

# Svensk statsförvaltning och EG-integrationen<sup>1</sup>

Jan Olsson

## Problemformulering

Internationaliseringen har ökat och fördjupats under det senaste decenniet, inte minst för många europeiska stater genom den dramatiska EG-integrationen. EG-rätten består av tusentals regler som är juridiskt bindande för medlemsstaterna samt deras medborgare och företag. Flera stater som inte är medlemmar – exempelvis de nordiska länderna utom Danmark – påverkas också av detta regelsystem, dels genom ett upplevt behov av viss ensidig anpassning och dels genom integration via det sk EES-avtalet. Dessutom har Sverige, Finland och Norge ansökt om medlemskap i EG. Det offentliga förnyelsearbetet i de nordiska länderna har fått en mycket omfattande internationell dimension genom EG-integrationens allt bredare och djupare karaktär. Integrationens närmare innebörd är dock oklar, men *att* den kommer att medföra stora förändringar för nordisk politik och förvaltning står utom tvivel (Blichner & Sangholt 1993, Eliassen 1992 och 1993, Gidlund 1993, Grønnegaard Christensen 1991, Jacobsson 1993, Schou 1993).

För Sveriges del omfattar det väldiga EES-avtalet ca. 1500 rättsakter (drygt 20 000 sidor). Det innehåller regler om en gemensam marknad för människor, varor, kapital och tjänster samt vissa angränsande områden som miljö och forskning. Många offentliga verksamheter får nya regler och arbetsuppgifter på sina områden genom EES-avtalet, samtidigt sker ett ensidigt svenskt anpassningsarbete vid sidan av EES-avtalet. Ett stort antal propositioner av detta slag har tillkommit under 1992 (aktiebolagslagen, hemförsäljningslagen, patentlagen, sekretesslagen etc). Svensk rätt anpassas i en sådan omfattning till EG-rätten att vi utan överdrift kan säga att det är fråga om ett historiskt trendbrott för svensk lagstiftning (Bernitz 1991/92). Integrationens dynamik och dess olika former gör det svårt att bedöma vad skillnaden blir mellan integration utan resp. med EG-medlemskap (Eliassen 1993).

Vad EG-integrationen betyder för svensk offentlig verksamhet finns det olika meningar om. En vanlig ståndpunkt är att vårt närmande till EG-rätten innebär att rättsliga aspekter kommer att lyftas fram allt mer. Ulf Bernitz argumenterar för att en anpassning till EG-rätten kommer att stärka rättens ställning i Sverige:

Slutsatsen blir att det svenska närmandet till EG och framför allt ett medlemskap kommer att få den effekten i Sverige, att det allmänt stärker rättens ställning i samhället och ger juridiken och de juridiska formerna för argumentation och tvistlösning en mer central roll. Inte minst torde detta påverka domstolarnas status och uppgifter när det gäller att avgöra centrala spörsmål. (Bernitz 1991/92 s 32)

Vi ser idag tendenser till ökad detaljreglering och en mer kontrollerande förvaltningsroll. EG-integrationen är en viktig drivkraft bakom denna förändring som berör ett stort antal verksamheter. Denna förändring kommer tydligt till uttryck hos t ex Konkurrensverket, Statens livsmedelsverk och Konsumentverket. En ny typ av förvaltningskultur tycks växa fram. Istället för rekommendationer, förhandlingar och förhandskontroll finns en tendens till mer utpräglade tillsynsuppgifter, efterhandskontroll samt en klarare ansvarsroll för många myndigheter.<sup>2</sup> Ökad efterhandskontroll torde medföra att domstolarna får en ökad roll att lösa tvister. Inom arbetsmiljöområdet urskiljer Bengt Jacobsson denna typ av förändring:

Domstolarnas betydelse ökar inom arbetarskyddet. Genom förskjutningen från förhandskontroll med myndighetsgodkännande till efterhandskontroll på marknaden, blir ju metoden för att skapa rättelse för tillverkare och andra i högre grad än tidigare att gå till domstol. Sådant som tidigare skulle överklagas hos förvaltningsmyndigheter skall nu avgöras av domstolar. Detta gäller inom arbetarskyddet, men också inom flera andra områden. (Jacobsson 1993 s 129)

Utifrån detta rättsliga perspektiv kan det bli fråga om en renässans för något som liknar, det som statsvetarna Olof Petersson och Donald Söderlind kallar, den lagstyrda förvaltningen. De offentliga verksamheternas lydnad mot rättsordningen ställs här i förgrunden. Domstolen tjänar som förebild och tjänstemannens yrkesroll är juristen. Rättsstatens fasta principer ses som ett viktigt skydd för medborgare och företag (Petersson & Söderlind 1992).

Detta skulle implicera svagare förutsättningar för en mer folkstyrd offentlig verksamhet, i vilken politikernas intentioner och lagarnas förarbeten betonas. En folkstyrd förvaltningsmodell ser förvaltningen som ett instrument för medborgarnas och de folkvalda politikernas krav och önskemål. Åsiktsrepresentativitet och folkviljans förverkligande är överordnade värden. Förvaltningens följsamhet i förhållande till uppdragsgivarna är av central betydelse. Denna modell har i hög grad varit rådande doktrin i svensk offentlig verksamhet under de senaste decennierna. Den svenska rättens närmande till EG utmanar denna bild och anses försvaga dess praktik genom viktiga förändringar i rättskälleläran. (Bernitz 1991/92, Pehrson 1991/92) Ulf Bernitz beskriver förändringen på följande sätt:

När det gäller svenska lagstiftningsåtgärder som har formen av transformering av EG-direktiv bör det starkt varnas för att dessa förses med 'hemlagade' förarbeten i hittillsvarande svensk stil. Risken för att det visar sig att man kommit fel i sina påståenden om rättsläget är uppenbar. EG-domstolen lär inte fästa någon större vikt vid svenska motivuttalanden. Om vi utgår från att den svenska lagstiftaren avstår från sådant kommer vi snart att få se svenska propositioner i viktiga lagstiftningsärenden som saknar de traditionella förarbetena. Frågan måste då naturligtvis ställas om det är rimligt att fortsätta med nuvarande förarbetsambitioner i när-

liggande lagstiftningsärenden utan motsvarande EG-bakgrund. Det skulle inte förvåna om en förändring i synen på förarbetenas roll kan komma mycket snabbt. Enligt min mening skulle det vara till fördel om våra främsta domstolar började visa större återhållsamhet med de ideliga förarbetsreferenserna. (Bernitz 1991/92 s 37-38)

I statsvetenskaplig forskning framkommer en annan bild av internationaliserings och EG-integrationens konsekvenser för statsförvaltningen. Argumentationen går ut på att internationella politiska miljöer tenderar att anonymisera det politiska ansvaret och leda till ökad byråkratimakt. (Stenelo 1990 och 1991, Jönsson 1990 och 1991) Lars-Göran Stenelo framhåller:

Det finns inte något stöd i den vetenskapliga litteraturen för antagandet att den tjänsteman som har kontakter med eller verkar i internationella beslutsmiljöer, vilka ofta är dominerade av förhandlingar på låg offentlighetsnivå, skulle vara en mindre autonom aktör. Snarare torde man få stöd för att det förhåller sig tvärtom. Den tjänstemannatyp som träder fram är en självständig tjänsteman, med betydande handlingsfrihet och handlingsförmåga, egenskaper som delvis är betingade av att han kan arbeta i anonymitetens skydd. (Stenelo 1990 s 310)

Forskarna i denna diskurs framhåller att tjänstemännens makt ökar på bekostnad av politikernas. En grundläggande orsak till detta är att komplexiteten tilltar när man går från en nationell till en internationell beslutsmiljö. Antalet aktörer med specialistkompetens i olika politiska sakfrågor ökar, vilket i sin tur innebär att fler perspektiv och synpunkter gör sig gällande. Denna ökade pluralism komplicerar problemställningarna och kräver därmed att mer tid tas i anspråk. Eftersom tid är en begränsad resurs som är ojämnt fördelad mellan politiker och tjänstemän medför detta att tjänstemännens potentiella makt ökar. Den baseras på kontinuitet och sakspecifik kompetens. Politikerna hinner inte alltid att hantera problemen under mandatperioden och riskerar att inte bli omvalda, samtidigt kan politikerna – trots egen specialisering – aldrig mäta sig med experternas sakkompetens. Politikernas reella autonomi krymper, enligt Stenelo, genom det starka beroendet av tjänstemän:

Politikernas formella handlingsfrihet kvarstår naturligtvis även i internationaliserade beslutssammanhang men den reella autonomin är ofta starkt inskränkt p g a att de politiska kostnaderna att återremittera ett ärende till byråkratin ofta är så höga att man avstår från att intervensera i beslutsförberedelserna. Benägenheten att ingripa i beslutstillämpningen torde vara ännu mindre. (Stenelo 1990 s 311)

Maktförskjutningen från politiker till tjänstemän anses medföra flera sammanhängande problem för demokratin. För det första riskerar tjänstemännens ökade inflytande över beslutsfattandet att minska utrymmet för debatt och opinionsbildning. Viktiga förhandlingar mellan olika tjänstemän och experter äger rum i det fördolda med en sparsam och översiktlig massmediarapportering. För det andra tenderar det att bli oklart vem som egentligen har det faktiska politiska ansvaret för olika beslut. Den tilltagande komplexiteten gör att distinktionen mellan formella beslut och faktiska beslutsprocesser blir allt viktigare. Vem eller vilka har haft betydande inflytande på innehållet i olika beslut

som formellt fattas i Sveriges riksdag? Vilka har i praktiken makt och ansvar i den internationaliserade demokratin? Problemet belyses av Christer Jönsson:

I transnationella nätverk kan, som tidigare nämnts, en internationell organisation i nyckelposition – eller snarare dess sekretariat – fungera som ett slags 'clearing-house' för information. Det innebär, att en inte obetydlig del av den information som den nationella tjänstemannen lägger fram som beslutsunderlag för de politiska beslutsfattarna antingen emanerar från eller har 'passerat' och bearbetats av internationella tjänstemän. (Jönsson 1990 s 141 f.)

En tredje aspekt av demokratiproblemet är att en avideologisering tycks ske i takt med att en tjänstemannadominerad förhandlingspolitik ökar i omfattning. Värden som öppen argumentation och debatt ersätts av diskretion samt administrativ och sakspecifik kompetens. Formella kontakter tycks förlora i betydelse till mer informella, personliga kontakter i transnationella nätverk. (Stenelo 1990 s 309 ff.)

Det rättsliga och politiska perspektivet på EG-integrationens konsekvenser har gemensamt att de förutspår en begränsning av politikernas inflytande över normbildningen. De två perspektiven står dock i motsatsförhållande till varandra, eftersom de pekar på helt olika, med varandra konkurrerande, orsaker till politikernas minskade autonomi. En förstärkt rättsordning med ökade inslag av detaljreglering borde rimligen begränsa autonomin hos både politiker och tjänstemän. Därmed skulle ökad byråkratimakt som en följd av EG-integrationen framstå osannolik. Om statsvetarna däremot har rätt i att byråkraternas makt och inflytande ökar då blir det istället oklart vad den förstärkta rättsordningen och detaljregleringen egentligen står för. Problemet kan sammanfattas med följande fråga: Vilken roll spelar centrala förvaltningsorganisationer när klassiska rättsstatliga ideal tycks få sin renässans i statsförvaltningen samtidigt som grunden för densamma förändras i icke-auktoritativ riktning?

I denna uppsats söker jag en "provisorisk helhetsbild" av förändringstendenserna i svensk statsförvaltning på 90-talet. I en snabbt föränderlig verklighet är det, som Emin Tengström framhåller, angeläget att försöka utveckla provisoriska helhetsbilder som kan "underlätta orienteringen i tillvaron för det offentliga jaget." (Tengström 1987 s. 106) Detta angreppssätt kan ses som en typ av framtidsstudie. Metoden att arbeta med framtidsbilder eller scenarier utvecklades under 50- och 60-talen och har blivit allt vanligare inom samhällsvetenskapen under de senaste decennierna. Det finns olika varianter av denna metod. Framtidsbilder kan ha karaktären av systematiska och sammanhängande beskrivningar av *tänkbara* framtider, vilket kan reducera osäkerheten inför en beslutsituation. Ett annat angreppssätt är att arbeta med *önskvärda* framtidsbilder. Det kan t ex handla om att söka brytpunkter i trender för att finna realistiska handlingsvägar som kan påverka framtiden i önskvärd riktning. Framtidsbilder kan också konstrueras genom att göra konkreta antaganden om den framtida utvecklingen av *omgivningen* till det "system" som studeras eller planeras. Man får därmed underlag att analysera och beskriva systemets *sannolika* framtidsutveckling givet att systemet anpassar sig till omgivningen. Slutligen kan man helt enkelt försöka att förena olika teoretiska och empiriska kunskapsfragment till sammanhängande provisoriska helhetsbilder. (Schwartz

m fl 1982, Tengström 1987) I föreliggande studie kombineras de två senare metoderna för att försöka skissera den svenska statsförvaltningens sannolika framtid.

Jag utvecklar argumentet att den svenska statsförvaltningen tenderar att spela huvudrollen i svensk politik på central nivå, dels genom att vara en nyckelaktör i det EG-relaterade politikskapandet och dels genom att vara huvudansvarig för politikens precisering och genomförande. Statsförvaltningen spelar således både på politikens input- och outputarena. I förhållande till det formella politiska beslutsfattandet är det fråga om helt olika funktioner, men i båda fallen krävs kreativitet och en hög sakspecifik kompetensnivå. Den sakspecifika kompetensen utgör en nödvändig men ej tillräcklig grund. Kreativiteten som erfordras kännetecknas av förmåga till omprövning och nytänkande i en komplex förhandlingsmiljö. Det ställer krav dels på uppfinningsrikedom och dels på en konsensusökande, kommunikativ rationalitet. Statsförvaltningens framträdande karaktärsdrag på 90-talet kännetecknas alltså inte i första hand av lagstyrning eller byråkratimakt utan snarare av ”kunskapsstyrning”. Förvaltningen som strategisk kunskapsorganisation belyses och diskuteras, som en allt viktigare aspekt av 90-talets statsförvaltning.

Statsförvaltningens EG-integration beskrivs utifrån tre olika perspektiv, som regeringens instrument, som en arena där olika intressen konfronteras och samordnas samt som en relativt självständig aktör. Resultaten från dessa avsnitt analyseras sedan mer historiskt-dynamiskt utifrån tre renodlade förvaltningstyper och en sannolik utveckling av svensk politik och statsförvaltning skisseras. Artikeln baseras på material från en pilotstudie av svensk statsförvaltning (2) samt på såväl empiriskt som teoretiskt sekundärmaterial.

### Tre perspektiv på statsförvaltningen

Både i regeringsformen och i statsvetenskaplig forskning har statsförvaltningen traditionellt betraktats som ett *instrument* med vilket regeringen genomför sin politik. Synsättet präglas i grunden av en rationalistisk föreställning om regeringens möjlighet att styra förvaltningen och därmed riket (instrumentell rationalitet). Gränsen mellan politik och förvaltning, mellan värdefördelning och administration, är en grundläggande distinktion som inte enbart utgör norm, utan som också har uppfattats som relativt god approximation av verkligheten. (Rothstein 1991, Häggroth 1991 kap. 4) Både den lag- och folkstyrda förvaltningsdoktrinen utgör bilder av förvaltningen som instrument för regeringen. Doktrinerna skiljer sig åt med avseende på karaktären hos instrumentet och hur regeringen bör använda det. I den lagstyrda förvaltningsdoktrinen sker den politiska styrningen indirekt, med hjälp av lagar. Instrumentet – den byråkratiska förvaltningsorganisationen – förväntas genomföra lagarna likt en automatiserad maskin. I den folkstyrda förvaltningsdoktrinen är det i princip tänkt att politikernas ”verkliga” intentioner (bakom lagarna) ska vara styrande för förvaltningens arbete. Förvaltningens uppgift blir i detta fall mer tolkande än entydig och automatisk. Men trots detta består dess karaktär av instrument.

Dessa traditionella föreställningar – med en relativt skarp distinktion mellan politik och förvaltning – har under många år haft en svag förankring i empiriska studier. Ett av förvaltningsforskningens viktigaste resultat är att politiska och administrativa överväganden är svåra att hålla isär. Att precisera politiska mål och att prioritera ingår i offentliga förvaltningars kontinuerliga verksamhet, liksom att aktualisera och formulera nya problem och utmaningar för ansvariga politiker. (Aberbach m fl 1981, Jacobsson 1984 samt Rothstein 1991) Bilden av förvaltningen som ett instrument har, trots detta, inte förkastats. Perspektivet är livskraftigt, men används idag kanske med en något större distans och försiktighet än tidigare.

Ett annat perspektiv ser förvaltningen som arena för olika organiserade intressen. Specialiseringstendensen i moderna industristater har medfört att förvaltningsorganisationernas komplexitet har ökat. Detta innebär att förvaltningsstrukturen närmast får karaktär av segment eller beslutsarenor organiserade efter olika sakområden (jordbruk, miljö, industri etc). (Egeberg m fl 1978, Pedersen 1988) Deltagarna på dessa arenor utvecklar ofta gemensamma perspektiv, problemuppfattningar och värderingar som skiljer dem från deltagare i andra segment. Detta innebär att sektorsintresset tenderar att splittra den statliga organisationsapparaten och det övergripande samhällsintresset, samtidigt som nätverk mellan offentliga och privata aktörer blir allt tätare. Utifrån detta perspektiv hamnar regeringsmakten i ett dilemma mellan demokrati och effektivitet. Å ena sidan utgör segmenteringstendensen ett problem för politisk styrning. Starka och välartikulerade särintressen riskerar att dominera över ett svagt och otydligt allmänintresse. Å andra sidan utgör sektorsintressets sakkompetens en viktig resurs för att den realiserade politiken ska bli relevant och effektiv. Det är ett klassiskt dilemma för ledande politiker att försöka balansera allmän- och särintresse till en fungerande helhet.

Målstyrningstänkandet, som kom fram starkt under 80-talet, kan ses som ett svar på denna ökade komplexitet. Politikernas uppgift är, enligt detta tänkande, att precisera målen, medan tjänstemännens uppgift är att med sin professionella kompetens och med utgångspunkt från medborgarnas behov och önskemål välja de effektivaste medlen för att realisera dessa mål. Målstyrningsidéerna kan sägas vara ett försök att uppnå både folkstyrelsens krav på en politiskt styrbar och följsam förvaltning och förvaltningens behov av handlingsfrihet för att anpassa verksamheten efter förändrade förhållanden. (Petersson & Söderlind 1992)

En tredje bild av förvaltningen är att sätta den helt själv i fokus, att betrakta den som aktör. Utifrån detta perspektiv handlar det inte om politisk styrning, utan om förankring av förvaltningens policy hos regeringen. Det gäller för förvaltningen att försöka få sina mål och ambitioner accepterade av regering och riksdag så att dessa erhåller politisk legitimitet. Om inte detta är möjligt blir det fråga om att försöka anpassa delar av förvaltningens målstruktur till regeringens så att en tillfredsställande överensstämmelse åstadkoms. Förvaltningen har t ex genom sin prioritering av hur ambitiöst olika frågor ska drivas ett relativt stort handlingsutrymme. En förvaltning som agerar som en relativt självständig aktör behöver nödvändigtvis inte inta en egen idébaserad hållning

i olika värdefördelningsfrågor. Förvaltningen är inte självklart en "politisk aktör". Det kan lika gärna vara fråga om en byråkratisering av politiken, dvs att sakspecifika argument utifrån förvaltningens kompetensområde fungerar styrande på olika ställningstaganden, oavsett om dessa har en tydlig karaktär av värdefördelning eller ej. Avgörande för att en förvaltning ska kunna agera som en relativt självständig aktör är att den har ett betydande handlingsutrymme, inte minst i relation till regeringen (Ham & Hill 1986 kap. 9, Lidström 1991).

Under 80-talet anses förvaltningen som aktör ha fått karaktärsdrag från det privata företaget. Det gäller tämligen generellt, men i synnerhet för affärsverken. Olof Petersson och Donald Söderlind formulerar dessa nya drag i idealtypens form som den marknadsstyrda förvaltningen. Enligt denna modell är förvaltningen en serviceproducent med effektivitet som överordnat kriterium. Den enskilde kundens efterfrågan blir den viktigaste styrsignalen. Förvaltningens förebild är företaget. Marknadsidéer såsom kundanpassning, flexibilitet och konkurrens är viktiga värden. Tjänstemannens viktigaste yrkesroll blir ekonomen. Det är med andra ord fråga om förvaltningen som en professionell aktör på marknaden (Petersson & Söderlind 1992).

Förvaltningen som aktör behöver inte nödvändigtvis knyts till företaget eller marknaden som metafor. Utifrån ett institutionellt perspektiv på marknadssekonomi beskriver företagsekonomiska forskare statliga förvaltningar som viktiga aktörer bland många andra. I denna forskning problematiseras själva marknadsbegreppet på ett sådant sätt att det i praktiken är tveksamt *om* och *vad* vi lär oss av olika typer av ekonomi- och marknadsmetaphorer. När det t ex gäller organiseringen av marknader sammanfattar dessa företagsekonomiska forskare sina resultat på följande sätt:

För att förstå villkoren för företags agerande är det som vi sett viktigt att inkludera statliga organisationer i analysen. Statliga organisationer kan inte enbart ses som några som definierar villkoren för företags handlande, dvs som i förhållande till företagen opåverkbara aktörer. Statliga organisationer kan heller inte ses som arenor för andras agerande, dvs som i förhållande till företagen fullständigt anpassbara. Statliga organisationer är själva viktiga aktörer inom de flesta samhällssektorer. De påverkar och påverkas i beslutsprocesser där också andra organisationer deltar. Organiseringen av marknader skapas i hög grad i interorganisatoriska processer där företag, intresseorganisationer och statliga organisationer är aktiva. (Brunsson & Hägg 1992)

Vi ska nu – utifrån våra tre perspektiv – analysera det av EG-integrationen föranledda förändringsarbete som pågår i stora delar av svensk statsförvaltning.

### Statsförvaltningen som regeringens instrument

EG-integrationen har prioriterats av både Carlsson- och Bildt-regeringen. Redan i kompletteringspropositionen våren 1991 konstaterade den socialdemokratiska regeringen att den europeiska integrationen skulle få betydande återverkningar på statsförvaltningen (prop 1990/91:150, del II s 72). Bildt-re-

geringen har därefter tillsatt flera utredningar gällande statsförvaltningen och EG-integrationen, vilka har avrapporterat under 1992 och 1993. (Ds 1992:96, Ds 1993:44 samt SOU 1993:80) Man kan se dessa utredningar som ett centralt inslag i regeringens prövning av om statsförvaltningen på ett effektivt sätt kan användas som instrument i integrationsprocessen. Utredningsivern visar också att frågan uppfattas som mycket angelägen.

I början av sommaren 1992 tillsattes den s k europakompetensgruppen – en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att belysa behovet av kompetensutveckling inom statsförvaltningen och vid domstolarna inför europaintegrationen (Ds 1992:96). I direktiven uppmanades utredningen att arbeta skyndsamt för att senast den 30 september 1992 redovisa sitt arbete. En viktig utgångspunkt för utredningen gavs också av budgetpropositionen 1992. I den framhölls att myndigheternas kompetensutveckling "... måste ske inom ramen för tillgängliga resurser. För att uppfylla detta ansvar kan omprioriteringar bli nödvändiga" (s 20).

Europakompetensgruppen – som bl a samarbetade med Riksrevisionsverket och Statskontoret – levererade en rapport i september 1992. Den baserades både på redan gjorda undersökningar – främst en omfattande kartläggning av Riksrevisionsverket (RRV, Fg 1991:17) – och nya studier initierade av gruppen själv. Dessa undersökningar bygger på intervjuer med och/eller enkäter till statsförvaltningen.

I rapporten framhölls att kompetens är en helt avgörande faktor för Sverige i Europa. Gruppen påtalade att den inre marknadens fyra friheter inte kan utnyttjas utan "den femte friheten" – den som handlar om kunskap, kommunikation och kompetens (Ds 1992:96 s 96). I gruppens slutsatser betonades att departementen i högre grad än hittills behöver föra en dialog med sina myndigheter om integrationens konsekvenser, vilka prioriteringar man bör göra och vilken specifik kompetens som krävs. Samtidigt framhölls att myndigheterna behöver tydligare styrning, klarare signaler och direktiv från regeringskansliet. Både dialogen och styrningen borde alltså intensifieras, vilket också uttrycktes med bildspråk i utredningen: "Hjulen mellan myndigheter och departement måste haka i varandra och snurra fortare" (Ds 1992:96 s 71). Dessa rekommendationer byggde bl a på RRV:s undersökning från 1991, som redovisade att *mer än 80 procent av 188 statliga myndigheter ansåg att regeringen inte alls, eller i liten utsträckning styrde deras integrationsarbete. I de fall styrning förekom menade två av tre myndigheter att den inte var tydlig.* (RRV, Fg 1991:17 s 12)

Europakompetensgruppen framhöll att kompetensutveckling inte kan vänta. Det är bråttom. Kompetensen ansågs framför allt behöva ökas hos de handläggare vid departement och myndigheter som arbetar med själva sakfrågan. Det är fråga om en relativt specialiserad och djup utbildning för de som företräder Sverige i förhandlingar, kommittéer, expertgrupper och arbetsgrupper. Utöver denna specialistinriktade utbildning ansågs även en mer allmän och översiktlig utbildning behövas för en relativt stor grupp tjänstemän vars sakområde berörs av integrationen. Den utbildning som det mer konkret är fråga om är inom områdena EG:s organisation, regelverk och beslutsprocesser, i språk (engel-

ska, franska och tyska) och i begränsad utsträckning förhandlingsteknik. Vidare framhölls ett behov av fördjupning av kunskaperna om Sverige och svenska förhållanden sedda i ett europeiskt perspektiv. En stor del av kunskapsbehovet kan inte köpas i form av färdiga utbildningar, utan måste inhämtas genom fortlöpande inläsning av EG-information som berör det egna sakområdet samt genom egna erfarenheter och erfarenhetsutbyte med andra aktörer inom landet och över gränserna (Ds 1992:96 s 65-66).

Ledarskapets roll betonades i utredningsgruppens strategi för europakompetens. Det beskrevs som en målmedveten planering på alla nivåer:

Statsförvaltningens Europakompetens är, som vi har sett det, i hög grad en fråga om ledarskap – först och främst från regeringskansliets sida gentemot myndigheterna – men också från verksamheternas sida gentemot chefer och från dem vidare ner till organisationens personal. Ledningen måste själv få till stånd de förändringar som måste följa av den största utmaningen hittills för svensk statsförvaltning. (Ds 1992:96 s 97)

EG-integrationen uppfattas både av utredare och myndigheter som en dramatisk utmaning för stora delar av den svenska statsförvaltningen. Hur stor andel som berörs och i vilken utsträckning är svårt att uppskatta, inte minst beroende på att många myndigheter har problem att bedöma sin egen framtidssituation. En ungefärlig uppskattning gjordes dock i RRV:s omfattande enkätstudie, som baserades på svar från 188 myndigheter. Minst två tredjedelar av de granskade myndigheterna hade redan berörts av EG-integrationen 1991. Övriga ansåg sig inte bli berörda i nämnvärd utsträckning (RRV, Fg 1991:17 s 12). På grund av den stora osäkerheten är det tänkbart att relativt stora förändringar kan ske av den här typen av bedömningar inom en förhållandevis kort tidsrymd.

En gemensam slutsats i olika statliga utredningar är att statsförvaltningen som instrument måste förändras och därmed också regeringens sätt att bruka detta instrument på. Detta innebär dock inte att den svenska förvaltningsmodellens principer – med bl a självständiga ämbetsverk – måste förändras. ”Den svenska förvaltningsmodellen håller” förkunnade också utredningen om statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80 s 16). I nästa andetag påpekades dock att:

Regeringen kommer att i EG-arbetet behöva medverkan av personal från förvaltningsmyndigheterna. Detta kan komma att medföra vissa påfrestningar på dagens organisationsmodell och ställa delvis andra krav på verksamheterna. Regeringens styrning av verksamheten inom dessa områden kommer enligt vår bedömning att bli tydligare än tidigare. (s 17)

Europakompetensgruppen talade i sin rapport om behovet av en mer *utvecklad dialog* mellan departement och myndigheter, dvs att lära av varandra, samt en *tydligare styrning*, dvs att regeringen tar ställning i fundamentala mål- och prioriteringsfrågor och tydligt redovisar detta för relevanta myndigheter. Kontinuerligt, ömsesidigt lärande samt en tydlig styrning och samordning ansågs alltså nödvändigt, inte minst med tanke på att stora förändringar ska ske på mycket kort tid inom givna ekonomiska ramar. Det är inte självklart att regering och departement på ett tillfredsställande sätt hinner lära för att styra – en risk som påtalas på följande sätt av europakompetensgruppen:

Några departementsföreträdare framhöll att EES/EG-arbetet inom regeringskansliet för en stor grupp handläggare kommer att innebära att de inte bara behöver behärska det område som de är formellt ansvariga för utan också måste vara aktivt orienterade om utvecklingen och överväganden inom EG och dess medlemsländer samt kunna agera gentemot dessa. Detta, påpekar de intervjuade, är till viss del en ny arbetsuppgift, som läggs till de tidigare. Det kan medföra att den information och de arbetsuppgifter som handläggarna inom regeringskansliet skall tillgodogöra sig och utföra ökar så kraftigt att de anstränger sig alltmer för att hinna med, eller att de ger upp och nöjer sig med att mer yligt behärska sitt ansvarsområde. Regeringen bör därför noga studera vilka påfrestningar som integrationsarbetet får på regeringskansliet. (Ds 1992:96 s 62)

Om "hjulen snurrar" alltför fort kan osäkerheten om vem som egentligen styr vem bli betydande. Risken finns att statsförvaltningens organisationer tenderar att bli styrda av andra aktörer än regeringen eller att de bli alltmer självgående. Det skulle betyda att bilden av statsförvaltningen som regeringens instrument inte längre är fruktbar.

### Statsförvaltningen som arena

I EG-debatten framhålls ofta att integrationen medför en arenaförskjutning för svenskt politiskt beslutsfattande. Ett stort antal nya svenska lagar har vuxit fram genom kontakter och förhandlingar på EG:s normbildningsarenor. Sverige som politisk beslutsarena tenderar att försvagas, samtidigt som den svenska statens roll som europeisk politisk aktör förstärks. Strävan att kodifiera en svensk hållning i olika frågor inför EG-förhandlingar innebär att utrymmet minskar för olika svenska särintressen att försöka påverka politikens innehåll. För att driva på integrationsprocessen tillämpas något av "minsta motståndets lag". Det innebär dels att gällande regler i princip stadsfästs som den svenska linjen inför förhandlingar och dels att vissa svenska positioner i viss mån har anpassats till gällande regler i EG redan innan förhandlingar kommit igång. Antalet gångbara policyalternativ på den nationella arenan begränsas och påverkas alltså av att det politiska spelet i allt högre grad sker på eller i ljuset av olika EG-arenor. (Jacobsson 1993)

Denna grundläggande politiska arenaförskjutning från nationell till EG-resp. EG/EFTA-nivå innebär att statliga förvaltningar blir mindre viktiga som normbildningsarenor. Istället för en arena för olika svenska särintressen, där förvaltningen fungerar som medlare, tenderar många statliga myndigheter att bli viktiga aktörer för att vara med och definiera en svensk hållning och driva denna på nya förhandlingsarenor på europainivå. Den traditionella bilden av statliga organisationer som nationella, korporativistiska arenor för konfliktlösning mellan starka svenska intresseorganisationer förlorar i betydelse. Bengt Jacobsson beskriver förändringstendensen inom arbetsmiljöområdet:

Tidigare hade arbetsgrupperna inom arbetarskyddsstyrelsen definierats som arenor för konflikter mellan parterna på arbetsmarknaden. Nu fanns det grupper som förberedde det svenska internationella agerandet, och där inriktningen var att 'hitta' en svensk linje. Som visades ovan definierades också de flesta konflikter i

standardiseringsgrupperna som konflikter mellan nationer (det svenska sättet att tänka visavi det tyska; medelhavsländernas perspektiv visavi det nordiska etc); inte som konflikter mellan fackliga intressen och företagsintressen. (Jacobsson 1992 s 73)

Ett stort antal kommittéer och arbetsgrupper i EG/EFTA-samarbetet är det tidiga 90-talets viktigaste arenor för svensk regelutformning. I dessa sammanhang agerar statliga myndigheter som aktörer, vilka tillvaratar det nationella intresset. Svenska myndigheter, företag och intresseorganisationer bildar allianser och driver en svensk linje i förhandlingar gentemot andra nationella ståndpunkter. För att sätta en svensk prägel på nya regler fordras att man försöker påverka den europeiska normbildningen. För EFTA-ländernas offentliga verksamhet kan europeiskt kommittéarbete bli mycket omfattande även fortsättningsvis, eftersom EES-avtalet betraktas som en kontinuerlig process. Experter från bl a ländernas myndigheter och Kommissionens direktorat möts fortlöpande för att diskutera aktuella frågor inom sitt gemensamma område. Det kan både gälla tolkning och precisering av gällande regler, liksom definiering och prioritering av nya problem och utmaningar. Denna internationalisering av normbildningen ställer krav på kompetensutveckling och omprioriteringar eftersom resurserna är starkt begränsade. Inom t ex arbetsmiljöområdet använde Arbetarskyddsstyrelsen ända upp till 20 procent av sina resurser under 1992 för deltagande i standardiseringsarbetet inom EES. Det innebar bl a att man deltog i mer än 200 tekniska kommittéer och arbetsgrupper (Jacobsson 1993).

Bengt Bucht på Kemikalieinspektionen (KEMI) berättar att myndighetens verksamhet i stor utsträckning berörs av EG-integrationen. Alla våra regler har i princip förändrats, framhåller han och fortsätter:

Vi får en ytterligare internationell spelplan. Vi har tidigare samarbetat mer informellt med EG. När samarbetet nu blir mer formaliserat underlättas vårt arbete, vilket ger oss följande möjligheter: 1. Större påverkansmöjlighet. 2. Vi får tillgång till deras data och information.

Konsumentverkets bedömning av internationaliseringens konsekvenser för sin verksamhet är ganska typisk för EES-berörda myndigheter:

Viktiga konsumentpolitiska frågor kommer att avgöras på Europa-nivå. Det är – som nämnts – angeläget att sända skickliga och språkkunniga medarbetare till sådana kommittéer så att vi får möjlighet till inflytande. Reskostnaderna kommer att öka kraftigt. Språkutbildningen måste fortsätta och breddas. Mycket tid måste avsättas för förberedelser för att kunna föra ut våra synpunkter. Arbetstid åtgår för utlandsvistelse, vilket påverkar arbetssituationen för projekt som avser annat än Europafrågor. (Konsumentverket 1991-04-30: *Internationaliseringen i framtiden* s 17)

EFTA-ländernas deltagande i arbetsgrupper och kommittéer är av strategisk betydelse eftersom det kan ge inflytande över EG:s beslutsfattande, trots att dessa länder inte är EG-medlemmar. Offentliga förvaltningar kan således komma att agera som något av politiska ombud för sina regeringar. Myndigheternas precisering av sina uppdrag, deras sakspecifika kunskapsnivå och inte minst tjänstemännens argumentations- och förhandlingskompetens kan ha ett

självständigt inflytande på normbildningen. Europeiska normbildningsarenor kräver med andra ord statliga organisationer som är kompetenta och resursstarka aktörer.

Europas nya normbildningsarenor finns i ett mycket stort antal på olika aggregeringsnivåer. Beslutsprocesserna innefattar allt ifrån Ministerrådets övergripande beslut till mycket specifik normbildning gällande särskilda regler angående t ex en viss typ av produkt. Strategiska och taktiska element finns med på samtliga nivåer, trots att integrationsarbetet genomsyras av konsensus-sökande och expertkunskap. En partiideologisk rationalitet hör inte hemma i denna förhandlingspolitiska miljö, ej heller en instrumentell rationalitet eftersom det är fråga om förhandlingar mellan många olika aktörer. Den rationalitetsform som det snarare handlar om kan beskrivas som konsensus-sökande rationalitet. Det är fråga om argument som vädjar till förnuftet – som inte är idébaserade och övertalande till sin karaktär, utan snarare övertygande på sakspecifika grunder. Detta innebär sannolikt att idé- och intressebaserade organisationer som politiska partier och fackföreningar kommer i bakvatten, medan den politiska miljön är mer lämpad för expert- och kunskapsorganisationer, såsom många statliga myndigheter, företag, forskningsinstitutioner och konsultfirmor. När det gäller arbetsmiljöområdet har t ex fackliga organisationer varit frånvarande i standardiseringsarbetet. Arbetsformen kräver en hög sakspecifik kompetens, ett väl definierat intresse i sak, en genomtänkt förhandlingsstrategi samt, som krydda på anrättningen, ett visst inslag av taktiska finesser (Jacobsson 1992 och 1993). Fackliga organisationer har varken erfarenhet av standardiseringsarbete eller särskilt goda förutsättningar att utveckla kompetens, mål och strategier för denna arbetsform.

Det är ett strategiskt problem i sig att välja vilka kommittéer som man bör delta i. Det är knappast möjligt för någon aktör att vara med i samtliga inom sitt policyområde. Det finns också, enligt europakompetensgruppens rapport, en betydande osäkerhet hos såväl myndigheter som departement om vilka kommittéer och arbetsgrupper som det är nödvändigt för svenska representanter att delta i (Ds 1992:96).

De transnationella normbildningsarenorna utgör en fundamental utmaning för svenska myndigheter. Vi har redan varit inne på behovet av kompetensutveckling och hårdare prioriteringar. Detta innebär dock inte att myndigheternas organisationsstrukturer förändras på något omfattande sätt. Den kraftfulla ökningen av transnationella kontakter – framför allt i EES-berörda myndigheter – är spridd över många sakenheter. Det konkreta integrationsarbetet finns i princip i linjeorganisationen. Statliga förvaltningars internationella sekretariat och motsvarande fungerar som staber för verksledningen och har i regel dels en intern samordnande funktion och dels en utåtriktad, mer allmän kontakt- och informationsroll. Det förefaller vara så att ju starkare som myndigheter berörs av EG-integrationen desto fler tjänstemän allt längre ned i organisationen får representera myndigheten och Sverige i olika transnationella sammanhang. (EG/EFTA/Norden etc). Kemikalieinspektionen har utvecklat ett särskilt *medföljarprogram*. En "junior" får följa med en seniortjänsteman för att "känna på" den transnationella miljön. Bengt Bucht (på KEMI) motiverar pro-

grammet med uttrycket "learning by doing". Han framhåller att det finns många aspekter av det internationella arbetet som inte kan läsas in, utan som måste upplevas på plats. Rikspolisstyrelsen – som ännu inte har berörts i särskilt stor utsträckning – har internrekryterat 15 *EG-korrespondenter* i en ålder mellan 28 och 48 år, vars uppgifter är att bli *EG*-experter inom vissa specialområden: narkotika, immigration, utbildning etc. De får en treveckors inledande utbildning innehållande bl a förhandlingsteknik.

Denna ansvarsförskjutning nedåt i organisationen innebär naturligtvis en stor utmaning för ledarskapet inom statsförvaltningen och indirekt för den politiska styrningen. Verksledningarna måste försöka kontrollera, samordna och styra sina verksamheter vars omvärldsberoenden blir allt mer omfattande och komplexa. I grunden bygger denna utmaning på att svenska myndigheter har fått en försvagad roll som nationella arenor för regelutformning, samtidigt som de har mötts av allt större krav – inte minst från regeringen – på att agera som relativt självständiga aktörer på många nya transnationella normbildningsarenor.

### Statsförvaltningen som aktör

Vi har av föregående avsnitt sett att statsförvaltningens karaktär av instrument resp. arena tycks ha försvagats i samband med *EG*-integrationen, samtidigt som rollen som aktör förefaller ha förstärkts. Aktörsrollen är dock inte entydig. Statsförvaltningens förutsättningar att agera som aktör har förstärkts i vissa avseenden men tenderar att få problem i andra. Förutsättningarna att kunna agera som aktör har utvecklats successivt under flera decennier genom verksamheternas professionalisering (Stolpe & Ståhlberg 1992). På senare år har den tilltagande internationaliseringen och den snabba *EG*-integrationen medfört nya utmaningar, vilka kräver ett mer självständigt agerande från många myndigheter (t ex språk och förhandlingskompetens). Men samtidigt som rollen som relativt självständig aktör har blivit alltmer synlig och uppenbar – inte minst i relation till regering och departement – innebär *EG*-integrationen att denna roll möter nya utmaningar. I föregående avsnitt framkom att *EG*-integrationen medför något av ett managementproblem för många verksamheter genom de transnationella kontakternas ökade betydelse. Vi ska nu titta närmare på ett antal myndigheters *EG*-strategier i syfte att försöka vinna insikt om vad som utmärker myndigheternas roll som aktör i samband med *EG*-integrationen.

Det första man kan konstatera är att det tycks finnas en stor variation i den svenska statsförvaltningen när det gäller graden av handlingsutrymme och hur detta används, dvs om och hur möjligheten att agera som aktör utnyttjas. Av 18 undersökta myndigheter uppgav nio att de hade någon form av *EG*-strategi, sju redovisade att de inte hade någon utvecklad strategi, medan två myndighetsföreträdare var tveksamma till hur det egentligen förhöll sig på denna punkt. I tre av de sju myndigheter som inte ansåg sig ha någon *EG*-strategi förekom ändå diskussioner på detta tema inom myndigheten.

De förekommande EG-strategierna skilde sig åt med avseende på såväl omfattning som karaktär.

När det gäller omfattningen fanns som sagt en tveksamhet hos några myndigheter att överhuvudtaget uttrycka sig i strategitermer, medan andra hade utarbetat mycket omfattande strategidokument. Konsument- och Läkemedelsverket är bra exempel här. Läkemedelsverket utvecklar sin strategi i en 50-sidig framtidsanalys. Konsumentverket utvecklar i en 26-sidig bilaga till sin fördjupade anslagsframställning en strategi i två faser som sträcker sig över flera år.

Strategiernas karaktär varierade också i betydande grad. I sex fall av nio handlar det om att försöka *realisera egna formulerade mål* och att *påverka normbildningen* inom sitt område. Realiserandet av egna mål gäller i regel marknadsstrategier, vilket berörs längre fram. Med att påverka normbildningen avses bidra till skapandet av nya och/eller förstärkta regler i olika frågor av mer eller mindre påtaglig värdefördelningskaraktär. I de tre återstående fallen är det enbart fråga om *genomförandestrategier*, dvs hur man som EES-resp. EG-integrerad myndighet preciserar gällande lagar och försöker tillämpa regler på "bästa" sätt. Här handlar det framför allt om kompetensutveckling och skapande av nya kontakter. Denna typ av förberedelser är dock tämligen generellt förekommande, oavsett om de formuleras i strategitermer eller ej. Det uppfattas genomgående som viktigt att bygga upp EG-relaterad kompetens inom sin egen verksamhet. Ett grundläggande skäl är att EG-kompetensen ses som ett långsiktigt och strategiskt viktigt behov, som inga externa aktörer kan tillhandahålla "portionsvist". Denna generellt förekommande inställning till behovet av kompetensutveckling illustreras bra av vad generaldirektör Ulf Larsson på Generaltullstyrelsen skriver:

Av Arne Rundlöfs promemoria framgår att det behövs ett fördjupat analysarbete på åtskilliga punkter. I vissa fall kan man räkna med att det kommer att ske utanför tullverket. Likväl är det nödvändigt att vi bygger upp en kompetens inom vår myndighet om EG-konsekvenser, även i frågor där man kan anta att ett externt utredande kommer att ske. (*Tullen och EG – En studie*. Generaltullstyrelsen 1991 s 3)

Den interna kunskapsförsörjningen är särskilt viktig i en turbulent omgivning som kan medföra stora omställningar för myndigheters verksamhet. Detta gäller inte minst för tullverket vars verksamhet i flera fall kan komma att bedrivas i konkurrens eller samverkan med eller eventuellt helt övertas av andra myndigheter. Det handlar dels om uppbörd av moms och punktskatter som eventuellt övertas av Riksskatteverket och det gäller dels att polisen kan komma att ta över narkotikabekämpning etc, eftersom gränskontrollerna ska försvinna. Vid sidan av kompetensutveckling ingår i tullverkets EG-strategi att hitta alternativ till dagens verksamhet (kompensatoriska åtgärder).

EG-strategierna som syftar till att påverka normbildningen varierar beroende på i vilken utsträckning myndigheterna berörs av EG-integrationen. För Konsumentverket har det bl a handlat om att försöka bidra till att höja nivån på produktkraven i standardiseringsarbetet. För Konkurrensverket gäller i princip

att sträva efter en sak, att värna och öka konkurrensen. Naturvårdsverkets syfte beskrivs på följande sätt:

Vi skall arbeta för en miljöanpassad samhällsutveckling i Sverige och omvärlden för att säkerställa för oss och kommande generationer en god miljö och biologisk mångfald. (Internationella sekretariatet. "Verksamhetsplan 1 juli 1992 – 30 juni 1994" s 3)

Den stora utmaningen för Naturvårdsverket är, enligt Kirsten Mårtensson, att föra upp miljöfrågorna på EG:s agenda. Mårtensson – men också Kemikalieinspektionens EG-ansvarige – bedömer att det finns begränsade möjligheter att på kort sikt påverka normbildningen, men att förutsättningarna att nå resultat framöver torde bli desto bättre.

Varför utvecklar vissa myndigheter EG-strategier, medan andra inte gör det? En rimlig förklaring är naturligtvis att *behovet av strategier* varierar, dvs att endast myndigheter som starkt berörs av EG-integrationen utvecklar strategier. I tabell 1 görs en analys av denna frågeställning. Resultaten ska tolkas försiktigt eftersom antalet fall är begränsat. Entydigheten i resultaten antyder dock att det ligger något i vår förmodan om ett samband mellan graden av faktisk integration och utvecklandet av EG-strategier. Myndigheter som har utvecklat en EG-strategi berörs i åtta fall av nio i ganska eller mycket stor utsträckning av EG-integrationen. Däremot tycks det inte vara så att alla myndigheter som i stor utsträckning berörs av integrationen nödvändigtvis utvecklar särskilda EG-strategier. Existerande målsättningar och strategier fungerar i vissa fall redan väl i internationella sammanhang. EG-integrationen är för många myndigheter bara en av flera internationella kontakter. Flera myndigheter har mycket omfattande internationella kontaktnät, varför EG-integrationen inte behöver innebära något kvalitativt nytt. Detta förhållande gäller i hög grad för Kemikalieinspektionen. Den är en internationellt orienterad myndighet som i mycket stor utsträckning berörs av EG-integrationen, men som inte har utvecklat en särskild EG-strategi.

Tabell 1. Antal centrala statliga förvaltningar som har en EG-strategi eller ej samt berörs av EG-integrationen i stor utsträckning resp. i begränsad utsträckning eller inte alls.

Berörs myndigheten av EG-integrationen?	Förekomst av EG-strategi?	
	Ja	Nej
Berörs i ganska eller mycket stor utsträckning	8	4
Berörs i begränsad utsträckning eller inte alls	1	5

En annan tänkbar förklaring till frånvaro av EG-strategi är att det handlar om eftersläpning, dvs myndigheten måste under en viss tidsperiod konkret erfara EG-integrationens konsekvenser innan någon mer relevant strategi kan utvecklas. Strategier skulle med andra ord växa fram ur handling. Rikspolissty-

relsen utgör sannolikt ett bra exempel här. Krister Ekberg – vid Rikspolisstyrelsen – framhåller att polisen måste delta aktivt i integrationsarbetet eftersom olika organ och konventioner skapas inom EG. Vi måste studera detta, betonar han, för att veta om vi berörs och i så fall hur. Detta är särskilt angeläget eftersom vi inte är medlemmar och får veta allt automatiskt, menar Ekberg. Vi tvingas ägna oss åt ”underrättelseverksamhet”, att odla kontakter nere i Europa, hävdar han. Däremot har inte Rikspolisstyrelsen utvecklat en EG-strategi, men fortsätter han:

den dagen vi eventuellt går in i EG då ska vi vara förberedda. Då ska regeringen bara behöva trycka på knappen.

Bland de myndigheter som i strategitermer formulerar hur de vill realisera egna formulerade mål är det i flera fall fråga om tydliga marknadsstrategier. Detta är ett uttryck för att många svenska statsförvaltningar med uppdragskaraktär kommer att verka på den inre marknaden och därmed utsättas för konkurrens. Den generella inriktningen för svensk statsförvaltning med treåriga budgetperioder, målstyrning och resultatorientering innebär också att förvaltningarna får större utrymme att agera affärsmässigt, vilket är av strategisk betydelse för konkurrensutsatta verksamheter. Företaget och marknaden som metaforer tycks alltså få ökad relevans.

Statens provningsanstalt har t ex en marknadsinriktad strategi, som går ut på att tillhandahålla provning/certifiering för att svenska företag ska nå ut på den inre marknaden. Det gäller med andra ord att ha god renommé i Europa. Internationaliseringen av verksamheten medför att konkurrensen ökar. Svenska företag kan anlita motsvarande myndigheter i andra länder, likaså kan Statens provningsanstalt utföra tjänster åt utländska företag inom ramen för EES. Den EG-ansvariga på myndigheten ser positivt på framtiden:

Vi har god konkurrenskraft: Vi är snabba och flexibla, har bra kvalitet och pris. Vi har ett försprång.

”Statliga verk kan bli nya världsföretag”, framhöll de två industriledarna Rune Andersson och Göran Lövgren på DN-debatt (DN-debatt 1991-06-26). De åsyftade främst stordriftsproducenter som Televerket, Vattenfall och Sydkraft, men även tjänsteproducerande förvaltningar har en expansionsmöjlighet på den inre marknaden, även om potentialen kanske är mindre. Ibland är det bara vissa delar av en förvaltning som är ”marknadsstörd”, så är det exempelvis för Konsumentverkets laboratorium:

Den nya europeiska organisationen EOTC, som har uppgifter i samband med provning och certifiering, får främst betydelse för KOV:s laboratorium. Under tiden fram till det EES-avtalet träder i kraft måste laboratoriet ackrediteras för viktiga produktområden för att inte förlora konkurrensförmåga i framtiden. De laboratorier som inte är ackrediterade i Europa riskerar att bli utan uppdrag. Resurser för metodutveckling måste avsättas. Laboratoriet måste vara konkurrenskraftigt genom kvalitet och kunskap. (Konsumentverket 1991 s 5)

Läkemedelsverket är ett annat exempel på en verksamhet som är under stor omställning i riktning mot ökad affärs- och marknadsmässighet. I verkets framtidsanalys görs följande bedömning och strategiövervägande:

Inför en svensk integrering i EG-systemet – det nu rådande såväl som Future System – krävs att LVs utredningar/kontrollinsatser är av hög kvalitet och helst 'marknadsledande' för att framgångsrikt kunna konkurrera om uppdrag ... (Läkemedelsverket 1992 s 6)

Istället för en tydlig myndighetsroll i Sverige gäller det att bli en konkurrenskraftig, dynamisk aktör på EG:s inre marknad, framhåller Anders Broström på Läkemedelsverket och sammanfattar verkets målsättning: "Vi ska bli en av de tre bästa i Europa!". Han påpekar att regeringen är mycket positiv och har gett verket tre års mandat för att realisera detta mål. Broström upplever vidare att regeringen driver på mycket hårt för att statsförvaltningen ska agera mer affärsmässigt. Det handlar om avgiftsfinansiering, resultatänkande etc. Samtidigt anser han att regeringen inte är konsekvent i detta arbete. Han berättar att Läkemedelsverket tjänade ca 5 miljoner kronor på några veckor i samband med valuta- och räntekrisen under 1992. Men dessa pengar fick vi inte behålla, vilket borde ha varit självklart, framhåller Broström. Läkemedelsverket är i hög grad affärsmässigt. Det är till 100 procent avgiftsfinansierat och ägnar sig åt "cash-management", som Broström uttrycker det. Han framhåller att "vi skulle vilja bli friare, inte helt fria förstås, men friare". Det upplevs särskilt behövt när det gäller lönesättning, eftersom Läkemedelsverkets duktigaste anställda "köps upp" av de stora läkemedelsbolagen, enligt Anders Broström.

Även om företags- och marknadsmetaforerna kastar ljus över dagens förändringstendenser riskerar de att fokusera ekonomiaspekterna alltför snävt. Det är inte självklart att myndigheter som konkurrensutsätts kommer att agera som affärsmässiga privata företag i alla lägen, även om strategitänkandets ordval kan ge ett sådant intryck. Vilka de faktiska konsekvenserna blir beror naturligtvis på en mängd olika faktorer, av vilka graden av konkurrens bara är en faktor bland flera andra viktiga. Utmaningen för många myndigheter handlar – sedan länge – om att i den löpande verksamheten försöka balansera flera olika intressen till en väl fungerande helhet. Normbildningens transnationalisering gör att denna utmaning växer och kompliceras, vilket innebär att begrepp som marknadsaktör, ren affärsmässighet etc blir ganska ytliga och oklara. Vi kan exemplifiera med Läkemedelsverket.

Läkemedelsverket försöker kontinuerligt att balansera intressen hos flera olika aktörer och grupper, exempelvis riksdag och regering, medborgarna/patienterna, läkemedelsindustrin och inte minst egenintresset av att utveckla sin verksamhet. Det senare blir inte minst viktigt när konkurrensen ökar och det inte kan uteslutas att ett antal europeiska myndigheter måste minska sina verksamheter och kanske t o m helt avvecklas. Läkemedelsverket kan sägas agera både i en myndighetsroll och företagsroll. Myndighetsrollen handlar i huvudsak om att på regeringens uppdrag – till medborgarnas fromma – kontrollera läkemedlens kvalitet och effekter. Det är här fråga om en vertikal relation, men inte hierarkiskt-byråkratiskt i webersk mening eftersom Läkemedelsverket har en relativt stor autonomi och relationen är ömsesidig snarare än enkelriktad. Företagsrollen handlar om att i konkurrens med andra myndigheter på ett effektivt sätt försöka tillhandahålla olika typer av tjänster åt läkemedelsindustrin. Dessa "horisontella" kontakter har karaktär av nätverks- och konkurrens-

relationer. Den stora utmaningen för Läkemedelsverket är att försöka balansera myndighets- och företagsrollen, trots den påtagliga spänningen mellan dem.

Det ökade inslaget av konkurrens medför inte entydig marknadsstyrning, utan ökar istället komplexiteten i värdefördelningen genom att flera olika fördelningsmekanismer verkar samtidigt. Dessa kan benämnas konkurrens, auktoritativ styrning (hierarki) samt fördelning i horisontella samarbetsrelationer (nätverk och förhandlingsrelationer) (Thompson m fl 1991). Ju komplexare värdefördelningen blir desto större blir kravet på statliga förvaltningar att agera som relativt självständiga aktörer. Regeringen eller någon annan aktör kan inte lösa beslutsekvationen åt myndigheterna.

Utmaningen och strategitänkandet har påtagliga likheter med fördelningsmekanismer och organisationsstrategier som under senaste decenniet har vuxit fram i det privata näringslivet. Begrepp som vertikal integration, franchising och företag i nätverk etc är uttryck för denna förändringstendens. Den faktiska institutionaliseringen i såväl det privata näringslivet som inom den offentliga sfären utvecklas *inte* i en riktning som överensstämmer med den neoklassiska skolans statiska marknadsperspektiv, även om debatten om det offentliga förändringsarbetet ofta ger ett sådant intryck. Dagens förändringstendenser kan bättre förstås utifrån ett mer öppet, dynamiskt konkurrensperspektiv i kombination med andra typer av fördelningsmekanismer (Thompson m fl 1991).

När man mer ingående analyserar olika myndigheters marknadsstrategier framgår att det finns en framträdande "gemensam nämnare", nämligen kunskap. Kunskap och kompetensutveckling bedöms genomgående vara den strategiskt viktigaste resursen, både för att klara konkurrensen och framtidens nya utmaningar. Behovet av kompetensutveckling gäller inte exklusivt för konkurrensutsatta myndigheter, utan uppfattas generellt vara av mycket stor betydelse för statsförvaltningens utveckling. För att förstå statsförvaltningens karaktär på 90-talet förefaller alltså kunskaps- och professionaliseringstrenden vara mer central än företags- och marknadstänkandet.

Många myndigheter utvecklas i riktning mot vad jag vill kalla *kunskapsorganisationer*. I denna modell är problemlösning det avgörande kriteriet för en väl fungerande verksamhet. Problemen är genomgående sakspecifikt definierade och kan till sin karaktär vara såväl ekonomiska, juridiska som mer tekniskt specifika. Strävan att lösa dem kan beskrivas som konsensusökande rationalitet. Detta har inget att göra med instrumentell rationalitet eller konfliktundvikande, utan gäller just *strävandet* att försöka komma överens om en lösning som uppfattas rimlig av inblandade aktörer, dvs att försöka lösa beslutsekvationen. Relationen till omgivningen kännetecknas av problemlösningsskontakter som i princip är "gränslösa", såväl geografiskt som institutionellt. Normkällan är tillämplig vetenskap, vilket kan gälla forskningsresultat om alltifrån trafikskador och produktsäkerhet till mer generellt tillämpliga resultat från forskning i t ex ekonomi och juridik. Forskarvärlden tenderar att bli allt viktigare för offentlig verksamhet, som resursbas, samarbetspartner och inte minst som legitimitetskälla (Fischer 1990, Haas 1992). "In modern societies", hävdar Barry Barnes och David Edge, "science is near to being the source of cog-

nitive authority: anyone who would be widely believed and trusted as an interpreter of nature needs a license from the scientific community" (Barnes & Edge 1982). Förebild är den kontinuerligt lärande kunskapsorganisationen i vilken yrkesrollen är expertkonsulten. Denne har idealt sett kompetens att matcha modern tillämpad forskning med konkreta problem inom sitt sakområde. För detta fordras dels en sakspecifik och kommunikativ kompetens och dels en kreativ förmåga som vi inte finner i den traditionella byråkratens arbetsuppgifter, utan som snarast påminner om entreprenörens eller forskarens upptäckande och skapande förmåga. Kunskapsorganisationens experter kan fungera som spindlar i nätet ("linking-pin" position, Jönsson 1987 och 1991) genom att ha löpande kontakt med problemområdets intressenter, såsom målgrupper/kunder, departementet, motsvarande myndigheter i andra länder, EG-kommissionens direktorat, relevanta internationella organisationer etc samt med aktörer som är specialiserade på att producera eller distribuera för området relevant kunskap, såsom forskargrupper, konsulter etc. Medborgarrollen kan när det gäller förvaltningen som kunskapsorganisation allmänt sett bara bli en: lekmannens.

Kemikalieinspektionen utgör ett bra exempel på en utpräglad kunskapsorganisation. KEMI har kontinuerlig kontakt med toxikologisk forskning både i Sverige och utomlands. Expertgrupper med bl a forskare fungerar som rådgivande fora och är mycket värdefulla samarbetspartners, enligt Bengt Bucht på KEMI. Han hävdar vidare att den vetenskapliga nivån är lägre hos myndigheterna i Europa, vilket ökar KEMI:s möjligheter till inflytande. Bucht uppfattar att många myndigheter i Europa inte sällan utgår från tyckandé snarare än från vetenskapligt grundade fakta.

Läkemedelsverket ser det som en viktig strategisk fördel att WHO:s Collaborating Centre for International Drug Monitoring är lokaliserat till Uppsala, precis som Läkemedelsverket självt. Idag deltar de flesta västeuropeiska länder i detta WHO-system för rapportering av läkemedelsbiverkningar. För Läkemedelsverket är kompetensutveckling A och O för att verket ska kunna agera framgångsrikt i sin alltmer komplexa omgivning:

Det av Sverige finansierade WHO-centret, Sveriges internationellt erkänt höga kompetens och välutvecklade system på biverkningsområdet samt övriga goda förutsättningar inom läkemedelsepidemiologin gör att Sverige har ett stort attraktionsvärde som samarbetspartner på detta område. En fortsatt utbyggnad av LVs läkemedelsepidemiologiska sektor enligt verkets anslagsframställning 1992/93 och som återspeglas i direktiven till CULT-utredningen (Centrum för Läkemedelsepidemiologi och Utveckling av Läkemedelsterapier) bedöms som fortsatt angelägen både från ett nationellt hälsoperspektiv och i ett EG-strategiskt perspektiv. (Läkemedelsverket 1992 s 16)

Den strategi som den typiska kunskapsorganisationen anammar i sin transnationella miljö är att försöka utveckla och anpassa sin sakspecifika och kommunikativa kompetens efter omgivningens önskemål och krav. Beslutsekvationerna är komplexa och varierar över tid, varför det är svårt att utveckla standardiserade lösningar. Denna typ av beslutssituation förekommer både för input- och outputfunktionen, dvs dels när det gäller förvaltningens bidrag till

politikskapandet, t ex i form av att upptäcka och definiera nya problem och utmaningar och dels i samband med genomförandet av politiska beslut. Denna dubbla roll gör att statsförvaltningen har förutsättning att spela något av en huvudroll i svensk politik på 90-talet. Det ideala för den enskilda organisationens utveckling och inflytande är att kunna tillföra problemområdet nya aspekter, problem och lösningar. Därmed har organisationen en chans att påverka sin omgivning och erhålla viss framförhållning i sitt kontinuerliga lärande för förändring.

Förvaltningen som kunskapsorganisation innebär inte administrering utifrån värderingsfri sakkunskap. Det handlar i regel om att försöka balansera olika intressen, vilket bl a framgick av det tidigare exemplet från Läkemedelsverket. Man kan t o m hävda att den politiska pluralism som följer av EG-integrationen ger ökat utrymme för förvaltningar att agera politiskt utan att avvika från den konsensussökande rationaliteten. Gällande regler och pågående normbildning inom EG-sfären kan t ex inspirera och legitimera svenska myndigheter att driva samma typ av ståndpunkter i ett svenskt kontext. Konkurrensverket är ett bra exempel här. På Kommunaktuells debattsida framhåller Per-Arne Sundbom, byråchef vid Konkurrensverket, att den nya EG-anpassade upphandlingslagen, som träder i kraft i och med EES-avtalet, inte är tillräcklig för att åstadkomma konkurrens i den kommunala sektorn. (Kommunaktuellt nr 12, 1993-04-01 s 9) Ett problem anges vara att upphandlingsreglerna inte omfattar kommunens köp från egen förvaltning. Om därför en kommun efter anbudstävlan om en viss kommunal verksamhet väljer den egna förvaltningen och detta inte är affärsmässigt motiverat, har konkurrerande anbudsgivare inte laglig möjlighet att få en ändring, framhåller Sundbom. Detta kan innebära, hävdar han vidare, att privata företag missgynnas och att kommuninvånarna drabbas via skattsedeln. Konkurrensverket har, enligt Sundbom, fått ett stort antal klagomål från privata entreprenörer. När problemet är så omfattande, fortsätter han:

... krävs nu att regeringen initierar ett konkurrensfrämjande åtgärdsprogram för den kommunala sektorn. Konkurrensverkets förordade komplettering och skärpning av upphandlingsreglerna bör vara ett viktigt inslag. (Kommunaktuellt nr 12, 1993-04-01 s 9)

Konkurrensens främsta företrädare är Konkurrensverket. Dess uppdrag baseras på en normativ ståndpunkt – konkurrens är bra! – som byggs under med sakspecifik argumentation och fakta. Det finns naturligtvis en motsatt normativ position och andra sakspecifika argument, exempelvis kan hävdas att skalfördelar pressar styckkostnader, vilket frigör resurser för andra uppgifter. Det kan t ex vara fråga om FoU eller marknadsföringssatsningar, liksom prissänkningar. Medborgare kan med andra ord vinna antingen i egenskap av producent eller konsument. Men eftersom vi inte har något statligt Stordriftsverk, som matchar det aktiva och utåtriktade Konkurrensverket, blir den typen av argument mindre synliga i debatten.

Ett ökat inslag av forskare och experter i förvaltningen utgör ingen garanti för en mer rationell och värdeneutral verksamhet, även om vi ibland förleds att tro detta, som Peter M. Haas framhåller:

Many expected that scientists, because of their common faith in the scientific method, would make policymaking more rational. Yet even in cases involving what is regarded as a technical issue, policymaking decisions generally involve the weighing of a number of complex and nontechnical issues centering around who is to get what in society and at what cost. Despite the veneer of objectivity and value neutrality achieved by pointing to the input of scientists, policy choices remain highly political in their allocative consequences. Especially in cases in which scientific evidence is ambiguous and the experts themselves are split into contending factions, issues have tended to be resolved less on their technical merits than on their political ones. That scientists working within the bureaucracy have a common faith in the scientific method does not guarantee their solidarity, nor does it make them immune to pressures from the institutions in which they work or from political temptation. (Haas 1992 s 11)

### **Ett dynamiskt perspektiv på kunskapsorganisationen**

Det förda resonemanget om statsförvaltningens karaktär ska i detta avsnitt analyseras mer historiskt-dynamiskt med hjälp av tre renodlade förvaltnings typer; här kallade byråkratin, föreningen resp. kunskapsorganisationen. Byråkratins relation till regeringen kännetecknas av att regeringen med hjälp av lagar styr byråkratin på ett enkelriktat och entydigt sätt. Det finns med andra ord inget handlingsutrymme för förvaltningens tjänstemän. Detta innebär att förvaltningens relation till samhället också kännetecknas av en enkelriktad, entydig lagstyrning. Det finns således ingen möjlighet för aktörer i samhället att påverka förvaltningens beslutsfattande. Byråkratin har karaktär av instrument för regeringen. Den dominerande rationalitetsformen kan sammanfattas med begreppet instrumentell rationalitet.

Förvaltningen som förening har en relation till regeringen som kännetecknas av att regeringen styr förvaltningen enkelriktat men endast med övergripande mål. Detta innebär att det finns handlingsutrymme som förvaltningens tjänstemän måste fylla för att målen ska kunna realiseras. Handlingsutrymmet medför att aktörer i samhället har möjlighet att påverka förvaltningens normgivning, vilket innebär att förvaltningen får karaktär av arena för olika intressen. Rationalitetsformen är inte entydig. Den utmärks av kombinationen av en instrumentell rationalitet och en konsensusökande kommunikativ rationalitet.

Förvaltningen som kunskapsorganisation skiljer sig från de två övriga typerna genom sin större grad av självständighet. Relationen till regeringen kännetecknas av övergripande, ömsesidig förankring. Normbildningen sker inte enkelriktat från regering och departement till förvaltning o s v, utan genom ömsesidigt samspel. Förvaltningens relation till det omgivande samhället har karaktär av ömsesidigt utbyte. Förvaltningen som kunskapsorganisation fungerar i högre grad som aktör än som arena, eftersom normbildningen i ökande utsträckning sker i olika transnationella nätverk och fora. För kunskapsorgani-

sationen blir därmed utvecklandet av en konsensusökande, kommunikativ rationalitet av strategisk betydelse för verksamhetens effektivitet och målpuff-fyllelse.

Tabell 2. Tre renodlade förvaltningstyper.

	Byråkratin	Föreningen	Kunskaps- organisationen
Vad kännetecknar regeringens relation till förvaltningen?	Enkelriktad lagstyrning	Enkelriktad målstyrning	Ömsesidig förankring
Vad kännetecknar förvaltningens relation till samhället?	Enkelriktad lagstyrning	Normbildningsarena	Ömsesidigt utbyte
Förvaltningen har främst karaktär av:	Instrument	Arena	Aktör

Utifrån dessa tre förvaltningstyper kan man tolka statsförvaltningens mer långsiktiga historiska utveckling som en förskjutning från byråkratisk form till mer av förvaltning som förening. Byråkratins styrproblem ökade i takt med det moderna 1900-talssamhällets framväxt. Allt fler problem och utmaningar skulle hanteras och komplexiteten ökade. Den successiva professionaliseringen av offentlig verksamhet utgjorde ett svar på denna utveckling. Byråkratins instrumentella rationalitet ställdes på allt svårare prov och det blev så småningom nödvändigt att börja tillämpa mer övergripande styrformer, såsom målstyrning och ramlagar. Tjänstemännens professionalism utgjorde nu både drivkraft och förutsättning för dessa nya styrformer. Den grundläggande drivkraften bakom statsförvaltningens förändring under 1900-talet kan alltså beskrivas som ett trendmässigt växande kunskapsinnehåll för ett ökande antal förvaltningsfrågor. Man kan sammanfatta det som kunskapssamhällets specialiseringstendens. (Bendinger 1986, Fischer 1990, Haas 1992)

*Tesen i denna uppsats – den provisoriska helhetsbilden – är att kunskapssamhällets specialiseringstendens medför en förskjutning i statsförvaltningen från förvaltningen som förening till förvaltningen som kunskapsorganisation. Denna förändring har inte initierats av EG-integrationen. Den är uttryck för en mer allmän förändringsprocess i västvärlden och som har fått en allmer transnationell karaktär (Haas 1992, Luke & Caiden 1989, Willetts 1990). Statsförvaltningens utveckling mot kunskapsorganisationer accentueras dock och drivs på av EG-integrationen, vilket i grunden hänger ihop med att integrationen är så omfattande att den politiska miljön snabbt förändras i en pluralistisk, konsensusökande riktning (Andersen & Eliassen 1993, Gidlund 1993).*

Mot bakgrund av denna grundläggande förändringstendens kan man ifrågasätta om EG-integrationens konsekvenser för statsförvaltningen kan förstås med hjälp av traditionella begrepp som lagstyrning och byråkratimakt.

*Lagstyrning* ger intryck av en renässans för en instrumentell rationalitet i regeringens styrning av förvaltning och samhälle. När vårt politiska system förändras i icke-auktoritativ riktning kan en allmän förstärkning av rättens ställning i Sverige knappast innebära en återkomst för en mer klassisk byråkratisk organisationsmodell, för vilken en generellt tillämpad lagstyrning skulle gälla. Vi ska med andra ord inte förvänta oss att juristerna intar *den* dominerande rollen i statsförvaltningen, utan snarare en viktigare, mer framskjutna roll än tidigare och i konkurrens resp. samverkan med andra professionella grupper. Statsförvaltningens framväxande kunskapsorganisationer är i behov av ett stort antal professionella tjänstemän, med olika typer av utbildningar och erfarenheter. Jurister, ekonomer och administratörer har länge varit självklara professionella grupper, som sannolikt kommer att i ökande utsträckning kompletteras med erfarenhet och kompetens som har att göra med strategiskt tänkande och förhandlingar, dvs kompetenser som utvecklar en konsensusöskande, kommunikativ rationalitet.

*Byråkratimakt* som begrepp antyder att den enskilda förvaltningens och tjänstemannens makt ökar på bekostnad av de folkvaldas, som om det var fråga om en relativt enkel och entydig maktförskjutning från A till B. Det torde snarare vara så att den genomsnittliga tjänstemannens makt och inflytande minskar, dels eftersom sakområdena blir allt snävare till följd av kunskapsområdets tilltagande specialisering och dels beroende på normbildningens ökade komplexitet som följer i EG-integrationens spår. Den något paradoxala slutsatsen blir således att både politikernas och tjänstemännens makt och inflytande minskar; för enskilda tjänstemän genom att inflytandet koncentreras till allt "smalare" frågor, (specialiseringsproblemet); för enskilda politiker genom att inflytande avser allt mer övergripande aspekter av olika politiska frågor (ytlighetsproblemet).

Konsekvenserna för vårt politiska system sammanfattas väl av begreppet politisk anonymisering, med innebörden att allt fler värdefördelningsbeslut påverkas av fler och fler tjänstemän och lobbyister från ett växande antal länder. (Mazey & Richardson 1993, Andersen & Eliassen 1993) Det skulle därmed snarare vara fråga om tilltagande specialisering och komplexitet än en generellt ökande byråkratimakt. Vem som har makt i praktiken torde bli allt svårare att avgöra. Skillnaden mellan formell och faktisk makt kan förväntas öka. Detta innebär att distinktionen mellan politik och förvaltning förlorar än mer i relevans. Samtidigt som den politiska anonymiseringen är ett demokratiskt problem medför en framväxande transnationell professionalism att utbudet av tänkbara lösningar ökar. Nya och effektivare lösningar kan bli följden – inte bara för globala problem – utan även för mer nationellt begränsade frågor. Det finns med andra ord både positiva och negativa sidor av transnationaliseringen. Liknande amerikanska erfarenheter vittnar om att EG-integrationen inte har skapat, utan snarare driver på en redan pågående förändringsprocess:

One clear implication is that any distinction that may still exist between politics and management in the conduct of public business is fast disappearing. Elected and appointed officials have to master the identical challenge of managing global interdependence. To do this, elected officials must comprehend the new realities

of the much-enlarged managerial world, while appointed officials must think in broader political, economic, social, and cultural terms. Together, they may realize that while effective action may have become more difficult, the internationalization of public business and the enlargement of personal networks have made their jobs easier. No longer do they have to be so original. They can now borrow more from better practice elsewhere, with greater certainty that such practice will probably work better locally, too. Improving the performance of public organizations depends on understanding the new interconnected environment of public administration and mastering the new interdependence. (Luke & Caiden 1989 s 92)

Distinktionen mellan politik och förvaltning utgör ingen god beskrivning av vårt politiska system idag. Vi kan istället skönja en annan, kunskapsrelaterad och mer relevant, distinktion mellan två typer av aktörsgrupperingar, vilka jag kallar *operativa* resp. *sanktionande* aktörer. Med operativa aktörer avses regering, departement och statsförvaltning. Till sanktionande aktörer räknas riksdagen och dess ledamöter och i sista hand de i val deltagande medborgarna. Mellan operativa och sanktionande aktörer tenderar en strukturellt bestämd spänning växa fram i och med förändringen av vårt politiska system i pluralistisk riktning. Den för alla liberala demokratier ständigt närvarande balansgången mellan beslutseffektivitet och demokratisk förankring blir svårare att hantera i och med EG-integrationen. Operativa aktörer från olika länder driver på EG-integrationen, samtidigt som den demokratiska förankringen hos sanktionande aktörer tenderar att dra ut på tiden. Detta beror i huvudsak på att en demokratisk förankring kan påbörjas på allvar först efter det att en förhandling avslutats, när ett färdigt konsensusförslag föreligger. Den nationella demokratiska förankringsprocessen kan i princip få två olika utfall: antingen medför den grönt ljus för liggande förslag eller så leder den till stora problem! Den demokratiska processen kan med andra ord krångla till, försena och fördyra det politiska beslutsfattandet högst avsevärt. Grundproblemet är alltså att besluts- och förankringsprocessen tenderar att separeras och bli mycket olikartade i den transnationella politiska miljön. (Stenelo 1990 och 1991) I den *nationella* politiska miljön – oavsett beslutsnivå – har dessa processer kunnat fortlöpa parallellt. Dessutom "tjuvstartar" ofta en demokratisk förankringsprocess i den nationella politiken, genom förekomsten av opinionsbildning och öppen politisk debatt innan den konkreta beslutsprocessen har kommit igång. Detta är svårt när det gäller internationell förhandlingspolitik, eftersom opinionsbildning och debatt kan locka fram och blottlägga nationella politiska motsättningar som försvagar landets förhandlingsposition. En tidig förankringsprocess kan också innebära att förhandlingsdirektivet blir "alltför låst", så att förhandlingsansvariga känner sig bakbundna och därmed får svårt att bidra till en "bra" kompromiss.

Tendensen till separation av förhandlings- och förankringsprocesser i den internationaliserade demokratin gör att operativa aktörer får många nya erfarenheter i förhandlingarnas läroprocesser. Det finns därmed en risk för att ledande aktörers attityder och prioriteringar förändras utan att motsvarande förskjutning sker bland enskilda riksdagsmän och medborgare. Ju större avståndet blir mellan den politiska förhandlings- och förankringsprocessen desto större är

riskan för att en åsiktsklyfta växer fram. Detta i kombination med många operativa aktörers starka och tilltagande professionalisering gör att det finns en påtaglig risk för elitisering av 90-talets politik. (Stenelo 1990 och 1991)

Bland de operativa aktörerna spelar statsförvaltningen något av en huvudroll i samband med EG-integration, dels genom att vara en nyckelaktör i det transnationella politikskapandet och dels genom att vara huvudansvarig för politikens precisering och genomförande. Statsförvaltningen spelar således både på politikens input- och outputarena. I förhållande till det formella politiska beslutsfattandet är det fråga om helt olika funktioner, men i båda fallen krävs kreativitet och en hög sakspecifik kompetensnivå. Den sakspecifika kompetensen utgör en nödvändig men ej tillräcklig grund. Kreativiteten som efterfrågas kännetecknas av förmåga till omprövning och nytänkande i en komplex förhandlingsmiljö. Det ställer krav dels på uppfinningsrikedom och dels på en konsensusökande, kommunikativ rationalitet. Detta är inte bara nödvändigt för agerandet i transnationella nätverk, utan också för den interna samordningsproblematiken eftersom ett ökande antal tjänstemän blir involverade i olika externa nätverk. Statsförvaltningens situation förefaller paradoxal. Samtidigt som EG-integrationen medför att *utrymmet* att agera som aktör ökar, särskilt i relation till regering och departement, innebär den även att myndigheternas *förutsättningar* att agera som en sammanhållen aktör försämras.

På motsvarande sätt kan hela den svenska statens situation förstås. Samtidigt som nationalstatens självständighet som politisk arena försvagas medför integrationens förhandlingspolitik att den nationella linjen i olika frågor måste definieras tydligare och mer konsekvent än tidigare. (Jacobsson 1993) "Den svenska linjen" utvecklas och preciseras av operativa aktörer utan att direkt förankras hos medborgarna, dvs "den svenska linjen" utgör inte ett demokratiskt förhandlingsmandat. Vilka intressen som den svenska linjen i olika frågor är ett uttryck för blir allt mer oklart i takt med att svensk politik EG-integreras. En tydligare svensk hållning i olika frågor innebär alltså inte nödvändigtvis att den faktiska svenska suveräniteten förblir stark. Man kan tvärtom hävda att *operativa aktörers förmåga att formulera svenska ståndpunkter till transnationella fora är själva drivkraften i den integrationsprocess som successivt försvagar den faktiska svenska suveräniteten.*

De senaste årens EG-integration gör det angeläget att göra åtskillnad mellan formellt och faktiskt när det gäller suveränitet, makt och demokrati. Makten över normbildningen måste "återupptäckas" för att vi ska förstå vad suveränitet och demokrati innebär i 90-talets transnationella kunskapssamhälle. Frågan borde ställas på sin spets: När och hur ska forskningen och förvaltningspolitiken inriktas på att kontinuerligt lära och förstå förvaltningens faktiska handlande så att förtroendevalda får underlag att diskutera och formulera kriterier för statsförvaltningens prioriteringar i normbildningsfrågor?

**Noter:**

1. Denna uppsats har vuxit fram inom ramen för Novemus på Högskolan i Örebro. Jag är tacksam för värdefulla kommentarer och synpunkter från mina kollegor i samband med seminariebehandling av tidigare versioner. Dessutom har en tidigare version presenterats vid Nordiska statsvetenskapliga kongressen i Oslo 19-21 augusti, arbetsgrupp två om europeisering av nordisk politik under ledning av Kjell Eliassen och Svein Andersen. Jag är tacksam för flera värdefulla synpunkter och kommentarer från framför allt Kjell Eliassen och Olof Ruin.

2. Dessa resultat kommer från en egen pilotstudie som är gjord inom ramen för Novemus, under perioden 1992-08-01 – 1993-04-01. Studien var explorativ till sin karaktär och genomfördes i form av telefonintervjuer med "EG-ansvariga" i framför allt statliga förvaltningar samt genom insamlande av olika typer av mål- och planeringsdokument.

Följande myndigheter och organisationer ingick i intervjuundersökningen:

Datainspektionen, Leif Lindgren  
 Generaltullstyrelsen, Torgny Johansson  
 Jordbruksverket, Harald Svensson  
 Kemikalieinspektionen, Bengt Bucht  
 Konkurrensverket, Björn Lidén  
 Koncessionsnämnden för miljöskydd, Thomas Askelöv  
 Konsumentverket, Nils Ringstedt  
 Läke medelsverket, Anders Broström  
 Naturvårdsverket, Kirsten Mårtensson  
 Närings- och teknikutvecklingsverket, Sölve Santesson  
 Riksförsäkringsverket, Bjarne Almström  
 Rikspolisstyrelsen, Krister Ekberg  
 Riksrevisionsverket, Bror Verbell  
 Riksskatteverket, Rune Yregård  
 Sjöfartsverket, Sven Setterstedt  
 Socialstyrelsen, Birgitta Smidt, Peter Lamming  
 Statens livsmedelsverk, Gunilla Henrysdotter  
 Statens provningsanstalt, Jan-Olof Johansson  
 Svenska kommunförbundet, Johan Carlström

**Referenser:**

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. and Rockman, B. A., 1981, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. London: Harvard University Press.
- Andersen, S. S. og Eliassen, K. A. (eds), 1993, *Making Policy in Europe*. London: Sage.
- Barnes, B. and Edge, D., 1982, General Introduction. I Barnes, B. and Edge, D., eds. *Science in Context*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Bendinger, J., 1986, *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*. Cambridge, Mass: Harvard University.
- Blichner, L. og Sangholt, L., 1993, Internasjonalisering av offentlig forvaltning. I Lægred, P. og Olsen, J. P. (red), 1993, *Organisering av offentlig sektor*, s 171-197. Oslo: Tano.
- Brunsson, N. och Hägg, I. (red), 1992, *Marknadens makt*, Bjärnum: SNS Förlag.
- Egeberg, M., Olsen, J. P. og Sætren, H., 1978, Organisasjonsamfunnet og den segmenterte stat. I Olsen, J. P. (red), *Politisk Organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eliassen, K. A., 1992, Offentlig sektor i EOS og EU. I Andersen, S. S. og Eliassen, K. A., *Det Nye Europa. Den Europeiska Unionens institusjoner og politik*. s 157-163. Oslo: Tano.
- Eliassen, K. A., 1993, Europeiske utfordringer for nordisk forvaltning. Arbeidsnotat 29, Senter for europeiske studier. Oslo: BI Handelshoyskolen.
- Fischer, F., 1990, *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park: Sage.
- Gidlund, J. (red), 1993, *Den nya politiska konserten. Identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen*. Malmö: Liber-Hermods.
- Grønnegaard Christensen, J., 1991, Udenrigsministeriets reorganisering. *Dansk Udenrigspolitisk Årbog*. s 88-107. København.
- Haas, P. M., 1992, Knowledge, Power, and International Policy Coordination. *International Organization*, vol.46, nr 1. (Special issue).

- Ham, C. and Hill, M., 1986, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton: Harvester Press.
- Häggröth, S., 1991, *Offentlig sektor mot nya mål*. Falköping: Allmänna förlaget.
- Jacobsson, B., 1984, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: EFI, Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., 1992, Om regleringen av arbetsmiljön – en studie av en samhällssektor. EFI Research Paper, nr 6495.
- Jacobsson, B., 1993, Europeiseringen av statsförvaltningen. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 2.
- Jönsson, C., 1987, *International Aviation and the Politics of Regime Change*. London: Pinter Publishers.
- Jönsson, C., 1990, Den transnationella maktens metaforer: Biljard, schack, teater eller spindelnät. I Hansson, G. och Stenelo, L. G. (red), *Makt och internationalisering*. Helsingborg: Carlssons.
- Jönsson, C., 1991, Internationell och internationaliserad förvaltning. I Rothstein, B. (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Kristianstad: SNS förlag.
- Lidström, A., 1991, *Discretion. An Art of the Possible*. Departement of Political Science, University of Umeå. Research report 1991:5.
- Luke, J. S. and Caiden, G. E., 1989, Coping with Global Interdependence. I Perry, J. L. (ed.) *Handbook of Public Administration*. San Francisco and London: Jossey-Bass Publishers.
- Mazey, S. and Richardson, J. (eds.), 1993, *Lobbying in the European Community*. Nuffield European Studies, Oxford University Press.
- Pedersen, O. K., 1988, Den sønderdelte stat. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 3.
- Pehrson, L., 1991/92, EG-samarbetet och den svenska rättskälleläran. *Juridisk Tidskrift* nr 4.
- Petersson, O. och Söderlind, D., 1992, *Förvaltningspolitik*. Helsingborg: Publica.
- Rothstein, B. (red), 1991, *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Kristianstad: SNS förlag.
- Schou, T. L., 1993, Internationaliseringen og den danske centraladministration. Manuskript.
- Schwartz, B. m fl, 1982, *Methods in Futures Studies. Problems and Applications*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Stenelo, L. G., 1990, Den internationaliserade demokratin. I Hansson, G. och Stenelo, L. G. (red), *Makt och internationalisering*. Helsingborg: Carlssons.
- Stenelo, L. G., 1991, Demokratisk politik och internationalisering. I Olsen, J. P. (red), *Svensk demokrati i förändring*. Helsingborg: Carlssons.
- Stolpe, C. och Ståhlberg, K. (red.), 1992, *Professioner, politik och förvaltning*. Åbo: Åbo Akademi.
- Tengström, E., 1987, *Myten om informationssamhället – ett humanistiskt inlägg i framtidsdebatten*. Kristianstad: Raben & Sjögren.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. and Mitchell, J. (eds.), 1991, *Markets, Hierarchies and Networks – The Coordination of Social Life*. London: The Open University and Sage.
- Willetts, P., 1990, Transactions, networks and systems. I Groom, A. J. R. and Taylor, P. *Frameworks for International Cooperation*. London: Pinter Publishers.