanks" skrifter som empiriskt underlag kommentera det förvaltningspolitiska tänkandet kring EU. Först dock något om en utredning som genomfördes inför folkomröstningen.

Justitiedepartementet tillkallade i januari 1992 en särskild utredare för att undersöka det mer formella, dvs. "vissa frågor om den svenska statsförvaltningens samverkan med regeringen vid ett svenskt medlemskap".

Uppgiften för denna utredning om Statsförvaltningen och EG var (med dess egna ord) att:

"... inom ramen för nu gällande grundlagsbestämmelser och med bibehållande av den svenska förvaltningsmodellen analysera hur regeringen/ departementen och förvaltningsmyndigheterna skall kunna samverka i EG-integrationen" (SOU 1993:80, sid 14).

I direktiven framhölls det att "det bör vara möjligt att utforma effektiva och korrekta arbetsformer... med bibehållande av den svenska förvaltningsmodellen..."²². Utredningen kom också att göra en egen bedömning att "den svenska förvaltningsmodellen håller". En ökad tydlighet sågs som lösningen på de problem som fanns. Regeringens styrning av myndigheterna skulle behöva bli tydligare. Ansvarsfördelningen mellan departement och verk skulle också behöva tydliggöras, eftersom dessa båda aktörer de facto skulle behöva väva ihop sina ageranden.

Utredningen "Statsförvaltningen och EG" ägnade också viss möda åt att hävda att integrationen inte heller skulle hindra en fortsatt utveckling mot resultatorienterad styrning av förvaltningsmyndigheterna. En viktig del av styrningen skulle ske inom ramen för budgetprocessen med krav på en ständig dialog och fullständiga redovisningar. Såvitt vi förstår, menade utredningen, " ... finns det inga regler i EG som begränsar ländernas möjligheter att utforma budgetprocessen och budgetdokumenten på det sätt som de själva finner lämpligt" (sid 18).

Utredningen "Statsförvaltningen och EG" hade en tydlig restriktion; det ingick inte i dess arbete att undersöka regeringskansliets organisation. Utredningen kom starkt att markera betydelsen av ett enhetligt svenskt agerande. Två grundpelare i det svenska förvaltningstänkandet framstod ändå som intakta, dels modellen med fristående myndigheter, dels budgetarbetet och resultatstyrningens välsignelser. Det fanns, enligt utredningen, åtminstone inga formella hinder för kontinuitet i tänkandet.

²² Protokoll vid regeringssammanträde, PM 1992-01-23.

Internationaliseringsprojektet

I maj 1992 startade ett internationaliseringsprojekt i finansdepartementet. Direktiven framhöll att:

"Finansdepartementet har inom regeringskansliet ansvar för frågor som rör förändring och utveckling av den statliga sektorn. Internationaliseringen och framför allt EG tillhör de frågor som kan komma att påverka utvecklingen allra mest under de kommande åren."

De nya krav som skulle komma att ställas på statsförvaltningen, till följd av internationaliseringen och EG, skulle inventeras. Den grupp som tillsattes arbetade nära ett tjugotal myndigheter som alla uppfattades ha kommit långt när det gällde internationaliseringen. I övrigt arbetade gruppen med att på ett övergripande sätt försöka "mejsla ut de specifika krav som ställs på att omorientera regeringskansliets och myndigheternas arbete till följd av internationaliseringen".²³

"... förmågan att agera enhetligt och samordnat"

I juni 1993 redovisade gruppen sina överväganden, i form av en handlingsplan för att möjliggöra enhetligt svenskt agerande. Sveriges möjligheter att framgångsrikt driva frågor i relation till andra länder och internationella organ var i hög grad beroende på "... förmågan att agera enhetligt och samordnat". Gruppen argumenterade för att det fanns stora brister i det nuvarande styrsystemet, och att regeringen inte alls förmådde att leva upp till en ledande roll.²⁴ Samtidigt fanns i gruppen en stark tro på att managementidéer - om strategi, styrning, ansvar etc. - skulle kunna lösa de

²³ Som det uttrycktes i förordet till vitboken om Statsförvaltningens internationalisering, Ds 1993:44 (Finansdepartementet) som gruppens arbete resulterade i.

²⁴ I mycket hög grad byggde de överväganden som gjordes i internationaliseringsprojektet på de empiriska studier som hade gjorts inom den tidigare utredningen. Utredningen "Statsförvaltningen och EG" hade genom direktiven styrts att inte överväga regeringskansliets roll.

problem som fanns. Så här resonerade man i internationaliseringsprojektet kring frågor om ansvar och samordning:

"... Sverige bör eftersträva att tala med en röst som formulerar sig utifrån en enhetlig strategi" (sid 25)

"Utrymmet för myndigheterna att självständigt agera i internationella forum har vuxit under de senaste åren. Det är mycket angeläget att lägga fast en strategi för styrning av statsförvaltningens internationella verksamhet" (sid 25)

"De svenska myndigheternas självständighet är en tillgång i det internationella arbetet men gör det samtidigt särskilt viktigt för Sverige att finna former för att balansera olika intressen mot mer övergripande ställningstaganden i för Sverige väsentliga frågor" (sid 25)

"Regeringen behöver dock skärpa sina styrinstrument. Ansvarsfördelningen mellan regering och myndigheter behöver förtydligas..." (sid 26)

"Ju mer omfattande och komplexa Sveriges internationella relationer är, desto större är kraven på en nationellt enhetlig hållning" (sid 27)

"Regeringens övergripande riktlinjer för och prioriteringar av den internationella verksamheten bör snarast förtydligas..." (sid 27)

"Kraven på en tydlig ansvarsfördelning och samordning, i första hand inom regeringskansliet, kommer därför mycket snart att skärpas" (sid 28)

Här fanns tydliga markeringar att den svenska förvaltningsmodellen visst kunde ha sina fördelar, men att den också ledde till att policyfrågor alltför sällan hanterades av regeringen. Det nationella betonades mycket starkt. För att kunna agera i för Sverige viktiga frågor och på ett sätt som tog tillvara det nationella intresset, sågs det som helt

avgörande att regeringen tog på sig en mera aktivt styrande och samordnande roll.

Medan justitiedepartementets utredning hade betonat det formella utrymme som konstitutionen gav, markerade internationaliseringsgruppen skillnaderna mellan det reella och det formella. Ett program lanserades för att förstärka regeringens ledande roll i det internationella arbetet. När det gällde organisation och arbetsformer saknades ändamålsenliga instrument för att "fortlöpande kunna analysera internationaliseringens konsekvenser, dra slutsatser och ta ställning till strategiska frågor samt prioritera svenska ståndpunkter och linjer" (sid 29). Resurser för detta skulle behöva föras över från myndigheterna till regeringskansliet.

Utredningen betonade betydelsen av att Sverige agerade med en röst. Detta krävde tydliga styrsignaler, och det krävde ett samordnat handlande mellan regering och förvaltning. Uppdelningen på små myndighetsområden sågs som ett bekymmer:

"Den svenska strukturen innebär för det fortsatta arbetet stora risker, både för resurssplittring, dubbelarbete och glapp" (sid 34).

Förslagen följde sedan de övergripande idéerna. Det sågs självfallet som olämpligt att i internationella förhandlingar "... driva intern nationell polemik." (sid 50). Det var viktigt att nationens agerande var koordinerat, att myndigheterna representerade nationens intressen och inte något enskilt myndighetsintresse. Sedan talades det för betydelsen av att utforma tydliga mål för den internationella verksamheten, myndighetsstrategier etc.

Det 15-punktsprogram som redovisades mötte dock knappast något starkt gensvar.²⁵ Skälen till det begränsade intresset kan vara flera. Det som senare framhölls (i samband med det fortsatta arbetet, se nedan) var att regeringen i första hand (eller enbart) prioriterade arbetet med att sam-

²⁵ När uppföljaren till detta projekt - EU-arbetsgruppen, i mars 1995 slutredovisade sina förslag hänvisade man också till att förslagen i detta 15-punktsprogram fortfarande var relevanta. Måhända en mild kritik av att så mycket inte hade hänt under tiden.

ordna det svenska agerandet vid förhandlande och beslut i ministerrådet. Ett annat skäl var att förvaltningsstrategiska (och förvaltningspolitiska) frågor inte hade någon legitimitet i regeringen.

Ingen hade uppgiften att tänka organisatoriskt kring förvaltningens roll och uppgifter. Finansdepartementet hade det formella ansvaret, men förmådde inte lyfta blicken bortom försöken att mål- och resultatorientera myndigheterna. Ideologerna när det gällde styrning fanns framför allt hos stabsmyndigheterna (riksrevisionsverket och statskontoret), men ingen såg det som sin uppgift att tänka organisatoriskt kring internationaliseringen. Lite av en moment 22-situation förelåg, eftersom det som föreslogs i vitboken förutsatte att det som föreslogs redan existerade.

EU-gruppen - idéer om samordning

Regeringen beslutade den 30 september 1993 att de departement och myndigheter som berördes av en anslutning till EU skulle kartlägga EU:s verksamhet inom respektive myndighets ansvarsområde och överväga bl.a. ekonomiska konsekvenser, organisatoriska förändringar samt ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter. Formellt skulle kartläggningarna från departementen och myndigheterna redovisas till en styrgrupp bestående av statssekreterare vid några olika departement, och till justitiedepartementet. Ordförande i styrgruppen var statssekreterare Peter Egardt från statsrådsberedningen.

Regeringen beslutade därutöver att från den 1 januari 1994 inrätta en arbetsgrupp i finansdepartementet. Arbetsgruppen skulle med utgångspunkt från de kartläggningar som departementen och myndigheterna hade producerat - och som skulle redovisas senast den 1 februari 1994 - "... analysera behovet av och lämna förslag till förändringar inom statsförvaltningen som bör genomföras vad avser förvaltningens resurser, organisation,

arbetsformer och styrning som en följd av EES och ett svenskt medlemskap i EU"²⁶.

Inom arbetsgruppen fanns en kritik mot det traditionella arbetssättet i regeringskansliet, som inte uppfattades som ändamålsenligt för att hantera den nya situation som EU-anslutningen skapade. Så här beskrevs regeringskansliets arbetsformer av en tjänsteman i arbetsgruppen:

" ... man arbetar traditionellt med ärenden som är lyfta till regeringskansliet... de öser båten och det klarar de nu också... men de har ingen kapacitet för att ändra arbetsformerna, t.ex. att öppna sig mot industrin."

"... fackdepartementen är så uppbundna av allt kortsiktigt och löpande... de har ej tid att tänka långsiktigt kring organisations- och arbetsformer... "

Diagnosen var att regeringskansliets arbete bestod i kortsiktig ärendehantering och problemlösning. Hela regeringskansliet var inställt på konsten att reagera, att lösa problem när de uppstod. Arbetsgruppen försökte nu etablera idén att det nya krävde en betydande anpassning av organisations- och arbetsformer.

Vad var det för idéer som EU-gruppen drev? Grundidéerna var att frågor skulle hanteras "i linjen", dvs. sakfrågor skulle hanteras av respektive fackdepartement som ansvarade för den nödvändiga koordineringen.²⁷ Den övergripande politiska samordningen skulle dock "säkras" genom att den politiska nivån - statssekreterargruppen - kompletterades med en "operativ EU-koordineringsgrupp". Denna tjänstemannagrupp skulle informera regeringen om aktuella EU-frågor, fungera som inter-departmental samordnare och skiljedomare samt samordna kontakterna med riksdagen.

Framförallt menade EU-gruppen att det faktiska inflytande som Sverige skulle kunna få var beroende av

²⁶ Protokoll vid regeringssammaträde, Finansdepartementet, 1994-01-20, Dnr 369/94.

²⁷ Finansdepartementet, Arbetsgruppen för statsförvaltningen och EU: 1994-08-09, 1994-08-31, 1994-09-27.

idérikedom och sakkunskap i förslags- och beredningsprocesserna på enskilda sakområden. Det var viktigt att kunna agera kraftfullt som en nation *innan* frågorna nådde ministerrådet. Det var viktigt att koordinera det svenska agerandet och att bygga på den tradition som fanns att söka samförstånd mellan olika intressen. Väl fungerande, kontinuerliga och informella kontakter mellan den offentliga sektorn och näringslivet skulle också komma att behövas, bl.a. för att ta reda på när det var rätt tillfälle att själv ta initiativ.²⁸

Koordineringen i regeringskansliet var känslig. Fackdepartementen och myndigheterna hade efterlyst klarare riktlinjer, och arbetsgruppen menade att

"Statsrådsberedningen ansvarar för ledning och koordinering av den samlade EU-politiken, UD och Finansdepartementet för koordinering av EU-frågornas utrikespolitiska resp ekonomiska aspekter." (1994-08-09, sid 10).

De flesta ärenden skulle kunna lösas i gemensam beredning, men i de fall där någon tvingades att agera skiljedomare accepterade inget fackdepartement något annat fackdepartement som skiljedomare, hävdade EU-gruppen. Därför borde koordineringen ligga i statsrådsberedningen, och inte i utrikesdepartementet.

Utformningen av förslaget till en operativ koordineringsgrupp inspirerades av det brittiska koordineringssystemet. I the Cabinet fanns ett European Secretariat (med ganska få tjänstemän) med ansvar att koordinera agerandet i EU. Det ovan nämnda förslaget var helt modellerat efter det engelska. Denna operativa grupp skulle se till att alla okontroversiella frågor löstes, så att den politiska nivån enbart fick hantera de "strategiska" och "tungå". Därigenom skulle den fungera som en grindvakt.

²⁸ "Den svenska regeringen kan inte ge formella instruktioner till svenska aktörer i EU, om de inte tillhör statsförvaltningen eller agerar på regeringens uppdrag. Dessa aktörer bör i stället informeras om officiella svenska positioner på olika sakområden, t.ex. genom skriftlig information eller genom direkt samråd med förvaltningsorganen." (1994-08-09, sid 7)

Ingenting blev nu som EU-gruppen hade tänkt sig. Utrikesdepartementet fick det övergripande samordningsansvaret för EU-ärendena. Samordningen skulle skötas av en EU-beredning med statssekreterarna i berörda departement, där statssekreteraren i UD:s handelsavdelning var ordförande. EU-beredningen skulle också samråda med riksdagens EU-nämnd. Ett EU-sekretariat placerades under utrikeshandels- och EU-ministern och skulle ledas av en hög tjänsteman. Ett EU-råd med företrädare för arbetsmarknadens parter och andra viktiga organisationer, inrättades med utrikeshandels- och EU-ministern som ordförande.²⁹

När arbetsgruppen slutredovisade sitt arbete³⁰ argumenterade den indirekt emot den ordning som hade etablerats (med utrikesdepartementet som centrum), genom att bl.a. hävda att:

”Den strategiska kapaciteten i regeringskansliet måste öka och resurser i förvaltningen omfördelas från ärendeberedning till strategiskt arbete. Traditionen i förvaltningsarbetet att invänta problem och kortsiktigt lösa akuta konflikter måste kompletteras med mer sektorsövergripande och framåtsyftande arbetsätt”

Det var en bredsida mot UD/H-lösningen, som ju tycktes implicera att EU-ärenden möjligen var lite mer komplexa, men att de arbetsformer som var etablerade nog ändå var de bästa. Arbetsgruppen återkom till sitt förslag att – med den brittiska Cabinet Office-funktionen som förebild – skapa en operativ samordnings- och ledningsfunktion, knuten till statsrådsberedningen.

Det som saknades enligt arbetsgruppen var en genomtänkt strategi som skulle göra det möjligt att spela en stark och aktiv roll och faktiskt ha inflytande på EU:s arbete. För att aktivt delta i att forma EU:s arbete:

²⁹ Den övergripande organisationen för EU-arbetet i regeringskansliet finns beskriven i Statskontoret (1996:7, sid 61 ff).

³⁰ Finansdepartementet. Arbetsgruppen för statsförvaltningen och EU, 1995-03-31.

"... räcker det inte med att utnyttja den officiella roll som medlemsländernas regeringar har i EU-systemet. Det är nödvändigt att finna vägar till inflytande på kommissionens beredningsarbete då förslag formas och förs upp på EU:s agenda. Det är i praktiken då som medlemsländerna bildar koalitioner kring förslagen och binder sig för sitt kommande agerande i ministerrådet."

Relationerna mellan regering, riksdag, förvaltning och externa organisationer skulle därför "förtätas", och fås att grundas i en nationell samsyn.

Statskontorets utredning

I april 1995 fick statskontoret i uppdrag "... att kartlägga och analysera förändringar i statsförvaltningens organisation och arbetsformer till följd av EU-medlemskapet". Det var en första större utvärdering av det svenska EU-arbetet som efterfrågades. Såväl relationen mellan departement och myndigheter som förvaltningsmyndigheternas organisation och arbetsformer skulle undersökas. Mot bakgrund av erfarenheterna skulle statskontoret också redovisa sin bedömning av huruvida den svenska förvaltningsmodellen visat sig ändamålsenlig i ett EU-perspektiv och vilka för- och nackdelar den medfört i det praktiska arbetet.

Slutsatserna av statskontorets analys var tydliga. Det behövdes inga konstitutionella förändringar för att klara den svenska beredningen av EU-beslut. Den svenska förvaltningsmodellen hade visat sig ändamålsenlig. Att regeringsärenden avgjordes av regeringen som kollektiv underlättade samordning, och den traditionella ansvarsfördelningen mellan departement och verk gav "tillräcklig elasticitet" så att frågor kunde hanteras på den beslutsnivå som var lämplig. Statskontoret redovisade sedan flera olika förslag som syftade till en bättre beredning och samordning av det svenska agerandet.

Jag skall frilägga den modell som statskontoret använde sig av.

Det finns i rapporten om "EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning" en tydlig bakomliggande syn på politik och styrning. På flera sätt utgör den en både själv-

klar och rimlig utgångspunkt för en stabsmyndighet som till regeringen skall bedöma ändamåls-enligheten av den svenska förvaltningsmodellen i ett EU-perspektiv. Denna underbyggnad fungerar både som referenspunkt och som norm, och avgör därigenom vad som uppfattas som problematiskt.³¹

Statskontorets förslag

För det första betraktades staten – i statskontorets analys – som en sammanhållen organisation, avgränsbar från omgivningen. I direktiven gavs uppdraget att "... studera och analysera arbetsformer, resursinsatser och effektivitet i den svenska förhandlingsorganisationen". Det var statsförvaltningen som avsågs. För att få genomslag för Sveriges inställning i kommissionen och i beredningen inför beslut i ministerrådet sågs det som viktigt att Sverige hade en väl samordnad politik och att statsförvaltningen var förmögen att tala med en röst. Därför krävdes det effektiva former för samordning, både i regeringen och mellan regering och myndigheter.

EU var någonting som fanns "utanför". Medlemsstaterna hade ett begränsat inflytande över dagordningen och tidtabellen inom EU, och det ställdes höga krav på ett samordnat nationellt agerande. Alltifrån att den svenska regeringen gav tydliga prioriteringar för statsförvaltningens EU-arbete, till att varje tjänsteman som representerade Sverige skulle kunna agera utifrån väl genomarbetade instruktioner. Staten sågs som en organisation som förhandlar med andra nationer och med EU, och i den förhandlingen är det viktigt att veta vad man vill åstadkomma och hur det kan åstadkommas. Den svenska staten ses som en organisation som med sina egna resurser agerar på det sätt som bäst gynnar dess egna intressen.

³¹ Redovisningen av statskontorets förslag görs inte analogt med redovisningen av EU-arbetsgruppens idéer. Det beror delvis på att arbetsgruppen verkade under en längre tid, och mera fungerade som en grupp som löpande försökte förändra medan statskontoret på uppdrag vid en enstaka tidpunkt redovisade sin syn. Jag avslutar dock kapitlet genom att ställa förslagen mot varandra.

För det andra betraktades staten som en hierarki, med de egenskaper som hierarkier förväntas ha. Det finns en ledning som står för det strategiska och som skall utarbeta tydliga politiska ställningstaganden.

Förvaltningsmyndigheterna skall "... tillhandahålla regeringen beslutsunderlag med nationella konsekvensanalyser i EU-frågor, ställa personal till förfogande som experter eller företrädare för Sverige i olika EU-organ samt, inom ramen för regeringens bemyndigande, aktivt delta i EU-samarbetet" (s 13-14). Förvaltningen ger beslutsunderlag och agerar i enlighet med ledningens vilja. Förvaltningen skall vara aktiv, med lydlig.

För det tredje uppräthålls den klara tudelningen mellan politik och administration, eller, som det uttrycks, mellan sakteknisk kompetens och politisk kompetens. Erfarenheterna har enligt statskontoret visat att den svenska förvaltningsmodellen "... är ändamålsenlig för att få fram en naturlig fördelning av de politiska och policybetonade frågorna och de saktekniska uppgifterna i EU-arbetet" (s 19). Myndighetstjänstemännens medverkan i EU-arbetet kan i stor utsträckning "... jämföras med den sedvanliga svenska beredningsprocessen som föregår regerings-beslut" (s 19).

Problemen definieras som att staten som organisation inte fungerar riktigt som den skall. Det finns (bland annat) brister i ledningens strategiska förmåga och i samordningen inom regeringen. Det finns brister i styrningen och direktivgivningerna nedåt. Det finns brister i de beslut som fattas, delvis på grund av att beslutsunderlaget inte är tillfyllest. Förändringar föreslås som innebär bättre beredning, bättre samordning och bättre styrning. Några konstitutiva förändringar ses inte som nödvändiga, utan det räcker med att bättre ta tillvara de möjligheter som redan finns. Staten skall fungera som en starkare och bättre sammanhållen enhet: en effektivare byråkrati.

*Statskontorets och EU-arbetsgruppens
analyser: en jämförelse*

För det första kan man hävda att statskontorets analys i hög grad fokuserade på det formella och det mellanstatliga EU,

dvs. framför allt det som är knutet till beslutsfattandet i ministerrådet. EU-arbetsgruppen (som redovisades ovan) betonade, å sin sida, kommissionen som EU:s motor, och att tillgodoseendet av svenska intressen framför allt borde innebära att man riktade in sig på att vara så effektiv som möjligt i de inledande faserna av EU:s arbete. Det informella arbetet gentemot kommissionen sågs som åtminstone lika betydelsefullt som det formella gentemot ministerrådet.

För det andra tycks EU-arbetsgruppen i mindre utsträckning än statskontoret jämföra svenska intressen med den svenska statens intressen. framför allt menade gruppen att det faktiska inflytande som Sverige skulle kunna få var beroende av idérikedom och sakkunskap i förslags- och beredningsprocesserna på enskilda sakområden och att det var viktigt att koordinera det svenska agerandet och att bygga på den tradition som fanns att söka samförstånd mellan olika intressen. Väl fungerande, kontinuerliga och informella kontakter mellan den offentliga sektorn och näringslivet skulle också komma att behövas, bl.a. för att ta reda på när det var rätt tillfälle att själv ta initiativ.

EU-arbetsgruppen hade inte lika starkt som statskontoret betonat staten som en enhetlig organisation. Samordning inom staten var inte det som eftersträvades, utan samordning mellan alla som kunde driva (och forma) Sveriges intressen. Det behövdes samsyn och alliansförmåga. EU-arbetsgruppen fokuserade mera på staten som invävd i och beroende av samhället än på staten som en autonom organisation. Också statskontoret diskuterade visserligen intresseorganisationer, men då att berörda sådana gavs "... tillfälle att medverka i olika stadier i den svenska beredningsprocessen". Hos EU-arbetsgruppen refererade Sveriges intressen till samhällets; i statskontorets analys till statens.

Statskontoret betraktade staten som en i princip autonom och avgränsbar organisation. På det sättet blev det också rimligt att försöka skapa en så effektiv byråkrati som möjligt. Effektiviteten handlade huvudsakligen om ändamålsenliga mekanismer för styrning och samordning inom statsförvaltningen. I centrum hamnade då effektiva samordningsmekanismer, formella rutiner för samordning,

skriftliga instruktioner och liknande. Så såg också förslagen ut:

"Statskontoret anser att regeringen har de styrinstrument som behövs för samverkan med myndigheterna men att dessa instrument kan utnyttjas mycket effektivare"

"För att göra beredningsarbetet effektivare behöver man minska och selektera informationsflödet inom regeringskansliet och ompröva formerna för den interdepartmentala samordningen"

"Statskontoret finner även skäl att rekommendera en skärpning av formkraven genom skriftliga instruktioner och rutinmässig återrapportering."

Statskontoret fastslog också att det inte fanns "... några behov av generella förändringar i den svenska modellen för resultatstyrning" till följd av medlemskapet.

Byråkratier brukar anses vara effektiva i förutsägbara och stabila omgivningar. Ju mer statens invävdhet i samhället betonas och ju mer EU:s informella och reella beslutsformer betonas, desto mer problematisk blir statskontorets relativt inåtvända och slutna analys. Inte heller de övriga grundbultarna i analysen – det hierarkiska perspektivet, beslut som styrmedel och det rimliga i att särskilja politiska frågor från sakfrågor – framstår som särskilt stabila om man i analysen utgår ifrån det reella snarare än det formella EU.

Hela EU-systemet med sektoriella kommittéer och arbetsgrupper på många olika nivåer och i många olika organisationer skapar svårigheter när det gäller att upprätthålla ett hierarkiskt perspektiv. Hierarkier bygger på lojalitet uppåt. Man skall tillhandahålla beslutsunderlag och man skall aktivt men lydigt följa instruktionerna uppifrån. I en komplex organisatorisk struktur som EU:s tycks beslut växa fram i parallella nätverk som inte alltid är kopplade till varandra. Det finns mycket som talar för att det uppstår lojaliteter på tvärs med formella organisationer och stater.

Ministerrådets beslut är betydelsefulla, men de procedurer som föregår beslutsfattandet kan se ut på en

mängd olika sätt. Kommissionen är viktig, men det är en organisation som har begränsat med egna resurser för att fungera som en självständig initiativtagare. Kommissionen är starkt beroende av expertis från andra länder, från intresseorganisationer, från företag etc. Den som kan erbjuda något som kommissionen kan gå vidare med blir efterfrågad, och kan samarbeta i kapacitet av expert på sitt område. Beslutsprocesserna följer inte alls den logik som idealmodellen förutsätter. Dessutom är det självfallet ibland avgrunder mellan beslut och implementering.

Slutligen, när det gäller, tudelningen mellan politiska frågor om sakfrågor förefaller den analys som görs vara alltför entydig. De som arbetar i kommittéer och arbetsgrupper kopplat till EU brukar betona att "... allt kan bli politik". Det är oftast mycket svårt att förutse vilka frågor som konflikter kommer att stå kring. Detaljämfrågor och tekniska frågor (om bogvisir, inneslutning av kärnavfall, snus, storlek på jordgubbar etc. etc) kan vid vissa tillfällen "bli" politiska. All erfarenhet från praktiken visar att det inte går att dra en skarp skiljelinje och i förväg definiera vad som är politiska frågor, och vad som är administrativa frågor.³²

Slutsatser

Det är en del som förenar. EU-arbetsgruppen betonade behovet av ett koncernledningstänkande centralt i regeringen. Den betonade betydelsen av ett långsiktigt, strategiskt tänkande som underlag för det som skedde på lägre nivåer. Statskontoret betonade också regeringens ledande roll, men vägen att nå det eftersträlvade varierade. Statskontoret litade till formella styr- och samordningsinstrument medan EU-arbetsgruppen tänkte mer i termer av att skapa en kraftfull organisatorisk enhet i regeringen och att se till att det fanns arenor där diskussionen hölls vid liv.

Statskontoret menade att den svenska förvaltningsmodellen huvudsakligen hade fördelar. Den gemensamma beredningen garanterade samordning i regeringen (till skillnad från förhållandet i många andra länder) och det var

³² För analyser av detta, se exempelvis Jacobsson (1984) och Rothstein (1991).

möjligt att med bevarande av myndigheternas självständighet ändå styra på ett ändamålsenligt sätt. EU-arbetsgruppen såg, å andra sidan, tilltron till den gemensamma beredningen och betoningen av tudelningen mellan departement och verk som ett uttryck för en bristande förståelse av förutsättningarna för EU-arbetet.

I grunden skilde sig både föreställningarna om EU och föreställningarna om Sverige. Statskontoret fokuserade på det mellanstatliga EU, och som en konsekvens av detta på hur den svenska statsförvaltningen på bästa sätt skulle agera. EU-arbetsgruppen fokuserade dessutom på det överstatliga EU, och som en konsekvens av detta på hur statliga och andra svenska organisationer tillsammans skulle kunna arbeta för att främja svenska intressen. Statskontoret resonerade som om staten var autonom. EU-arbetsgruppen såg staten som invävd i det omgivande samhället.³³

Tillsammans stärks bilden av nationen som en aktör, och identitetsskapandet kring det svenska. Europeiseringen formar i dessa smedjor framför allt tankar om hur man på ett bättre sätt än tidigare skall kunna skapa och tillvarata svenska intressen. Det som visas upp är sannerligen inte nationalstatens bortvittrande, utan snarast några element i en statsförvaltningens renässans. Frågan är dock hur denna diskussion återspeglas i de verksamheter som den tänks förändra. Jag lämnar därför den förvaltningspolitiska diskussionen och flyttar uppmärksamheten mot förvaltningsmyndigheternas praktik.

³³ Jag medger att beskrivningarna i denna sammanfattande form är lätt karikerade. Notera också att de olika perspektiven delvis följer av de uppdrag som de olika "tankesmedjorna" har haft. Avsikten är inte att kritisera statskontorets stats-centrerade ansats (med en annan ansats vore det förmodligen inget statskontor).

Europeiseringens innebörd - erfarenheter från tre sektorer

Jag har redovisat huvudidéerna bakom de förslag som dels arbetsgruppen för statsförvaltningen och EU, dels statskontoret, har lagt. Jag har också försökt att frilägga en del av de grundläggande tankar om staten och organisering som har funnits. Det visar sig att diskussionen kring hur organiseringen bäst kan ske på "hemmaplan" åtminstone till en del springer ur vilken analys som görs av den europeiska unionen. Med en mellanstatlig syn på EU blir det självklart att stärka staten. Om däremot det överstatliga betonas blir det mer angeläget att skapa arenor mellan stat och samhälle där det svenska kan utformas.

Diskussionen bygger på att det är meningsfullt att göra en tydlig åtskillnad mellan det som sker på nationell nivå och det som sker på europeisk nivå. Analyser och förslag från arbetsgruppen och statskontoret bygger på att svenska intressen skall tas tillvara. Vi kan se att resultatet blir en än tydligare definiering och etablering av statens gränser. Allt detta är rimligt om det normativa perspektivet är att legitimiteten för auktoritativa förändringar inom olika områden söks nationellt.

Jag skall i det här kapitlet lämna de normativa diskussionerna och övergå till att empiriskt analysera hur europeiseringen påverkar några olika verksamhetsområden. Dessa analyser kommer att visa ett system med organisationer på flera olika nivåer, där förändringar växer fram i nätverk mellan olika aktörer. Det pågår ett kontinuerligt utbyte, ibland i form av förhandlingar, på flera olika nivåer.

Sådana perspektiv problematiserar det meningsfulla i att alltför tydligt skilja mellan en nationell nivå och en europeisk nivå. Vi ser i stället parallella transnationella nätverk inom olika sektorer. De som deltar i dessa nätverk är tjänstemän från medlemsländerna men också representanter för kommissionen, representanter för företag och intresseorganisationer och andra. Dynamiken i dessa

transnationella utbyten och relationer förefaller vara mycket intressanta att studera.³⁴

Konsekvenserna av att vara medlem i EU är att svenska tjänstemän, politiker, företag och intresseorganisationer blir än mer invävda i sådana nät. Dessa nätverk kan sällan på något meningsfullt sätt beskrivas som i grunden mellanstatliga eller i grunden överstatliga. I stället verkar det vara så att preferenser, resurser, rutiner och regler skapas och förändras i dessa transnationella processer. Detta utmanar i grunden försöken att återskapa staten, och det ställer frågan om demokratisk legitimitet på ett mycket pregnant sätt.

Dessa transnationella relationer kan vara tätt organiserade, dvs. de kan rymma människor som känner stark tillhörighet med varandra, de kan rymma kollektiva resurser och de kan ha skaffat sig ett eget "liv". Man behöver inte beskriva det som att människornas lojalitet helt har övergått från att rikta sig mot de egna (nationella) organisationerna till att rikta sig mot dessa transnationella organisationer, även om så förstås kan vara fallet. Innebörden är att vi får tjänstemän som vid sidan av sina nationella eller myndighetsbaserade lojaliteter också har utrymme för att bygga upp andra lojaliteter.

Det kan antas att någonting händer med de människor som en stor del av sin tid verkar i dessa nät. En svensk tjänsteman i Bryssel beskrev sin egen lärprocess på följande sätt:

"Man kommer in på något helt nytt. Dels lär man sig hur det är i Sverige... när kommissionen kommer med något förslag så börjar man tugga det förslaget... och framför allt fråga sig: vad vill vi egentligen? Vill vi något och i så fall vad? Vad händer om det blir så eller så? Hur slår det mot vår industri?"

Men samtidigt får man faktiskt lära sig en oerhörd massa om andra länder. Både officiellt och inofficiellt eftersom nåt land börjar tjata om någonting... då frågar man

³⁴ Det som problematiseras är också till en del fruktbarheten i ett begrepp som europeisering. Tämmligen ofta är dessa nätverk nämligen inte alls avgränsade på samma sätt som EU.

till slut vad som ligger bakom och då får man ibland en lång förklaring som man inte har tänkt sig riktigt...

... i de här förhandlingarna får man ganska god inblick i hur andra resonerar... Man kan kanske säga att när man diskuterar med policymänniskor hemma på departementen så har man det som en ny input i diskussionen. Man blir lite grann advokat för de andra... det är väl allmänt så att den som kommer hem gärna framför motsidans argument för att få in dom i det egna tänkandet..."

Jag skall i det här kapitlet diskutera hur inordningen i det europeiska är integrerat i det som händer i medlemsstaterna. Statliga ambitioner inom olika sektorer kan komma att legitimeras annorlunda jämfört med tidigare. Interventioner kan komma att stödjas och rättfärdigas på nya sätt. I den inre marknaden kan t.ex. en viss nivå på arbetarskyddet komma att legitimeras mindre som något som är del i välfärdsambitioner än som något som är nödvändigt för att åstadkomma en fungerande inre gemensam marknad.

Sektorer kan komma att organiseras annorlunda, jämfört med tidigare. De organisatoriska konfigurationerna kan förändras som en konsekvens av att de nationella förvaltningarna integreras i det europeiska. Statliga organisationers relationer till andra organisationer inom sina sektorer förändras. Det finns former och procedurer för beslutsfattande i den europeiska unionen som nu integreras med tidigare existerande former i de enskilda länderna, och som i vissa fall kan komma att helt ersätta tidigare former. Den legala regleringen av sektorer kan helt komma att förändras.

Myndigheternas dagliga verksamhet kan också förändras av europeiseringen. Andra aktiviteter än tidigare blir betydelsefulla, andra nätverk än tidigare blir viktiga och utbytesrelationerna förändras. Handlandet i centrala statliga organisationer förändras. Europeiseringen kan förändra den domän inom vilken myndigheterna verkar och kan göra det möjligt att kämpa om utrymmen som tidigare inte har varit öppna för dem. Exempelvis kan det bli viktigt att framstå som en av de mest kompetenta europeiska myndigheterna för att få sköta vissa kvalificerade uppgifter.

Grundmodellen är således enkel och bygger på begreppen legitimering, organisering och handling.³⁵ Dessa processer hänger samman. Europeiseringen kan förändra hur statliga interventioner legitimeras; den kan förändra specifika sektorsorganisering och den kan förändra preferenser, resurser, strategier och statliga förvaltningars utrymmen. Ambitionen i detta kapitel är att visa hur sådana förändringar ser ut inom tre olika sektorer: läkemedelskontroll, arbetarskydd och konkurrenspolitik.³⁶

Läkemedelskontroll

Rättfärdigandet av de övergripande ambitionerna inom läkemedelskontrollen förändrades knappast med EU-anslutningen. Läkemedel måste granskas och registreras innan de får marknadsföras och säljas. I och med att EU vid tillfället för Sveriges anslutning var i färd med att bygga upp en ny organisation som bl.a. baserades på idén om vinsterna med en internationell arbetsfördelning, fick det konsekvenser för den svenska läkemedelskontrollen. Sverige hade sedan decennier tillbaka varit mycket aktivt i ett omfattande internationellt samarbete. Som generaldirektören påpekade hade "... svensk läkemedelskontroll... fått en stark representation i alla väsentliga internationella harmoniseringsaktiviteter på läkemedelsområdet." (GD i årsred 92/93). Internationalisering var ingen nyhet men samarbetets tonvikt hade definitivt kommit att förskjutas mot det europeiska.

Det omfattande internationella arbetet hade sedan länge inkluderat nordiskt samarbete inom Nordiska

³⁵ Att verb används i stället för substantiv indikerar ett fokus på processer. Även om det är möjligt att tala om legitimitet, organisation och handling är sådana tillstånd alltid temporära och i förändring.

³⁶ Redovisningen av läkemedelskontrollen bygger på data insamlade och ordnade av Margareta Bernstad, Lunds Universitet. Redovisningen av arbetarskyddssektorn bygger på studier redovisade i Jacobsson (1992, 1993). Underlaget för redovisningen inom konkurrenspolitiken bygger på en pågående studie av Mats Jutterström, SCORE och Handelshögskolan i Stockholm.

Läkemedelsnämnden (som bl.a. verkar för harmonisering inom Norden) och Nordiska Rådet, samarbete inom EFTA (där Sverige bl.a. hade varit aktivt i tillskapandet av en farmaceutisk inspektionskonvention, PIC), inom Europarådet, inom Europafarmakopékommisionen, inom WHO (med bl.a. biverkningsövervakning), inom CIOMS, inom International Conference of Harmonization (ICH ägnar sig åt harmonisering mellan Europa, Japan och USA). När det gällde ICH, som är ett slags GATT på läkemedelsområdet, hade Sverige tidigare representerat EFTA. Sverige hade således under lång tid inte bara varit aktivt utan drivande när det gällde det internationella samarbetet.

Anslutningen till EU innebar att styrkan i den nationella läkemedelskontrollmyndigheten kom att ses som allt viktigare. Inom branschorganisationen, läkemedelsindustriföreningen (LIF) uppgavs att den nationella kontrollmyndighetens status hade förhållandevis stor betydelse för den status ett lands läkemedelsindustri fick. Det hävdades att det, jämsides med kontrollen, hade rått ett "fadderförhållande" mellan myndighet och industri. Det fanns inga stora skillnader mellan hur man från industrins och från myndighetens sida såg på läkemedelskontrollen. Harmoni och samsyn var vanliga uttryck för att beskriva relationen. En företagsföreträdare uttryckte det så det visserligen ibland kan vara "tuffa hårda tag... men när dimmorna lagt sig är nog alla ganska överens".

Ett problem i relationen mellan myndighet och företag hade länge varit att verkets tjänstemän hade "köpts över" av företagen; något som visserligen möjligen hade gynnat samsynen men som samtidigt riskerade att dränera myndigheten på kunskap och erfarenhet. Företagen menade dock att läkemedelsverket var en av de myndigheter som hade högst anseende i Europa: flexibelt, informellt ("... mindre myndighet nu än för 20 år sedan") och effektivt. Verket arbetade också hårt på att bli en "... internationellt konkurrenskraftig myndighet".

Den nya svenska lagen om läkemedel som började gälla från den 1 juli 1993 var helt anpassad efter EU:s krav. Även om man från läkemedelsverkets sida ansåg att de standarder som man kom överens om inom EU ofta redan var uppfyllda i Sverige, hade det setts som problematiskt att stå

utanför (oaktat den observatörsstatus som verket hade fått från 1994). Det var självklart att Sverige, som alltid hade arbetat för internationellt samarbete också skulle vara aktivt i detta. Sverige skulle kunna arbeta "som ett EG-land" från den 1 januari 1993. För de svenska företagen var det nödvändigt att ha en svensk myndighet med professionalitet och kompetens som hade en stark position i den nya EU-kontrollen. Och myndigheten var tidigt ute. Redan 1991 hade verket informerat om att den skulle acceptera registreringsansökningar som var uppställda i "EG-format".

Den nya organisationen inom den nationella läkemedelskontrollen – också från den 1 juli 1993 – var också anpassad till de krav som verket uppfattade att EU ställde. Det sades att uppdelningen mellan "... produktionsansvar och kvalitetssäkring är uttryck för de väsentliga förändringar i arbetssätt som läkemedelsverket uppfattar som viktiga för att framgångsrikt kunna möta mer krävande uppdragsgivare och samtidigt kunna verka för en stark svensk position inom den alltmer internationellt samordnade läkemedelskontrollen" (årsred 92/93). Föreställningen var att verket skulle möta en allt hårdare konkurrens och det var betydelsefullt att organisera så att det blev möjligt att skapa en stark svensk position i denna internationella konkurrens.

Organiseringen av läkemedelskontrollen ("the new system") inom EU tycktes förena överstatliga med mellanstatliga drag. EMEA, European Agency for the Evaluation of Medical Products, var en central myndighet för kontroll av läkemedel som bildades genom att en existerande kommitté inom kommissionen (CPMP) försågs med administrativa funktioner. Här skapades således ett embryo till en federal myndighet. EMEAs uppgifter skulle vara att minimera dubbelarbete vid de nationella myndigheterna och förkorta registreringstiderna. De två vetenskapliga kommittéerna (CPMP för humanläkemedel och CVMP för veterinärmedicinska) knöts till EMEA.

Det svenska läkemedelsverket såg möjligheten att skapa något nytt utifrån den europeiska läkemedelsmyndigheten, just därför att den var ny. Nyheten gjorde ju att "... en debatt om intrång i existerande organisationer blir

grundlös". Så här beskrevs "strategierna" från den svenska myndighetens sida:

"Vad är då fördelarna? ... främst ligger de i möjligheterna att påverka utvecklingen... möjligheterna att påverka utformningen av ny lagstiftning på läkemedelsområdet... nya riktlinjer... ta olika initiativ till angelägna förändringar av regler och policys. Allt detta skulle väsentligen vara oåtkomligt för oss utanför EU..."

"Mer omedelbara konsekvenser är att påverka besluten i enskilda läkemedelsärenden, och att på Europas vägnar göra grundläggande bedömningar av nya läkemedel och olika kontrollfrågor. Vår strategi är att göra så kvalitativt bra från oss att såväl myndigheter som företag ser det som en säkerhet och som en fördel att läkemedelsverket får en framträdande roll i detta Europasamarbete. Detta kan i sin tur leda till fler arbetstillfällen vid läkemedelsverket och en ökad villighet hos industrin att förlägga utvecklingsverksamhet till Sverige."

"... om vi lyckas att rätt ta oss an denna utmaning kommer vi att få ett mer stimulerande, varierande och ansvarsfullt arbete än tidigare. Vi kommer då också att utgöra en vital länk i den framtidssatsning inom det biomedicinska området som Sverige måste göra. För att detta skall fungera måste vi nu alla hjälpas åt att utforma Europa-kulturen hos oss..."

Tre procedurer skulle framöver finnas som industrin skulle kunna välja mellan. För det första en centraliserad procedur för framför allt bioteknologiska läkemedel. För det andra en decentraliserad procedur som byggde på de nationella myndigheternas ömsesidiga erkännanden av varandras registreringsbeslut, och för det tredje en nationell procedur när det gällde produkter som enbart såldes inom ett land. När det gällde den centraliserade proceduren skulle kommissionen utfärda marknadsföringstillstånd för hela EU efter en utredning av EMEA, och efter rekommendationer från CPMP.

Uppbyggnaden av en organisation för läkemedelskontrollen inom EU löpte dock inte konfliktfritt. I EMEAs styrelse satt de nationella läkemedelskontrollmyndigheterna. I kommissionens kommitté, dvs. CPMP, satt också representanter för nationernas läkemedelsmyndigheter. Strider uppstod mellan, å ena sidan, EMEA och, å andra sidan, CPMP och de nationella myndigheterna (det ansågs också att det fanns mer personliga inslag i konflikterna). Delvis var det en strid "inom det överstatliga", dvs. mellan kommissionen och den federala myndigheten.

Oavsett medlemskapet var läkemedelsverkets inställning till det internationella samarbetet positiv:

"...Harmoniserade, vetenskapligt baserade krav på läkemedel är en fördel både för patienten och läkemedelsindustrin eftersom det leder till en rationell läkemedelsutveckling till lägsta kostnad både när det gäller tid och pengar" (Högaktuellt, nr 8, mars 1992).

Anslutningen gjorde att det blev EU:s organisationsaktiviteter som i mycket högre grad än tidigare styrde verkets internationella aktiviteter. Det nordiska samarbetet hade snarare kommit att fungera som ett diskussionsforum än som ett harmoniseringsorgan. Sverige hade tidigare mycket aktivt medverkat till att EFTA byggde upp den konvention om myndigheters inspektion av läkemedelsföretag (PIC), som flera EU-länder sedermera anslöt sig till. Den konventionen ombildades nu så att den inom EU skulle kunna betraktas som ett avtal mellan myndigheter, och därigenom kunna drivas vidare.

EU-anpassningen fick snabbt konsekvenser. Handläggningstiderna för registreringsärenden kortades drastiskt. Det var ett krav som industrin länge hade drivit, eftersom korta handläggningstider förlänger den tid ett läkemedel kan säljas med patentskydd. Korta handläggningstider användes av nationella myndigheter som ett sätt att marknadsföra sig inför det nya EU-kontrollsystemet, som förväntades skapa konkurrens mellan de nationella verken. Läkemedelsverket uppdrog åt ett konsultbolag att göra en "marknadsundersökning" för att mäta läkemedels-

företags (dvs kundernas och finansiärernas) uppfattning om läkemedelsverket i olika avseenden.

De drastiskt kortare handläggningstiderna – som således inträffade ett par år innan EU-anslutningen – sades inte innebära någon försämring av kontrollen. Som exempel på förbättringar, enligt årsredovisningen för 1992/93, var att medianhandläggningstiderna för nya kemiska substanser hade blivit de kortaste i Europa, att "sluthandläggnings-tiden" på 11 månader gjorde att Sverige fick snabbare tillgång till säkra och effektiva läkemedel än tidigare och att tillverkarna snabbare fick ersättning för nedlagt kapital.

Läkemedelskontrollen legitimerades på ett likartat sätt som tidigare, nämligen som bra för såväl patienter som företag. Genom EU:s ökade ambitioner när det gällde harmonisering förstärktes dock konkurrensen mellan de nationella myndigheterna: dels genom betydelsen att uppfattas som en effektiv och kompetent myndighet för att få "kunder" (snabb handläggning hade effekter på kapitalavkastning för företagen), dels genom möjligheten att bli en av de myndigheter som skulle få utföra centraliserade granskningar. Sådana skulle fördelas på de myndigheter som hade särskilda kunskaper. Läkemedelsverket uppfattade självt att man hade "spjutspetskompetens" inom åtminstone tre områden jämfört med övriga europeiska kontrollmyndigheter, men var samtidigt medveten om att det inte automatiskt skulle leda till att den expertisen tillvaratogs.

Organiseringen inom EU och strävan att hävda sig i konkurrensen med andra nationella kontrollmyndigheter styrde läkemedelsverkets strategier och påverkade dess preferenser på ett avgörande sätt. Strategin var att bli en av de främsta myndigheterna i Europa. Skälen var dels nyttan för patienter, dels nyttan för företagen. Det framhölls dock att det var bra för Europa att Sverige med unika förutsättningar i form av t.ex. goda biverkningsdata, hade något att bidra med. En "tung svensk medverkan i den europeiska utformningen av reglerna... kan stärka förutsättningarna för att endast effektiva och säkra läkemedel av hög kvalitet kommer till användning..." (Idé 93 – Läkemedelsverket i utveckling, framtidsanalys, sid 7). Viss självmedvetenhet, således. Eller som någon uttryckte det lite (men inte enbart)

skämtsamt: "... jag jobbar som missionär, det gäller att omvända hedningarna."

Europeiseringen påverkade vad man ägnade sig åt vid verket. Dels förändrades rutinerna i det dagliga arbetet, men också inriktningen i stort. Det fanns kritik inom verket mot att efterkontrollen blev styvmoderligt behandlad i och med att ledstjärnan var EU-signalerna om att det var samhällsekonomiskt och för företagen angeläget att få ut läkemedlen snabbt. Genom att verket försökte skaffa sig utrymme i den internationella konkurrensen tonades andra aktiviteter ned.

Mer resurser än tidigare gick åt till det internationella arbetet. Generaldirektören hade gått ut med uppmaningen att "hugga på allt", dvs. att vara aktiva bland annat för att få till stånd förenklingar. Arbetsformerna inom EU uppfattades som långsamma jämfört exempelvis med det tidigare Europaråds- och EFTA-samarbetet. Att förstå det administrativa och politiska spelet sågs även något år efter inträdet i EU som problematiskt. Det som framför allt betonades var hur viktigt det svenska hade blivit:

"Herregud, vad vi har blivit nationella alla i det här systemet. Det verkar som att hellre än att bidra till något gemensamt och gå framåt i Europa så ska vi ha fram våra nationella ställningstaganden... vår GD har ett nationellt regleringsbrev och den nationella särarten framhålls..."

I övrigt re-organiserades myndigheten. Läkemedelsverket övergick till en resultatstyrd organisation. Resultatenheter med ett sammanhållet ansvar för produktion, budget, personal och löpande kvalitetsstyrning infördes. Förändringen beskrevs ibland som en administrativ lekstuga som komplicerade arbetet men som ändå gick att hantera: "... uppdelningen i resultatenheter har inte inneburit så mycket... vi jobbar på att behålla sambandet mellan oss. Vi sätter upp nåt på papper som ser snyggt ut, sen sköter vi verksamheten". Andra såg risker i att "... dom mest kompetenta måste rapportera hela tiden och titta på kurvor... bara att hålla reda på dead-lines tar väl tre tjänster".

En tjänsteman tyckte också att det var knepigt när "... tillverkningsindustrin och ASEA drogs som exempel. Vi blev tysta, vi tyckte det var svårt att applicera på vårt område". "Vi hade", menade också en av tjänstemännen, "... stora problem när vi skulle införa LOTS... när vi skulle definiera kunden tog det två dagar". En del såg risker i att indelningen i resultatenheter tenderade att skapa subotimeringar. Införandet av mål- och resultatstyrning mötte således en del frågande reaktioner. Huvudkritiken var dock att re-organiserandet tenderade att bryta upp det professionella, dvs. att specialistfunktioner inte lika tydligt betonades i den nya organisationen.

Huruvida omorganiseringen var en konsekvens av EU rådde det delade meningar om; snarare kunde den enligt en tjänsteman ses som en konsekvens av att "... hela statsförvaltningen genomgår en omorganisationsprocess". Något som blev viktigt för verket i och med EU-anslutningen var att anställa jurister. Antalet jurister ökade från två till fem och en halv, och verket fick en chefsjurist från hösten 1994. Intressant var att en högre tjänst var svår att tillsätta eftersom personen både skulle ha "vetenskaplig kompetens och vettiga administrativa rutiner", och skulle dessutom kunna fungera som "... en galjonsfigur ute i Europa".

Arbetskydd

Arbetsmiljö hade sedan början av 1970-talet varit ett av de allra mest betydelsefulla politiska områdena. Från början av 1990-talet kom arbetsmiljö att diskuteras på ett nytt sätt, nämligen som ett område som var nödvändigt att reglera för att det skulle bli möjligt att åstadkomma en gemensam inre marknad. Arbetsmiljösektorn inordnades i ett helt nytt idé-system. Det var nödvändigt med harmoniserade regler inom miljö-, hälso- och säkerhetsområdet för att undvika att handelshinder skulle skapas. I den svenska propositionen om anslutningen till European Economic Space (EES) placerades arbetsmiljöfrågorna följaktligen – och alls inte utan symbolisk betydelse – under det avsnitt som handlade om fri rörlighet av varor.

Legitimeringen av insatserna förändrades. Den svenska arbetsmiljölagstiftningen anpassades till EU:s regler. Det

innebar stora förändringar inom vissa områden, måttliga inom andra och inga förändringar på andra håll. När det gällde produktdirektiv var förändringarna störst, och här kom det svenska sättet att arbeta helt att förändras. Tidigare fanns ett system där arbetsmarknadens parter kom överens om arbetsmiljöregler. Arbetarskyddsstyrelsen fungerade som en arena för förhandlingar mellan parterna. Hela systemet byggde på att konflikterna fanns mellan fack och företag.

Denna organisering försvann med EU (och delvis med att arbetsgivarna inte längre önskade ett sådant samarbete). Nu blev det betydelsefullt att ta reda på vad vi tyckte som svenskar. Det framställdes också vanligen som mindre problematiskt, eftersom det över åren hade vuxit fram ett gemensamt arbetsmiljötänkande i landet. Det var dock slående hur det som definierades som konfliktfyllda relationer mellan fack och företag på mycket kort tid kunde transformeras till gemensamma nationella intressen.

Organiseringen förändrades, liksom stora delar av regelverket. Den svenska myndigheten tvingades (redan i samband med EES-förhandlingarna) att anpassa sina regler till EU:s direktiv. Det gällde såväl produktdirektiv som minimidirektiv. Sverige fick släppa en del krav på förhandsgodkännanden och myndighetskontroll av produkter, där det tidigare hade byggts upp ett system med förhandskontroller vid s.k. riksprövplatser. EU:s system innebar en strävan att föra bort frågor från en offentligrättslig till en privaträttslig sfär. Den förhandskontroll av maskiner som hade byggts upp blev helt enkelt förbjuden.

Den växande integrationen med EU ledde till att den svenska myndigheten blev alltmer inblandad i det internationella standardiseringsarbetet. Arbetet inom EU hade påskyndats genom direktiv enligt en ny metod och genom en delegering till standardiseringsorganisationerna, som skulle precisera det reella innehållet i olika direktiv. Ända upp till 20% av resurserna vid styrelsen gick under 1992 åt för deltagande i detta standardiseringsarbete. Generaldirektören påpekade vid ett seminarium i februari 1991 att styrelsen medverkade i mer än 200 tekniska kommittéer och arbetsgrupper.

Framförallt var standardiseringsarbetet viktigt när det gällde produktdirektiv. Dessa innehåller föreskrifter med funktionskrav, och de är rambestämmelser som skall kompletteras med standarder. EG beställde, tidigare tillsammans med EFTA, sådana standarder hos olika standardiseringsorgan. Standarder är viktiga, eftersom det där anvisas en väg att uppfylla kraven i direktiven. Den som följer en standard presumeras också uppfylla ett direktiv. För den som hävdar att han uppfyller direktiven på ett annat sätt än via standarder kommer det att krävas betydligt mer omfattande dokumentation och, i vissa fall, tredjeparts-kontroll genom s.k. anmält organ. Standarder är visserligen (som vanligt) frivilliga, men kommer på detta sätt att få en status som liknar bindande föreskrifter.

Att EU valde att delegera arbetet till standardiseringsorganen berodde på att man ville minska medlemsländernas möjligheter att bromsa utvecklingen mot ett gemensamt regelverk. Genom EU:s ökade bruk av standardiseringsorganisationerna blev det betydelsefullt att agera på sådana arenor. Längre hade det internationella standardiseringsarbetet varit knutet till ISO (global standardisering) och IEC. Det europeiska standardiseringsarbetet satte fart i och med EU:s försök att förverkliga den inre marknaden.

Den mer detaljerade regleringen av arbetsmiljöfrågor kom således att ske via standardisering, dvs. procedurer som företag och branschorganisationer kände relativt väl. Det motsatta gällde för de fackliga organisationerna, som inte alls hade samma vana att arbeta med standarder. Standarder hade alltid påverkat företags villkor på marknader. Det kunde få stora konsekvenser för tillverkare att ställas inför standarder som krävde relativt omfattande modifiering av de egna produkterna. Den europeiska standardiseringen var så betydelsefull att arbetet i kommittéerna kom att få starka inslag av taktiskt spel.

Också i standardiseringen blev det nödvändigt att hitta ett svenskt ställningstagande, men det var något som sällan sågs som problematiskt eftersom "...det har växt fram ett bra säkerhetstänkande i landet". Det finns, när det gäller maskindirektivet (som är det viktigaste av EGs produkt-direktiv), tre typer av standarder. A och B-standarder (dvs

sådana som antingen gäller allmänna principer eller säkerhetsfrågor som hänför sig till en stor mängd maskiner) och C-standarder, dvs. sådana som gäller för viss typ av maskin eller grupp av maskiner. Den svenska myndigheten var aktiv framför allt när det gällde A- och B-standarder, där man ansåg att det fanns viktiga säkerhetsaspekter.

En grundläggande princip i EU:s regelverk är att krav på förhandskontroll skall begränsas. I normalfallet skall tillverkaren själv kunna välja hur han vill visa att han lever upp till de krav som finns i direktiven. Det vanligaste är att tillverkaren försäkrar att en produkt uppfyller direktivets krav (declaration of conformity), genom att produktionen sker i enlighet med harmoniserade standarder. Detta kallas egenkontroll. I undantagsfall krävs dock i direktiven från EU (text i maskindirektivet) att produkter granskas av tredje part. Sådan tredjepartskontroll är också nödvändig i de fall då tillverkningen endast delvis eller inte alls följer harmoniserade standarder.

Om en produkt inte är tillverkad i enlighet med de standarder som finns måste produkten kontrolleras av ett utomstående organ som bedömer om den klarar säkerhetskraven. Offentliga myndigheter skall normalt inte sköta sådan kontroll. Tredjeparts-certifiering skall ske hos organ som normalt är privata, men där staten garanterar kvalitén. Ett nationellt ackrediteringsorgan - SWEDAC - garanterar att dessa kontrollorgan uppfyller direktivets krav, och skall också anmäla sådana organ till EU-kommissionen. Staten skall således kontrollera att anmälda organ uppfyller europeiska standarder. SWEDAC arbetar också för att "skapa en gemensam europeisk ackrediteringsstruktur med mål att provnings- och certifieringsorganens verksamhet ömsesidigt kunde godtas över hela Europa" (verksamhetsberättelse 90/91).

Det har skett ytterligare en viktig förändring i arbetsmiljöregleringens organisering och rättsliga reglering. Enligt EU:s regler skiljs mellan myndighetsutövning och s.k. notified bodies (provnings- och certifieringsorgan). De senare kan både vara offentliga och privata, men idén är att certifieringen skall skötas av privata organ. De anmälda organens verksamhet innefattar "... inte något moment av myndighetsutövning" (prop 1991/92:170, bil 11, s 60). Det

skall vara ett helt öppet system där många skall kunna agera. Organisationerna utför sin verksamhet på uppdragsbasis och "... helt på egna vägnar. De fattar inga beslut på statens eller EU:s vägnar" (som ovan, s 60). Några skadeståndsanspråk kan inte riktas mot staten, vilket var möjligt i det gamla systemet när en riksprovplats hade begått ett fel i sin myndighetsutövning.

Såväl legitimeringen som organiseringen av arbetsmiljöarbetet förändrades påtagligt av europeiseringen. Störst konsekvenser hade det för arbetet med produkter; minst (kanske) för arbetet med utformningen av arbetsplatser. Det internationella standardiseringsarbetet (privata organisationer som arbetade på uppdrag av EU) blev mer betydelsefullt, och den privaträttsliga regleringen ökade. Samtidigt som det klassiska korporativistiska samarbetet försvagades uppstod ändå behov av hitta mekanismer för att konstruera nationella ståndpunkter. Här var de gamla upparbetade kanalerna mellan parterna av mycket stor betydelse.

De direkta konsekvenserna för arbetsmiljön av förändringarna inom sektorn tonades ner. "Det är en överdriven risk att tro att vi inte kan driva vår egen arbetsmiljöpolitik i ett harmoniserat Europa", menade dåvarande arbetsmarknadsministern Mona Sahlin på ett seminarium i februari 1991. "Däremot kan vi bli tvungna att förändra våra arbetsmetoder och inflytandevägar. I den meningen kan vi stå inför ett systemskifte", fortsatte ministern (Den sociala dimensionen i Europasamarbetet, A- och U-dep, 1991).

Sektorns förändrade organisering påverkade direkt myndighetens traditionella utbytesrelationer. Det klassiska sättet att komma överens hade nu förändrats till att komma överens inför förhandlingar. Verkets strategi gick i hög grad ut på att se till att vi även fortsättningsvis skulle kunna driva "vår egen arbetsmiljöpolitik", dvs. att begränsa potentiella skadeverkningar. Arbetet med europaharmoniseringen skulle prioriteras, och målet för det europeiska standardiseringsarbetet var att "... kvaliteten på arbetsmiljön om möjligt höjs, men definitivt inte sänks" (s 12).

Det sågs också som betydelsefullt att myndighetsrollen skulle präglade verksamheten. Signalerna var tydliga. Inspektionen skulle fungera som kravställare och polis, inte

som rådgivare och konsult. Service och efterfrågestyrning skulle ge vika för mera av systematisk kontroll. Tillsyn var myndighetens uppgift, och det gick inte att jämföra verksamheten med "marknadsanpassade och konkurrerande företag". Yrkesinspektionens uppgift var att kontrollera lagstiftningens efterlevnad. Och "... det är den rollen som vi ska utveckla och effektivisera". "Effektivitet i vår verksamhet är att behärska myndighetsrollen" (GDs tal till inspektionerna, sid 4).

Hela tillsynen av arbetsmiljön, dvs. den som sköttes av yrkesinspektionen, ansågs vara huvudsakligen opåverkad av europeiseringen. Yrkesinspektionen är organiserad i 19 distrikt och har som uppgift att kontrollera efterlevnaden av lagstiftningen. Yrkesinspektionens verksamhet hade ofta betraktats som ett problem. En vanlig diagnos hade varit att inspektionen inte arbetade tillräckligt systematiskt, utan att den i alltför hög grad styrdes av sin lokala omgivning. Inspektionsdistrikten hade varit alltför efterfrågestyrda och deras verksamhet hade därigenom i alltför hög grad blivit att hjälpa redan intresserade företag att förbättra sin arbetsmiljö. För mycket service.

När det gällde verksamheten prioriterades utvecklingen av systemtillsyn, dvs. inriktningen av granskning mot företagets rutiner och dokumentation i sin egenkontroll. Problemen med inspektionerna skulle delvis lösas med hjälp av en inspektionsmetodik som byggde på att de granskade organisationerna själva hade en fungerande internkontroll. Det här ligger väl i linje med idéer om kvalitetssystem och certifiering som fanns inom andra delar av EU, även om den interna utformningen av arbetsmiljö-regleringen förstås inte direkt styrdes av sådana hänsyn.

Också arbetsmiljösektorn påverkades av denna generella rationaliseringstrend. Det var mycket tydligt att arbetsmarknadsdepartementets agerande i hög grad styrdes av sådana rationalistiska ideal. Det fanns mycket starka krav utifrån att redovisa och dokumentera sina resultat och sina diskussioner kring mål- och resultatstyrning. Stora problem fanns när det gällde att mäta resultat. T.ex. hävdades att det framgick av resultatanalysen att styrelsens medverkan i det europeiska standardiseringsarbetet "... hittills har varit mycket tillfredsställande" (sid 29).

Några citat antydde att det sågs som viktigt att framstå som rationell. Verksamheten bedrevs "... mer samlat och målinriktat än tidigare" (anslagsframställning, sid 20), "... inriktningen mot målstyrning (har) ökat" (s 20), "... planeringen av verksamheten har förbättrats genom dels tydligare centrala direktiv i kombination med mer utvecklade uppföljningsmetoder" (sid 20). Inom inspektionen hade "en ökad dokumentation av inspektionsbesöken samt förfinade uppföljningsmetoder påbörjats" (sid 21). Den rationalistiska retoriken hade spridit sig långt in i organisationen, och även chefer för verksamheter med utpräglad teknisk eller kemisk inriktning var beredda att försvara ett system med målformulering och resultatstyrning.

Konkurrenspolitik

Medlemskapet i EU i januari 1995 medförde inga förändringar av regelverk eller organisation inom konkurrensområdet. Orsakerna till detta var att sådana förändringar redan hade föregått inträdet. Den nya svenska konkurrenslagen, som kom 1993, kopierade helt EU:s lagstiftning inom området. Tidigare gjordes en enskild bedömning i varje enskilt fall, där man genom förhandling sökte komma tillrätta med ett skadligt konkurrenshinder. Den nya lagen byggde på två generella förbud; dels mot konkurrensbegränsande samarbete, dels mot företag som missbrukade en dominerande ställning.

Den traditionella svenska prisregleringen hade utsatts för kraftig kritik under 1980-talet. Konkurrenskommittén från 1991 ville bryta med de gamla traditionerna, bl.a. genom att gå från den s.k. missbruksprincipen till en renodlad förbudsprincip. Tidigare skulle det visas att en konkurrensbegränsning hade lett till missbruk, dvs. Näringsfrihetsombudsmannen (NO) skulle finna att något hade skadlig verkan och ta upp förhandlingar och, eventuellt, gå till domstolen. Ingenting var förbjudet förrän domstolen hade sagt sitt. Förbudsprincipen bygger på en mer legalistisk tradition och innebar att vissa förfaranden blev förbjudna.

Detta var en anpassning till EU:s regelsystem. Romfördraget innehåller de grundläggande bestämmelserna, och dessa gäller förstås inom hela EU:s område. Å andra sidan finns det möjligheter för varje enskilt land att formulera sina regler på egen hand. Danmark har t.ex. inte samma förbudsprincip som Sverige. Så fort det handlar om samhandel så kan dock varje fråga hamna i kommissionen, och då finns inga möjligheter att ha egna regler. Sverige valde dock att exakt kopiera EU:s regelverk, och att införa det i svensk lagstiftning. Huruvida det verkligen blir på samma sätt vet man dock inte eftersom tillämpningen kan se olika ut.

I tillämpningen av regelverket finns potentiellt ett visst handlingsutrymme. Konkurrensverket arbetar med undantag. Ifall positiva effekter av samarbete mellan företag skulle väga tyngre än de negativa, så kan verket under viss begränsad tid medge undantag från konkurrens-lagen. Det är det som kallas "marknadssituationen i Sverige" - framför allt den svenska marknadens litenhet och att det enbart finns ett fåtal konkurrenter - som gör att verket inte alltid har följt den praxis som har vuxit fram i EU-domstolen. Det är fortfarande en öppen fråga i vilken grad som svensk praxis kan komma att avvika från EU-praxis.

Sverige har varit mycket angeläget att inte enbart följa EU:s regler utan också att driva på. Avregleringen av elmarknaden är ett sådant exempel, där Sverige (enligt en svensk tjänsteman) länge "... uppfattade... att utvecklingen på kontinenten gick i rasande fart och det gällde att hänga med det tåget". Sverige agerade snabbt - i enlighet med idéerna om en avreglerad elmarknad - och bolagiserade Vattenfall, skapade affärsverket Svenska Kraftnät (dvs handelsplatsen) för att på så sätt öppna elmarknaden. Under tiden hade dock avregleringen inom EU stött på kraftigt motstånd och Sverige blev det mest "omreglerade" av alla länder.

Läget 1996 är att Sverige är pådrivande för att öppna andras elmarknader. En svensk tjänsteman berättade att "... väldigt mycket av mitt arbete gick ut på att förklara det svenska systemet och hur vi hade resonerat, och förklara de svenska utgångspunkterna för andra. De lyssnade mer eller mindre undrande över hur vi hade kommit fram till detta..."

(.. som ju var ett försök att kopiera det framväxande europeiska). Den svenska politiken växte fram som en spegel av den europeiska, samtidigt som det svenska sättet att kopiera i ett senare skede väckte både förundran och intresse.

I Sverige skapades en "ren" konkurrensmyndighet som inte var belastad av det historiska arvet. Det historiska arvet var priskontrollen som SPK hade sysslat med, och som politikerna hade svårt att frigöra sig ifrån. Ända fram till 1992 gav SPK månatligen ut en rapport om prisändringar och vad som låg bakom dessa. Det var ett utflöde av ett regleringstänkande, och var tänkt som ett underlag till regeringen.

Till slut lyckades dock tjänstemännen också komma åt denna rest av regleringstänkande. Som en tjänsteman uttryckte det så var "...det där... det sista vi lyckades stoppa 1992 och lyckades få till att det inte skulle få över den där uppgiften till det nya konkurrensverket". Prisregleringen försvann, och myndigheten såg det som sin uppgift att stå emot när regeringen fick för sig att det var viktigt att ha en löpande rapportering. En tjänsteman uttryckte det så att "... det finns någonstans och man måste hela tiden hålla emot" (allt detta tycks betyda att myndigheten inte granskar priserna i butikerna längre, utan att statsråden i stället får göra det själva).

Den nya konkurrenslagen var helt anpassad efter EU:s regelverk. Vi har således både en nationell lagstiftning som är anpassad efter EUs, och vi har en organisation som är skraddarsydd efter den nya lagen. Alla länder är inte i samma position eftersom det står länderna fritt hur de skall relatera sig till EU:s regelverk. Alla länder har inte någon myndighet (än) utan överlåter allt till domstolsväsendet. Dock tycks det som om systemen i de olika länderna blir alltmer homogena.

På samma sätt som för läkemedelsverket kan man säga att det svenska medlemskapet egentligen inte medförde några förändringar av regelverket. Däremot blev Sverige medlem i alla de kommittéer som finns inom kommissionen. Det finns fem verkställighetskommittéer (s k rådgivande kommittéer) på konkurrensområdet under kommissionen. Det är konkurrensverket som representerar

Sverige både när enskilda ärenden behandlas enligt EU:s konkurrensregler och när lagstiftningsfrågor är uppe. Flera tjänstemän från verket deltar i dessa sammanträden, men också i andra möten som kommissionens konkurrensdirektorat anordnar.

Än så länge har verket inte deltagit i andra ad-hoc-grupper eller i den särskilda arbetsgrupp för konkurrensfrågor som finns under rådet. Det finns efterfrågan från kommissionen att få nationella experter från Sverige, framför allt därför att så många ärenden berör den svenska marknaden, men "...Konkurrensverket har också starka intressen av att ha nationella experter vid DG IV. För detta finns såväl personalpolitiska som verksamhets-skäl. Detta är också ett nationellt intresse." (KV yttr 1995-12-06)

Konkurrensområdet beskrivs ofta som relativt "enkelt". De grundläggande reglerna finns i Romfördraget och de tillämpas av DG 4 inom kommissionen, som kan ses som ett slags embryo till en självständig myndighet. Ofta blir hanteringen mycket konkret och gäller enskilda ärenden, t.ex. hur statsstödsregler skall tillämpas, samarbete mellan företag, fusionsregler etc. Informella kontakter är vanliga med kommissionen, medan det inte finns några arbetsgrupper knutna till rådet inom konkurrensområdet.

Mellan departement och verk söker man alltid gemensamma ståndpunkter inför agerandet utåt. Som en departementstjänsteman uttryckte det "... Och det gäller att hålla isär det där när man agerar internationellt mot när man agerar nationellt. För nationellt är konkurrensverket helt suveränt i förhållande till departementet när de tillämpar KL. Där får vi ju inte ha synpunkter på hur de bedömer enskilda ärenden". När den svenska ståndpunkten skall tas fram är det också viktigt att ta reda på vad handel, småföretag och industri tycker. System med arbetsgrupper och referensgrupper - med remissförfaranden och samråd - har byggts upp i departementet.

Konsten att vara en god europé och få verksamheten att fungera

De empiriska studierna visade hur europeiseringen konkret och i vardagsverksamhet präglade tre olika sektorer. Verksamheternas organisering och styrning hade påtagligt påverkats. Rättfärdigandet av verksamheterna hade förändrats, om än i varierande grad. Aktiviteter kopplades till delvis andra idéer än tidigare. Såväl legala förutsättningar, beslutsprocedurer som relationer mellan organisationerna hade förändrats. Hos de svenska förvaltningsmyndigheterna kunde vi tydligt se skiften i preferenser, strategier, resurser och aktiviteter. Det fanns likheter mellan sektorerna - t.ex. betonade de svenska tjänstemännen ständigt betydelsen av att skapa nationella strategier - men det fanns också tydliga skillnader.

En jämförande analys av sektorerna

Legitimeringsgrunden för arbetarskydd hade delvis förändrats i och med kopplingen till den inre marknaden (med EES-avtalet). Samtidigt hade den europeiska regleringen på ett mycket påtagligt sätt tagit över den svenska. När det gällde den centrala myndigheten - arbetarskyddsstyrelsen - kunde vi iakta en motvillig anpassning. Ambitionen var huvudsakligen att skydda det som man hade gjort tidigare och som uppfattades som värdefullt. Myndigheten tenderade att betona kontinuitet, dvs. att "... mycket ändå är sig likt". Styrelsen försökte skydda sitt område, delvis genom att se till det handlingsutrymme som ändå fanns. Genom buffertar skulle det väsentliga arbetsmiljöarbetet ändå komma till stånd.

Inom läkemedelskontroll var det vanliga uttalandet snarast att "... inget är sig likt". Också här hade kopplingen till det europeiska systemet medfört att delvis nya legitimeringsgrunder hade aktualiserats. Det legala systemet hade förändrats, liksom fältets organisering och de rutiner för beslut som fanns. Om arbetarskyddsstyrelsen relativt motvilligt hade accepterat sin lott så hade läkeme-

delsverket mycket välvilligt försökt att skapa sig en ny position i det nya organisatoriska landskapet. De försökte snarare bygga broar till omvärlden än skydda det existerande. Mycket ambitiöst agerade de för att förbättra sin egen position i den europeiska läkemedelskontroll som höll på att byggas upp. På ett sätt var det mesta sig likt i den meningen att verket alltid hade försökt att verka aktivt i det internationella arbetet. Ramen och formerna för detta hade dock förändrats.

Också konkurrenspolitiken hade under lång tid påverkats av internationaliseringen. Idén om den fria rörligheten för varor och tjänster måste upprätthållas med ett regelsystem, med organisationer och med diverse procedurer. Redan tidigare på 1990-talet övertogs hela EU:s rättsliga system inom området. Den svenska lagstiftningen och den nya svenska organisationen kopierade den europeiska. EU:s regler kom att gälla som svensk lag parallellt med den svenska konkurrenslagen. "Vi skall vara lika..." som EU, men inom vårt område. Agerandet från konkurrensverkets sida handlade om att försöka tillämpa samma regler som EU.

Inom samtliga områden fanns det möjligheter att skydda det "egna" för att få verksamheten att löpa smidigt. Konkurrensverket arbetade med undantag. Om de positiva effekterna av samarbete (mellan företag) vägde tyngre än de negativa, så kunde verket medge undantag från konkurrenslagen. Sådana undantag är tidsbegränsade. Marknadssituationen i Sverige - framför allt den svenska marknadens litenhet och att det enbart finns ett fåtal konkurrenter - är också sådan att verket inte alltid har följt den praxis som har vuxit fram i EU-domstolen.

Inom arbetarskyddet är hela frågan om arbetsplatsernas utformning något som inte regleras av EU:s produkt-direktiv, utan där finns enbart s.k. minimidirektiv. Hela tillämpningen sköts dessutom av yrkesinspektionen, vars verksamhet i ganska liten utsträckning har styrts av EU:s arbete. Det finns således flera buffertar uppbyggda, så man kan mycket väl som två tjänstemän från arbetarskyddsmyndigheten hävda att man måste skilja mellan "... formella ramar som påverkar styrelsens arbete och organisation genom dekret från regering och departement och det verkliga

arbetsmiljöarbetet som sker internt inom styrelsen av kunniga specialister”.

Läkemedelsverket ingår numera i ett öppet system när det gäller registrering av läkemedel. De regler som inte anses så gynnsamma ur svensk synvinkel vill man satsa på att informera bort. På så sätt kan man ändå se till att det som inte är gynnsamt inte får negativa konsekvenser. I verkets nyhetsblad i registreringsfrågor – Högaktuellt – noterades att en effekt av ömsesidiga erkännanden var att ”... indikationer och annan information kring läkemedlet i vissa fall inte kommer att stämma överens med svensk terapipraxis... I den mån detta kan komma att påverka användningen av ett läkemedel i Sverige, kommer det att kompenseras med informationsåtgärder från Läkemedelsverket”. Således, information som ett sätt att hålla fast vid det som uppfattades som bra i det gamla.

Vi kan grovt sammanfatta konsekvenserna av europeiseringen inom de tre olika sektorerna på följande sätt:

<i>arbetarskydd</i>	<i>läkemedelskontroll</i>	<i>konkurrenspolitik</i>
motvillig anpassning	välvillig anpassning	absolut anpassning
skydda område	utvidga område	avspegla område
bygger buffertar	bygger broar	kopierar
skydd genom inspektion	skydd genom information	skydd genom undantag

Den organisering och styrning som har vuxit fram inom de olika sektorerna varierar. Varken innebörden i eller konsekvenserna av europeiseringen ser likadana ut inom olika fält. Att det nya bygger vidare på det gamla kan ses i retoriken kring EU-anpassning. Inom arbetarskyddet finns sedan lång tid uppbyggda samarbetsformer med intresseorganisationer. Där betonas kontinuitet (kopplingar bakåt i tiden). Inom konkurrenspolitiken betonas snarare nyorientering och brottet i förhållande till det gamla.

Retoriskt befinner sig läkemedelskontrollen någonstans mitt emellan. I praktiken är möjligheterna att helt bryta med det gamla lika begränsade som möjligheterna att helt bortse från det nya.

Variationerna till trots är det tydligt hur en standardiserad förvaltningspolitik – i form av resultatstyrning och moderna managementmodeller – genomsyrar alla tre sektorerna. De standardiserade organisationsmodeller som lanseras rymmer betydligt mindre av variation än den organisering som sker i praktiken. Detta vore förstås inget problem, ifall den existerande praktiken enbart betraktades som något som ännu inte hade fått ta del av och implementera ljuset. Om vi i stället tror att den organisering som sker i praktiken rymmer en hel del förnuft blir det rimligare att fråga sig om det inte finns lärdomar där att föra vidare när det gäller att inordna det nya i det gamla. Kanske kan den organisering som reellt existerar bidra till att utveckla nya och mer varierade generella modeller.³⁷

Att inordna det nya i det gamla

Förvaltningars verksamhet växer fram i gränsområdet mellan det erbjudna och det existerande. Det är betydelsefullt att analyser görs med ett historiskt perspektiv. Det är tydligt att det inom exempelvis arbetarskyddet finns ett existerande sätt att tänka, en organisation, procedurer etc. som inte omedelbart låter sig omvandlas av det som europeiseringen erbjuder. Det existerande skapar trögheter och det som efterhand växer fram avspeglar varken att det existerande helt omformas eller att det lever vidare opåverkat av det nya.

Arbetarskyddet är, å andra sidan, ett bra exempel på att ingenting egentligen är sig likt. Det finns en svensk tradition, sedan lång tid skapade strukturer och en stark politisk förankring. Även inom detta område skedde dock för stora delar av verksamheten drastiska förändringar som det inte gick att skydda sig ifrån. Trots detta var det självklart att mycket av tänkandet, organiserandet och procedurerna

³⁷ I avslutningskapitlet – om förvaltningspolitiken och europeiseringen – förs en del sådana resonemang vidare.

snarare byggde vidare på det gamla, än kunde ses som något helt nytt. Detta möte mellan det existerande och det av europeiseringen erbjudna ser dock ut på olika sätt inom olika sektorer.

En kärnfråga är vad det är som eftersträvas. Finns ambitionen att till punkt och pricka implementera EU-direktiv, som vore de svenska rättsregler? Eller är ambitionen att skydda det existerande? Frågan behöver förmodligen formuleras om. Det går inte att helt hindra att de nya idéerna och strukturerna påverkar, men det är heller knappast varken nödvändigt eller önskvärt att alltför blögt implementera det nya. Att införa nya regler har alltid varit en process där utfall och intention inte har följts åt, och där det som skall implementeras förändras i processen.

Även om vi skulle vara betjänta av en bredare empirisk bas än den som har redovisats i de tidigare kapitlen, finns ytterligare en del intressanta iakttagelser att göra utifrån de empiriska studierna. En har att göra med att myndig-heter kan se möjligheter att utvidga sitt område i det europeiska, organisatoriska landskapet. Läkemedelsverket hade hamnat i en konkurrenssituation visavi andra läkemedelsmyndigheter och arbetade för att bli ett av de "utvalda" verken. Europeiseringen skapade där försök att utvidga gränserna för den egna jurisdiktionen. Europeiseringen skapade på detta sätt ett behov av att definiera gränser på ett nytt sätt.

En annan iakttagelse är att det ibland framstår som angeläget för myndigheter att visa upp aktiviteter som särkopplade. En vanlig argumentationslinje är annars att organisationer visar upp fasader av styrbarhet och samordning utåt för att framstå som effektiva och moderna (Meyer och Rowan 1977). Vid sidan av detta ser vi försök att legitimera sig som en god myndighet genom att säga att man inte alltid följer alla regler till punkt och pricka. Kanske skapar europeiseringen på detta sätt en större mottaglighet för att diskutera strategiskt kring särkopplingar.

En tredje iakttagelse har att göra med europeisering som begrepp. Vi såg i de empiriska studierna att de europeiska drivkrafterna var betydelsefulla. Vi såg dock också att det kunde vara svårt att särskilja europeiseringen från globaliseringen. För konkurrensverket var inte enbart EU

utan också – exempelvis – WTO (World Trade Organisation) betydelsefull. För läkemedelsverket fanns det en uppsjö av viktiga standardiserare med annan regional identitet än den europeiska. Detsamma gällde arbetarskyddet. Europeisering kan vara ett fruktbart begrepp, men det är angeläget att se att det också finns andra internationella organisationer som är viktiga.

För att sammanfatta, tycks det viktiga för statsförvaltningen vara att på ett förnuftigt sätt inordna det nya i det gamla, dvs. att hitta ett sätt att både vara en god europé och att samtidigt få verksamheten att fungera. Det vore värdefullt med en diskussion kring varierade sätt att tänka organisatoriskt kring detta dilemma. Det tycks av de empiriska studierna att döma behövas en betydligt mer varierad repertoar av organisatoriska lösningar än sådana som myndigheterna i dag erbjuder. Repertoaren bör innehålla mindre fokus på myndigheter som avgränsade organisatoriska enheter, och mer tänkande i termer av horisontella nätverk mellan förvaltningar och andra organisationer.

Myndigheter invävda i samhället

Inledningsvis hävdades att europeiseringen får konsekvenser för synen på staten, för organiseringen mellan stat och samhälle och för organiseringen av statsförvaltningen. Jag har hittills framför allt diskuterat europeiseringens konsekvenser för organiseringen av statsförvaltningen, något som sågs som betydelsefullt inom alla de tre sektorerna. Samtidigt pågick hos alla myndigheter diskussioner kring de pågående "inhemska" reformerna av myndigheterna, dvs. det som var kopplat till managementlösningar och resultatorienterad styrning.

Läkemedelsverket hade övergått till en mål- och resultatstyrd organisation med resultatenheter. Förändringen beskrevs ibland som en administrativ lekstuga som komplicerade arbetet och som tenderade att skapa suboptimeringar. Förebilderna (t ex Asea) föll sig inte naturliga för verkets tjänstemän. Huvudkritiken annars var att re-organiserandet tenderade att bryta upp det professionella, dvs. att specialistfunktioner inte lika tydligt betonades i den nya organisationen. Det blev svårt att

tillsätta tjänster när innehavaren inte enbart skulle vara vetenskapligt och administrativt kompetent utan också kunna fungera som en galjonsfigur i det europeiska samarbetet.

Det fanns mycket starka krav på arbetarskyddsstyrelsen att redovisa och dokumentera sina resultat och sina diskussioner kring mål- och resultatstyrning. Stora problem fanns visserligen när det gällde att mäta resultat, även om det framgick av resultatanalysen att styrelsens medverkan i det europeiska standardiseringsarbetet "... hittills har varit mycket tillfredsställande". Den rationalistiska retoriken hade dock spridit sig långt in i organisationen, och även chefer för verksamheter med utpräglad teknisk eller kemisk inriktning var beredda att försvara ett system med målformulering och resultatstyrning.

Detta reformarbete pågick i huvudsak parallellt med europeiseringen. Både de europeiska och de inhemska drivkrafterna (om man nu skall kalla försöken att skapa resultatstyrning och organisationer inhemska) påverkade verksamheten, men de diskuterades sällan i samma andetag. Det tycktes som om tjänstemännen som deltog i det europeiska arbetet förmådde hålla isär kraven. Som en tjänsteman uttryckte det i samband med försöken att skapa avgränsade enheter: "... vi jobbar på att behålla sambandet mellan oss. Vi sätter upp nåt på papper som ser snyggt ut, sen sköter vi verksamheten".

Den officiella inställningen var – som visades i avsnitt 3 – att EU-arbetet så långt som möjligt skulle inordnas i de ordinarie formerna för styrning av myndigheternas verksamhet. De empiriska studierna visade att det kunde vara nog så problematiskt. Myndigheternas tjänstemän deltog i ett nätverksarbete visavi andra länders förvaltningar och visavi de europeiska organisationerna som inte särskilt enkelt gick att inordna i det etablerade vertikala styrsystemet. Ett skäl till detta var att tjänstemännen i vardagen hade svårt att se det egna som en avgränsad organisation. Deras praktik var en av samarbete och utbyte med andra organisationer: företag, intresseorganisationer, andra nationella förvaltningar, europeiska organisationer etc.

Hela beskrivningen av läkemedelskontrollen visade hur invävd myndigheten var i de svenska företagen och i

företagens intresseorganisationer. Myndigheten kontrollerade förstås företagen, men det hade också utvecklats andra relationer mellan myndighet och företag. Det stämmer väl med beskrivningen av arbetarskyddsverksamheten, där ett klassiskt problem har varit att tillsynsmyndigheten, yrkesinspektionen, enligt arbetarskyddsstyrelsen i alltför hög grad har kommit att fungera som konsult och rådgivare åt företag, och i alltför liten grad som företrädare för lagen.

Inom alla de studerade sektorerna ser vi således att de statliga myndigheterna var djupt invävda i det omgivande samhället. De agerade i nätverk med andra organisationer såväl inom som utanför landet. Myndigheterna deltog också på flera nivåer i nätverk med andra nationers förvaltningar och med företag och intresseorganisationer. Bilden av staten som en autonom enhet fick inget stöd. Tvärtom visades tydligt det problematiska i en alltför vertikal och sammanhållen syn på myndigheten.

Sammanfattning

Jag har i detta kapitel med grund i de empiriska studierna diskuterat statsförvaltningens organisering, framför allt utifrån ett "hemmaperspektiv". Jag har bl.a. betonat och diskuterat två iakttagelser. För det första, en varierad organisering och olikheter i strategier för det internationella arbetet. För det andra statens invävdhet i och beroendeförhållande till det omgivande samhället. I nästa kapitel analyseras statsförvaltningen utifrån invävdheten i det omgivande europeiska samhället. Hur vi tänker förvaltningspolitiskt kring europeiseringen är i hög grad beroende av hur vi betraktar EU som organisation. De empiriska studierna ger underlag för att komplettera bilden av det mellanstatliga och överstatliga EU med en bild av det transnationella.

Bilderna av EU

Under lång tid har intensiva diskussioner förts om vad EU är för slags organisation. Vi kunde utifrån de empiriska studierna se det tveksamma i att dra en skarp gräns mellan det nationella och det europeiska. Idealbilden av staten som en enhetlig och odelbar aktör som på egen hand förbereder, beslutar och genomför vad den vill kan betraktas som ett ideal, men som beskrivning av fenomen i praktiken har den sedan länge vederlagts. Empiriskt går det inte att bortse ifrån att staten i hög grad är invävd i samhället.

I Skandinavien har diskussionerna kring förhandlingsökonomi visat att viktiga beslut växer fram i ett växelspel mellan politiska organisationer, byråkratier, företag, intresseorganisationer etc. (Hernes 1986, Jacobsson 1987, Nielsen och Pedersen 1989). Villkoren för politik avgörs inte enbart inom det politiska systemet, precis som villkoren för företag inte enbart avgörs på marknader. Stora svenska företags förmåga att agera har i hög grad varit beroende av staten som köpare, som reglerare, som teknikutvecklare, som marknadsförare etc.

Samarbete mellan företag, stat och intresseorganisationer var länge ett viktigt signum för det svenska samhällets organisering. Detta har kallats vid olika namn, men kännetecknade är att det är i nätverk mellan organisationer som viktiga skeenden tar form.³⁸ Det finns i dag en relativt omfattande litteratur som pekar på att det finns många reglerare inom ett område, dvs. det finns aktörer också vid sidan av staten som bjuder ut recept som andra kan följa. Regleringen sker i ett växelspel där många aktörer är med och där dessa på olika sätt är inbördes beroende, någonstans mellan offentligt och privat (jämför Kooiman 1993).

³⁸ Inom företagsekonomi har s.k. nätverksperspektiv utvecklats. Se exempelvis Håkansson och Snehota (1989) och Axelsson och Easton (1992).

Förvaltningspolitiken och bilderna av EU

De empiriska studierna ger perspektiv på det förvaltningspolitiska tänkandet kring europeiseringen. De idéer som dominerar EU-arbetet har fokuserat på det mellanstatliga EU och på beslutsfattandet i ministerrådet. Det bygger på föreställningen att varje nationalstat agerar för att tillgodose sina egna intressen. För att vinna så mycket inflytande som möjligt i EU-arbetet gäller det att samordna både viljor och handlande. Statsförvaltningen skall tala med en röst och agera enhetligt och samordnat. Med detta perspektiv betonas formell samordning, styrning och skapandet av en så effektiv byråkrati som möjligt.

Man får inte glömma att EU delvis är skapat kring formella procedurer som är nödvändiga både att behärska och att anpassa sig efter. För den som vill tillvarata svenska intressen i ministerrådet är det nödvändigt att ha en samordningsapparat med rutiner som fungerar. Det är därför inte rättvist att raljera över det svenska perspektivets byråkratiska underbyggnad. En sådan byråkrati är nödvändig, även om det som skisseras ofta liknar en "organisation utan människor" där det är formella styr-, samordnings- och utvärderingssystem som tänks skapa effektivitet.³⁹

Föreställningen om EU som en arena för förhandlingar mellan medlemsstater som vet vad de vill, bör dock kompletteras. Ministerrådet fungerar som en överstatlig organisation, t.ex. när det gäller den inre marknaden. Det finns också genom domstolen och kommissionen en dynamik i EU:s organisationer och procedurer som inte är mellanstatlig. Det tar lång tid för ärenden att nå ministerrådet. Den som vill styra förändringar gör bäst i att inte vänta för länge, utan att vara med i initiativfasen i kommissionen. Det finns inom den europeiska unionen en dynamik som utgår ifrån det europeiska.

³⁹ När statskontoret genomförde sina enkäter frågade man heller inte vad tjänstemännen tyckte utan vad myndigheterna och departementen tyckte, dvs. man förutsatte att dessa organisationer både hade åsikter och önskningsar.

Vid sidan av dessa två traditionella sätt (det mellanstatliga och det överstatliga) att betrakta EU, kan man se EU som ett inslag i transnationaliseringsprocesser, där politiken växer fram och formas i nätverk som går på tvärs med nationalstater och andra formella organisationer. Politiken växer fram sektoriellt inom arbetsgrupper och kommittéer, där de som agerar lika ofta är lojala inom nätverket som mot den formella organisation som de (eventuellt) representerar. Vi såg i de empiriska studierna flera exempel på sådana nätverk.

När det gäller standardiseringen av hälso-, miljö, och säkerhetsfrågor sitter det exempelvis mängder av grupper där myndigheter från olika länder, representanter från intresseorganisationer och företag skall komma överens. Det är en reglering på basis av expertis. Experter skall hitta de bästa lösningarna. Liknande arrangemang fanns också inom de övriga sektorerna; inom läkemedelskontrollen manifesterat i ett embryo till en federal myndighet. Dessa nätverk är transnationella, finns på många olika nivåer och befolkas i huvudsak av experter.

Gränserna mellan staterna håller på detta sätt på att perforeras på många olika nivåer samtidigt. Föreställningen om vad EU är förändras. Kanske är diskussionen om huruvida det är medlemsstaternas intressen som är de viktiga drivkrafterna eller om dynamiken i det väsentliga kommer ifrån gemenskapens egna organ på väg att bli alltmer missvisande. Vid sidan av det mellanstatliga EU och det överstatliga EU finns det ett transnationellt EU, dvs. nätverk på olika nivåer innefattande en mångfald av både privata och offentliga aktörer.⁴⁰ Jag skall nedan gå igenom föreställningarna om EU var för sig.

⁴⁰ Föreställning om den europeiska gemenskapen som ny form av reglering som innefattar många aktörer på många olika nivåer och där det inte är så lätt att peka ut ett centrum, en aktör med överlägsen auktoritet finns bl.a. utvecklad i Jachtenfuchs och Kohler-Koch (1995). Andra försök att teoretiskt begripa de "governance"-strukturer som EU består av finns i Matlary (1993), Peterson (1995), Kohler-Koch (1996) och Mörth (1996).

Förvaltningspolitiken och det mellanstatliga EU

Den här synen på EU är egentligen den som är minst problematisk. Fokus i detta perspektiv är staten och statsförvaltningen, och hur det statliga agerandet på bästa sätt skall organiseras för att man skall kunna tillgodose svenska intressen. Vad som är svenska intressen problematiseras inte, eftersom de antingen redan finns eller anses ha skapats i en separat (tidigare) process. Politiska ställningstaganden ges utifrån. Finns de inte så måste de efterfrågas (som i det ständiga uttalandet om att "... politiker har inte formulerat några tydliga mål").

Den svenska statsförvaltningen måste sedan agera så effektivt som möjligt i förhandlingar gentemot andra nationers statsförvaltningar, och gentemot EU:s organisationer. Allt som vi vet om förhandlingar blir betydelsefullt, framför allt att det är viktigt att veta vad man vill, att man skall tala med en röst och att man agerar enhetligt och samordnat. Det är den här modellen som statskontoret använder sig av i sina analys av Sveriges agerande visavi EU. Det ses som viktigt att hålla ihop staten.

Det som uppfattas som brister som måste åtgärdas är om det inte skulle finnas tydliga politiska ställningstaganden, om det inte finns en tillräcklig styrning och samordning av insatserna, om inte information framförs nedåt och återförs uppåt i systemet. Allt som är oklart och mångtydigt ses som bekymmer. De förvaltningspolitiska ambitionerna handlar om att skapa en så effektiv byråkrati som möjligt.

Förvaltningspolitiken och det överstatliga EU

Betraktas EU som en överstatlig organisation flyttas fokus från förhandlingar mellan medlemsstaterna till de organisationer inom EU som har egen initiativförmåga, framför allt kommissionen. Det som kommer till rådet kommer från kommissionen och det är kommissionens initiativtagande som bör påverkas ifall man vill vara inflytelserik. Kommissionen är en organisation som i hög grad är beroende av expertis utifrån (intresseorganisationer, företag etc). Det blir viktigt att kunna erbjuda sådan expertis.

Det räcker heller inte med att statens agerande är samordnat (gentemot kommissionen och andra) utan det behövs mer av samverkan mellan stat och andra intressen i samhället. I detta perspektiv "öppnas" analysen därmed för skapandet av preferenser. Det blir betydelsefullt att konstruera arenor där det svenska kan skapas, men också för alla aktörer att gemensamt, enhetligt och samordnat agera för att tillgodose svenska intressen.

Det blir snarare viktigt att "hålla ihop samhället" än att "hålla ihop staten". Medan det mellanstatliga EU med sina förhandlingar ställer stora krav på formaliserade rutiner för samordning och styrning, betraktas dessa här som otillräckliga och eventuellt problematiska. Om stärkandet av den statliga byråkratin tar alltför mycket kraft finns risken att samordningen med andra aktörer i samhället försummas. Ju mer staten organiserar sig byråkratiskt, desto svårare blir det att vara öppen mot andra. Det får i så fall också ske formellt, genom remissomgångar, kommittémöten etc.

Medan det mellanstatliga EU ställer krav på ett byråkratiskt system förutsätter det överstatliga EU, på hemmaplan, ett mer korporativistiskt system. Det som skiljer är också inställningen till det formella. När EU-arbetsgruppen ville få till stånd mer av strategiskt tänkande och samordnade insatser gentemot kommissionen var det inte enbart ett uttryck för att de såg de integrativa krafterna tydligare utan också att de lade större vikt än andra vid att även ministerrådsbeslut förebereds och implemen-teras av kommissionen. I deras bild av EU lades stor vikt vid beslutsprocesserna som viktiga för utfallen av beslut.

Förvaltningspolitiken och det transnationella EU

I den första modellen antas svenska intressen skapas i en tidigare process, dvs. utanför modellen. Grunden för detta synsätt är en demokratisk idealmodell, där politikerna bestämmer ställningstaganden som sedan skall genomsyra hela förvaltningen. I den andra modellen öppnas staten och det blir betydelsefullt att svenska intressen utformas på ett sätt som gör att det blir möjligt att driva igenom dem effektivt.

En syn på EU som en transnationell organisation utmanar de tidigare modellerna. Skillnaderna mellan de tre perspektiven blir mest intressanta i fråga om hur vi tar reda på vad vi vill. framför allt kan "det vi vill" skapas genom import från olika nätverk, grupper och kommittéer. Man lär sig vad man vill genom att vara med och diskutera. Den här bilden av preferensskapande "stämmor" ganska väl med det empiriska, men leder till problem.

Om preferenser skapas i nätverk mellan organisationer och nationer går det inte att skilja den process som äger rum på hemmaplan (där preferenser formas antingen inom staten eller mellan stat och samhälle) från den process där dessa intressen förhandlas med andra. Inte nog med att vad Sverige vill inte är utifrån givet ur förvaltningens perspektiv; det är inte heller så att det skapas på hemmaplan på korporativa arenor. Idéer om vem man är, hur man skall göra och vad man har reser mellan nationer på tvärs med formella organisationsgränser.⁴¹

Sammanfattning

Dessa tre bilder av EU utesluter inte varandra, utan bör ses som kompletterade bilder av den europeiska gemenskapen. Det mellanstatliga EU blir kanske mest pregnant i ministerrådet. Det överstatliga EU märks tydligast i domstolen och i kommissionen, men också i rådet, t.ex. när det gäller den inre marknaden. Det transnationella EU finns överallt, men fokuserar också andra arenor än dem som annars mest diskuteras. Det är också tydligt att sättet att tänka kring organisation och styrning - och de förvaltningspolitiska rekommendationerna - i relation till EU varierar beroende på vilken syn på organisationen som dominerar.

Jag har fäst stor vikt vid de transnationella nätverken, framför allt som ett perspektiv som fördjupar förståelsen för europeiseringen. Att hålla ihop staten eller att hålla ihop samhället ses i perspektiv av transnationaliseringen som betydelsefullt framför allt som en försvarsreaktion.

⁴¹ Se tex Czarniawska-Joerges och Sevóns bok *Translating Organizational Change* (1996) för analyser av hur sådana idéer reser.

Betoningen av det nationella i form av ställningstaganden och strategier kanske skall ses som ett sätt att skapa legitimitet för processer som äger rum någonstans "... där ute" i nätverk som ofta existerar utan insyn från medborgare (och ibland utan insyn från politiker). Kanske är betonandet av det nationella ett försök att skapa demokratisk legitimitet för sådant som sker utan insyn.

Transnationalisering och demokratisk legitimitet

Med typisk otrosvisshet har Werner Aspenström skrivit att freden är vår största tanke, men att den stora drömmens sax inte skall tillåtas att klippa sönder den mindre drömmens väv.⁴² Europeisk integration är en dröm som på många sätt tränger sig in i allsköns lokala sammanhang. Arbetarskydd, läkemedelskontroll och konkurrenspolitik har i hög grad kommit att omskapas som en följd av europeiseringen. Till en del är det genom kopplingen till den inre marknaden som förändringar inom dessa fält har kommit till stånd. Den stora drömmen har, framför allt sedan mitten av 1980-talet, tagit form i en avgränsad, fri (och reglerad) gemensam marknad.

Allt lokalt förändras inte som en följd av europeiseringen, även om de europeiska drivkrafterna är starka. Verksamheter som har byggts upp under lång tid är ofta motståndskraftiga mot tryck utifrån. EU:s sätt att reglera möjliggör ofta variation i tillämpningen. Det finns trögheter i existerande sätt att tänka och handla och det finns (inte alltid, men för det mesta) utrymme för att handla på annat sätt ifall man eftersträvar detta. Det verkar ibland t.o.m. vara en poäng att visa att man inte följer reglerna.

Jag har betonat betydelsen av den framväxande organiseringen kopplad till den europeiska drömmen, och konsekvenserna för statsförvaltningen. Jag har betonat mångfald och komplexitet i den framväxande organiseringen. Vid sidan av två konventionella bilder av EU (den mellanstatliga och den överstatliga) har lagts ytterligare en: den transnationella. Jag skall i detta avslutande avsnitt sammanfatta och spekulera lite om konsekvenserna av resonemanget.

⁴² I dikten "Staden" ur diktsamlingen *Trappan* från 1964 kan den som vill läsa Aspenström.

Transnationella processer

När det svenska vävs in i det europeiska är en innebörd av detta - paradoxalt nog - en ökad medvetenhet om det nationella. Identitetsskapandet kring det nationella förstärks. Det svenska försvenskas (Ehn m fl 1993). Parallellt med att den svenska staten och det svenska samhället vävs in i det europeiska, görs försök att stärka dess autonomi. Inte i den meningen att riksdag och regering påstår sig ha monopol på auktoritet inom sitt territorium, utan genom att det ständigt betonas att internationaliseringsen är ett led i stärkandet av svenska intressen. Europeiskt utbyte gör att vi kan "byta" formell suveränitet mot reellt inflytande. Förutsatt, förstås, att vi vet vad vi vill och att vi effektivt kan driva våra egna intressen.

Detta synsätt bygger på föreställningen att EU i huvudsak är ett mellanstatligt samarbete. Mot detta har ställts bilden av EU som ett överstatligt samarbete. Här har det länge förts en både teoretisk och normativ diskussion om EU. Integrationsteorier som betonar det överstatliga brukar peka dels på kommissionens roll som initiativtagare och motor i samarbetet, dels på EU-domstolens avgöranden i enskilda fall som avgörande för vägen mot ett allt mer integrerat EU. De hänvisar också till idén att samarbete föder samarbete, dvs. att det ur EU-organisationerna och samarbetet där skapas drivkrafter som leder till efterfrågan på fortsatt samarbete. Samarbetet "spiller över" från en verksamhet till en annan.⁴³

Integrationsteorier som betonar EU som en arena för stater pekar på att EU:s linje i allt väsentligt har varit ett resultat av de stora nationernas ställningstaganden (Moravcsik 1993). På så sätt har Milvard (1992) analyserat EU:s tidiga framväxt, och så har exempelvis Fligstein (1995)

⁴³ Dessa teorier brukar kallas funktionalistiska eller neo-funktionalistiska och refererar ofta till Haas studie av *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Sources* från 1958. För en genomgång av dessa teorier, se exempelvis Cornett och Caporaso (1992). En möjlig tolkning i neo-funktionalismen är att nationernas intressen ständigt omdefinieras i dynamiska processer där EUs institutioner, t.ex. kommissionen, spelar en viktig roll (se t.ex. Matlary (1996)

gjort senare utvecklingar inom EU begripliga. Grundargumentet är att ingenting händer utan de stora medlemsstaternas stöd. Kommissionen är visserligen en motor men dess kapacitet har gjorts så pass begränsad att dess initiativ aldrig kan göra annat än att spegla viljor hos andra starka aktörer.

Debatten kring EU har i hög grad handlat om mellanstatlighet och överstatlighet. Svenska motståndare till EU har hotat med federalism och en utveckling mot en politisk union. Svenska förespråkare för EU har mestadels betonat att EU:s överstatliga kompetens är noggrant avgränsad och att det i övrigt är ett mellanstatligt problemorienterat samarbete. Förespråkarna har övertagit bilden av de enskilda nationernas förmåga som avgörande, och dessutom – delvis i motsats till forskarnas betoning av storleken – hävdade att också små nationer som vet vad de vill och som förmår skapa allianser med andra kan vara framgångsrika i det mellanstatliga samarbetet.⁴⁴

Jag har tidigare hävdade att EU både har mellanstatliga och överstatliga inslag, men att det är den transnationella organiseringen av samarbetet som föranleder omtänkande. Ser vi EU som mellanstatligt blir det naturligt att – som statskontoret – stärka samordning och styrning inom staten (jag bortser här ifrån att det finns mycket som talar för att den formella och centralistiska inställningen till styrning som statskontoret står för kanske inte alls heller är särskilt effektiv). Betonas EU:s överstatliga inslag – som EU-arbetsgruppen gör – blir det naturligt att stärka möjligheterna att skapa nationell samsyn mellan förvaltningar, politiker, företag och intresseorganisationer.

Båda dessa EU-tolkningar har en del gemensamt. De bygger båda på idén om att det å ena sidan finns procedurer som är svenska och att det å andra sidan finns procedurer som är europeiska. Båda betonar den svenska regeringens position som strategiskt centrum, styrsubjekt och samordnare. Båda tolkningarna bygger på att vi vet vad vi

⁴⁴ Text skrev EU-arbetsgruppen att det enskilda medlemslandets status i grunden är oviktig, och att "... länder som genomskådar och accepterar EU:s arbetsformer och har lärt sig behärska dem, får inflytande, oavsett sin internationella status i övrigt" (Att arbeta med EU-politiken, Finansdepartementet, 1996-01-30)

vill, eller att vi skall skapa arenor för att ta reda på vad vi vill. Båda tolkningarna bygger på att regeringen är ansvarig för förvaltningens aktiviteter, och att dess ansvars-tagande inte är illusoriskt. Det ses som möjligt att möta detta ansvar med en reell förmåga att utöva makt.

Tolkas EU som en i hög grad transnationell organisering, dvs. som en som är byggd kring sektoriella nätverk på flera nivåer med en blandning av offentliga och privata aktörer, blir det inte lika lätt.⁴⁵ Det går inte att dra en tydlig gräns mellan det svenska och det europeiska. Regeringens position är betydelsefull men mindre för styrning och samordning. Det som händer växer fram i transnationella nätverk i processer som inte självklart alls är styrbara ovanifrån. Viljor och resurser skapas i processerna. Vi lär oss vad vi vill – inom arbetarskydd, läkemedelskontroll, konkurrenspolitik, jordbrukspolitik, monetärt samarbete etc. etc – genom att vi deltar i nätverken.

Avgörande med att se den transnationella organisationen som betydelsefull handlar om preferensskapandet. Gränsen mellan vad vi vill och vad andra vill kan alltid skapas (t ex i ministerrådet), men om det vi vill driva "utåt" i hög grad importeras "utifrån" har något hänt. EU bygger på vissa gemensamma idéer, regler och rutiner som både är stabila och relativt motståndskraftiga mot tryck utifrån. Snarare än att se EU som något som skapas utifrån resurser och preferenser (hos medlemsstater eller EU:s organisationer) kan idéerna, reglerna och rutinerna betraktas som institutioner som skapar både preferenser och aktörer. Sådana som blir kommissionärer eller som deltar i kommittologikommittéer blir över tiden delaktiga i de institutioner som har byggts upp.⁴⁶

⁴⁵ En svensk studie (Mörth 1996) av området forskning och teknisk utveckling bygger bl.a. på idéer om europeisering, informell integration och nätverksrelationer. Mörth betonar betonar de transnationella komponenterna och hur gränserna mellan det nationella och det internationella suddas ut i ett transnationellt samarbete till vardags.

⁴⁶ Det som antyds är behovet av ett utvecklade institutionellt perspektiv på EU. Se exempelvis Olsen (1995) och Matlary (1996) för steg i den riktningen.

Går det att skapa legitimitet för det transnationella?

I studier av nationell politik har det visats att politiker tar ansvar för sådant som de i liten grad själva har varit med om att påverka. De tar ansvar utan att ha haft någon makt. Den transnationella organiseringen innebär således inte något helt nytt, men dess karaktär utgör inte enbart en utmaning för dem som funderar kring statsförvaltningen organisering och styrning, utan också för dem som funderar bredare över det representativa systemets förmåga. Transnationaliseringen sker i begränsad utsträckning mellan politiker och i mycket hög grad mellan företag, intresseorganisationer och tjänstemän. Delvis hänger det samman med att de integrativa strävanden inom EU framför allt har rört ekonomin och skapandet av en inre marknad.

Den transnationella organiseringen har en tydlig teknokratisk karaktär. Svenska politiker tar ansvar för hela det regelsystem som är uppbyggt för att förverkliga den inre marknaden. Det regelsystemet förändras ständigt, men dessa förändringar sker i hög grad i kommittéer och standardiseringsgrupper långt ifrån politiken, där det inte ens i princip är möjligt för politiker att intervensera. Arbetarskyddets innehåll var också tidigare i Sverige delegerat till arbetsmarknadens parter, men i princip kunde alltid en politiker lägga sig i. Nu är det delegerat till beslutsfattande i transnationella expertgrupper där både gruppernas sammansättning och dynamik är svåra att överblicka. Ansvaret finns kvar men möjligheterna att påverka har reducerats.⁴⁷

Vi rör oss således bort från en situation där det inte ens i princip skulle vara möjligt att ta ansvar genom att ta frågor till sig. Allt kan visserligen bli politik, men förmågan att göra frågor politiska förutsätter viss kunskap om vad som

⁴⁷ Som visades i kapitel 5 finns förstås möjligheter att påverka genom att organisera implementeringen på olika sätt. Man skall inte underskatta detta utrymme. Dock är det så att om det i de transnationella nätverk skapas gemensamma uppfattningar om hur man skall bedriva arbetarskydd, är också den implementerande organiseringen svår att "skydda" från intryck utifrån. Gränsen mellan "ute" och "inne" löses upp.

är "på gång" i processerna. Risk för illegitimitet har tidigare för det mesta hanterats genom att politikerna har reagerat och tagit frågor till sig (genom att prata, ge stöd, ge pengar, ändra regler etc). Den möjligheten har reducerats. I allt högre grad sker reaktionen genom försäkringar om att vi inom EU skall arbeta för att, exempelvis, främja öppenheten.

EU håller på att förändras i en process vars inslag åtminstone inte fullständigt kan tolkas i enlighet med modellen av nationalstaten. Ur ett nationellt perspektiv håller nationalstaten på att fragmenteras (jämför Stråth 1996). Fragmenteringen kanske skall tolkas som att det betydelsefulla beslutsfattandet sker i sektoriella nätverk mellan nationer, mellan organisationer och mellan offentligt och privat. Ur ett nationellt perspektiv kan detta ses som fragmentering, medan det ur ett sektoriellt perspektiv kan ses som ett framväxande högst integrerat system. Kanske håller det på att växa fram en transnationell elit med huvudsakligen andra referenspunkter än de nationella.

Tidigare har spindelnätsmetaforen använts för att beskriva och förstå vissa aspekter av dessa transnationella nätverk. Jönsson (1990) menade att nätverken tenderade att förskjuta maktbalansen till tjänstemännen, och särskilt till sådana som befann sig i gränsroller och hade möjligheter att samla in och utbyta information över nationsgränser. De skaffade sig strategiska resurser – i detta fall i form av information – som kunde stärka deras position inom olika sektorer. Detta kunde leda till att det utvecklades "... två kulturer, en global och en nationell eller provinsial" (sid 144).

Det är, vilket framgick av de empiriska sektorstudierna, inte säkert att dessa nätverk kan kallas europeiska. Vi såg inom de studerade sektorerna att det fanns en betydelsefull organisering som inte var knuten till EU. De europeiska organisationerna har stärkts i standardiseringsarbetet, i läkemedelskontrollen, i konkurrenspolitiken etc, men också andra organisationer är betydelsefulla inom dessa områden. Transnationaliseringen är således "större än" EU, vilket i hög grad problematiserar begreppet europeisering.

Den centrala frågan är om och hur beslutsfattandet i dessa transnationella processer kan legitimeras (jämför Jachtenfuchs och Kohler-Koch 1995, sid 20 ff). Ett sätt är

förstås att skapa en federal stat med auktoritet precis som de gamla nationalstaterna, dvs. med ett parlament som ansvarar inför ett europeiskt demos. Att demokratisera det europeiska kan ju också innebära att på olika sätt försöka "öppna" de transnationella processerna. Att "släppa in" politiker är ett sätt. Noteras bör dock att alla sådana försök samtidigt riskerar att underminera det de skapades för, dvs. att på ett effektivt sätt hitta lösningar som är bra för alla.

Ett annat sätt är att beslutsfattandet legitimeras utifrån en fri marknadside, dvs. det sker enbart inom de områden som är nödvändiga för att garantera en marknad och det hämtar sin legitimitet från nyttigheten av marknader. Det skulle då garanteras av att det är experter som fattar bra beslut inom respektive områden, ungefär som klassiskt tekniskt standardiseringsarbete legitimeras av att det är bra för alla. En sådan teknokratisk legitimering av EU bygger på idén att det finns en överlägsen problemlösnings-kapacitet inom dessa sektoriella nätverk. Det är mindre viktigt att veta vem som talar å vems vägnar än att veta vem som sitter inne med de nödvändiga kunskaperna.

Det är i detta sammanhang intressant att t.ex. arbetarskyddsregleringen har delegerats till europeiska standardiseringsorganisationer, dvs. till privata organisationer som hårbärgerar tusentals standardiseringsgrupper på olika nivåer där såväl offentliga som privata aktörer ingår (Tamm-Hallström 1996). Retoriken är att hitta den bästa lösningen, dvs. det som är bra för alla. I praktiken används dock standarder som ett betydelsefullt konkurrensmedel mellan företag. Beslutsfattandet legitimeras genom expertis, men expertisen är (som alltid) svår att betrakta som neutral (jämför Jacobsson 1993).

Jag har i detta kapitel resonerat utifrån ett perspektiv på nätverk som framhåller deras genomgripande betydelse och som framställer dem som problematiska, framför allt ur ett legitimitetsperspektiv. Resurser, intressen och identiteter knyts till det transnationella, och det skapas en risk att vi får en transnationell elit, dvs. en krets av människor (tjänstemän, företagare, politiker etc) vars liv och lojalitet i väsentlig grad frikopplas från sitt lokala - i det här fallet sitt nationella - sammanhang. Och att samhörigheten inom

denna språkliga, ekonomiska och kulturella elit kan leda till allt större klyftor i sättet att tänka kring förändring.

Dessa nya "governance structures" är svåra att legitimera som demokratiska. Man kan hävda att de delvis är ett "uropeiskt svar" på en del legitimitetsproblem när det gäller handling. EU:s arbete med direktiv enligt den nya metoden kan på detta sätt t.ex. ses som ett sätt att komma åt problem med trögheter, med konflikter och med komplexitet. Risken är dock att vi hamnar i situationer med ännu större komplexitet.

Klassiskt finns det olika sätt att förhålla sig till den komplexitet som följer av transnationaliseringen. Svensk statsförvaltning har länge byggt på att reducera komplexitet genom att - med hjälp av den svenska förvaltningsmodellen - trycka ner frågor till förvaltningen, till intresseorganisationer och till kommuner (Jacobsson 1984). Samtidigt som det oftast har varit möjligt att ta till sig frågor när de blir viktiga. Politikens mekanismer har dock på så sätt blivit reaktiva, dvs. ändå tills "något händer" får förvaltningar, kommuner och intresseorganisationer på egen hand sköta verksamheter.

Den demokratiska legitimiteten har klarats genom att det i princip alltid har varit möjligt att ta tillbaka frågorna och att utåt ge intryck av att man agerar (och det är självfallet lättast att ge intryck av att agera om man verkligen agerar). Konsekvensen av europeiseringen och transnationaliseringen är således inte att politikerna inte längre styr (det har de för det mesta aldrig gjort), utan att de i ökad utsträckning får ta ansvar för sådant som de inte ens i princip skulle kunna styra. Med framväxten av nätverkande över nationsgränser på många olika nivåer inkluderande såväl företag, intresseorganisationer som förvaltningar kan klyftan mellan ansvar och inflytande bli omöjlig att ens i princip överbrygga.

Förvaltningspolitik och europeisering

Europeiseringen och förvaltningens organisering är sammanvävda processer. Europeiseringen formar villkoren för styrningen av förvaltningen, samtidigt som den historiskt framvuxna organiseringen i hög grad påverkar europeiseringens konsekvenser. Processerna hänger samman. För att fånga samspelet – och för att därigenom säga något om vilken betydelse som europeiseringen kan komma att få – skall jag i det här kapitlet pröva ett längre tidsperspektiv och bredare utgångspunkter än de som har funnits tidigare i boken. Kapitlet kan läsas som ett underlag för att diskutera förvaltningspolitiken i stort.

En utmanad välfärdsstat

Från en stat med en relativt begränsad omfattning ökade både ambitioner och åtaganden kraftigt under efterkrigstiden. Välfärdsstaten formades. Stor tilltro fanns till möjligheterna att omforma samhället med hjälp av en stark stat. Statens ambitioner att planera, styra och fördela kom efter hand att genomsyra en stor del av samhälls-livet. Den ökande välfärdsproduktionen – social omsorg, skola och sjukvård – kom visserligen i stor utsträckning att ske hos kommunerna, men statens förvaltning växte i åtaganden, organisationer, personer och finansiella resurser.

Välfärdsstaten utmanades av flera olika skäl, inte enbart men också till följd av en finansiell kris. Utgifterna tenderade under lång tid att växa snabbare än inkomsterna, vilket resulterade i budgetunderskott och en växande stats-skuld. De svaga statsfinanserna har under lång tid kommit att genomsyra förändringsarbetet i statsförvaltningen. Den finansiella krisen sågs delvis som en konsekvens av brister i riksdagens ordning och i den statliga budgetprocessen. Statens organisationer sades dessutom ha blivit offer för särintressen från regioner, företag och intresseorganisationer. Det politiska systemet i sin helhet hade därigenom kommit att gynna kortsiktighet och särintressen.

Ovanstående analys var förvisso inte oomtvistad men den kom – med olika nyanser – att bli relativt allmänt

omfattad. Till de legitimitetskriser (byråkratisering, "storebror ser dig" etc) och styrningskriser (diskussioner kring överbelastning och reformer som stannade på papperet) som hade diskuterats under 1970- och 1980-talen fogades således dessa finansiella och institutionella kriser. Kriserna skulle endast kunna lösas, hävdade t.ex. Lindbeck-kommissionen i ett avsnitt om "den svenska krisen", av "... en handlingskraftig politik som är inriktad på hela nationens långsiktiga intressen".

Den svenska krisen var självfallet inte avgränsat svensk. Visst fanns det svenska särdrag i jämförelse med andra västländer, men såväl problem som lösningar när det gällde styrning, legitimering och finansiering såg i hög grad likadana ut i de flesta västliga demokratier. I en växande konkurrens mellan nationer var det dock naturligt att analyserna, t.ex. i Lindbeck-kommissionen, gjordes med nationella förtecken. Nationen befann sig i kris, och behövde stanna upp och reflektera över sin framtid. Välfärden - som den mättes i bruttonationalprodukten - hotades. Nationens långsiktiga intressen skulle främjas.

Politiken riktad mot den svenska statsförvaltningen hade under lång tid påverkats av denna ökade krismedvetenhet (dock utan att man hade kommit tillrätta med de finansiella problemen). Byråkratikritiken ledde till försök att förbättra statens service. Marknadsidéer blev betydelsefulla under 1980-talet. Företagsidéer kom att genomsyra statsförvaltningen, med bolagiseringar och i vissa fall privatiseringar. Mål- och resultatstyrning kom under ett par decennier att fungera som den förvaltningspolitiska idén. Statsförvaltningen påverkades därutöver av de förändringar som följde av internationalisering och globalisering. Genom anslutningen till den inre marknaden och EU-medlemskapet knöts förvaltningen till ett system av regler, organisationer och procedurer som genomgripande kom att påverka dess arbete.

Världen tycks på 1990-talet ha blivit mindre. Idéer om hur förvaltningar skall organiseras och styras reser i dag globalt (business class) mellan länder och mellan sektorer. Internationaliseringen är större än EU. Vi har fått ett ökat utbyte av idéer och människor, av viljor och resurser. Vi har fler internationella organisationer än tidigare. Flera

människor än tidigare har blivit delaktiga i nätverk som skär både över sektorgränser och över nationsgränser. Samtidigt ser vi en ökad konkurrens mellan nationer, där det gäller att tillvarata de egna nationella intressena på bästa möjliga sätt i konkurrens med andra nationer. Arbetet i förvaltningar framstår på detta sätt som både utmanande och spännande.

Samordnad handling på europeisk – eller nordisk, eller östersjö- eller global bas – kan ge stora fördelar. Samtidigt finns i detta ökade utbyte betydande risker som har att göra med medborgares delaktighet och det politiska systemets legitimitet. Jag har tidigare i boken beskrivit att stora delar av det europeiska samarbetet sker på relativt låg nivå i nätverk mellan förvaltningar, företag och intresseorganisationer. Det växer fram i processer som är allt annat än genomskinliga. Argumentationen för dessa nätverk är oftast att de skapar samordning på basis av expertkunskaper. Samtidigt är de svåra både att få insyn i och att påverka. Detta är ett klassiskt byråkratiproblem, som europeiseringen ger nya dimensioner.

Det är också här som den "vanliga" analysen (som här har exemplifierats med Lindbeckkommissionen) av reformbehoven i det nationella politiska systemet blir problematisk. Förslagen handlar mestadels om att renodla styrelseskicket: att skapa tydligare roller och att renodla ansvaret. Regeringen skall famna mindre men göra det effektivare. Den skall koncentrera sig på att lägga fast spelreglerna för andra. Ämbetsverken skall bli effektivare att uppnå ålagda resultat. Riksdagens makt att granska skall förstärkas, och riksdagsledamöterna skall hävda allmänintresset. Organisationerna skall återges sin självständiga roll. Media skall bli mer oberoende. Allt detta låter sig sägas (en del av förslagen kommer också i något modifierad form att återkomma i avslutningen av detta kapitel).

Att förespråka renodling och oberoende i en värld som idémässigt, regelmässigt och organisatoriskt alltmer håller på att vävas samman kan dock tyckas väl troskyldigt. Europeiseringen skapar kontinuerliga behov av att definiera och modifiera nationella intressen. I de tusentals kommittéer och arbetsgrupper där nationen representeras skall vi veta

vad vi vill som svenskar. Hur skall vi ta reda på detta om företag, intresseorganisationer och stat inte samverkar? Skall staten visavi EU:s kommittologi inte hävda de norrländska lantbrukarnas intressen, biltillverkarnas, de småländska glasbrukens, läkemedelsföretagens, eller intresset hos dem som arbetar med farliga maskiner? Skall allt detta definieras som särintressen som oberoende företag och intresseorganisationer kan strida för utan någon statlig inblandning alls?

Sammanblandningsekonomin är visserligen omöjlig som ideal, men de reglerande strukturer som håller på att växa fram tycks inte fästa så stort avseende vid detta. Jag har i de tidigare kapitlen visat att europeiseringen ställer stora krav på ökad samordning, både inom staten och mellan stat och samhälle. Internationaliseringen och europeiseringen återskapar på ett kraftfullt sätt nationen som aktör. Frågan om huruvida sammanblandningen bör finnas är knappast den mest adekvata; snarare då hur sammanblandningen skall utformas. Formella korporativistiska system (i form av exempelvis lekmannastyrelser) kan förstås undvikas, men detta påverkar knappast utbytet i stort.

Frågan om ansvar är central. Min utgångspunkt är att statsförvaltningen ansvarar inför medborgarna i det svenska samhället och inför de folkvalda i regering och riksdag. Möjligheterna för medborgare och riksdag att granska hur regeringen och förvaltningen lever upp till detta ansvar bör öka. När statliga tjänstemän – för att inte tala om privatpersoner som representerar staten – inordnas i transnationella nätverk leder detta till problem som både har med styrbarhet, lojalitet och öppenhet att göra. Hur styrs det som händer i dessa nätverk? Hur påverkas tjänstemännens lojalitet? Hur påverkas öppenheten? Det är möjligt och t.o.m. troligt att dessa frågor inte så lätt kan ges några tillfredsställande svar, men statstjänsten bör alltid innehålla ett starkt etos av öppenhet: både mot de folkvalda och mot medborgarna.

Jag skall i fortsättningen av det här kapitlet resonera kring dessa utmaningar. Inledningvis skisseras de krav som statsförvaltningar ställs inför: styrbarhet, rättrådighet, kreativitet, finansiell disciplin och öppenhet. Därefter tecknas huvuddragen i efterkrigstidens implicita förvaltningspolitik.

Dessa förändringens huvudlinjer värderas utifrån hur de påverkar de preciserade kraven. Avslutningsvis lanseras – på basis av denna analys – en skiss till en framtida inriktning av förvaltningspolitiken. Jag är medveten om att allt detta både görs selektivt och ofullständigt.

Förvaltningens förändring brukar analyseras som en sekvens: från en nattväktarstat till en välfärdsstat till en förhandlingsstat till en marknadsstat, och så vidare. Jag menar att det verkar rimligare att se dessa "stater" som lagrade på varandra. När vi början av 1990-talet ser starka element av en marknadsstat finns det samtidigt sediment i form av organisationer, traditioner, rutiner och procedurer kvar av tidigare ordningar. Kanske är själva kärnuppgiften för den statliga förvaltningen att hantera den spänning som finns mellan flera samtidiga och – ofta – motstridiga reglerande principer.

Vilka krav ställs på statsförvaltningen?

Ett klassiskt krav som statsförvaltningen ställs inför handlar om lojalitet eller styrbarhet. Statsförvaltningen skall, i ett demokratiskt samhälle, fungera som instrument och redskap för de folkvalda. Genom förvaltningen skall de politiska ambitionerna förverkligas. Förvaltningen implementerar politiskt fattade beslut. Förvaltningen skall vara lojal och ansvara inför de folkvalda i Sveriges riksdag. Styrningen förutsätter en demokratisk legitimitet som enbart kan sökas nationellt. Styrningen kan ske med olika medel, med olika räckvidd och med olika grader av precision, men kravet är att statsförvaltningen inte bör agera självsvåldigt.

Det andra kravet kan vi kalla rättrådighet. Förvaltningen skall agera med konsekvens, fasthet och förutsägbarhet. Likt domstolar skall myndigheter undvika godtycke i sitt handlande. Det är lagar, förordningar och föreskrifter – och numera även EU:s rättsregler – som skall styra. Rättsregler skapar ordning. Förvaltningsmyndigheterna skall följa rättsordningen. Rättrådighet rymmer också andra komponenter än sådant som har med rättssäkerhet att göra. Det finns starka krav att förvaltningar agerar på ett etiskt genomtänkt sätt.

Ett tredje krav gäller kreativitet, dvs. förmågan att skapa goda lösningar på problem som uppstår. Med välfärdsstatens ökande ambitioner blev det betydelsefullt att på ett nyskapande sätt hitta nya lösningar, nya verksamhetsformer etc. Kreativiteten gäller förmågan att inom givna ramar förverkliga politiska intentioner, t.ex. genom att skapa arrangemang över organisationsgränser. Denna sociala ingenjörskonst är också betydelsefull för att på ett förnuftigt sätt kunna hantera krav på finansiella neddragningar.

Det fjärde kravet är finansiellt och handlar om skötseln av pengar. Statsförvaltningen skall hålla sig inom sina finansiella ramar. Den budget som fastställs skall inte överskridas, eller så skall pengar fördelas mellan år efter i förväg bestämda regler. Dessa krav på finansiell disciplin har naturligtvis ökat i takt med att statens finansiella problem har ökat. Detta krav har ibland utsträckts till att också gälla effektivitet och hushållning med ekonomiska resurser i vid mening, dvs. att hitta de bästa medlen för att inom de finansiella ramarna uppfylla politiskt formulerade mål. I vissa fall inbegrips också kravet att ge avkastning på kapital.

Ett femte krav gäller öppenhet gentemot folkvalda och gentemot medborgarna. Det kanske viktigaste inslaget i denna öppenhet är offentlighetsprincipen. Handlingar skall vara tillgängliga för vem som helst, såvida inte något annat uttryckligen stadgas. Meddelarfriheten innebär en rätt för envar att fritt meddela uppgifter till massmedia för offentliggörande, utan att meddelarens identitet får efterforskas. Statliga tjänstemän har generellt sett ett ansvar för att bidra till en väl informerad offentlig debatt. Oavsett hur lagstyrd eller service-inriktad en myndighet är, så finns ett ansvar att redovisa sitt handlande inför medborgarna.

Kravlistan kan göras längre, och det kan finnas betydande nyanser i hur kraven formuleras. Styrkan i kraven varierar mellan olika tidpunkter. De varierar mellan myndigheter. Kraven kan ibland vara mindre manifesta, och ibland mer. Det betydelsefulla är att det finns en spänning mellan dessa krav. Kraven behöver inte alltid vara i konflikt, men de ställer ofta statsförvaltningen inför dilemman och svåra avvägningar. Det finns en dynamik som gör att en

stark betoning av ett av kraven lätt skapar situationer där andra krav i ett senare skede hamnar i fokus. Hög kreativitet när det gäller att få saker gjorda kan exempelvis skärpa uppmärksamheten när det gäller rättrådighet och öppenhet.

Det finns ständigt i statsförvaltningen – och hos de flesta myndigheter – en spänning mellan olika krav. Relativt sällan vägs de mot varandra, utan kraven hanteras sekventiellt (ett krav i taget) eller parallellt (olika krav på olika arenor). En utvecklad decentralisering medför minskande behov av att ställa motstridiga krav mot varandra. Det har gjorts försök att renodla verksamheter för att på så sätt bli av med vissa krav (t ex att bolagisera för att slippa krav på öppenhet), men detta är inte alltid möjligt. För statsförvaltningen som en helhet finns ständigt en spänning mellan potentiellt motstridiga krav som på något sätt skall hanteras.

Förvaltningspolitiken i backspegel

Jag skall kortfattat redovisa huvuddragen när det gäller statsförvaltningens förvaltningspolitiska utveckling under perioden från 1950-talet och framåt. Jag pekar bland annat på expansionen, decentraliseringen, politiseringen, rättens förändrade roll, statens invävdhet i samhället, de nya myndighetsrollerna, företagsidéernas genomslag, den nationalistiska retoriken, internationaliseringen och EU-medlemskapet samt skapandet av förvaltningspolitik som ett eget politikområde. Jag hoppas på överseende för att detta sätt att beskriva utvecklingen under några decennier ofrånkomligen både kommer att framstå som ytlig och vittna om en betydande ignorans.

Expansion, decentralisering och invävdhet

En första självklar tendens är den expansion som följde av välfärdsstatens ökande ambitioner. Det gäller framför allt perioden t.o.m. 1970-talet. Statsförvaltningen växte länge i åtaganden och detta avspeglade sig i regler, organisationer, personal etc. Sådant behövdes som redskap för ambitionerna, reformerna och satsningarna. Expansionen

tog sig olika former inom olika områden. Organiseringen förändrades således kontinuerligt, ofta som ett resultat av sektorvisa offentliga utredningar. Från 1990-talets början ser vi en tydligt ökad frekvens, närmast en explosion, när det gäller organisationsförändringar.

En andra viktig tendens under hela efterkrigsperioden har varit decentraliseringen, framför allt till kommuner. Med större och färre kommuner skapades de resurser som antogs nödvändiga för att sköta välfärdens produktion. Expansionen av de offentliga utgifterna har kommit att ske i kommunerna, inte i staten. Kärnan i den offentliga serviceproduktionen - skola, sjukvård, äldreomsorg etc. - finns i kommuner och landsting. Detta betyder dock knappast att ansvaret helt har flyttats till kommuner. Statliga myndigheter har fortfarande viktiga uppgifter när det gäller tillsyn och utvärdering. Och när det finns brister i skola och sjukvård är det ministrarna som görs ansvariga.

Tillväxten i statsförvaltningen hämtade stöd i en tradition av kompromissande och samarbete mellan organiserade intressen. Starka byråkratier lierade sig med intresseorganisationer. Vi har - särskilt inom vissa grenar av staten - haft en stark sektorisering (och diskussioner om sådant som järntrianglar). När det gällde arbetsmiljön kom parterna överens om hur lagen skrevs, hur föreskrifterna utformades och hur tillsynen sköttes. Det statliga verket blev delvis en slags organisatorisk infrastruktur, som tillhandahöll kunskaper och arenor för förhandlingar.

Alla intressen skulle ha möjlighet att göra sig hörda och viktiga intressen integrerades på olika sätt i statens förvaltning, bl.a. genom kommittéer, remissväsendet och lekmannastyrelser. Korporativa idéer kom dock efterhand i vanrykte. SAF lämnade ensidigt myndigheternas styrelser, och den formella korporativismen reducerades. De offentliga utredningsuppdragen blev kortare och de knöts avsevärt hårdare än tidigare till regeringskansliet. I mindre grad än tidigare kom offentliga utredningar att fungera som instrument för att generera ny kunskap. I stället skulle redan existerande kunskap sammanfattas och relativt snabbt omvandlas till förslag.

Den statliga byråkratin har dock alltid varit djupt invävd i samhället och fungerat i ett växelspel med andra, t.ex. företag, intresseorganisationer, frivilliga organisationer etc. Det gäller såväl i skapandet av regler som i tillämpningen av regler. Organisering har aldrig handlat enbart om att organisera staten, utan också om att organisera relationerna mellan stat och samhälle. Särskilt viktigt har detta blivit i EU-arbetet. EU:s byråkrati har medvetet gjorts liten och därmed beroende dels av nationernas förvaltningar, dels av företag, intresseorganisationer och lobbyister.

Beslutsprocesserna kring standardisering utgör ett av EU:s områden där sammanvävdheten mellan stat och samhälle syns tydligt och där aktiviteten är stor. För att förverkliga den inre marknaden krävs både vissa regler när det gäller hälsa, miljö och säkerhet, och en hel rad av tekniska specifikationer. Detta arbete - som är omfattande, betydelsefullt och inte direkt styrt av EU - har överlåtits till privata standardiseringsorganisationer. Det sker i tekniska kommittéer där Sverige ibland representeras av myndighetspersoner, ibland av intresseorganisationer och företag.

*Från politisering till juridifiering:
rättens förändrade roll*

Ökade ambitioner inom flera olika områden ledde till skapande av myndigheter vars uppgift blev att förverkliga de växande ambitionerna och att bevaka olika angelägna intressen. Förvaltningen politiserades. Särskilt till att börja med minskade det juridiska inslaget i förvaltningens arbete. Vi fick ett större inslag av "mjuka aktivister". En stor del av förvaltningen ägnar sig inte alls åt myndighetsutövning. Här har det till viss del skett en förändring under de senaste åren, delvis som en följd av EU-medlemskapet. Genom europeiseringen har vi anslutit oss till en tradition där rätten och domstolar spelar en annan och mer betydelsefull roll.

Rätten brukar betraktas som ett slags "frusen politik", dvs. det är i rättsregler som politiska intentioner sätts på pränt (uttrycket "frusen politik" är lånat av rättssociologen Håkan Hydén). Under efterkrigstiden har det utvecklats former av styrning och samordning som kan vara förankrade i rätten, men som bygger på annat än regler och

hierarkier. Genom ramlagar överläts reglering av innehåll till kommuner, förvaltningar och intresseorganisationer. Genom dispositiva regler överläts till arbetsmarknadens parter att komma överens. Rätten stipulerar allt oftare vem och hur saker skall gå till, men inte vad som skall göras. Vi får i ökad utsträckning samordning som sker med stöd i rätten men som inte sker genom den statliga byråkratin.

Ett exempel är att hela systemet med provning och kontroll i EU-rätten är utformat som ett öppet system där det inte längre är tillåtet med nationella monopol (t ex att arbetarskyddsstyrelsen som tidigare kunde föreskriva provning hos statens provanstalt). Ett franskt företag som är ackrediterat av tredje part (t ex en myndighet i Frankrike) kan numera göra tekniska provningar och kontroller som får rättsverkan också i Sverige. Myndighetsutövning i förvaltningsmyndigheter har på detta sätt ersatts av system med ackreditering och certifiering.

Myndigheternas uppgifter och inriktning

När det gäller myndigheters inriktning brukar det hävdas att det har skett en förskjutning från kontroll till service; från den lagstyrda mot den marknadsstyrda förvaltningen. Det ligger en del i detta. Den kundorientering och relativt flitiga uppdragsverksamhet som vi kan se under 1980- och 1990-talen har fått stor omfattning. Flera myndigheter (exemplvis Planverket och Skolverket) har blivit mindre kontrollerande och mera av så kallade kunskapsorganisationer. De erbjuder kunskap till dem som efterfrågar sådan. Om de skall styra så skall det ske på ett mjukt sätt, t.ex. genom den kunskap som kommer fram i uppföljningar och utvärderingar.

Bilden är dock inte entydig. Under 1990-talet finns tendenser till en ökad betoning av tillsyn och kontroll. Många, kanske t.o.m. de flesta, myndigheter befinner sig i situationen att de har att balansera tämligen olikartade uppgifter. De skall både ge service och "gå med batongen"; de skall både utöva sin myndighet och sälja sina tjänster; de skall både föreslå förbättringar och stå för revision; de skall både se till sin egen uppgift men också till helheten. Det har argumenterats för att myndigheter skall renodla sin

verksamhet, men blandningar tycks i hög grad vara det som utmärker statlig verksamhet.

Det är inte lätt att se någon generell riktning för utvecklingen av de formella organisationsenheterna. "Från samordning till renodling" brukar vara en vanlig beskrivning. Det finns en del fog för den karakteristiken, men bilden är också blandad. Expansionen under 1960- och början av 1970-talen ledde både till att det skapades centrala ämbetsverk för att samordna nya politikområden (naturvårdsverket, planverket, SIDA, Industriverket) men också att det skapades mindre integrationsorgan (BRÅ, kulturrådet). I början av 1990-talet kan vi också se tendenser till samordning (försvarsmakten, NUTEK och Sida), men också bolagiseringar och annat.

En ökad tendens mot renodling går dock att urskilja, framför allt visar sig detta i bolagiseringen av statens affärsverksamhet. Motiven för detta har kopplats till möjligheterna att agera i verksamheter med ökad konkurrens. Det är naturligtvis en mycket viktig förändring att de verksamheter som personalmässigt och produktionsmässigt har stått för en stor del av det statliga åtagandet avskiljs från förvaltningen. Bolagsformen gör verksamheterna lättare att privatisera.

Företagisering, nya styrformer och efterfrågan på rationalitet

Fördelarna med den svenska förvaltningsmodellen betonas ständigt. Det huvudsakliga argumentet är att regeringen inte skall överbelastas utan förmå att hålla frågor ifrån sig. Styrningen har regeringen trott sig klara, även på distans. Regler som instrument för att styra har tonats ned, och när de har använts har de blivit allt mindre specifika. Mål- och resultatstyrning har i retoriken ersatt regelstyrning. En omhuldad idé har varit den att regeringen både skall styra "mindre" och styra "mer". Mål- och resultatstyrning har i olika varianter utgjort det kanske viktigaste inslaget i svenskt förvaltningspolitiskt tänkande.

Också inom staten har decentraliseringen - eller delegeringen - varit betydelsefull. Förvaltningsmyndigheterna har fått ökat utrymme för eget handlande, både när det gäller

pengar, regler och personal. De har i allt högre grad kommit att betraktas som egna organisatoriska enheter, ibland med företag som förebild. Idéer om management har varit starka, åtminstone ända sedan försöken med programbudgetering i slutet av 1960-talet.

Rationalistisk retorik har fått ett mycket starkt genomslag. Ända sedan slutet av 60-talet – med programbudgeteringen – har krav på målformulering, mätning av prestationer och effekter etc. riktats mot statliga myndigheter. Myndigheter som riksrevisionsverket och statskontoret har tillhandahållit anvisningar för hur myndigheterna mer praktiskt skall gå till väga för att bli bättre. Verksamhetsplanering, målstyrning och resultatmätning har varit propagerade modeller. Det har, enligt missionärerna, betraktats som eftersträvansvärt att skapa en "resultatmåtkultur" i de statliga verken.

Idéerna när det gäller mål- och resultatstyrning har förespråkats av en liten men över tiden allt mer betydelsefull grupp av organisationer. De har byggt sitt tänkande och sina förslag på managementidéer och en teknokratisk grundmodell där politiken på olika sätt har definierats bort. Det finns en stark kontinuitet och homogenitet i idéutvecklingen. Om kreativitet och finansiell disciplin inte har uppstått i önskad grad så beror det knappast på att modellerna inte har prövats.

Alla myndigheter har påverkats av ambitionerna. Den rationalistiska retoriken spred sig efterhand neråt i organisationerna. Ibland ledde detta till strider mellan olika sätt att se på och att presentera verksamheten. Arbetskyddsverket eftersträvade t.ex. en kontrollerande myndighetsroll samtidigt som organisationen genomsyrades av ett ideal som såg organisationen som en resultatenhet där effektivitet befrämjades av en "resultatmåtkultur". GD uttalade då att "... effektivitet i vår verksamhet är att behärska myndighetsrollen", och inordnade därigenom juridiken i det rationalistiska språkbruket.

*Internationaliseringen och inordningen i
den europeiska unionen*

Som visats tidigare i den här boken har det svenska blivit alltmer invävt i det internationella, och framför allt i det europeiska. Internationaliseringens betydelse har accentuerats av anslutningen till den inre marknaden och EU-medlemskapet. Gränserna mellan utrikes- och inrikespolitik har blivit allt svårare och allt mindre meningsfulla att upprätthålla. Europeiseringen har inneburit att hela EU:s regelverk införlivas med det svenska. Inom vissa områden har både vad som görs och hur detta legitimeras och organiseras helt förändrats (den svenska alkoholpolitikens organisering och innehåll avgörs exempelvis av EU-domstolen), inom andra är förändringarna inte lika stora.

Den direkta konsekvensen av europeiseringen är uppenbar. Lagstiftandet flyttas inom stora områden till övernationella organ. De indirekta konsekvenserna när det gäller vad "vi tänker, tycker, säger och gör" kan vara svårare att urskilja, men nog så viktiga. En konsekvens är just att vi tvingas att fundera mer över detta "vi", dvs. vad vi som svenskar anser i en massa frågor. Internationaliseringen skapar – paradoxalt nog – ett behov av att ta reda på vad som kännetecknar detta "vi". Samtidigt som det blir allt viktigare att veta vad "vi" vill, skapas dessa viljor i allt högre grad i utbytet – på många olika arenor och i många olika sammanhang – med andra.

Europeiseringen leder till mer av samordning inom statsförvaltningen, bl.a. mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Bl.a. beror detta på att den europeiska dagordningen i hög grad styr den svenska inom många områden. Behovet av att – ibland med kort varsel – skapa svenska positioner, ställningstaganden och linjer kräver samordning. Rutiner har skapats för detta, bl.a. med ett EU-sekretariat i UD. En skyldighet för myndigheterna att biträda regeringen i EU-arbetet finns numera i verksförordningen. Behovet uppfattas som stort av formella och informella samordningsmekanismer både inom staten och mellan stat och företag, intresseorganisationer och andra.

Diskussioner kring förvaltningspolitik

Slutligen - i denna korta exposé - finns det anledning att betona att vi efter hand har fått ökade insikter om att regleringen av statsförvaltningen rymmer politiskt viktiga frågor, dvs. de uttrycker olika sätt att organisera samhället. Därav diskussionerna om förvaltningspolitik. Att förespråka rättsstaten, välfärdsstaten, förhandlingsstaten eller marknadsstaten innebär ett ställningstagande för vissa principer och föreställningar, och mot andra. Det har efterhand uppstått en organiserad, internationell diskussion kring sådana principer och föreställningar. Diskussionerna om förvaltningens organisering och styrning visar att sådana frågor inte enbart kan betraktas som frågor om instrument och medel.

Det finns både olika föreställningar om hur det är och olika principer för hur det bör vara. Rättsstaten betonar principer om rättssäkerhet och självständighet; välfärdsstaten principer om rationalitet och modernisering; förhandlingsstaten principer om förhandling och kompromissande; marknadsstaten principer om äganderätt och fria utbyten medan nätverksstaten betonar principer om alliansskapande och expertkunskaper. Listan är inte fullständig och rubriceringarna är alltför ytliga, men visar ändå hur betydelsefulla de grundläggande föreställningarna är. Olika institutioner rymmer olika principer och föreställningar som styr uppmärksamheten både mot vissa, och från andra, frågor.

Försök till bedömning av det som har hänt

Ovanstående resonemang kring förvaltningspolitikens inriktning under efterkrigstiden är målad med breda penseldrag. Hur skall den ovan mycket översiktligt skisserade utvecklingen värderas? Vad betyder den för förvaltningens möjligheter att svara mot de krav som preciserades ovan? En första fråga gäller den övergripande tolkningen av det som har hänt.

Principlöshet, verksamhetsanpassning eller standardisering

Det går att förklara framväxten av styrningen inom varje sektor som en konsekvens av förhållanden inom just den specifika sektorn. Det är relativt lätt - och framstår ofta som både trovärdigt och meningsfullt - att skriva sådana "sektorhistorier". Det är den beskrivning som bland annat görs i direktiven till Förvaltningspolitiska kommissionen, och som där presenteras som problematisk eftersom styrningen inte sägs ha vuxit fram ur några övergripande principer.

Att det ser olika ut för olika myndigheter kan således ses som ett uttryck för fragmentering och principlöshet, dvs. som en brist på enhetlig förvaltningspolitik. Att det ser olika ut kan också tolkas som verksamhetsanpassning. Det finns ofta inbyggt i decentraliseringen ambitioner att åstadkomma verksamhetsanpassning. Det som av någon tolkas som principlöshet kan således av en annan tolkas som en eftersträvad mångfald.

En viktig fråga är om det överhuvudtaget är rimligt att beskriva det vi ser i förvaltningen som varierat och särpräglad. Vi kan nämligen också se stora likheter, också inom verksamhetsmässigt vitt skilda områden. Även universitet ser under början av 1990-talet sina institutioner som företag. Även lantmäteriet ser sig som en kundorienterad uppdragsmyndighet. Även kronofogdemyndigheten har kunder. Och alla myndigheter brottas med den mål- och resultatorienterade styrningen.

Vi ser således både särprägel och samprägel. Den förda förvaltningspolitiken innefattar ett stort mått av standardiserade modeller, framför allt när det gäller styrning och redovisning. Ibland syns inte likformighet och standardisering så tydligt, eftersom det också finns ett starkt (standardiserat) ideal att man skall kunna beskriva sin egen inriktning och sina egna överväganden som unika. Det kan tyckas paradoxalt att generella recept så pass starkt bygger på individualistiska ideal.

Styrningens förändrade förutsättningar

Frågor om styrning är alltid centrala i förvaltningspolitiska diskussioner. Att enbart betrakta förvaltningar som lydiga redskap för de folkvalda är naivt. De byråkrater som under expansionsperioden på 1960- och 1970-talen sågs som redskap för att åstadkomma det nya har efterhand själva kommit att se politiker som bromsklossar. Problemen när det gäller att införa det goda - exempelvis managementidéer och resultatstyrning - hänförs ofta till bristande vilja och förmåga hos politiker. Implementering kräver tjänstemän, och sådana har en tendens att transformeras från instrumentella redskap till självständiga aktörer.

Politiker är sällan inblandade i den stora mängd av frågor som hanteras i förvaltningar. Så måste det vara. Det mesta sköts decentraliserat, vilket innebär att somt varken blir förutsägbart eller styrbart från något centrum. Ifall någonting av medborgare och/eller medier uppfattas som viktigt riskerar dock politiker sin legitimitet om det inte är möjligt att "lyfta" frågorna. När tilltron till nya lösningar och till styrning fanns och när pengar inte sågs som en lika knapp resurs som idag, var det sällan något problem att ta till sig frågor. Lika viktigt som att kunna ta frågor till sig är förmågan att hålla frågor ifrån sig. Finns inga effektiva instrument för att hålla frågor ifrån sig, riskerar den politiska ledningen att överbelastas av ärenden.

Styrning förutsätter en förmåga att bestämma vad som är politik, dvs. att på egen hand åtminstone mestadels kunna avgöra vad man själv skall arbeta med. Många administrativa modeller bygger på att avvägningen mellan vad politiker skall ägna sig åt och inte ägna sig åt går att avgöra principiellt och "i förväg", dvs. att det objektivt går att urskilja vad som är värdemässigt och strategiskt betydelsefullt (och som därigenom skall bli politik) och vad som är sakligt och tekniskt (och därigenom administrativt). Sådana modeller har varit populära som ideal under något sekel eller så, men har aldrig haft särskilt mycket med sinnevärlden att göra.

Den stora fördelen med de svenska förvaltningsmyndigheternas självständighet har varit den möjlighet som den har givit för den politiska ledningen att mestadels hålla

frågor ifrån sig. På ett auktoritativt sätt har ministrar kunnat hävda att de inte kan eller får lägga sig i vissa frågor, eftersom det finns myndigheter som på ett självständigt sätt har att hantera frågorna. Detta argument har för det mesta accepterats. Samtidigt har (nästan) alltid möjligheten funnits att på andra sätt, t.ex. informellt eller genom en offentlig utredning, lyfta frågor till den politiska nivån.

Europeiseringen gör att möjligheterna för politiker att enligt detta mönster på egen hand avgöra vad som är politik kraftigt försvåras. Politiker tvingas – för det första – allt oftare att hantera oviktigheter, exempelvis alla detaljämfrågor som hanteras i ministerrådet. De har – för det andra – ibland svårt att ta till sig sådant som uppfattas som viktigt, bland annat sådant där initiativen tas av kommissionen. Den svenska förvaltningsmodellen möjliggjorde tidigare en balans mellan behovet av att hålla frågor ifrån sig och behovet av att ta frågor till sig. Den balansen är störd.

Styrningens förutsättningar har förändrats till följd av europeiseringen. I ökande grad befinner sig politiker i en situation där de tvingas att ta ansvar för sådant som de har små möjligheter att påverka. Förändringar växer fram på arenor – nationellt, internationellt och transnationellt – som inte är särskilt enkla att påverka. Beslut växer fram i nätverk – ofta kopplade till kommissionen – där EU-tjänstemän, nationella förvaltningar, företag, intresseorganisationer och lobbyister deltar. Styrningen försvåras när initiativ växer fram i nätverk där lojaliteterna ofta finns inom nätverket.

Det här är ett klassiskt problem i relationen mellan politiker och byråkrater, och det är självfallet inte lösbart i någon enkel mening. Riskerna för överbelastning gör att ambitionerna att styra alltid måste begränsas. Om man skall hantera den komplexitet som följer av mångfaldiga krav, kan begränsade styrambitioner få lov att accepteras. Det är ändå en betydelsfull förändring att det i allt högre grad är andra än politiker som bestämmer vad som är politik, och vad som diskuteras.

Avvägningen mellan decentralisering och central styrning är viktigt att löpande diskutera. Styrproblemen i staten brukar ofta kopplas till brister i regeringskansliets organisation och arbetsformer. Särskilt har detta gällt brister att fullfölja mål- och resultatstyrningen och brister när det

gäller långsiktigt, strategiskt agerande. I stor utsträckning är denna kritik missriktad. Den bygger på en alltför idealistisk och "modell-artad" bild av politikens villkor. Regeringar har att responsivt hantera de ärenden som dyker upp. Lyhördhet och engagemang är viktiga inslag i politiken.

Att decentraliseringen och det reaktiva handlandet är nödvändigt och mestadels önskvärt, betyder dock inte att det skall göras till en dygd. Det finns tillfällen när "brandkårsorganisationen" inte räcker till. Det finns områden där decentraliseringen riskerar att få konsekvenser som inte är acceptabla. Det finns en del övergripande uppgifter också när det gäller förvaltningspolitiska frågor som gör det rimligt med en viss förstärkning av regeringens centrum. bl.a. handlar det om en ökad förmåga att skapa arenor för att "organisera in" frågor som anses angelägna.

Regeringen behöver en ökad förmåga att värdera den existerande förvaltningspolitiken och att tänka mer övergripande och långsiktigt kring väsentliga förvaltningspolitiska frågeställningar: om strategiska frågor kring europeiseringen, om sätt att organisera och styra, om kunskapsunderlaget, om etiska spörsmål etc. Regeringskansliet i dag har svårt att klara sådana uppgifter. Det finns olika möjligheter hur en sådan enhet skall inordnas i regeringskansliet. Med tanke på den vikt som kan tillmätas förvaltningspolitiken är det dock naturligt att den knyts till regeringens politiska centrum.

Rättrådighet och statstjänstens särprägel

När det gäller rättrådighet är det betydelsefullt att se problemen i ett brett perspektiv. Den svenska rättsordningen håller på att förändras. I och med kopplingen till den inre marknaden och medlemskapet i EU har vi knutit oss till en rättstradition som lägger stor vikt vid domstolsutslag och avgöranden i enskilda fall, och som inte alls betonar vad som har uttalats i olika förarbeten till lagar. Avgöranden i EU-domstolen i enskilda fall har haft avgörande betydelse för integrationen inom EU. Sådant som tidigare handlades av myndigheter har också – till följd av EU:s regler – flyttats till vanliga domstolar.

Ingenting har dock i princip förändrats i handläggningen av enskilda ärenden. Att de lagar som skall följas numera delvis är stiftade av ministerrådet förändrar möjligen karaktären på tillämpningen. Myndigheter har alltid haft och brukat möjligheten att göra olika avvägningar när det gäller ambitionen att implementera. Europeiseringen lägger ytterligare en dimension till detta, eftersom en del av direktiven som skall övertas kan strida mot det som traditionellt uppfattas som angeläget. Varifrån rättsregler emanerar kan på så sätt bli viktigt för den energi som ägnas åt implementeringen.

Rättrådighet har dock inte enbart med tillämpningen av lagar att göra. Förvaltningstjänstemännen skall agera på ett etiskt övertänkt sätt. De skall vara särskilt vaksamma mot frestelser som kan finnas inte enbart i myndighetsutövningen utan i hela deras verksamhet. Huruvida de svarar bättre mot dessa krav nu än tidigare är inte lätt att säga. Det tycks dock som om kraven har vuxit. Offentliga - både kommunala och statliga - tjänstemäns (och politikerns) vandel blir föremål för stor uppmärksamhet. Det ses i dag som mycket angeläget att agera etiskt korrekt.

Identiteten som statstjänsteman har delvis satts på undantag. Annat har varit viktigare. Identitetsskapandet kring organisationerna har förändrat lojalitetsmönstren. Det blir svårare att se det särpräglade i uppgiften i tider när det globalt sprids ideal som lånar idéer från företag och andra organisationer. Statstjänsten är dock särpräglad i den meningen att den ofta rymmer en spänning mellan många olika krav. Att hantera dessa är en svår uppgift, ofta mycket svårare än att antingen göra det ena eller det andra. Heckschers analys är giltig än idag, dvs. att företag är avgränsade organisationer medan myndigheter är "... moment i den stora statsapparaten".

Denna medvetenhet för mångfalden av krav bör förenas med en känsla för etik. Och med en känsla för öppenhet, och för betydelsen av en informerad offentlig diskussion. Det är viktigt att inte argumentera för ett statstjänstemannaetos som bygger på statens tjänstemän som uttryck för något högre förnuft; nära Gud och konungen och fosterlandet. Vi behöver en modern statstjänstemannaidentitet som inte idealiserar överhetsstatens

byråkrater, men som ändå delvis bygger på klassiska dygder. Statstjänstemän skall kanalisera erfarenheter och kunskaper, och de skall göra det med integritet och till glädje för alla medborgare.

Kreativitet och finansiell disciplin

Det tredje kravet handlade om kreativitet i handlandet, dvs. om förmågan att skapa goda lösningar inom givna ramar. Lite av denna sociala ingenjörskonst har kommit att betraktas med viss skepsis och som knuten till välfärdsstatens tidiga faser: till planhushållning, stora program och förmågan att lägga livet tillrätta för medborgarna. Kanske har också denna kreativitet i mindre utsträckning än tidigare kommit att kopplas till förverkligandet av gemensamma ideal och ambitioner, och i högre utsträckning blivit inordnad i sektoriella nätverk som är svåråtkomliga för politik.

Kreativiteten bör riktas mot vad som är angeläget ur ett gemensamt perspektiv. Förvaltningsmyndigheterna skall tillsammans hitta bra lösningar för medborgarna. Strävan efter att se myndigheter som avgränsade organisatoriska enheter har gjort detta problematiskt. Den som ser sig som lojal mot sin egen organisation kommer att på ett kreativt sätt agera i organisationens intressen, vilket inte nödvändigtvis är i medborgarnas intressen. Betraktar man sig och betraktas man som ett företag blir det helt naturligt att fokusera på den egna organisationens resurser, prestationer och effekter.

Kreativiteten riskerar på dessa sätt att missriktas. Med en stärkt organisationsidentitet riskerar vi att få tjänstemän som tänker mer på den egna myndigheten än på medborgarna och på statsförvaltningen i stort. Med framväxten av sektoriella och transnationella nätverk riskerar vi att få tjänstemän som känner sig mer lojala mot de människor och verksamheter som finns inom nätverket än mot den egna statsförvaltningen. Kreativiteten riktas i båda fallen åt fel håll, och kan i båda fallen ställa till stora problem.

Det statsfinansiella läget har i mitten av 1990-talet skapat en ny utgiftspolitik, med förändrade former för resursfördelning. Riksdagen fastställer utgiftsramar för 24 ut-

giftsområden och binder sig för dessa ramar. Denna själv-disciplinering följs sedan av ett "klassiskt" budgetarbete som resulterar i en budgetproposition. Det som fokuseras är de resurser som förs in i verksamheten, inte de verksamheter som bedrivs eller de resultat som kommer ut. Det finansiella kravet betonas. Prioriteringar görs i termer av pengar.

Denna nya design av resursfördelningsprocessen gör att Sverige höjer sin "rating" på skalan när det gäller budgetprocessens styrka. Vi svarar bättre upp mot de kriterier som EU-kommissionen har preciserat (allt detta är i sig ett exempel på hur likformighet kan skapas helt utan formella regler). Ansvar skall utkrävas med utgångspunkt i anslaget, inte i verksamheten. Finansier hamnar i högsätet, inte effektivitet eller verksamhet. Statsförvaltningen skall hålla sig inom den ram som är statsfinansiellt acceptabel, och ansvar skall utkrävas efter i vilken utsträckning som myndigheter och sektorer håller sig inom den ramen.

Bakgrunden till denna reform av budgetprocessen var dels den kraftiga expansionen av statens utgifter, dels föreställningen att denna expansion berodde på brister i budgetprocessens utformning. Möjligen är detta att överbetona det formella, men den starka betoningen av det finansiella är lätt att motivera. Det är dock betydelsefullt att se vilken generell utmaning den nya utgiftspolitik ställer statsförvaltningen inför. Utgiftspolitik fokuserar på pengar. Vid sidan av det finansiella finns också andra krav. När det statsfinansiella läget tvingar fram en restriktiv utgiftspolitik blir det viktigare än någonsin att skapa förutsättningar för att det inom dessa ramar tänks kreativt och innovativt.

Förvaltningen och öppenheten

Den kanske viktigaste frågan som EU-medlemskapet väcker är den om öppenhet. En stor risk med europeiseringen är att beslut i långt högre utsträckning än tidigare växer fram i relativt slutna processer befolkade av byråkrater, företagare och intresseorganisationer. En del av det som avhandlas i sådana transnationella processer kan tyckas vara trivialt och av expertkaraktär, men en del är det inte. Och möjligheterna

att veta vad som händer i dessa nätverk är mindre än tidigare både för medborgare och folkvalda. Slutenheten ökar.

Att lagar stiftas av ministerrådet och förbereds av kommissionen och i arbetsgrupper och kommittéer knutna till kommissionen försvårar överblick och öppenhet. Det som tidigare var inrikespolitik och i princip offentligt är numera i långt mindre utsträckning ens i princip offentligt. Regler om offentlighet är i EU-sammanhang främmande, och regler om meddelarfrihet framstår i de flestas öron som helt obegripliga. Därmed uppstår naturligtvis ett betydande hot mot möjligheterna att föra en informerad offentlig debatt.

Möjligen går det att hävda att det i praktiken inte är så stor skillnad jämfört med tidigare, och att det också i EU-sammanhang finns möjligheter för exempelvis journalister att med goda kontakter skaffa sig kunskap om vad som håller på att hända. EU-kommissionen är på ett sätt mycket öppen. Läget har dock avsevärt försämrats. Offentlighetsprincipen har aldrig betytt att allt viktigt äger rum inför offentligheten, men den har givit ett redskap för att hävda öppenhet. Det är betydelsefullt både att arbeta för offentlighetsprincipen också i ett europeiskt sammanhang, och att även på andra sätt sträva efter öppenhet.

Lika viktigt är det att hävda öppenheten också på "hemmaplan". Europeiseringen leder till ökade krav på samsyn och samordning både inom staten och mellan stat och samhälle. Kraven på snabbhet och kraven på enhetligt handlande kommer rimligen att öka försöken att åstadkomma "slutenhet" i de processer som föregår (det nödvändiga) skapandet av svenska linjer. Det är viktigt att uppmärksamma detta och att mot detta ställa krav på öppenhet, bl.a. genom att institutionalisera former för breda diskussioner om långsiktiga prioriteringar i det europeiska arbetet. Här bör riksdagen spela en viktig roll.

Öppenheten är viktig för demokratin. Europasamarbetet och framför allt de ökade inslagen av nätverk mellan nationer, mellan offentligt och privat ökar det förhållandet att beslut växer fram utom räckhåll såväl för allmänhet som för valda politiker. Sådana processer är svåra att legitimera demokratiskt; en legitimitet som måste hämtas nationellt från de folkvalda politikerna. Dessa har dock i och med europei-

seringen ännu större svårigheter än tidigare både att veta vad som händer och hur det kan påverkas.

Framförallt europeiseringen gör det nödvändigt att överväga riksdagens förvaltningspolitiska roll. Över huvud taget tycks riksdagens roll i förvaltningspolitiken reducerats till att anpassa sig efter de nya styrmodellerna. Politikens villkor har definierats av de modeller som har propagaterats av de myndigheter som har varit med om att sprida modellerna. Modellerna har i ökande grad haft som ambition att reducera riksdagens roll till att formulera mål och till att inte lägga sig i sådant som uppfattas som detaljer. Riksdagen har delvis kämpat emot detta, vilket av förespråkarna för det nya har tolkats som gammalmodighet och tröghet.

Att riksdagen är "... sent med i förändringen" kan bero på att förändringen stämmer dåligt överens med kraven på politik, demokrati och öppenhet. Politiker måste vara lyhörda och responsiva gentemot medborgarna. Om styrmodellerna försvårar detta är det mindre riksdagen än modellerna som utgör problemet. Det tycks angeläget att öka riksdagens möjligheter att spela en mer aktiv förvaltningspolitisk roll, utan att den fördenskull dränker sig själv i alla möjliga detaljer.

Öppenheten har också bäring på diskussionerna kring vad som fordras av statstjänstemannen. Det måste vara ett viktigt inslag i ett statstjänstemanna-etos att betona öppenhet, att inte se politiker som vill lägga sig i som problem (såvida det inte gäller rättstillämpning, enligt regeringsformen RF 11:7) och att stimulera en förnuftig debatt bland informerade medborgare.

Idéer om styrning och management

Förvaltningspolitiken har under flera decennier rört sig om försök att överföra företagsidéer till staten. Vad kan man sammanfattningsvis säga om konsekvenserna av dessa ambitioner? Vi har retoriskt gått från regelstyrning till mål- och resultatstyrning. Det är dock tveksamt hur väl mål- och resultatstyrningen har fungerat. De problem som tidigt iaktogs kvarstår. Att hävda att försöken helt har misslyckats, är möjligen att överbetona det negativa. Mål- och

resultatstyrning som mantra för att hantera decentralisering är dock inte trovärdig. Och det har haft negativa konsekvenser för kreativiteten att så mycket av reformarbetet har tagit en så pass standardiserad form.

Jag skall här inte gå djupare in på alla de problem som resultatstyrningsmodellen aktualiserar. De finns utvecklade på andra håll. Som övergripande och heltäckande styrmodell bygger den ändå på flera förutsättningar som i bästa fall är tveksamma och i värsta fall är riskabla. De bygger på idén att politik och administration går att särskilja. De bygger på idén att nära nog all styrning går att inordna i ett allomfattande system, där resultatstyrning är överordnad allt annat. Den bygger på idén att mål är exogent givna (de finns), och inte skapas efter hand i pågående processer.

Idag håller managementidéerna förvaltningen i ett fast grepp. Tänkandet har i så hög grad kommit att bli så pass styrt av dessa föreställningar om målformuleringar, resultatanalyser, resultatorienterad styrning etc. att alternativa tänkesätt har haft svårt att göra sig gällande. Denna bristande pluralism är mycket olycklig. Idéerna om resultatstyrning och management har dessutom andra konsekvenser som är djupt problematiska. De har skapat en stark organisationsidentitet. Tidigare skulle förvaltningsmyndigheterna räcka varandra handen. Nu skall – lätt karikerat – ansvar utkrävas utifrån den egna organisationens resultat.

Det finns således problem med att förvaltningsmyndigheter betraktar sig och betraktas som "vanliga" organisationer. Den som anser sig arbeta i en organisation bygger upp en lojalitet till organisationen, och inte gentemot det gemensamma eller gentemot medborgarna. Den stärkta organisationsidentiteten får reella konsekvenser, både för identiteter (för vem man är) och för aktiviteter (för vad man gör). Vill vi inte ha förvaltningar som tänker och agerar som företag, är det varken klokt eller förnuftigt att stärka organisationsidentiteten.

Skiss till en framtida inriktning av förvaltningspolitiken

Så långt har jag diskuterat och värderat det existerande. I det som följer skisseras några element i en framtida inriktning av förvaltningspolitiken. Jag vill framför allt betona betydelsen av att det finns arenor där det löpande diskuteras, tolkas, värderas både det som har varit och det som är önskvärt. Skissen bygger på en värderingsgrund av regelrad gemenskap, förtroende och ett kontinuerligt skapande av det önskvärda (snarare än egenintressen, kalkylerade utbyten och val som baseras på intressen som redan finns). Formandet av gemensamma föreställningar skall ske i en öppen diskussion och med kunskap om vad det finns för möjliga handlingsvägar.

Demokrati förutsätter en öppen och informerad debatt om värden. Utgångspunkten är att det existerar konflikter om vad som är önskvärt, men att dessa konfliktlinjer kan förändras genom en öppen diskussion. Sådana diskussioner mellan medborgare och folkvalda bör föras på många olika arenor. Perspektivet ställer förvaltningen och tjänstemännen inför stora utmaningar. Det förutsätter deras kunskaper, såväl tekniska som sådana som har att göra med behov och möjligheter. Det förutsätter att tjänstemännen försöker att agera i det gemensammas bästa, och inte utifrån egna ambitioner och snävare intressen.

Utgångspunkterna ovan är allmänt hållna. Jag skall nedan signalera något om hur de skulle kunna omsättas i praktiken. Signalerna handlar om att sträva efter och medvetet arbeta i riktning mot variation och verksamhetsanpassning. Det handlar om att hitta en vettig avvägning mellan decentralisering och central styrning. Det handlar om att skapa öppenhet, bland annat för att hantera de legitimitetsproblem som europeiseringen medför. Det handlar om att stärka riksdagens roll som förvaltningspolitisk aktör. Det handlar om att både bredda och fördjupa förvaltningspolitikens kunskapsunderlag så att det skall vara möjligt att löpande föra en informerad diskussion kring statsförvaltningens organisering och styrning.

Variation som någonting önskvärt

Statsförvaltningens verksamheter skiljer sig i mycket hög grad åt. Det gäller uppgifter, avnämare, omgivningens krav, regleringen, möjligheter att mäta resultat etc. Att betona strävan efter variation bygger på föreställningen att det visserligen inte finns några bästa lösningar, men att alla lösningar inte är lika bra. När det gäller vissa verksamheter är det krav på kreativitet och finansiell disciplin som helt dominerar, och då kan vissa organisations- och styrformer vara möjliga att tillämpa. I andra är det rättrådighet och styrbarhet som är viktigare, och då får man lov att tänka annorlunda.

Det kan ses som naturligt att en expansionsfas (inom statens förvaltning) där det "spontan" uppstår stor variation följs av en fas där mera av standardisering blir aktuell, dvs. där vissa modeller som har visat sig bra sprids till flera. Att vi i dag ser mer av standardisering kring vissa generella modeller, kan dock knappast tolkas som ett uttryck för lärande. Modellskapandet har i hög grad ägt rum oberoende av praktiken, dvs. det har i mycket begränsad utsträckning byggts på något erfarenhetsbaserat lärande. Och det har i huvudsak inte byggts på idén om olikheter. De senaste decenniernas medvetna försök att införa mål- och resultatstyrning har i alltför hög grad byggts på föreställningen att alla verksamheter är lika.

Hur verksamheter bör organiseras och styras kan sällan bli föremål för generella avgöranden, förutom när det gäller trivialiteter. Man bör för varje specifik verksamhet - eller möjligen för grupper av verksamheter - tänka igenom dess förutsättningar när strategier för organisering och styrning skall utformas. Det finns inga formella regler som hindrar en sådan verksamhetsanpassning, men det starka managementtänkandet och betoningen av mål- och resultat-orienterad styrning har lagt hämsko på ett verksamhetsanpassat tänkande.⁴⁸

⁴⁸ Jag vill betona att jag självfallet varken är motståndare till att man styr mot mål eller att man tar reda på resultaten av verksamheter. Det är både viktigt att veta vart man vill komma (som Björn Rombach brukar påpeka är det heller inte samma sak att styra mot mål som att styra med mål) och vad man har

Variation i organisering och styrning förutsätter variation i tänkande. Det måste finnas flera olika modeller att relatera sig till. Här finns det en risk att förutsätta att variation uppstår om verksamheter formellt avregleras, decentraliseras eller kommunaliseras. Så behöver inte alls vara fallet. Det finns starka reglerare vid sidan av staten, som gör att statens detronisering kanske endast leder till ökad likformighet. Management-idealen har ju vuxit fram i en samverkan mellan starkt ideologiska myndigheter, vetenskapliga discipliner, företagsvärlden som förebild och en allt starkare profession.

Variation åstadkoms inte av sig själv. Förvaltningspolitiken bör ha en uttalad uppgift att stimulera variation. Det kan ske på olika sätt, bl.a. genom att se till att erfarenheter av de lokala försök som finns tas tillvara och diskuteras. Det bör finnas en medvetenhet om att detta "naturligt" inte alltid sker. Vi bör också se till att det finns element i förvaltningspolitiken som systematiskt ifrågasätter det som för tillfället är de dominerande idéerna, dvs. något av en "keynesiansk" förvaltningspolitik. Förvaltningspolitiken bör se till att många olika modeller kan debatteras och prövas, och för att det skall bli möjligt måste den också se till att det finns ett kunskapsunderlag för detta.

Decentraliseringens nödvändighet...

Ett frågekomplex som alltid bör diskuteras är avvägningen mellan decentralisering och centralisering. Det är viktigt att fortsatt arbeta för decentralisering. Frågor skall hanteras så långt ner som möjligt av en statsförvaltning med goda kunskaper inom sina respektive områden. Detta behöver inte vara ett problem ur styrsynpunkt. Ibland kan styrning underlättas av distans. Alltför stor närhet till tjänstemän kan leda till att tjänstemännen hela tiden styr politikerna, och inte tvärtom. Avlastningen av regeringen är viktig, om än att relationerna mellan departement och verk förändras av europeiseringen.

åstadkommit. Det som har brustit är dels den teknokratiska översättningen av dessa tankar till ett administrativt styr- och kontrollsystem som i princip skall passa alla, dels den oförmåga som finns att tillgodgöra sig lärdomarna av de genomförda försöken.

Problemet för regeringen är att balansera mellan krav på å ena sidan att lägga sig i verksamheter (där det finns krav på att de skall lägga sig i) och å andra sidan att hålla frågor ifrån sig (så att det skall vara möjligt att ägna sig åt det som uppfattas som mest viktigt). En regering måste alltid balansera mellan kraven på, å ena sidan, överbelastning (om man tar till sig för mycket) och, å andra sidan, illegitimitet (om man håller ifrån sig för mycket). Otvivelaktigt har den självständighet för ämbetsverken som sägs känneteckna det svenska systemet här haft fördelar. Den gör det möjligt att hålla frågor ifrån sig.

Det har också varit ett viktigt inslag i andra länders reformarbete att försöka skapa ett liknande system som det svenska. Sverige verkar delvis ha fungerat som förebild för andra i försöken att avlasta regeringen genom att skapa mer fristående myndigheter (i det brittiska systemet kallade "next-step agencies"). Det finns goda skäl att i stor utsträckning hålla fast vid de decentrala inslagen i den svenska förvaltningsmodellen (i praktiken tycks inte det svenska systemet skilja sig särskilt radikalt i jämförelser t.ex. med det danska och det norska). Samtidigt finns det tendenser som gör ett stort avstånd mellan departement och verk problematiskt. Tendenserna hänger i hög grad ihop med statsförvaltningens inordning i ett europeiskt reglerande system.

Medlemskapet i EU innebär – för det första – att det på många arenor ställs stora krav på svenska positioner och ståndpunkter. Behovet av att agera enhetligt och samordnat gentemot andra länder och gentemot EU har ökat. Det är viktigt att bevaka svenska positioner och ståndpunkter genom hela EU-systemet. Frågor växer fram nerifrån, och när de kommer till ministerrådet är de i hög grad redan definierade. Det kan vara mycket svårt att hävda nya ståndpunkter när frågor är uppe i rådet. Departement och verk måste därför vara samordnade genom hela beslutskedjan.

Ett andra kännetecken för det transnationella system som finns är att frågor växer fram ganska långt bort från regeringen. Medan det tidigare gick att rättfärdiga delegeringen till ämbetsverken med att den möjliggjorde avlastning samtidigt som det fanns möjligheter att "ta till sig" frågor när man så önskade, är detta svårare idag. När

ärenden initieras och definieras i kommittéer och arbetsgrupper kopplade till kommissionen blir det svårare att överhuvudtaget veta vad det är som växer fram, och därigenom också att veta vad man skulle kunna ta till sig.

Möjligen kan de system som ovan har kallats transnationella snarare ses som a-centralistiska än decentralistiska. Decentralisering förutsätter ett centrum i form av en auktoritativ ledning. Decentralisering till kommuner förutsätter en stat. Decentralisering inom en myndighet förutsätter ett centrum – en ledning – för myndigheten. De transnationella nätverken, å andra sidan, agerar ibland utan direkta mandat alls från något auktoritativt centrum, och får därigenom legitimitets-problem. Det finns förstås i sådana system stor risk att vi får en politik utan politiker, dvs. att politikens innehåll kommer att definieras teknokratiskt.

... och behovet av central styrning

Således förespråkas fortsatta ambitioner att decentralisera. Samtidigt är det nödvändigt – som alltid – att se till behovet av central styrning. Styrning förutsätter en förmåga att bestämma vad som är politik. Detta går inte att avgöra i förväg. Försöken att skilja politik från administration på några objektiva grunder har alltid varit fruktlösa. Vad som framstår som politiskt viktigt beror på utsiktspunkt, och den förändras över tiden. Regeringen måste här ges ett stort utrymme att välja. Därför finns också behov av viss flexibilitet, vilket är något som den svenska förvaltningsmodellen historiskt har bidragit till.

Det tycks ändå rimligt att fundera på om inte en del verksamheter som i dag finns i förvaltningsmyndigheterna skulle kunna föras in under regeringen. Samtidigt som det sker en decentralisering både till kommuner och till bolag, har en del förvaltningsområden med europeiseringen kommit att bli så tätt kopplade till regeringen att tudelningen mellan departement och verk försvårar en effektiv samordning. Jag vill dock betona att detta gäller en begränsad mängd verksamheter, t.ex. inom områden som jordbrukspolitik.

Knytningen till den europeiska unionen får betydelsefulla konsekvenser. EU "tvångsansluter"

medlemsnationerna till vissa procedurer, rutiner och organisatoriska arrangemang. Dessa minskar utrymmet för att själv bestämma vilka frågor som man skall ta till sig, och vilka som man skall hålla ifrån sig. Inom EU kan å ena sidan det mesta bli politik; å andra sidan skapas förändringar - som vi har sett - ofta på arenor och i nätverk som inte är särskilt lätta varken att få insyn i eller att påverka. Politiker kan allt oftare tvingas att inte lägga sig i, även när de skulle önska annorlunda.

Det europeiska samarbetet ställer krav på att hålla ihop statens aktiviteter. Den nuvarande organiseringen har i hög grad byggt på att organisera för att kunna hantera frågor som har vuxit fram. Utrikesdepartementet är centrum för den löpande samordningen när det gäller EU-ärenden. Att det blev så byggde i hög grad på traditionella överväganden och på behovet av att klara den mellanstatliga samordningen i ministerrådet. Detta är betydelsefullt. Vid sidan av detta behövs det en ökad betoning av strategiskt tänkande som ökar förmågan att tänka organisatoriskt och styrmässigt kring europeiseringen. Det finns behov av mer av strategiskt tänkande gentemot EU.

Det finns också andra förvaltningspolitiska frågor som regeringen bör ta ett ökat ansvar för. Det går inte att hävda att frågor om styrning och organisering enbart är instrumentella och administrativa, och lämpligen bäst skötes av omsorgsfullt utbildad expertis. Jag menar att organisering och styrning är så pass centrala aktiviteter att de dels bör ges en central plats i regeringskansliet, dels bör ges en större resursmässig bas. Det behövs en enhet nära statsministern med ett övergripande ansvar för dessa förvaltningspolitiska frågor, som bl.a. symboliskt betonar att frågor om organisering och styrning inte är opolitiska.

Den nya enheten bör ha ett övergripande ansvar för arbetet gentemot EU och för organisering och styrning, men också för centrala utvärderingar; för förvaltningsutbildning och förvaltningsutveckling och för utgifts- och budgetpolitiska frågor. Det är viktigt att detta blir en relativt liten enhet placerad nära den politiska ledningen. Det markerar att det finansiella enbart är en - om än en mycket viktig - del av förvaltningspolitiken. Utgifts-politiken är en del av

förvaltningspolitiken. Den betydelsefulla markeringen är att politisk och organisatorisk samordning hänger samman.

Det är naturligt i tider när de finansiella restriktionerna är starka att de som bevakar de finansiella kraven görs starka. Inga inslag i regeringsarbetet kan bortse från knappheten på pengar. Att finansdepartementet får en stark position och att riksbanken ges en självständig ställning kan motiveras utifrån budgetunderskott- och statsskuldargument (om man nu inte vill använda standardisering via en europeisk monetär union som förklaring). Det blir dock särskilt viktigt när de finansiella kraven står starka att utvecklingsarbetet i statens förvaltning inte enbart ser till det finansiella. Därför är placeringen av den förvaltningspolitiska enheten betydelsefull.

Det finns starka argument för att öka regeringens ansvar. framför allt hänger argumenten samman med de brister i den nuvarande ordningen som diskuterades ovan: bristen på mångfald och pluralism i tänkandet som bl.a. blir tydligt i samband med europeiseringen; den stora dominans som resultatstyrningsideologin och managementtänkandet har fått; de risker för nytänkandet som den nya utgiftspolitikens innebär; de brister som finns när det gäller utbildnings- och utvecklingsfrågor. Regeringen bör se till att det skapas både större bredd och större djup i det förvaltningspolitiska kunskapsunderlaget.

Riksdagens förvaltningspolitiska roll

Riksdagen ansvarar inför medborgarna och de måste skaffa sig kunskaper med hjälp av insyn, kontroll och revision. i dag ser vi tendenser både mot riksdagens marginalisering och en teknokratisering av politiken. Det finns tendenser till expertstyre och ökad slutenhet som är djupt problematiska. Det stora problemet har att göra med öppenhet och legitimitet: hur skall en förvaltning organiseras som åtnjuter medborgarnas förtroende?

Diskussioner och förändringsförsök kring statens förvaltning har tenderat att betona frågan om styrning och styrkedjor. Jag har tidigare hävdat att myndigheter är olika, att verksamheter skall skötas decentraliserat och att styrning inte alltid är möjlig, eller ens önskvärd. Det är dock viktigt

att de folkvalda organen förmår att svara an mot de krav som riktas mot dem. Myndigheterna skall ansvara inför regeringen; regeringen inför riksdagen och riksdagen inför medborgarna. Att ansvaret inte alltid är förenat med möjligheter att styra, fritar inte dessa organ från ansvar.

Det ökande europeiska samarbetet illustrerar betydelsen i frågor om ansvar. Att frågor växer fram på relativt låg nivå mellan offentliga och privata organisationer och ibland långt bort från offentlig insyn, gör frågor kring ansvar betydelsefulla. Hur är det möjligt att demokratiskt legitimera dessa aktiviteter, som ofta samordnas på basis av expertkunskaper? Detta problem har också funnits tidigare, men det får nya dimensioner till följd av europeisering och andra mer globala tendenser.

Ett framväxande kunskapssamhälle riskerar att utvecklas till ett samhälle där gränserna i högre grad än tidigare går mellan sådana som vet och sådana som inte vet. Det är angeläget att se till att det kan skapas en informerad diskussion både om verksamhetens inriktning, omfattning och resultat. Och det är betydelsefullt att detta sker så öppet som möjligt och nära de politiskt ansvariga. Riksdagen bör spela en viktigare roll än idag. Det finns förstås en risk i att detta leder till att riksdagen tar ansvar för sådant som den har begränsade möjligheter att påverka. Europeiseringen leder dock i dag till att riksdagen riskerar att hamna i bakvattnet, eftersom möjligheterna att påverka formella ärenden är utomordentligt små när riksdagen kommer in.

Riksdagen bör ges möjligheter att både generellt och specifikt visavi det europeiska arbetet fungera som en arena för informerad debatt. För att spela en aktivare roll bör riksdagen ges ökade möjligheter att granska, att ta initiativ till översyner, utvärderingar och revisioner. Riksdagen har i dag - genom riksdagens revisorer - relativt begränsade möjligheter att granska, utvärdera och revidera. Riksdagens effektivitetsrevision bör öka i omfattning, och den bör också i hög grad gälla regeringens arbete. En sådan förändring skulle kunna ge riksdagen reella möjligheter att skapa sig en position som en signifikant aktör i förvaltningspolitiken.

*Förvaltningsmyndigheterna skola
räcka varandra handen*

En stor del av det förvaltningspolitiska reformerandet under de senaste decennierna kan ses som försök att stärka ämbetsverkens identitet som organisationer. Tjänstemän ansvarar inför sin ledning. Mot den ökade betoningen av ansvar inför den egna organisationen och effektivitet som något som mäts på organisationsnivå, kan ställas ansvaret gentemot statsförvaltningen som en helhet. Kanske är detta ansvar bäst kodifierat i uttrycket att "... förvaltningsmyndigheterna skola räcka varandra handen". Det viktiga är inte att göra det som är bra för den egna organisationen utan något som är bra för statsförvaltningen i sin helhet.

Mot den ökade betoningen på ansvar inför den egna organisationen kan ställas ansvaret på individnivå, dvs. ansvaret som ämbetsman i staten. Delvis handlar detta om en lojalitet gentemot lagar, förordningar och föreskrifter (och traktater, "regulations" och "directives"), och där det kriterium som man talar om är rättssäkerhet. Det ökande identitetsskapande som är knutet till organisationer kan – som framgick av resonemanget ovan – leda till att detta ämbetsmannansvar tonas ned. Det blir viktigare att göra det som bra för organisationen än det som är rätt.

Statstjänstemannarollen förändras ständigt. Den ställer krav på en förmåga att hantera spänningen mellan många olika krav. Det är en svår uppgift. Denna medvetenhet skall förenas med känsla för både etik och öppenhet. Riksdagen har ett ansvar för att det förs en reflekterad diskussion kring olika politiska frågor (också förvaltningspolitiska). En modern statstjänstemannaroll skall också bidra till möjligheten av att skapa en informerad offentlighet. Statstjänstemän skall kanalisera erfarenheter och kunskaper och de skall göra det till glädje för alla medborgare.

Denna nya identitet som statstjänsteman kan självfallet inte proklameras. Däremot behöver det startas en diskussion där såväl juridiska, organisatoriska, etiska som politiska aspekter tas upp. Det är viktigt att påpeka att de idéer som länge har dominerat tänkandet om styrningen i förvaltningen bygger på föreställningar om autonoma aktörer (individer och organisationer), och om egenintres-

sen. Därigenom reduceras lätt statstjänstemannen till att betraktas som företrädare för vissa intressen (egna eller andras) eller som medlare mellan olika givna intressen. Detta är en syn som inte alls överensstämmer med de ideal om gemensamma intressen och öppenhet som betonades ovan.

*Förvaltningspolitikens kunskapsunderlag:
en keynesiansk förvaltningspolitik*

Först bör det konstateras att det behövs ökade kunskaper om EU. Alltför enkla och naiva föreställningar om hur frågor växer fram, hur beslut fattas, hur de genomförs etc. bör undvikas. Europeiseringens möjligheter ligger bl.a. i delaktigheten i ett flöde av idéer. Jag skall inte här upprepa vad som behöver göras i form av utbildnings-insatser, både i regeringskansliet och hos myndigheterna både när det gäller djupare EU-kunskaper, språk, juridik, förhandlingar och organisationslära (EU-arbetsgruppen har exempelvis beskrivit detta under rubriken: "Kompetensutveckling - mer än kurser", 1996-01-30).

De frågor som skisserades ovan i kapitlet har alla att göra med förvaltningspolitikens kunskapsunderlag. Vi har länge saknat en bred och djup förvaltningspolitisk diskussion, grundad på idén att politik och organisation hänger ihop. I hög grad hänger detta samman med att den krets som har intresserat sig har varit begränsad till ett antal tjänstemän i förvaltningen. Diskussionen har kommit att bli både knapp, grund och snäv. Det har uppstått starka tendenser som vetter åt likformighet.

Det finns möjligheter att importera idéer om organisering och styrning, t.ex. från OECD. Jag tycker att vi skall vara betydligt mer ambitiösa och nytänkande än att kopiera det som anses modernt. I stället vill jag resonera utifrån utgångspunkten att förvaltningspolitiken aktivt och uttalat bör motverka konjunkturen på idémarknaden. Åtminstone en del av förvaltningspolitiken bör systematiskt och aktivt söka efter det annorlunda, det som inte lyfts fram med någon automatik och på detta sätt delvis motarbeta det som är starka trender.

Argumentet för en sådan inriktning är enkelt: sådana trender kommer ändå alltid att slå igenom. När de dominerande idéströmmarna säger "management" bör förvaltningspolitiken åtminstone delvis ifrågasätta detta. När de dominerande idéströmmarna säger "central statlig kontroll" bör förvaltningspolitiken åtminstone delvis ifrågasätta detta. Vi behöver inte en förvaltningspolitik som förstärker de idéer som ändå är dominerande, utan en som är motvalls, dvs. en förvaltningspolitik som mot ideologi och övertygelse kan mobilisera förnuft och tvekan.

Det finns flera argument för en sådan keynesiansk förvaltningspolitik. Den som lokalt vill tänka nytt har glädje av att det finns flera alternativa generella modeller att koppla sig till, och det är något som underlättas av att det finns en aktiv kritik mot de dominerande idéerna. Om vi verkligen vill skapa variation och därigenom möjligheter till fruktbart erfarenhetsutbyte är det något som förmodligen bäst kan åstadkommas genom ett visst mått av centrala initiativ. Får alla departement och centrala myndigheter göra som de själva vill riskerar vi att de alla gör samma sak.

Förvaltningspolitiken bör uppmuntra kreativitet och innovativitet. Kanske är det särskilt viktigt i ett läge när utgiftspolitiken är stram och kräver finansiell disciplin att förvaltningspolitiken ger utrymme för innovativitet, stimulerar experimenterande och spridning av lokala erfarenheter. Förvaltningar skall inte enbart lära av andras utan också av egna erfarenheter. Grundläggande är att skapa mekanismer för att göra det möjligt att omvandla lokala erfarenheter till en mångfald av "halv-generella" modeller.

Förvaltningsfrågor, organisations- och styrfrågor har varken betraktats som politikens eller vetenskapens kärnproblem. Det är mycket angeläget att vidga den krets av aktörer som intresserar sig för frågor om organisering och styrning i staten även på förvaltningsnivå. Det är betydelsefullt att det är möjligt att etablera en bredare (teoretiskt och problemmässigt) forskning kring statsförvaltningen. När det gäller kommunforskningen finns det i Sverige ett antal etablerade forskargrupper; när det gäller forskning om statens förvaltning är läget betydligt sämre.

Vi bör se mer av uppmuntran till och styrning för att åstadkomma experimenterande. Och resurser bör finnas för

tillvaratagande av erfarenheter (egna och andras) och spridning av idéer. Med viss systematik bör detta genomsyra det internationella arbetet, både visavi EU och visavi andra organisationer. En stor fördel med det ökade utbytet med andra, bland annat inom EU och OECD, är den reservoar av idéer, tankar och redan prövade modeller som vi får tillgång till.

Referenser

Abrahamsson, Kenneth och Dick Ramström, 1983, *Vägen till Planrike. Om stat, sektor och sammanhang*. Lund: Studentlitteratur

Amnå, Erik, 1981, *Planhushållning i den offentliga sektorn? Budgetdialogen mellan regering och förvaltning under efterkrigstiden*. Norstedts.

Anderson, Benedict, 1983, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.

Axelsson, Björn och G. Easton (eds), 1992, *Industrial Networks: A New View of Reality*. London: Routledge.

Brunsson, Karin, 1995, *Dubbla budskap. Hur riksdagen och regeringen presenterar sitt budgetarbete*. Stockholms Universitet.

Brunsson, Nils, 1989, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Action in Organizations*. Chichester: Wiley.

Brunsson, Nils, 1993, *Ideas and Actions. Justification and Hypocrisy as an Alternative to Control*. *Accounting, Organizations and Society*, vol 18, s 489 - 506.

Brunsson, Nils, and Olsen, Johan P., 1993, *The Reforming Organization*. London: Routledge.

Cornett, Linda och James A. Caporaso, 1992, "And Still it Moves". *State Interests and Social Forces in the European Community*. I Rosenau och Czempiel, 1992, *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press.

Czarniawska-Joerges, Barbara och Bengt Jacobsson, 1989, *Budget in a Cold Climate*. *Accounting, Organizations and Society*, vol 14, s 29 - 39.

Czarniawska-Joerges, Barbara och Guje Sevón (eds), 1996, *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.

DiMaggio, P.J., and Powell, W.W., 1983, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*, vol 48, 47-160.

Ehn, Billy, Jonas Frykman och Orvar Löfgren, 1993, *Försvenskningen av Sverige. Det nationellas förvandlingar*. Stockholm: Natur och Kultur.

Evans, Peter, 1995, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

Fligstein, Neil, 1995, *The Cultural Construction of Political Action: The Case of the European Community's Single Market Program*. LOS-senter. Notat 9519.

Gidlund, Janerik, 1995, *Den "bysantinska komplexiteten" i den europeiska unionen*. Expertrapport till EU 96-kommittén, SOU 1995:131.

Gorpe, Peter, 1978. *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*. Stockholm: Liber.

Haas, E., 1958, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Sources, 1950 - 57*. Stanford University Press.

Heckscher, Gunnar, 1952, *Svensk statsförvaltning i arbete*. SNS förlag.

Hernes, Gudmund, 1986, *Förhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hinnfors, Jonas, 1995, *På dagordningen? Svensk politisk stil i förändring*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Håkansson, Håkan och Ivan Snehota, 1989, *No Business is an Island: The Network Concept of Business Strategy*. *Scandinavian Journal of Management*, vol 5, sid 187 - 200.

Jachtenfuchs, Markus och Beate Kohler-Koch, 1995, *The Transformation of Governance in the European Union*, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Working Paper, nr 11.

Jacobsson, Bengt, 1984, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.

Jacobsson, Bengt, 1987, *Kraftsamlingen. Politik och företagande i parallella processer*. Lund: Doxa.

Jacobsson, Bengt, 1989, *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.

Jacobsson, Bengt, 1992, *Omregleringen av arbetsmiljön*. EFI Research Paper nr 6495.

Jacobsson, Bengt, 1993, *Europeiseringen av statsförvaltningen*. Statsvetenskaplig tidskrift, vol 2, s 113 - 137.

Jacobsson, Bengt och Kerstin Sahlin-Andersson, 1995, *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Jacobsson, Bengt, Kerstin Sahlin-Andersson, Mats Jutterström, Karolina Ardesjö och Ola Pettersson, 1995, *Att förvalta det internationella. Svenskt medlemskap i mellanstatliga organisationer*. SCORE-rapport.

Jönsson, Christer, 1990, *Den transnationella maktens metaforer: biljard, schack, teater eller spindelnät?* I Hansson, Göte och Lars-Göran Stenelo (red): *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.

Jönsson, Gert, 1995, *Mål- och resultatstyrning i svensk förvaltning*, I Læg Reid, Per och Ove Kai Pedersen, *Nordiske forvaltningsreformer*. Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.

Karvonen, Lauri och Bengt Sundelius, 1989, Internationalisering och utrikesförvaltning i Finland och Sverige. *Nordisk Tidskrift*, nr 5, sid 409 - 423.

Keohane, R.O och S. Hoffman, 1991, *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder: Westview.

Kohler-Koch, Beate, 1996, *The Strength of Weakness: The Transformation of Governance in the European Union*. I Gustavsson, Sverker och Leif Lewin, *The Future of the Nation-State*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Kooiman, Jan, (ed), 1993, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.

Læg Reid, Per och Ove Kai Pedersen (red), 1994, *Förvaltningspolitik i Norden*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Læg Reid, Per och Ove Kai Pedersen (red), 1995, *Nordiske Forvaltningsreformer*. Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.

Larsson, Torbjörn, 1996, *Styrt eller ostyrt - en fråga om att veta vem som gör vad*. I "Förvaltningspolitik i förändring", Riksrevisionsverket 1996:50.

Lerdell, David och Kerstin Sahlin-Andersson, 1997, *Sveriges deltagande i internationella organisationer*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.

Levitt, B och J.G March, 1988, *Organizational Learning*. *Annual Review of Sociology*, vol 14, sid 319 - 340.

Lind, Rolf, 1996, *Moderna myndigheter? Utvecklingstrender på förvaltningsarenan*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Lindensjö, Bo, 1991, *Demokrati och politisk styrning*. I Olsen, Johan P. (red), *Svensk demokrati i förändring*. Stockholm: Carlssons.

- Lindström, Stefan, 1997, Att hålla de andra krafterna stången. En redogörelse för den svenska statliga resultatstyrningens framväxt. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.
- March, James G. och Johan P. Olsen, 1989, Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. Free Press.
- Matlary, Janne Haaland, 1996, The Role of the Commission: A Theoretical Discussion. ARENA paper, no 9.
- Matlary, Janne Haaland, 1993, Now you see it; Now you don't. Expose and Critique of Approaches to the Study of European Integration. I Damgard Petersen & Teija Tiilikainen (eds), The Nordic Countries and the EC, Copenhagen Political Studies Press.
- Mellbourn, Anders, 1979, Byråkratins ansikten. Stockholm: Liber.
- Meyer, John W. och Brian Rowan 1977, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, volym 83, sid 340-363.
- Meyer, John W. - W. Richard Scott, 1983, Organizational Environments. Ritual and Rationality. Beverly Hills: Sage Publications.
- Milvard, Alan, 1992, The European Rescue of the Nation-State. London: Routledge.
- Moravcsik, Andrew, 1993, Preferences and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, vol 31, no 4.
- Mörth, Ulrika, 1996, Vardagsintegration - La vie quotidienne - i Europa. Sverige i EUREKA och EUREKA i Sverige. Statsvetenskapliga institutionen. Stockholms Universitet.

Nielsen, Klaus och Ove Kai Pedersen (red), 1989, Forhandlingsøkonomi i Norden. Köpenhamn och Oslo: Jurist- og Økonomforbundets Forlag og TANO.

Olsen, Johan P., 1995, The Changing Political Organization of Europe. ARENA paper, no 17.

Pedersen, Ove Kai och Dorthe Pedersen, 1995, The Europeanization of Local Interests in Denmark. A Strategy of "go-through"? COS Paper.

Peterson, John, 1995, Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis. *Journal of European Public Policy*, March, sid 69 - 93.

Petersson, Olof, 1989, Maktens nätverk. Stockholm: Carlssons.

Petersson, Olof och Donald Söderlind, 1993, Förvaltningspolitik. 2:a upplagan. Publica.

Powell W.W. - DiMaggio, P.J. (red), 1991, The New Institutionalism in Organizational Analysis. The University of Chicago Press.

Pressman J.L. - Wildavsky, A.B., 1973, Implementation. Berkeley: University of California Press.

Rombach, Björn, 1991, Det går inte att styra med mål. Lund: Studentlitteratur.

Rothstein, Bo (red), 1991, Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem. Studieförbundet Näringsliv & samhälle, SNS.

Sbragia, Alberta M. (ed), 1992, Euro-politics. Institutions and Policy-Making in the "New" European Community. Washington.

Siedentopf, H och J. Ziller (eds), 1988, *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States*. Sage.

Stråth, Bo, 1996, *Staten i historiskt perspektiv*. I Riksrevisionsverkets antologi "Det offentliga åtagandet". RRV 1996.

Tamm-Hallström, Kristina, 1996, *The Production of Management Standarder*. *Revue d'Economie Industrielle*, no 75, 1er trimestre 1996, sid 61-76.

Underdahl, Arild, 1984, *Internasjonalisering og offentlig politikk: problem, muligheter og svar*. *Statsviteren*, nr 1, s 4.

Wærness, Marit, 1990, *Treårsbudgetering som rationalisering*. I Brunsson, Nils och Johan P. Olsen, *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för
arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring
på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens
struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och
slutsatser från en hearing anordnad av
IT-kommissionen den 18 december.
IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstitutet. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och
unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkområdningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedels-
försörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för
svensk statsförvaltning. Fi.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten - Pengar räcker inte. [24]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat - på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]

