Att lära över gränser

En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete

David Lerdell
Kerstin Sahlin-Andersson

RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU 1997:33

A: Ref KB
Occ Sol

73

Statens offentliga utredningar
1997:33
Finansdepartementet

Att lära över gränser

En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete

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 91-38-20534-7
ISSN 0375-250X

Att lära över gränser

David Lerdell och Kerstin Sahlin-Andersson

David Lerdell är doktorand i företagsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och verksam som forskare vid SCORE (Stockholm Center for Organizational Research, upprättat i samarbete mellan Stockholms universitet och Handelshögskolan).

Kerstin Sahlin-Andersson är docent i företagsekonomi, föreståndare för SCORE och ledamot av 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 månadsskiftet mars/april. Avsikten härmed är att ge tillfälle till debatt som kan tjäna till ledning för kommissionens arbete.

I denna rapport görs en studie av PUMA, som är OECD:s förvaltningspolitiska samarbetskommitté. Författarna ansvarar själva för innehållet i rapporten.

Stockholm i februari 1997

Sten Wickbom

Innehållsförteckning

En internationell förvaltningspolitisk trend **5**

Internationella trender: likriktning och variation 8
Lika och olika förutsättningar *8*
Lika och olika regler *8*
Lika och olika värderingsmallar *9*
Lika och olika föreställningar *10*
Olika typer av mellanstatliga organ 13

PUMA - ett mellanstatligt organ **19**

PUMA:s bildande 20
PUMA:s målsättning och organisation 22
PUMA:s aktiviteter 24
PUMA:s åtgärdsprogram *26*
Arbetsformer 36
Ett kommittémöte 39

PUMA och den förvaltningspolitiska diskussionen **47**

New Public Management - skola eller ej? 47
Gränsen mellan förvaltningspolitik och politik 49
PUMA som förvaltningspolitisk idéspridare 51

PUMA på den globala scenen **55**

PUMA och övriga OECD 56
PUMA och andra globala organisationer 57
PUMA och andra europeiska organisationer 58
PUMA:s ställning på den globala scenen 59

PUMA och nationerna **61**

Beroendeförhållanden mellan PUMA och nationerna 61
Nationella särdrag 62
PUMA:s bemötande av nationerna 62

PUMA och Sverige **65**

PUMA i Sverige 65
Sverige i PUMA 68
Sverige om PUMA 71

Några förvaltningspolitiska lärdomar **75**

Vilka förvaltningspolitiska budskap förmedlar PUMA? 77
Staten ses som en organisation *77*

Avpolitisering ... 79
Reformer i fokus ... 80
PUMA bidrar till att utforma och uppmärksamma förvaltningspolitik som policyområde ... 80
Förvaltningspolitikens utveckling: en lösning på PUMA:s dilemman 81
Hur kan Sverige använda PUMA? ... 84
Ett "skyltfönster" för att visa upp svensk förvaltningspolitik ... 84
En läromästare ... 86
En arena för kontaktskapande och bevakning ... 86
En arena för reflektion ... 88
Hur skall det svenska förvaltningspolitiska ansvaret organiseras? ... 91
Förvaltningspolitik är en aspekt av förvaltningen, inte nödvändigtvis ett avgränsat ansvarsområde ... 91

Referenser ... **95**

Appendix A: PUMA:s publikationer ... **99**

Governance and Public Management ... 99
General Trends and Developments ... 99
Surveys of Public Management ... 99
Strategic Management and Policy-Making ... 99
Ethics in the Public Service ... 99
Information Technology and Information Policy Issues ... 99
Performance and Management of Resources ... 100
Performance Management ... 100
Budgeting and Financial Management ... 100
Market-Type Mechanisms ... 100
Human Resources Management ... 101
Regulatory Management and Reform ... 101

En internationell förvaltningspolitisk trend

Förvaltningspolitiska frågor har diskuterats flitigt i 90-talets Sverige. En rad artiklar, böcker, sammanträden och rapporter har behandlat förvaltningspolitik. Olika organisatoriska lösningar för att samla den förvaltningspolitiska diskussionen och det förvaltningspolitiska ansvaret har lanserats och prövats. Tillsättandet av en förvaltningspolitisk kommission var ett led i denna strävan efter att få grepp om och utveckla den svenska förvaltningspolitiken. Förvaltningspolitik är en samlingsbeteckning för frågor kring förvaltningens organisation och arbetssätt (Peterson och Söderlind 1993). Det är politik som riktas inåt mot den egna förvaltningen, som behandlar frågor om organisation, styrning och reglering, med syftet att staten skall bli bättre på att genomföra sin politik, följa upp sin politik och förändra sin politik.

Den förvaltningspolitiska diskussionen och det förvaltningspolitiska reformarbetet är ingalunda unikt för Sverige. Likartade problemställningar, lösningar och reformer har uppmärksammats och drivits i en rad länder. Något som bland annat tydliggjorts i OECD:s sammanställning "Governance in Transition" (1995). Nedskärningar av den offentliga byråkratin, betoning av effektivitet och revision, decentralisering och avveckling samt marknadisering av den offentliga sektorn är viktiga komponenter i den reformtrend som svept över stora delar av västvärlden, men också spritts till exempelvis Kina och Hong Kong (Cheung 1996).

Frågor om hur politik ska genomföras, följas upp och förändras har länge diskuterats. Den svenska förvaltningspolitiken av idag har naturligtvis en lång, och i delar för Sverige specifik, historia. Förvaltningspolitiken i Sverige har följaktligen till stora delar sin bakgrund i den svenska förvaltningens uppbyggnad. Ett mer systematiskt grepp togs i Sverige i början av 1980-talet, då man bland annat bildade ett slags förvaltningspolitiskt departement, nämligen Civildepartementet. Skall vi begripa utvecklingen av den svenska förvaltningspolitiken - dess villkor, utformning och ändamålsenlighet - räcker det emellertid inte med att endast titta på vad som händer - eller har hänt - i Sverige. Den svenska förvaltningspolitiken utformas och utvecklas i ett internationellt sammanhang och i ett internationellt samspel. Den utformas och utvecklas i en anpassning efter

europeiska och internationella regelverk. Förvaltningspolitiska ideal, policies, erfarenheter och kunskaper utvecklas och utbytes också i ett internationellt samarbete. Otvetydigt påverkar den internationella förvaltningspolitiska utvecklingen och diskussionen vad vi gör och tycker i Sverige.

En internationell arena för förvaltningspolitiska diskussioner är OECD:s Public management committee (PUMA). PUMA samlar in och publicerar sammanställningar av OECD-ländernas förvaltningsstruktur och förvaltningsreformer. Vidare fungerar PUMA som en arena där seniora personer från medlemsländernas statsförvaltningar samlas för att diskutera och utveckla förvaltningspolicies. PUMA förmedlar och bidrar till att sprida en rad förvaltningspolitiska tekniker och policies. Den mellanstatliga organisationen kan också fungera som en arena för reflektion och kritisk granskning av sådana tekniker och policies. Vid den internationella arenan kan erfarenheter och ideal utbytas och utvecklas. Där kan ländernas representanter hämta problembilder, preferenser och kategoriseringar. Skall erfarenheter och lärdomar från andra länder mer systematiskt kunna utnyttjas för att i Sverige föra en informerad diskussion om förvaltningen och berika svensk förvaltningspolitik krävs att vi bättre förstår hur den internationella förvaltningspolitiska diskussionen är organiserad, vad den innefattar och hur den når den svenska förvaltningen. Vi skall i den här uppsatsen beskriva och analysera PUMA:s verksamhet samt den svenska förvaltningens kontakter med PUMA. Analysen tas som utgångspunkt för en diskussion om hur den svenska förvaltningspolitiken kan utvecklas i samspel med den internationella förvaltningspolitiska diskussionen och hur svenska politiker och tjänstemän kan använda det internationella förvaltningspolitiska samarbetet.

PUMA, inte minst dess namn, pekar på kommittén som en viktig arena för utformning och spridning av "public management-idéer". Termen "public management" används ofta oöversatt på svenska då man vill peka på förekomsten av en ideologisk eller speciell inriktning av förvaltningspolitiken. Andra gånger översätts den engelska beteckningen "public management" till svenskans förvaltningspolitik. Frågan om termens översättning är inte ointressant. Den pekar på vad ett svenskt engagemang i PUMA kan leda till och hur det kan användas eller utnyttjas. Många har beskrivit PUMA som missionär eller arena för en särskild förvaltningspolitisk skola eller ideologi, den inriktning som på engelska också kallats för "new

public management" (t.ex. Pollitt 1993, Aucion 1990, Cheung 1996). Ett omfattande svenskt engagemang i PUMA skulle då vara ett uttryck för och även en förstärkning av denna ideologis genomslag i den svenska förvaltningen. Andra har snarare beskrivit PUMA som en neutral arena för förvaltningspolitiska diskussioner. Ett engagemang på denna arena kan då förstås som ett sätt för Sverige att få tillträde till och att delta i en internationell diskussion där många ideologier, intressen och erfarenheter möts. Beroende på hur PUMA ses och fungerar kan olika slutsatser dras om hur Sveriges deltagande skall organiseras.

Rapporten är upplagd på följande sätt. Efter en genomgång av de drivkrafter som kan tänkas likrikta länders förvaltningspolitik, redogörs för vilken funktion mellanstatliga organisationer kan ha i utvecklingen mot ökad likriktning eller variation mellan länders förvaltningar. Så följer en genomgång av PUMA:s historiska bakgrund, organisation, aktiviteter och publikationer. Vi för mot bakgrund av denna genomgång en diskussion om PUMA:s plats i den globala förvaltningspolitiska diskussionen. Vi analyserar i vilken riktning PUMA:s arbete tycks påverka den svenska och andra länders förvaltningspolitik och ställer detta i relation till hur PUMA:s arbete, inriktning och betydelse utvecklats. En viktig fråga i sammanhanget är hur svenska ståndpunkter, erfarenheter och aktiviteter kan påverka PUMA:s arbete och den internationella förvaltningspolitiska diskussionen. Beroende på hur den internationella förvaltningspolitiska diskussionen förs, vad den inriktas på och hur svenska politiker och tjänstemän förhåller sig till denna diskussion kan vi förvänta oss att svensk förvaltningspolitik ges olika innebörd och utformning. Definition av vad förvaltningspolitik är får konsekvenser för hur den kan och bör organiseras i den svenska förvaltningen. Med analysen av PUMA som utgångspunkt återkommer vi till dessa frågor om förvaltningspolitikens innehåll, inriktning och organisation i rapportens avslutande kapitel.

Rapporten är baserad på en genomgång av PUMA:s arbete och publikationer samt på intervjuer med tjänstemän inom den svenska förvaltningen med erfarenhet av PUMA:s verksamhet och med tjänstemän verksamma inom OECD. Därutöver har deltagande observation av ett kommittémöte i Paris genomförts. Den bakomliggande ambitionen har varit att fånga det dagliga - för att inte säga vardagliga - arbetet i PUMA, med ambitionen att bättre förstå vilken roll en internationell organisation som PUMA spelar i formandet av den internationella förvaltningspolitiska diskussionen.

Internationella trender: likriktning och variation

Kanske är det likheten mellan länder, åtminstone vad avser hur förvaltningens organisering och styrning diskuteras, som är mest påtaglig i internationella möten och sammanställningar. En hel del forskning har under de senaste åren påvisat hur organisationer, såväl företag som den offentliga sektorns olika delar, utvecklats till att bli alltmer lika. Åtminstone är de lika på ytan, i sitt sätt att prata, presentera sig och definiera sig (Meyer och Rowan 1977). Närmare studier av reformer, problem och utfall visar emellertid på en stor variation mellan olika länders problem, reformprogram och organisationsformer (se till exempel Olsen och Peters 1996, Hood 1995).

Lika och olika förutsättningar

Hur kan då likheten och variationen förklaras? En förklaring till varför organisationer utvecklar likartade reformprogram och likartade former för organisation och styrning, som ofta hörs i den allmänna debatten, är att de ställts inför likartade problem. Så menade exempelvis Peterson och Söderlind (1993) att de senaste årens ökade intresse för förvaltningspolitisk inom OECD-länderna till stor del kunde förklaras av att dessa länder ställts inför likartade problem: växtproblem, byråkratiproblem, kapacitetsproblem och legitimitetsproblem.

Lika och olika regler

En annan förklaring till likhet, som påminner om den ovan, är att länders förvaltningar regleras av likartade eller samma regler. Så förklaras exempelvis en ökad likhet mellan europeiska länders förvaltningar av utvecklingen av gemensamma europeiska regler. Det är alldeles påtagligt att en stor del av länders likriktning kan förklaras av att ett gemensamt regelverk utvecklats, men det är också tydligt att vi även finner likheter inom områden som inte faller under samma formella regelverk. På det förvaltningspolitiska området kan likheten mellan länder endast i begränsad utsträckning förklaras av likartade regler. Detta som en följd av områdets karaktär. Förvaltningspolitik rör förvaltningens organisation och arbetssätt, aspekter av det offentliga åtagandet som till stor del inte är konstitutionellt reglerat (Peterson och Söderlind 1993).

Ett huvudargument bakom många avregleringar under 80-talet var att tvingande regler tycktes framtvinga en likriktning och att mer variation skulle uppnås om de tvingande reglerna togs bort. I avregleringens kölvatten har det visat sig att tvingande regler inte tyckts vara den enda eller den viktigaste orsaken till likhet. När exempelvis svenska kommuner genom en avreglering under 80-talet fick rätt att själva bestämma hur deras nämnder skulle organiseras, kom många kommuner att välja likartade sätt att organisera (Fernler 1996).

Lika och olika värderingsmallar

Organisationer utvecklar likartade former då de bedöms enligt likartade värderingsmallar (DiMaggio och Powell 1991, Meyer och Rowan 1977). Så har vi kunnat se, inom den svenska förvaltningen, att framväxten av likartade system för utvärdering och redovisning också lett till att verk utvecklat likartade former och presentationer (Rombach och Sahlin-Andersson 1995). När kommunernas redovisning likriktades formades deras förvaltning också mer likartat (Olson och Sahlin-Andersson 1997). Motsvarande gäller över landgränser och över samhällssektorer. När gemensamma värderingsmallar utvecklas för att bedöma flera länders effektivitet tenderar detta att likrikta åtminstone ländernas presentationer av sig själva. Många länder har presenterat sitt reformarbete av den offentliga sektorn i liknande termer, men vid närmare studium har stora variationer mellan länder konstaterats (Cheung 1996). När gemensamma utvärderingsmodeller utformas för kvalitet i offentlig och privat sektor tenderar detta att likrikta kvalitetsmodeller och kvalitetsarbete, åtminstone på ett formellt plan.

Ett ofta framfört motiv för framtagande av gemensamma utvärderingsmallar påminner om de ovan anförda förklaringarna till likhet, nämligen att de organisationer som utvärderas i grunden har att hantera likartade problem. Om flera länder ställs inför likartade problem kan, har man menat, bättre eller till och med bästa sätt att hantera eller lösa dessa problem urskiljas. Är å andra sidan organisationers eller länders förutsättningar i grunden mer olika än lika framstår det inte som lika relevant att söka efter någon "best practice". Cheungs (1996) konklusion efter att ha konstaterat att det tycks finnas klara skillnader mellan länder var att det inte finns en "best practice" för reformering av offentliga sektorn. De problem och förutsättningar som gäller för förvaltningspolitiken liksom reformernas innehåll och sättet på vilka reformerna motiveras, initieras och genomförs skiljer sig åt. Hood (1995) fann heller inget samband

mellan å ena sidan ekonomisk kris eller uppgiftsbelastning och å andra sidan reformverksamhet.

Lika och olika föreställningar

Det internationella samarbete som inte innefattar regleringar eller uttryckliga värderingar sker ofta på tjänstemannaplanet och har beskrivits som vardagligt internationellt samarbete. Där utfärdas inga regler, och många gånger inte heller uttryckliga värderingar. Det är ett samarbete där erfarenheter och information sprids och byts. Ändå kan detta samarbete, och de jämförelser som där görs, vara nog så likriktande (Mörth 1996). Gemensamma uppfattningar, idéer och ideal - lika föreställningar - utvecklas i ett sådant samarbete.

Flera som påpekat likheter och variationer mellan förvaltningsreformer i olika länder har konstaterat att likheter och olikheter inte följer några självklara eller i ländernas strukturer och situationer enkelt återfunna mönster av likhet och olikhet. Tydliga skillnader kunde konstateras också mellan länder som uppvisar stora likheter såväl i problem och förutsättningar som i tidigare administrativ utveckling, och stora likheter har kunnat konstateras mellan sådana länder som inte uppvisar särskilt stora likheter i vare sig problem eller inställning (Cheung 1996, Hood 1995, Olsen och Peters 1996). Olsen och Peters konstaterade också att "there was no general wave of public sector reform". De kunde i en jämförande studie mellan 8 länder konstatera en stor variation. Reformer infördes vid olika tidpunkter i olika länder. Några länder följde efter andra på så sätt att det framgick att de sökt imitera varandra. Men länderna utvecklades också olika och en del länder drev inte något särskilt aktivt förvaltningspolitiskt reformarbete. Det kan i sammanhanget vara intressant att notera att Hoods studie (1995), där han sammanfattat några drag i utvecklingen av "public management" och där han även påvisat en avsevärd variation inom det område som brukar benämnas "public management", baserades på av PUMA insamlat och publicerat material.

Särskilt i tider av osäkerhet imiterar organisationer varandra (DiMaggio och Powell 1991, Sevón 1996). Så tycks det också vara med nationer. Tjänstemän och politiker reser till andra för att hitta inspiration och lära och för att mer direkt finna lösningar och tekniker att ta med sig hem. När personer i den svenska förvaltningen är osäkra på vad som kan och bör göras för att förbättra förvaltning-

ens organisation och styrning vänder de sig till andra för att hämta inspiration, lärdomar och kanske säkerhet. Så har åtskilliga svenska politiker, tjänstemän och utredare åkt till Nya Zeeland - det land som i det internationella samtalet kommit att bli omtalat som det mest reformintensiva av alla under 80-talet - ett land som inte bara har omstöpts i grunden utan som också sagts ha blivit det enligt en konsistent teori och modell. Att sedan resultaten av imitation ofta avviker från förebilden visar betydelsen av den process genom vilken imitationen sker, och det sammanhang i vilket imitationen görs. Ofta förändras lösningarna då de imiteras, till exempel till följd av att endast delar av lösningar imiteras eller att olika lösningar kombineras, eller att de görs om under resans gång (Westney 1987, Sevón 1996, Sahlin-Andersson 1996).

Intressant i sammanhanget är att ifrågasätta huruvida ökat samarbete självklart leder till ökad likriktning. Möjligen kan också ett ökat samarbete leda fram till att en variation av begrepp och kategorier utvecklas, något som i linje med resonemanget ovan också skulle kunna leda till variation. Bakom liknande termer finns många gånger, beroende på sammanhang, en avsevärd variation vad gäller exempelvis hur styrsystem, organisationer och uppföljning fungerar i praktiken. Vi bör med andra ord skilja mellan presentationer och praktik. Efter en genomgång av en rad studier som pekat på likheter och olikheter mellan länders administrativa reformer kunde Cheung (1996) konstatera att "There is not sufficient evidence to support an *international administrative convergence thesis*". "New public management" är inte en sak eller ett motiv. Möjligen innefattar det en uppsättning gemensamma termer. Den fokusering som numera finns kring effektivitetsfrågor är enligt Cheung inte heller särskilt ny. Cheung skrev:

> "So nothing is particularly new in the world of administrative philosophy; administrative thoughts, like fashion are very often products of recycling of ideas. What are new in contemporary public sector reform may not be its central themes of efficiency and managerial competence but rather the "new" political and ideological contexts in which such themes are to be re-articulated (or "re-invented") and given acceptance on the reform agenda".

En förklaring till konstaterade skillnader mellan länder vad avser reforminitiativ och reformeffekter, som förts fram av Olsen och

Peters (1996), tar sin utgångspunkt i lärande. Olika förvaltningar har olika möjligheter och svårigheter att lära av sig själva och av andra. Så kan det komma sig att vissa länder reformerar på ett sätt som i andra länder inte visats vara genomförbart eller lyckat samt att vissa länder inte genomför reformer som kan förefalla lämpliga och möjliga för dem att ta fram. Över huvud taget pekar studier av internationellt spridda reformprogram och liknande att idéer och ideal sprids lätt över världen. Organisationer, eller länder tycks med andra ord ganska lätt lära sig problem, lösningar och uppmärksamhetsfoci, medan erfarenheter inte sprids lika lätt - åtminstone inte erfarenheter av misslyckanden. Olsen och Peters analys byggde på konstaterandet att "political institutions, legacies, and traditions provide a framework for experiential learning. They influence, but they do not dictate, learning processes and outcomes". Så förklarade Olsen och Peters skillnader mellan länder vad avsåg administrativa reformer med att länderna regleras av olika legala traditioner, och att länderna uppvisar stora olikheter i relationen mellan stat och samhälle. Variationen förklarades inte av vilken politisk ideologi som dominerade. En viktig förklaring till de funna skillnaderna var hur den formella strukturerna var utformade i respektive förvaltning. Variationen följde emellertid inte några till synes självklara mönster, utan skillnaderna måste också förstås i relation till hur respektive förlopp utvecklas. Observationen pekar på att vi bör se närmare på hur länder lär av egna och andras erfarenheter. Möjligen kan länder, genom det sätt på vilket de väljer att organisera sitt deltagande i ett internationellt utbyte av idéer, ideal och erfarenheter, förbättra sitt lärande både av egna och andras förvaltningspolitik och förvaltningspolitiska erfarenheter.

Inom en rad olika områden finner vi att vissa former för styrning, organisation eller vissa principer sprids. En intressant fråga i sammanhanget är vem som sprider sådana principer. Vilken roll kan internationella organ ha i den internationella spridningen av former för styrning och organisation? Har det ökade förvaltningspolitiska intresset under 90-talet något samband med att en särskild internationell kommitté med inriktning mot förvaltningspolitiska frågor bildats?

Olika typer av mellanstatliga organ

Presentationen ovan av olika förklaringar till likriktning och variation fokuserade liksom studier av organisationers likriktning främst på de organisationer som visats bli alltmer likriktade. Meyer (1996) har pekat på vikten av att också beskriva och analysera likriktningens utbudssida, där regler, värderingsmallar och standarder samt förebilder och problembilder formuleras, medlas och sprids. Således kan man fråga sig vem som sprider, medlar och formulerar regler, normer, och kunskap på global nivå. Vem eller vad pekar ut förebilder att imitera, aspekter att uppmärksamma, orsakssamband att förvänta och problem att hantera?

Det finns ett antal organisationer på den globala scenen vars uppgift inte är att producera nationella tjänster, eller utöva nationella befogenheter utan att utveckla och förmedla regler, normer och kunskap i det internationella gemenskapen eller i delar därav. Många gånger pekas dessa organisationer ut som viktiga parter i likriktningen och i spridningen av idéer och ideal. Så skrev exempelvis Olsen och Peters (1996) "They ["new public management-ideas"] were diffused by international organizations such as the OECD, the International Monetary Fund, and the World Bank, as well as by numerous management consulting firms" (s. 13).

Vi kan utnyttja Scotts (1995) tredelning av institutionsbegreppet för att i det här sammanhanget skilja mellan tre olika typer av internationella organ; de reglerande, de normerande och de beskrivande. De mellanstatliga organ som utformar internationella regler och direktiv är exempel på den första typen av mellanstatliga organ. Utvärderande och jämförande organ är exempel på den andra typen, och arenor för erfarenhetsutbyte med utredningskapacitet är exempel på den tredje typen av organ. EU är ett exempel på ett organ som omfattar alla de tre typerna. OECD däremot utfärdar inte några tvingande regler, men värderar och jämför samt utgör en arena för erfarenhetsutbyte och informationsspridning. En lärdom från ovan refererade studier av organisationers likriktning är att inte enbart, eller ens till största delen, formella reglerande internationella organ påverkar nationell politik. Den internationella diskussionen - med dess normerande och beskrivande inslag - spelar väl så stor roll för hur man på nationell nivå tänker och agerar. Vidare framgår av genomgången ovan att det förefaller rimligt att diskutera variation och likriktning som två sidor av samma förlopp. Det är inte självklart att förekomsten av vissa kontakter eller vissa förlopp leder till

likriktning. Ibland kan samma förlopp leda till variation. Därmed också sagt att vi bör uppmärksamma de beskrivande internationella organisationernas roll i utveckling av såväl förvaltningspolitisk likriktning som variation.

OECD har inte till uppgift att utforma regler. PUMA skall samordna erfarenheter. En vanlig uppgift som tillskrivs internationella organ är att de skall samordna, och många gånger kategorisera och standardisera, erfarenheter, idéer och diskussioner. Sjöstedt (1973) fokuserade på denna betydelse då han beskrev OECD som ett informationshanteringssystem.

Harrison och Mungal (1990) beskrev OECD som en "harmonizing agent" och sökte därmed betona att visst sökte det internationella organet samordna och i viss mån integrera nationers åtgärder och nationers inriktning, men OECD fattar inte några bindande beslut, de söker inte inkräkta på den nationella suveräniteten och de har därmed inte heller något ansvar för nationernas utveckling. Harrison och Mungal angav att den harmoniserande agenten använder sig av olika tekniker för internationell harmonisering: forskning, jämförelser, riktade utfrågningar och undersökningar av enskilda länders representanter samt för det fjärde att den internationella organisationen fungerar som ett forum för utbyte och spridning av idéer, erfarenheter och ideal - genom möten mellan personer eller genom spridning av rapporter. Så kan de internationella organen också påverka nationella riktlinjer genom att sammanställa erfarenheter enligt särskilda former samt genom att genomföra jämförelser mellan olika länder.

Internationella organ som inte utfärdar regler och direktiv men som formar och förmedlar jämförelser, erfarenheter och värderingar har av John Meyer (1994) beskrivits med den till synes något märkliga termen "den andre", som han härlett ur Meads (1934) "others". John Meyer har pekat på den mängd organ som växt fram i vårt västerländska samhälle sedan andra världskriget, med uppgift att reflektera och tillhandahålla jämförelser och recept, men inte utfärda regler. John Meyer nämnde som exempel FN och världsbanken, och OECD hör också hit. I den uppsats där Meyer presenterade vad han avser med "Andra" tog han med sig läsaren i ett sökande efter en lämplig term för den sorts organisation han identifierat.

> "We need a term that describes rationalized and rationalizing social structure but does not assume actorhood in the elaborate sense now

> commonly employed in the field; implying sovereignty, internal control, autonomous or self-interested purposes, rational means-ends technologies, independent resources, and clear boundaries ... and equally hard to call it conventional agency, given modern narrow conceptions of the agent as at the service only of one or another actor. (p. 12-13)"

Meyers uppsats har titeln "Rationalized environments" och den värld av "otherhood" som han diskuterat är en värld fylld av organisationer vilka ses och ser sig främst som tillhörande en omgivning för handlande organisationer och individer - för aktörer. De här organisationerna har inte någon suveränitet, utan kan istället genom att samla in, sammanställa och värdera information - att söka och förmedla sanningen - tala om för aktörer - i Meyers exempel nationer, företag och individer – hur de skall agera för att vara rationella, effektiva och så vidare. De reflekterar och tillhandahåller identiteter, strukturer och recept.

> "They are not actors, but instruct and guide putatively self-interested actors in the widest variety of matters: how to organize the good society, how to live safely and effectively in the natural world, how to respect the human members of society, and so on and on (p. 13)".

Med begreppen "harmonizing agent" och "den andra" uppmärksammas att den internationella organisationen inte är någon neutral förmedlare av information. Ett internationellt organ förmedlar information, idéer, ideal och problemformuleringar. I denna förmedling redigeras också informationen om (Sahlin-Andersson 1996), genom att uppmärksamheten riktas mot vissa länder och vissa fenomen och bort från annat. Idéer, ideal och erfarenheter sätts in i visst sammanhang och i vissa mönster. Mörth utpekade exempelvis OECD som en viktig förmedlare av japansk teknikpolitik till industrialiserade västländer. I förmedlandet av sådan information kan också vissa orsakssamband belysas, fastställas och spridas (Mörth 1996). På så sätt kan den internationella organisationen få en viktig roll i skapandet och spridandet av internationella idéer och ideal. OECD har i ett flertal studier beskrivits vara en policyskapande samarbetsorganisation, och en integrerande organisation. Tanken bakom begreppet integrering är i detta sammanhang att från varand-

ra självständiga enheter interagerar och samordnar sig vilket kan leda till lojalitet, intresseförskjutning, att de integrerande parterna smälter samman på ett eller annat sätt. De kan till exempel utveckla gemensamma föreställningar, ideal, intressen och problemuppfattningar (Se till exempel Mörth (1996) för en genomgång av integrationsteoretiska perspektiv på policydiffusion).

I det internationella organet konstrueras idéer och ideal. Där myntas begrepp och där formuleras problem. Begrepp, ideal och problem som den nationella representanten sedan kan ta med sig hem. Nationella representanter kan på så sätt i det internationella samspelet lära sig både hur de skall uppfatta en situation, vad som är problematiskt och hur den bör lösas. Nationella ideal kan på så sätt formas i det internationella samarbetet, vilket leder till att vissa idéer kan karaktäriseras som transnationella. De formuleras inte inom ett lands gränser, utan utvecklas i den transnationella relationen och sprids sedan av exempelvis experter för att tas upp i olika länder. De internationella organen har utpekats som viktiga platser där nya idéer och ideal formuleras, utvecklas och förmedlas. Vi har ovan stiftat bekantskap med några författare som pekat ut just PUMA som en viktig aktör i formandet och spridningen av förvaltningspolitiska idéer och ideal.

De refererade studierna pekar på nationer och nationella policies, inte som begränsade av det internationella samarbetet, utan som aktivt insocialiserade i och skapade i detta samarbete. Det är också motivet till att vi för att förstå hur nationers förvaltning utvecklas inte kan nöja oss med att studera respektive land, utan också måste utveckla kunskapen om hur de internationella arenorna verkar samt hur de formar och omformar transnationella idéer. Bland annat kan vi förvänta oss att det internationella samarbetet stundtals bidrar till att forma och standardisera hela policyområden.

Det är särskilt utformningen av nya arbetsområden och formerandet av nya enheter som uppmärksammas av forskare som studerat internationella organs roll för global spridning och samordning. Kanske följer ett sådant fokus av att det ter sig betydligt svårare att spåra internationella influenser i löpande och mindre uppseendeväckande frågor. Bland andra Egeberg (1978) har pekat ut OECD som en organisation vilken har bidragit till att forma, omforma och sprida vissa idéer och ideal. Forskningspolitik är ett område där OECD:s centrala roll har utpekats. OECD-samarbetet har inte bara bidragit till att sprida vissa idéer, ideal och inriktningar av forsk-

ningspolitik mellan länder. Finnemore (1992) visade hur olika länder, som en följd av den betoning som forskningspolitiken gavs i OECD-arbetet, efter hand formade centrala forskningspolicies och centrala nationella forskningspolitiska organ. Finnemore skilde mellan efterfrågedrivna och utbudsdrivna förklaringar till utbyggda statliga förvaltningar. Med efterfrågedrivna avsåg hon att en byråkrati - en utbyggd förvaltning - byggdes som svar på inhemska nationella krav. Hon fann få indikationer på att uppbyggnad av de särskilda forskningspolitiska nationella enheter som under efterkrigstiden byggt i flertalet OECD-länder föregåtts av krav inom respektive land på att sådana enheter borde bildas. Istället, hävdade Finnemore, var det de internationella organen (OECD och UNESCO) som "lärde" länderna att det var angeläget och bra, ja i det närmaste självklart, för en modern stat att ha en central forskningspolicy och en central forskningspolitisk enhet. Nationerna hämtade alltså såväl problembilder och preferenser som lösningar utifrån snarare än inifrån den egna nationen. Det var de internationella organen som i mitten av 50-talet kom att utveckla synen på forskning som en nationell angelägenhet och en nationell resurs, istället för den åtminstone före andra världskriget förhärskande synen att det handlade om en transnationell resurs buren av forskare utan att nationella gränser hade någon avgörande betydelse. På så sätt menade Finnemore utvecklades forskningen från att i huvudsak ha varit *trans*nationell till att bli *inter*nationell.

Till grund för en sådan studie som Finnemore, i likhet med flera andra som studerat internationella organ, gjort ligger ett ifrågasättande av nationella preferenser som givna och grundade i det egna landets förutsättningar, händelser och aktiviteter. I stället visas att preferenser formas efter hand i det internationella samspelet. De internationella organen utvecklar och tillhandahåller definitioner av områden, kategoriseringar av frågor till vissa områden, definitioner och kategoriseringar som sedan används för att presentera, men också utforma nationell politik och nationella policies. Dessa definitioner och kategoriseringar används också ofta i forskningen. Så finner vi en ömsesidigt förstärkande avgränsning och definiering av särskilda policyområden. Kategoriseringar utvecklas, sprids och kommer att tas för givna rörande exempelvis vad som är forskningspolitik och inte militär verksamhet (jämför Finnemore 1992). Kategoriseringar som i sin tur kan ha nog så genomgripande effekter för hur man väljer att organisera, fördela resurser bygga ut eller skära ner i förvaltningen i respektive stat.

Tidigare studier ger intrycket att OECD har en viktig roll i den internationella samordningen, spridningen och skapandet av idéer och ideal. OECD har beskrivits som en informationshanterare (Sjöstedt 1973), en harmoniserande agent (Harrison och Mungall 1990) men också som en mer aktiv spridare (Olsen och Peters 1996) pådrivare och skapare (Finnemore 1992, Mörth 1996) av transnationella idéer. Den här karakteristiken bygger i flera fall på studier av nationerna (Sjöstedt, Finnemore och Mörth är undantag, de har studerat de mellanstatliga organen). I mindre utsträckning har man intresserat sig för hur den internationella arenan fungerar och arbetar. För att utveckla kunskapen om vilken betydelse den internationella arenan och samspelet där kan ha för nationell politik och nationella riktlinjer menar vi att det är viktigt att se närmare på vad som händer på den internationella arenan: Vem agerar, hur agerar man, hur redigeras möten, information och jämförelser? Vi skall i de följande kapitlen ge en relativt närgången beskrivning av PUMA:s bakgrund och arbetssätt för att därifrån dra några slutsatser om vilken betydelse PUMA kan ha haft och har i formuleringen av förvaltningspolitik som ett särskilt policyområde.

Samtliga ovan refererade studier av OECD och andra internationella organ har betonat internationella organs roll som samordnare och likriktare av policies, organisationsformer, jämförelser och ideal. Intrycket ges att internationella organ driver fram en likriktning, att de ökar intensiteten i takt och spridning av idéer, att de harmoniserar. Om en nations förvaltningspolitik drivs mot bakgrund av en övertygelse om att politiken bör vara ändamålsenlig sett ur såväl nationens synvinkel som ur ett internationellt perspektiv förefaller det ur nationens synvinkel önskvärt att tillse att internationella organ inte driver fram en alltför långtgående likriktning på bekostnad av nationella särdrag. Med grund i våra data skall vi i den här rapporten fråga om det är givet att den internationella samordningen leder till ökad likriktning. Våra data visar att det internationella organet också kan driva fram en variation och att nationerna kan utnyttja den internationella arenan för att reflektera över och nå kunskap om nationella likheter och särdrag.

PUMA - ett mellanstatligt organ

För att förklara PUMA:s betydelse för den internationella förvaltningspolitiska diskussionen utreder vi nedan PUMA:s historiska bakgrund, organisation och aktiviteter. Efter en genomgång av de vanligaste problemen som förvaltningen hävdas stå inför, följer en tematisk innehållsanalys av PUMA:s aktiviteter. Därefter behandlas de arbetsformer i vilka PUMA:s verksamhet bedrivs. Avsnittet avslutas med några iakttagelser från ett tvådagars kommittémöte vid OECD i Paris.

PUMA är en del av OECD. OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) härstammar ur OEEC (Organisation for European Economic Cooperation), en organisation som bildades 1948 för att administrera Marshallplanens återuppbyggande av det krigshärjade Europa. När återuppbyggnaden i det närmaste var avslutad stod Västeuropa inför, som det uppfattades, en annan typ av problem som var orsakade av det ökande ömsesidiga beroendet mellan industriländernas ekonomier. Detta var den huvudsakliga anledningen till att OECD bildades 1961. Till skillnad från OEEC bestod den nya organisationen även av medlemmar utanför Europa, och hade bredare målsättningar som reflekterade fler och förändrade intressen (Nugent 1994). OEEC och OECD var två i raden av de organisationer som bildades i Europa efter det andra världskriget, resulterande i ett bredare "institutionellt" Europa (Wallace 1990). Från de 16 medlemsstater som grundade OEEC består OECD idag av 28, inklusive de senast tillkomna Mexiko, Tjeckien och Polen. För närvarande pågår även förhandlingar med Sydkorea om ett eventuellt medlemskap.

OECD:s föga blygsamma målsättning är att åstadkomma högsta möjliga tillväxt, hålla ner arbetslösheten, samt bidra till en ökad levnadsstandard i medlemsländerna. Målsättningarna skall åstadkommas utan att den finansiella stabiliteten i världsekonomin hotas. OECD skall vidare bidra till en sund ekonomisk expansion både inom och utanför OECD-området, och frihandel i enlighet med internationella överenskommelser.

OECD har sitt sekretariat i Paris. Sekretariatet är uppbyggt av ett antal direktorat, kommittéer, arbetsgrupper m.m. Föremålet för denna studie, PUMA (Public Management Committee) är en av OECD:s kommittéer.

PUMA:s bildande

När OEEC omvandlades till OECD fanns det i Europa sex eller sju länder som fortfarande ansågs behöva särskilt stöd för moderniseringen av samhället. För de kvarvarande länderna skapades ett program för att hjälpa länder med speciella behov. Programmet fick namnet TECO (Technical Cooperation Committee), och delades upp i ett antal handlingsprogram begränsade till mer tekniska uppgifter. Via TECO bedrevs ett biståndS- och utvecklingssamarbete, dock inte från OECD i riktning utåt, utan från norr till söder inom och i närheten av OECD-området. TECO:s ursprungliga målgrupp bestod av Turkiet, Grekland, Jugoslavien, Irland samt delar av Italien och Spanien. Via OECD-budgeten skapades en fond som finansierade TECO:s program. Programmet var en av de mer dyrbara verksamheterna inom OECD, eftersom det var fråga om att ge mer substantiella bidrag till mottagarländerna. Andra OECD-verksamheter inriktades på erfarenhetsutbyte, utredningar, rapporter etc. Den tekniskt inriktade verksamheten pågick fram till mitten av 1970-talet. Handlingsprogrammet täckte allt ifrån konsten att odla potatis till hur man leder universitet eller skapar socialförsäkringssystem. Från mitten av 1970-talet och framåt kunde man observera en förändring av verksamheten. Förändringarna kan spåras till att TECO:s styrande kommitté började ifrågasätta verksamheten, i takt med att några av mottagarländerna efter hand blev medlemmar i Europeiska gemenskapen och därmed fick stöd via EG:s strukturfonder. Om ett land kunde kvalificera sig för det europeiska samarbetet, minskade dess behov av bistånd genom OECD:s försorg. De mer kostsamma delarna av TECO:s verksamhet ifrågasattes även på grund av att OECD som helhet efter hand fick mer ont om pengar.

Allt eftersom TECO:s verksamhet framskred växte kunskapen om förvaltningspolitiska frågor i allmänhet, såväl bland tjänstemännen på sekretariatet som bland vissa ledamöter i TECO:s styrande kommitté. Från att ha inriktat arbetet på tekniska frågor som jordbruksstöd, eller mer renodlade finansiella stödåtgärder, började den ackumulerade förvaltningspolitiska kunskapen i TECO uppskattas av medlemsländerna. TECO:s styrande kommitté skiftade efter hand verksamhetens fokus mot förvaltningspolitik i allmänhet, så att samtliga medlemsstater kunde dra nytta av arbetet. Tanken var att TECO:s förändrade verksamhet skulle vara av intresse för medlemsländerna avseende styrning och ledning av offentlig förvaltning.

Den förändrade verksamheten kom att sammanfattas av uttrycket "public management".

Omorienteringen av TECO möttes från början av en viss skepsis från OECD:s ledning och en del medlemsländer, inte minst från USA:s sida. USA intar en särställning i OECD, inte enbart beroende på landets storlek utan även på det faktum att USA genom Marshallhjälpen så att säga drog igång verksamheten. USA är även mycket aktiva i den dagliga verksamheten, och amerikanernas inställning får betydelse för arbetet inom OECD:s olika verksamheter. Den då rådande amerikanska administrationen visade från början föga intresse för en verksamhet inriktad på den offentliga förvaltningen. Tvärtom betonade de att OECD skulle syssla nära nog uteslutande med den privata sektorn. I den mån OECD skulle hantera den offentliga sektorn, skulle målsättningen med verksamheten vara att få den offentliga sektorn bäst kunde underlätta för det privata näringslivet. TECO bemötte ifrågasättandet av nyttan med den förvaltningsinriktade verksamheten med att påpeka att det går ju att tycka vad man vill om den offentliga sektorn, men existerar gör den i vilket fall. "Vore det inte då lika bra att undersöka hur att göra den effektivare", som en före detta representant i kommittén uttryckte det. Skepsis fanns även inom andra delar av OECD, då tjänstemän inom de mer traditionellt ekonomiskt inriktade delarna inte ansåg att verksamhet inriktad primärt på den offentliga sektorn hörde hemma i OECD. I länder - bland annat i Skandinavien - där den vanligaste uppfattningen var att den offentliga sektorn ändå har en plats i samhället, även om storleken diskuteras, ansåg man oberoende av politisk uppfattning att förvaltningen skulle bedriva sitt arbete effektivt. Tänkandet vann efter hand även burskap i länder som Frankrike, Storbritannien och Italien. Under senare delen av 1980-talet märktes ett ökat intresse från USA:s sida, vilket accentuerades i och med att demokraterna kom till makten i början av 1990-talet. Den nuvarande vicepresidenten Gore blev på ett tidigt stadium intresserad av "public management", och har så förblivit än idag inom ramen för det s.k. "Reinventing government"-programmet för att åstadkomma en effektivare och mindre kostsam offentlig sektor i USA (se till exempel Gore 1995).

Mot slutet av 1980-talet återstod bara ett fåtal mottagarländer, vilket ledde till att TECO:s verksamhet avslutades. 1990 omvandlades TECO till PUMA (Public Management Committee), och beslut togs att kvarvarande speciella program från TECO-tiden skulle vara avslutade vid slutet av 1994. 1995 fick PUMA ett nytt mandat att bedriva sin verksamhet i ytterligare 5 år.

PUMA:s målsättning och organisation

PUMA:s formella målsättning är att analysera, rapportera och utvärdera information angående utvecklingen av OECD-ländernas förvaltningar och förvaltningspolitik. PUMA skall också, för att åstadkomma bästa möjliga "public management", underlätta kontakter och utbyte av erfarenheter, särskilt bland dem som innehar ledande positioner inom förvaltningen. Dessutom skall PUMA utveckla verktyg för att uppnå målsättningarna. PUMA skall också regelbundet publicera rapporter rörande den förvaltningspolitiska utvecklingen inom OECD-länderna.

PUMA:s organisation består av en kommitté, ett sekretariat, en byrå samt därtill knutna nätverk och möten. PUMA:s arbete formas och kontrolleras av Public Management-kommmittén. I kommittén är varje medlemsland representerat med en nationell företrädare på chefsnivå med ansvar för förvaltningsfrågor. PUMA-kommittén möts två gånger om året vid OECD, då beslut tas om PUMA:s inriktning och program. Vid kommittémötena diskuteras även teman som förberetts av sekretariatet och olika arbetsgrupper. Delegaterna utbyter erfarenheter samt informerar om vad som händer inom den egna förvaltningen. EU deltar vid mötena som observatör.

Ett arbetsutskott, "le bureau" eller byrån, träffas ett par gånger om året mellan kommittémötena. Byrån består av kommitténs ordförande och vice ordförande, chefen för sekretariatet samt några av tjänstemännen som föredragande. Byrån förbereder kommittémötena och följer upp kommitténs beslut, samt ägnar sig åt strategiska frågor för PUMA som organisation.

PUMA:s sekretariat, benämnt Public Management Service, fungerar som kommitténs kansli. Mycket av arbetet utförs i samarbete med specialistgrupper bestående av höga tjänstemän med ansvar för specifika frågor rörande styrning och ledning av den offentliga förvaltningen. Sekretariatet var till en början angeläget om att skaka av sig biståndsimagen och medverkade starkt i omvandlingen från biståndsorgan till arena. Tanken var att man skulle bygga upp en ny "public management"-inriktad kompetens på tjänstemannaplanet i kansliet, vilket ledde till att en annan typ av personer rekryterades än vad fallet var inom TECO. PUMA-sekretariatets tjänstemän kan delas upp i två grupper; dels de permanent anställda, dels de som är utlånade från de olika medlemsländerna under en viss tidsperiod. Enligt en av de visstidsanställda är det de permanenta som sätter sin prägel på verksamheten, då de står för kontinuiteten och innehar

chefsposterna. I många fall har de inte arbetat ute i någon förvaltning, utan har ägnat sitt yrkesliv åt att göra karriär inom internationella organisationer som OECD.

Utöver kommittémötena organiserar PUMA andra möten med nationella representanter. Det första ministermötet i PUMA:s historia genomfördes under våren 1996. En av PUMA:s mer prestigefyllda aktiviteter är de regelbundna nätverksträffarna mellan budgetchefer. Ett annat återkommande möte ordnas för de högsta chefstjänstemännen i statsministerkansliet eller motsvarande. Det finns dylika nätverk på en rad områden, och varje grupp håller arbetsmöten, symposier, seminarier m.m. rum. Nätverken administreras av tjänstemän på kansliet, som också förbereder och följer upp verksamheten, bland annat genom att ta fram underlag och publicera rapporter. Under senare tid har krav rests från vissa medlemsländer att möten skall hållas för mindre grupper av länder med en likartad förvaltningsstruktur.

PUMA har under senare tid tagit del i ett antal tematiska horisontella aktiviteter tillsammans med flera andra kommittéer inom OECD. OECD kan därigenom dra nytta av den samlade kompetensen inom organisationen i stort. En typisk horisontell aktivitet involverar mellan fem och tio direktorat. En horisontell aktivitet rör effekterna av en åldrande befolkning i medlemsländerna. En annan omfattar en studie av arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsstudiens resultat inkorporerades i de sedvanliga OECD-utvärderingarna av ländernas ekonomiska status. Ett annat horisontellt samarbete som PUMA deltar i rör studier av de effekter regler och regleringar har för OECD-ländernas förvaltning och näringsliv, och hur reglerna skall hanteras av förvaltningarna på ett för medlemsländerna bästa möjliga sätt.

Till en del har PUMA-sekretariatets tjänstemän engagerat sig i de tvärorganisatoriska aktiviteterna. Medan PUMA-kommittén är mer tveksam till att satsa resurser på dessa mer eller mindre inomorganisatoriska aktiviteter, menar flera av sekretariatets tjänstemän att det är bra att vara med för att befästa PUMA:s position inom OECD.

SIGMA är en separat organisation som är kopplad till PUMA för att assistera utvecklingen av förvaltningarna i de nya demokratierna i Östeuropa. SIGMA är ett biståndsorgan som finansieras av EU, och dess verksamhet har tydliga likheter med PUMA:s föregångare TECO. Då SIGMA inte fullt ut är en del av PUMA, berörs inte organisationen annat än indirekt i denna studie.

PUMA:s aktiviteter

För att förklara PUMA:s relation till den internationella förvaltningspolitiska diskussionen gör vi här en tematisk innehållsanalys av PUMA:s aktiviteter, efter en genomgång av de vanligaste problemen som förvaltningen hävdas stå inför. I nästa avsnitt följer sedan en analys av de idéer som präglar problemdefinierandet och aktiviteterna, och eventuellt den förvaltningspolitiska diskussionen.

Svaret på frågan om anledningarna till varför förvaltningen behöver reformeras tar ofta sitt avstamp i en internationaliseringsdiskussion. Utgångspunkten är en avreglerad världsekonomi i vilken nationella system konkurrerar med andra nationella system, och då inte enbart nationell företagsamhet som konkurrerar med annan nationell företagsamhet. Argumentationen påminner om den som gäller för hela OECD. I linje med detta resonemang måste hela Sverige vara effektivt för att kunna konkurrera med till exempel hela Kanada, och skall hela Sverige vara effektivt måste även den offentliga verksamheten vara effektiv. Det innebär att den offentliga produktionen ses som mycket mer internationellt beroende än vad den varit under tidigare årtionden. I dagens globaliserade ekonomi kan inte - hävdas det - ett enskilt land kosta på sig en ineffektiv offentlig förvaltning. Om inte förvaltningen fungerar så blir hela nationens ekonomi lidande.

För att förvaltningen skall vara effektiv måste de som är satta att styra den höja blicken utomlands, på samma sätt som man tar för givet att man alltid gjort inom företagsamheten, när det gäller att få uppslag och finna "best practice". På samma sätt som man måste hitta "best practice" i pappersproduktionen måste man göra det inom sjukvården, utbildningsväsendet och försvaret, för i annat fall blir landet i fråga "för dyrt", och investeringarna minskar. Den generella uppfattningen bland tjänstemännen är att det inte går att välja huruvida de ansvariga önskar jämföra sin egen förvaltning med konkurrentländernas, en nation måste ligga i frontlinjen när det gäller den offentliga produktionens effektivitet.

Slutsatsen av dylika internationaliseringsresonemang innebär att nationernas internationella förvaltningspolitiska bevakning ökar i betydelse, särskilt för en "liten öppen ekonomi" av Sveriges snitt. Det är viktigt att orientera sig om vad som äger rum i förvaltningen i andra länder. Anledningen till att enskilda länder blev intresserade av PUMA var att den fungerade som en internationell arena där nationella tjänstemän och politiker kunde ta del av vad som händer i

omvärlden. "Får man inte [andra länders erfarenheter] den vägen så får man nog generera dem själv genom studiebesök eller tjänstgöring på annan ort", som en tjänsteman med insikt i PUMA:s ungdom uttryckte det.

I PUMA-publikationen "Governance In Transition" (1995) - som sammanfattar PUMA:s första mandatperiod - återfinns de problem som kan sägas vara något av gemensamma nämnare för reformprogrammen. Globaliseringen av ekonomin har lett till att ländernas förvaltningar bedöms utifrån ett konkurrensperspektiv, och det är svårare för ett enskilt land att driva en förvaltningspolitik som inte gillas av marknaden. Globaliseringen som ses härröra från teknologiska, sociala och ekonomiska förändringar har skapat en mer oförutsägbar omvärld, vilket leder till att förvaltningarna måste vara flexibla och klara av att anpassa sig till denna "nya" omvärld. De stora budgetunderskotten och växande offentlig skuldsättning inom OECD-området under senare år har vidare lett till en omprövning av kostsamma offentliga åtaganden.

Det är tydligt att den bild som PUMA gett av förvaltningspolitik och förvaltningspolitikens problem inte nämnvärt skiljer sig från den bild man får av tjänstemän med erfarenhet av reformarbete i förvaltningen. Problemen beskrivs av forskare på ett likartat sätt. Den franske förvaltningsforskaren Michel Crozier (refererad i Peterson 1993) lyfte fram några gemensamma faktorer bakom några västländers förvaltningspolitik. Det traditionella industrisamhället med dess administrativa metoder är på väg att försvinna och finansieringssvårigheterna, speciellt mot bakgrund av en åldrande befolkning, blir alltmer påtagliga. Crozier menade vidare att den stora mängden offentliga regleringar visat sig ineffektiva och paralyserande, och medborgarna ställer allt högre krav på såväl tjänster som personlig delaktighet. Den offentliga sektorn har dessutom genom sin storlek blivit avgörande för hela samhällets framtida utveckling.

I stort sett samtliga OECD-länder har sjösatt mer eller mindre genomgripande program i avsikt att genom en förnyelse av den offentliga sektorn bemöta problemen förvaltningarna står inför. Förnyelsen har dessutom fått hög politisk prioritet (Petersson och Söderlind 1993). Flertalet reformer har riktat in sig på storleken av den offentliga sektorn och dess ekonomiska förutsättningar. Att förvaltningen behöver reformeras motiveras även utifrån en allmän kritik från medborgarhåll vad gäller en stelbent byråkrati och dålig service. Förvaltningarna i OECD:s medlemsländer har genomgått stora och återkommande reformer under 1980- och 1990-talen. Exempel på reformer i är "Financial Management Improvement Programme

(FMIP)" i Australien, "Public Service 2000" i Kanada, "Modernization Program for the Public Sector" i Danmark och "Programme of Administrative Modernization" i Japan (Haque 1996). Majoriteten medlemsländer har under senare år även ökat ambitionsnivån på det förvaltningspolitiska området. Reformerna skiljer sig åt mellan länder, men uppvisar gemensamma drag. Vad som framför allt är gemensamt är problembeskrivningen av den situation förvaltningarna står inför att hantera. Problemen härrör dels från den offentliga förvaltningens tillväxt och en tilltagande byråkrati, dels från det tryck som de statsfinansiella svårigheterna utsätter förvaltningarna för. Det är denna av tjänstemän - såväl i Sverige som utomlands och inom OECD - och av forskare samstämmiga problemformulering som kan sägas ligga till grund för PUMA:s verksamhet, och uppdelning av arbetet i följande aktivitetsprogram.

PUMA:s åtgärdsprogram

PUMA:s arbete kan innehållsligt delas in i tre huvudsakliga områden eller åtgärdsprogram; Styrning och ledning av offentlig verksamhet, Resultat- och resursstyrning, samt Regelhantering och regelreformering. Nedan följer en presentation av vart och ett av åtgärdsprogrammen och de delprogram som ingår däri. Redogörelsen för PUMA:s åtgärdsprogram avslutas med en sammanfattning.

Styrning och ledning av offentlig verksamhet (Governance and Public Management)

Inom programmet *Styrning och ledning av offentlig verksamhet* behandlas breda frågor som är relaterade till styrning och ledning av förvaltningen. Inom denna del av PUMA:s verksamhet beskrivs olika tekniker och strategier för implementerandet av statens åtagande, samt vilka förvaltningsreformer som pågår i OECD-länderna. Projekt inom detta program är:

- Generella trender och utvecklingstendenser,
- Förvaltningspolitiska översikter,
- Strategiskt ledarskap och "policy-making",
- Informationsteknik och IT-politik
- Etik i den offentliga sektorn.

Det var inom *Styrning och ledning av offentlig verksamhet*-delen av PUMA:s aktiviteter som det första ministermötet hölls under våren

1996. Temat för symposiet var den offentliga sektorns framtid. Deltagande ministrar var de som ansvarade för offentlig förvaltning i medlemsländerna. Mötet planerades av olika grupper under ett år i förväg. Ordförande var chefen för Office of Management and Budget i USA med Sveriges dåvarande samordningsminister Jan Nygren som vice ordförande, vilket kan reflektera USA:s och Sveriges relativt höga grad av engagemang i PUMA.

Arbetet inom delprogrammet *Generella trender och utvecklingstendenser* syftar till att informera medlemsländerna om vilka reformer och trender som pågår i förvaltningarna inom OECD. Även mer specifika landstudier görs av förvaltningsstruktur och därtill kopplade reformer. Inom detta program har några av PUMA:s mer betydelsefulla publikationer utgivits, till exempel "Public Management: OECD Country Profiles-serien, Serving the Economy Better" (1991) och "Governance in Transition" (1995). Även "Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management" (1995) och "Trends in Public Sector Pay in OECD Countries" (1994) ingår i detta program.

PUMA genomför och publicerar *förvaltningspolitiska översikter,* som kan liknas vid årsredovisningar över utvecklingen i OECD-ländernas förvaltningar. Som en följd av den tilltagande internationella konkurrensen uppfattas det som viktigt att "strukturanpassa" lednings- och styrsystemen i den offentliga sektorn för att upprätthålla konkurrenskraften för landet som helhet. De förvaltningspolitiska översikterna skall assistera ländernas förvaltningar i arbetet med att göra det egna landet konkurrenskraftigt. Översikterna uppfattas som så pass viktigt att rapporterandet och utvärderandet av viktiga teman inom - samt utvecklingen av - förvaltningspolitiken i OECD:s medlemsländer är en kontinuerligt pågående kärnverksamhet inom ramen för PUMA:s arbete. Arbetet har resulterat i ett antal rapporter, "Surveys of Public Management Developments", som kommer ut vartannat år med en uppdatering däremellan. Sekretariatet planerar att ta fram en ny sorts sammanställning, där det mer normativa utvärderandet av medlemsländernas förvaltningar och förvaltningspolitik skall få ett större utrymme.

Inom *Strategiskt ledarskap och "policy-making"*-programmet ryms arbete i avsikt att förbättra samordningen och samstämmigheten i ledningen av förvaltningen från centralt håll.

En utgångspunkt är att ledningen riskerar att förlora kontrollen över verksamheten om decentraliseringsreformerna inte kombineras med en förstärkning av den centrala ledningen. Bättre och mer information från så många håll som möjligt skall borga för - är det

meningen - att förvaltningens högsta ledning även skall klara av att hantera oförutsägbara ekonomiska och sociala villkor, krav från intressegrupper, mediatryck och en allt mer fragmenterad offentlig sektor. De politiska ledarnas rådgivare lyfts fram som viktiga för att åstadkomma önskad kontroll av förvaltningen, särskilt de tjänstemän som verkar i statsrådsberedningar eller dylikt.

Det är inom ramen för detta delprogram som "Centre of Government"-nätverket (COG) samordnas. Deltagarna i COG-nätverket är de högsta tjänstemännen i respektive medlemsländers statsrådsberedningar, i Sverige statssekreteraren i Statsrådsberedningen. Verksamheten motiveras utifrån att tjänstemän på den mest seniora nivån inom förvaltningen inte hade haft något forum för att utbyta erfarenheter avseende "konsten att styra och leda staten", annat än olika bilaterala kontakter rörande större politiska frågor. Nätverket träffas ett par gånger om året. Därutöver arrangeras "workshops" för personer på något lägre nivå inom statsrådsberedningarna. Dagordningen vid mötena är lösare sammansatt än vad som brukligt är vid internationella kontakter på statsrådsberedningsnivå, och tyngdpunkten ligger på informella kontakter mellan de olika deltagarna.

Vid ett COG-möte som hölls i Stockholm diskuterades förhållandet mellan stats- eller premiärministerns kansli och de andra departementen och ministerierna. Ett annat möte behandlade långsiktig planering och framtidsfrågor, samt hur Statsrådsberedningen skall organiseras för att inte fastna i det dagsaktuella. Ämnen som dessa är inte lätta att kvantifiera, och underlaget till diskussionerna skiljer från gängse OECD-standard genom frånvaron av nyckeltal och övergripande jämförelser. Varje möte planeras av de tjänstemän på PUMA-sekretariatet som har ansvar för COG-nätverket tillsammans med en kontaktperson i det land där mötet skall hållas. Mötena äger rum i de olika medlemsländerna och inte i Paris. Till grund för diskussionen sammanställs en rapport av sekretariatet, där bakgrundsmaterial i förekommande fall tagits fram av utomstående konsulter. Diskussionerna har beskrivits som förvånansvärt öppna och chosefria, vilket antas bero på frånvaron av dokumentering av samtalen.

Som en konsekvens av att mötena inte dokumenteras blir uppföljningen av verksamheten i form av rapporter inte lika omfattande som uppföljningen av arbetet i andra PUMA-nätverk. Dock kan mötena resultera i fortsatta bilaterala kontakter mellan nätverkets

nationella representanter. Det går att avläsa hur olika länder värderar PUMA genom den varierande senioriteten hos deltagarna i COG-nätverket. Länder med välvillig inställning till PUMA sänder representanter på statssekreterarnivå, medan de mer tveksamma sänder någon av lägre rang. En spridd uppfattning är att deltagarna i COG-samarbetet uppskattat just nätverksbyggandet, men inte haft några större förväntningar på sekretariatet. De såg mötena som tillfällen att få träffa andra personer som var ungefär i samma situation som de själva. Arbetet inom programmet har materialiserat sig i publikationer som "Aspects of Managing the Centre of Government" (1990) och "Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments?" (1996). Dessutom planeras en översikt av OECD-ländernas centrala ledningsstruktur i kretsen kring den högsta politiska ledningen.

Delprogrammet *Informationsteknik och IT-politik* behandlar hur regeringar skapar program och sprider information rörande förändringar på IT-området. Tankarna rör sig kring de strategiska snarare än de tekniska aspekterna hos informationstekniken, samt kring datorisering som ett medel för att förbättra effektiviteten i förvaltningen. IT-programmet har kopplingar till andra av PUMA:s aktiviteter, bland annat till decentraliseringsprogrammen. De politiska planerna syftar till att med hjälp av den nya informationstekniken finna lösningar på ett antal aktuella problem i dagens västeuropeiska i-länder. IT skall användas för att uppnå en förbättrad effektivitet i förvaltningarna, en förbättrad demokrati och i förlängningen också en ökad livskvalitet för medborgarna. Statens roll skall begränsas till att skapa så gynnsamma förhållanden som möjligt för att driva på IT-utvecklingen i önskad riktning. Publikationer inom delprogrammet är "Information Technology in Government: Management Challenges (1993) och Management Issues in Applying Information Technology: The Greek Experience Compared with those of Canada, Ireland and Sweden" (1989).

Etikprogrammet är ett av PUMA:s nyare åtgärdsprogram, och syftar till att utforska hur olika länder söker försäkra sig om att det råder en "hög etisk standard" i förvaltningen. Skandaler, decentralisering av ansvar och den nya roll som tjänstemän har i en resultatorienterad offentlig sektor ökar behovet av en "etisk infrastruktur" som det heter, vilket PUMA arbetar med att ta fram. Arbete pågår även med en sorts inventering av vilka sorters tryck som påverkar etiken i den offentliga sektorn.

Resultat- och resursstyrning (Performance and Management of Resources)

Inom detta program utvärderas den offentliga sektorns prestation samt hur nyttjandet av resurser kan förbättras. Dessutom behandlas ansvarsfördelningsfrågor, budget- och personalfrågor. Delprojekt inom programmet är:

- Utvärdering,
- Budgetarbete och finansiell styrning,
- Marknadsmekanismer,
- Ledning av en decentraliserad verksamhet
- Personalfrågor.

Utvärderingsprogrammet motiveras med att förnyelsen av den offentliga sektorn skapat ett behov av systematiska metoder för att se huruvida önskade resultat uppnåtts i reformarbetet. För att underlätta genomförandet av uppföljning och utvärdering har PUMA tagit fram ett antal prestationsindikatorer. Från svensk sida är RRV involverat i det nätverk som diskuterar frågor som utvärdering av förvaltningspolitiska program, "benchmarking" och den roll revisionsmyndigheter spelar i detta arbete. Programutvärderingar är även viktiga i decentraliseringspolitiken samt i ekonomistyrningsreformerna. Vad gäller "benchmarking"[1] av förvaltningsverksamhet har dock sekretariatet en oklar roll, och bilaterala kontakter är betydelsefulla för den "benchmarking" mellan olika länders förvaltningar som pågår. Erfarenheter från bland annat Kanada och USA visar att programutvärdering är av begränsat värde, och det påpekas att metoderna måste förbättras. Från vissa håll reses farhågor om att en formalisering av underförstådda regler leder till att man mäter fel saker, och att utvärdering inte har något egenvärde som verksamhet.

Bakgrunden till åtgärdsprogrammet *Budgetarbete och finansiell styrning* är antagandet att effektiva system för att fördela, styra och kontrollera resurser inom den offentliga sektorn är avgörande för att uppnå en ändamålsenlig förvaltning. Programmet för budgetarbete och finansiell styrning administrerar ett nätverk av seniora tjänstemän med ansvar för budgetfrågor. Nätverket betjänas av tjänstemän på PUMA-sekretariatet. Verksamheten är uppdelad i huvudsakligen

[1] "Benchmarking" handlar om att systematiskt jämföra sig med andra enheter som är ledande, eller som kan tjäna som goda exempel, inom det område man vill utveckla (RRV 1996:35).

tre delar. Den första rör budgetreformer, där förändringar av medlemsländernas budgetprocesser analyseras. En annan del rör olika strategier för att få finanserna under kontroll. Den tredje delen rör marknadsmekanismer såsom avgiftsfinansiering, kuponger och kommersialisering men inte privatisering av offentliga verksamheter. Publikationer inom delprogrammet är "Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management" (1995), "Managing Structural Deficit Reduction" (1996) och "Accounting for What? The Value of Accrual Accounting in the Public Sector" (1993).

Inom *marknadsmekanismprogrammet* studeras de erfarenheter medlemsländerna har gjort rörande ett ökat marknadsinslag i förvaltningsarbetet. Med marknadsmekanism avses en åtgärd som hämtat inspiration från typiska marknadsfenomen, till exempel konkurrens, prissättning, valfrihet eller företagisering. Länderna skiljer sig åt när det gäller utbredningen av "marknadiseringen" av förvaltningen. Ett gemensamt drag är dock att den offentliga sektorns storlek inte påverkats i någon större grad. Den gemensamma nämnaren för reformerna är ambitionen att få mer ut av de resurser som tillförs förvaltningen, dock skall kvaliteten förbättras samtidigt som kostnaderna minskas. Förvaltningsapparaten bedöms som ineffektiv och byråkratisk. Reformerna syftar till att komma åt ineffektiviteten och byråkratin samt höja förvaltningens kvalitet.

Exempel på reformer är försök att förlägga tjänsteproduktion till andra organisationer än traditionella myndigheter. De offentliga åtaganden som först lades ut på entreprenad har efter hand blivit mer komplexa, såsom vårdinrättningar, fängelser och datoradministration. En konkurrensutsättning av förvaltningen väntas leda till bättre kvalitet och effektivitet, bland annat genom avskaffandet av offentliga monopol. Andra konkurrensfrämjande marknadsmekanismer är införandet av köp- och säljrättigheter och interna marknader. Ett mer utbrett användande av brukaravgifter och servicechecker återfinns i flera länder. Ett svenskt exempel är skolpengen. Det råder dock ingen enhällig uppfattning om följderna av konkurrensutsättningen av förvaltningen. De som är positiva hävdar att en ökad konkurrens lett till stora besparingar och effektivitetsvinster, medan skeptiker påpekar den ökande svårigheten att kontrollera verksamheten och utkräva ansvar.

Resultatstyrning är en annan marknadsmekanism som tillämpats. Ett ökat resultatansvar skall få olika delar av förvaltningen att bli mer effektiva. Den centrala nivån i förvaltningen sätter målen för verksamheten, och skall inskränka sig till att kontrollera och vid

behov utkräva ansvar. I flera länder har delar av förvaltningen bolagiserats, och i förekommande fall även privatiserats. Privatiseringar och bolagiseringar har ägt rum företrädesvis i de anglosaxiska länderna. Kritiken mot privatisering och bolagisering av offentliga verksamhet har tilltagit från de privatiserade företagen själva, som är missnöjda med de begränsningar som det offentliga åtagandet för med sig. Företagen anser att politikerna "lägger sig i" driften av verksamheten för mycket, resulterande i en försämrad konkurrenskraft. En kritik från konkurrerande verksamhet påpekar att före detta offentlig verksamhet ofta anses ha orättvisa konkurrensfördelar. Ett exempel på en konkurrensfördel är den kundbas ett monopol tar med sig när det avmonopoliseras. Ytterligare kritik skjuter in sig på att den offentliga insynen minskar då en verksamhet bolagiseras eller privatiseras, samt att servicen har försämrats efter privatiseringen. Publikationen "Managing with Market-type Mechanisms" (1993) sammanfattar PUMA:s arbete inom delprogrammet.

Ledning av en decentraliserad verksamhet är ett av PUMA:s nyare program. Programmet följer efter de decentraliseringar av den offentliga verksamheten som ägt rum i flertalet medlemsländer. De decentraliseringsreformer som genomförts har motiverats med att delegering av ansvar och befogenheter förväntas leda till en mer effektiv och bättre fungerande förvaltning. Åtgärder som genomförts i samband med decentraliseringspolitiken är införandet av rambudgetar och fleråriga budgetramar, men också en förändring av organisationsstrukturen. Decentraliseringen har i vissa länder koncentrerats på ett ökande ansvar för kommunerna. I andra länder har man utvecklat fristående myndigheter och mindre departement. Vissa har gått i motsatt riktning och minskat antalet ministerier, vilket resulterat i större departement men med färre nivåer. Ett annat led i decentraliseringsarbetet har varit en önskan att skilja verkställandet av de politiska besluten från dem som fattar besluten (d.v.s. i linje med den svenska dualistiska modellen). Exempel på reformer ämnade att åstadkomma en åtskillnad mellan beslut och verkställande är inrättandet av myndigheter med en verkställande chef som rapporterar direkt till den ansvarige ministern, till exempel Storbritanniens s.k. "Executive Agencies". Flera länder är dock tveksamma och menar att en separation mellan politik och verkställande i förlängningen kan hota allmänintresset, eftersom det riskerar att leda till ett otydligt politiskt ansvar. Andra kritiker menar att det är svårt för de

verkställande leden att översätta politiska mål så att de kan förverkligas.

Arbetet inom programmet *Ledning av en decentraliserad verksamhet* beskriver de olika institutionerna, deras maktbefogenheter och ansvar på olika nivåer i medlemsländernas förvaltningar, och hur de har utvecklats. Arbetet skall leda till beskrivningar av decentraliseringserfarenheter av de olika OECD-ländernas förvaltningar. Dessutom studeras ledningsfunktionerna i avsikt att ta fram ett antal decentraliseringsråd för den centrala ledningen av förvaltningarna i medlemsländerna.

Personalfrågor har ansetts vara viktiga för PUMA att hantera, då förvaltning i mycket består av tjänsteproduktion och löner följaktligen utgör en stor utgiftspost i den offentliga sektorn. PUMA:s arbete med personalfrågor syftar till att ge information om bästa möjliga personalpolitik till såväl politiker som tjänstemän med ansvar för personalfrågor. I förlängningen skall PUMA ta fram system som passar förvaltningens behov på personalområdet. PUMA-sekretariatet skall identifiera och analysera trender och utmaningar för personalarbetet, samt vara ett forum där idéer, erfarenheter och information kan utbytas. Dessutom påpekas att personalfrågorna bör få en mer central roll i förvaltningspolitiken i stort. PUMA har inventerat utvecklingen på personalområdet i medlemsländerna, och beskriver följande utvecklingsdrag. I takt med att förvaltningarna reformerats och decentraliserats uppfattas trycket på en förändrad personalpolitik ha blivit högre. Genomförda förändringar har syftat till att göra personalpolitiken enklare och mer flexibel. Rekryterings- och befordringsgången har förändrats, och enskilda förvaltningar har fått större personalpolitisk handlingsfrihet, bland annat i Sverige och i Nya Zeeland. I Australien har den centrala ledningen fått en mer strategisk funktion. Lönepolitiken har inte reformerats i samma utsträckning inom OECD-området i stort. Delegering av lönesättningsansvaret och införandet av ett individuellt lönesättningssystem har ägt rum i Sverige och i några anglosaxiska länder.

Det rapporteras ofta att anställningsförhållandena i den offentliga sektorn har reformerats, och såväl arbets- som anställningstider har blivit mer flexibla. Målsättningen med förenklade rekryteringsrutiner syftar till ett öppnare karriärsystem med en ökad personalrörlighet. Förändringarna av den offentliga förvaltningen har också lett till att personalutvecklingsprogram ses som viktiga. Ett decentraliserat ledarskap anses kräva mer av ledarna på lokal nivå. Andra utbildningssatsningar följer på användningen av ny teknologi och nya arbetsmetoder inom förvaltningen. I dagsläget påpekar PUMA

att personalpolitiken måste utvärderas i förhållande till hur reformarbetet påverkat värderingarna i förvaltningen. Att reformarbetet på det personalpolitiska området varit ett led i besparingspolitiken och därmed lett till personalneddragningar befaras ha lett till att personalen inte varit odelat positiv till förändringsarbetet.

Regelhantering och regelreformering (Regulatory Management and Reform)

PUMA:s arbete för regelhantering och regelreformering syftar till att förbättra kvaliteten i lagstiftningen, utveckla alternativ till traditionella regler och minska den administrativa bördan på privat företagande. Regelreformprogrammet är en av PUMA:s äldsta verksamheter, och behandlar frågor som hanterandet av regler, omreglering, beslutsprocesser, och kvalitetsfrågor. PUMA-sekretariatet administrerar ett nätverk bestående av tjänstemän i ländernas förvaltningar som arbetar med regelpolicyfrågor. Nätverket möts två gånger per år och diskuterar specifika ämnen, såsom alternativ, utvärdering av effekter samt regelinflation. Det finns planer på att sammanställa arbetet inom regelreformprogrammet i en bok med standardrubriker för varje land, för att möjliggöra jämförelser. OECD:s styrande råd har godkänt en checklista till hjälp för medlemsländerna att utforma effektivare och bättre regelsystem[2]. Dessutom har regelverksamheten nått större utbredning inom OECD, då PUMA deltar i - och driver - ett horisontellt samarbete kring regleringsfrågor tillsammans med andra kommittéer. Det horisontella samarbetet tillsammans med Rådets godkännande av checklistan tas till intäkt för att PUMA stärkt sin position inom OECD.

PUMA delar in regleringsarbetet i tre områden;

- Förbättrad regelkvalitet,
- Alternativ till traditionell reglering
- Internationellt regleringssamarbete.

Noterbart är att PUMA talar allt mindre om avreglering. I stället för avveckling av offentliga regleringar inom olika samhällsområden, talar man om att arbeta för att åstadkomma bättre och enklare regler. Orsaken till att PUMA talar om regelkvalitet och regelförenk-

[2] Se "Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (Adopted on 9 March 1995) including The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-making and Background Note" (1995).

ling har att göra med att begreppet avreglering uppfattas ha en - företrädesvis nyliberal - ideologisk slagsida.

Bakgrunden till PUMA:s arbete för regelreformering är den tillväxt av regleringar som ägt rum i OECD-länderna efter andra världskriget. Internationaliseringen kräver enklare regler och ett enskilt land anses inte kunna ha helt egna regelsystem, eftersom landet då riskerar att förlora i konkurrenskraft. En del länder har i linje med marknadiseringen av den offentliga sektorn avvecklat den direkta regleringen på flera områden, och i stället utvecklat regelsystem för att samtidigt underlätta, men i viss mån också kontrollera konkurrenssituationen. Dessutom är den tilltagande regelfloran kostsam för förvaltningarna. Arbetet har pågått en längre tid, och även om regelfloran minskat avsevärt finns få belägg för att dagens regleringar är bättre än gårdagens. En tjänsteman på PUMA-sekretariatet menade att en orsak till att kvaliteten inte förbättrats nämnvärt var att det varit svårt att få tjänstemännen att ändra sitt beteende. För att lyfta fram betydelsen av kvalitetsaspekterna använder man inom PUMA oftare uttrycket *regelkvalitet* för att beskriva arbetet inom detta område, i stället för regelreformering.

Ett speciellt projekt inom regleringsområdet riktar in sig på att ta fram *alternativ till traditionell reglering*. Dylika alternativ kan vara ekonomiska styrinstrument och självreglerande överenskommelser. Arbetet sker huvudsakligen på två sätt. Medlemsländerna uppmanas ta fram fallstudier som visar på vilka erfarenheter länderna gjort rörande regelreformering. Utifrån fallstudierna fokuseras speciellt intressanta alternativ som sedan studeras på djupet avseende design- och implementeringsfrågor.

PUMA:s arbete kring *Internationellt regleringssamarbete* kommer ur de krav på översyn av nationella regelsystem som härstammar ur internationaliseringen av OECD-länderna. För att bemöta globala problem - vare sig de är ekonomiska, sociala eller miljörelaterade - har OECD-länderna ingått ett flertal samarbetsavtal på övernationell, nationell, regional och lokal nivå. Samarbetsavtalen har lett till en tillväxt av en ny typ av regleringar som förvaltningarna tvingas behandla på olika sätt. PUMA har publicerat en rapport över vilka effekter det växande internationella samarbetet har på förvaltningarna ("Regulatory Cooperation for an Interdependent World" 1994).

Arbetsformer

Från början organiserades PUMA:s arbete i ett slags projektorganisation, med ett dussintal aktiviteter som efter hand lades ned eller återskapas. Projektorganiserandet präglar också dagens verksamheten även om delar efter hand har institutionaliserats och andra har fallit bort. Inom ramen för den övergripande strukturen förekommer olika delaktiviteter, till exempel seminarieövningar, särskilda möten, eller att tjänstemän sänds ut på särskilda uppdrag till medlemsländerna. PUMA ger även ut rapporter och studier av särskilda frågor i egen regi. Sekretariatet ger emellanåt i uppdrag åt bland annat forskare att sammanställa rapporter efter möten.

En översiktlig redovisning för hur PUMA arbetar kan se ut som följer. Först bestämmer sekretariatet tillsammans med kommittén sig för att öppna ett tema, för att sedan i mötesform arbeta med nationella redovisningar av temat i fråga. Därefter kan sekretariatet ta fram egna underlagspromemorior och/eller se till att fördjupade fallstudier utförs i ett par länder i samarbete med tjänstemän, konsulter etc, vilka sedan publiceras. Anses temat i fråga vara intressant nog av kommittén, anställs en handläggare på sekretariatet som arbetar med temat under ett par års tid.

Det mest påtagliga resultaten av PUMA:s verksamhet är publiceringen av rapporter. En typisk PUMA-rapport behandlar ett aktuellt förvaltningspolitiskt ämne, med standardrubriker för varje land, för att möjliggöra jämförelser. Redogörelser ges av lovande reformförsök där aspekter som varit särskilt viktiga för genomförandet berörs. Ett antal nyckeltal finns också ofta med i rapporterna.

Det är tjänstemännen på sekretariatet, som svarar för produktionen av rapporterna. Arbetet delas upp tematiskt, och rapporter och möten hänger nära samman med PUMA:s och nätverkens dagliga arbete. En del rapporter behandlar mer unika frågor. Andra ingår i en återkommande serie. Fram till och med hösten 1996 har OECD genom PUMA:s försorg givit ut ett sextiotal rapporter, samt ett antal dokument av mer inofficiellt slag (se bifogad dokumentförteckning, Appendix A: PUMA:s publikationer).

Vi har ovan nämnt rapporter som getts ut inom ramen för olika åtgärdsprogram. En publikation som ofta nämns, såväl av tjänstemän i Paris som i Stockholm, är *Governance In Transition* (1995), en rapport som sammanfattar de första fem åren av PUMA:s verksamhet med fokus på de reformer som genomförts i OECD-länderna. Framför allt beskrivs vad reformerna har gemensamt.

Andra publikationer som nått bred spridning är de "Public Management Surveys" som utges regelbundet med översikter över förvaltningsutvecklingen i medlemsländerna. PUMA ger även ut rapportserier som behandlar olika ämnen, och ofta citerade rapporter har givits ut i "Market Type Mechanism"- och "Regulatory Management and Reform"-serierna. Samtliga OECD-publikationer skall finnas tillgängliga i en bokhandel i varje medlemslands huvudstad.

Ett annat inslag i PUMA:s verksamhet har varit speciella landsatsningar. Ett land som PUMA arbetat med är Portugal, i avsikt att ge råd och information angående omvandlingen av den portugisiska förvaltningen. Tanken bakom landstudierna var att efterlikna OECD:s sedvanliga ekonomiska översikter, vilka brukar få stor uppmärksamhet såväl inom som utanför landet i fråga, fast nu med fokus på förvaltningsfrågor. Landet analyserades bland annat vad gäller korrelation mellan ambitioner och resultat, kostnader och resultat etc. Ett större möte ägde rum i Lissabon, där en handfull nationella inledare höll var sitt anförande, följt av grupparbeten och andra diskussioner. Mötet har liknats vid en slags "kick-off" för reformeringen av den portugisiska förvaltningen. Portugals förvaltningspolitiska erfarenheter finns beskrivna i rapporten "Putting Citizens First: Portuguese experience in "public management" reform" (1996). Den speciella landfokuseringen av PUMA:s verksamhet har dock tonats ned under senare år.

Idag finns en modifierad form av aktiviteter inriktade på medlemsländerna, och det är att jämföra ländernas "public management". Jämförelserna kan beskrivas som ett slags "benchmarking" av OECD-ländernas förvaltningsverksamhet. Ett lands förvaltning, till exempel budgetprocedurer, bedöms gentemot en tidigare framtagen skala. Denna bedömning skall sedan, är det tänkt, utgöra en "checklista" mot vilken landet i fråga kan arbeta vidare för att komma upp i gängse "OECD-standard". Denna verksamhet är dock i en inledande fas, vilket får till följd att arbetet är preliminärt till karaktären.

PUMA har under senare tid höjt sina ambitioner vad gäller att informera om och kommunicera den egna verksamheten till omvärlden. En anledning till den ökande informationsaktiviteten sägs vara att stärka utbytet av erfarenheter mellan medlemsländerna. Kommittén har beslutat att sekretariatet skall publicera ett återkommande nyhetsbrev, Focus, och ta fram en databas över utvecklingen av förvaltningen i medlemsländerna. Enligt en tjänsteman på sekretariatet är tanken med nyhetsbrevet inte att belysa PUMA som organisation, utan att sprida medlemsländernas erfarenheter till opinions-

bildare, forskare, seniora tjänstemän, media m.m. Den ansvarige tjänstemannen uttryckte ambitionen att knyta en viss grad av prestige till nyhetsbrevet, markerat av att nyhetsbrevet riktas till en klart definierad och utvald målgrupp. Mot detta står det faktum att en "on-line" variant av Focus finns tillgängligt på PUMA:s "world wide web"-sidor. PUMA ser sig - i linje med diskussionerna kring kunskapssamhällets flora av nya aktörer - som en potentiell informationsmäklare. En tjänsteman på sekretariatet förväntar att detta skall utvecklas till en nyckelroll i framtiden. Det är anledningen till att man framför allt inom PUMA-sekretariatet planerat - och inlett - ett antal IT-relaterade aktiviteter.

Av majoriteten inblandade i PUMA-samarbetet påpekas det ofta att PUMA:s aktiviteter måste vara av praktisk vikt för dess medlemmar. Understrykandet av praktikens betydelse återspeglas i hur representanter inom kommittén och tjänstemän i sekretariatet talar. Ledamöter och OECD-tjänstemän med erfarenhet av praktiskt arbete från förvaltning eller näringsliv missar sällan ett tillfälle att påpeka praktikens betydelse, och nödvändigheten att PUMA tar del av deras erfarenheter. Ett annat uttryck för hur högt det praktiska värderas är PUMA:s relativt ringa intresse av vetenskap och forskning. Bristen på intresse visade bland annat kommitténs betygssättning av PUMA:s aktiviteter, då de akademiska aktiviteterna prioriterades lägre än de mer praktiska. PUMA-sekretariatets tjänstemän har huvudsakligen kontakter med praktiker, men också en del kontakter med teoretiker. PUMA:s komparativa fördel - enligt egen utsaga - gentemot universitet eller en "think-tank" i näringslivet, är att de har en officiell koppling till de statliga förvaltningarna, som åläggs att delta i arbetet genom sitt medlemskap i OECD. Den officiella kopplingen säkerställer såväl samarbetet i sig som att verksamheten i någon utsträckning når genomslag i medlemsländerna. En något annorlunda uppfattning rörande relationen mellan akademi och praktik visar följande citat:

> "Om man skall ge en allmän karakteristik så befinner sig PUMA någonstans mitt emellan och kan inte riktigt hitta sin roll. Det där gör att det blir litet kvasivetenskapligt ... beroende på personer, en del kan vara litet mer akademiska, en del mer pragmatiska, det vinglar litet. De kommer alltid att söka sin roll."

Ett kommittémöte

Våren 1996 deltog vi som observatörer vid ett tvådagars kommittémöte vid PUMA i Paris. Mötet ger en inblick i presentationer av och diskussioner kring PUMA:s verksamhet. Det ger också en bild av PUMA:s plats i den förvaltningspolitiska diskussionen samt av relationer mellan PUMA och dess medlemmar. Vid mötet deltog delegater från de flesta av OECD:s medlemsländer - från de flesta länder ett par stycken, men från några länder ytterligare observerande deltagare. Med i salen var också representanter för PUMA:s sekretariat. Vid kommittémötet diskuterades dels frågor som har att göra med PUMA:s organisation. Man valde ny ordförande, rapporterade från och diskuterade kring det nyss avhållna ministermötet, följde upp föregående års verksamhet och fastställde några policyrekommendationer och programpunkter för kommande år. I övrigt ägnades mötet åt tematiska diskussioner samt presentationer och diskussioner kring reforminitiativ som vidtagits i några av de vid mötet representerade länderna. Medan några av dessa presentationer inleddes med förberedda presentationer valdes andra "promising practices" ut för presentation under mötets gång.

Tonen i diskussionerna var påfallande informell och öppen, något som också flera gånger betonades och påpekades av ordförande, sekretariat och ledamöter. Ordföranden betonades också särskilt vid mötets avslutning att "It is very good that we continue to be honest about what works and don't work". I flera inlägg framfördes också skepsis mot initierade reformer och man refererade stundtals till förändringsinitiativ som misslyckats eller som åtminstone i delar inte gått som tänkt var. Diskussionerna gav intryck av samtal mellan kollegor snarare än av officiella redogörelser. Enligt de delegater vi talat med har den informella tonen i mötena accentuerats efter hand, kanske som en följd av att flera delegater återkommit regelbundet och därför lärt känna varandra. Samtidigt skall denna reflekterande och informella ton inte överdrivas. Delegaterna uppfattade också tydligt att mötet utgjorde ett tillfälle då landet presenterades utåt och andra länders uppfattningar kunde formas och omformas.

Sekretariat och delegater betonade också vikten av att erfarenhetsutbyte och jämförelser skulle vara praktiskt relevanta. Så argumenterade till exempel ett lands delegat med hänvisning till konstaterandet "exchange of issues of real development is one of the main advantages of PUMA" att det inte var "..recommended to go too far into scientific/academic issues" utan att man istället skulle hålla sig

så mycket som möjligt till praktiska erfarenheter. Inlägget gjordes för övrigt i samband med en diskussion om huruvida PUMA skulle satsa mer på etikfrågor. Förespråkarna hävdade att etik var en praktisk fråga, medan motståndarna, som den ovan citerade, hänförde etik till de icke önskade vetenskapliga domänerna. I en liknande anda, med praktiken som främsta ledstjärna, beskrev, i syfte att stärka sina argument, en av deltagarna sig på följande sätt: "I have not been a polity maker. I have been a hands-on manager both in the public and private sector".

De erfarenheter som ansågs vara av vikt att ta till vara rörde framför allt vilka förändringsinitiativ som drivits i olika länder samt hur dessa hade kunnat genomföras och vilka konsekvenser de fått. PUMA är sålunda tydligt reforminriktad. Förändringsinitiativ, eller med andra ord lösningar, snarare än problem var det som presenterades och diskuterades. Det är förändring som eftersträvas och i det sammanhanget är det just erfarenheter av andras förändringar som man anser sig kunna dra lärdomar av. Återkommande hänvisades till att det var den pågående globaliseringen som ställde krav på en förändrad styrning och ledning av förvaltningen. Ett annat motiv för förändring som återkommande hänvisades till var det för flertalet gemensamma problemet med ansträngda statsfinanser. Det var inte bara erfarenheter från andra länders förvaltningar som bedömdes vara intressanta i sammanhanget. Hänvisningar till privata företag var vanliga och med hänvisning till att det var "public management" som skulle förbättras ansåg man sig kunna lära mycket av privata företag. Detta med hänvisning till att det är en ökad effektivitet i förvaltningens styrning och ledning som framför allt eftersträvas.

De korta presentationerna av olika länders erfarenheter formulerades i mycket som introduktioner och inbjudningar till den som ville ta reda på mer. Så utbyttes till och med telefonnummer vid sittande sammanträde, med hänvisning till personer i förvaltningen som bättre kunde informera om särskilda aspekter av de presenterade förändringsinitiativen. De delegater vi talade med uppfattade också mötet i huvudsak som ett tillfälle att se vad som händer i andra länder, för att möjligen senare ta fortsatta kontakter med ett land som förefaller ha intressanta erfarenheter att förmedla. Mötet utgjorde en arena för bevakning och kontaktskapande.

Diskussionen rörde en rad områden och deltagarna representerade också olika delar av sina respektive förvaltningar. Några delegater kom exempelvis från budget- och finansministerier medan

andra hade en klar inriktning på personalfrågor. Motsvarande variation vad avser mötesdeltagarnas positioner i den nationella förvaltningen hade präglat ministermötet. Erfarenheter av ministermötet var en av programpunkterna på kommittémötets dagordning. Någon menade att: "...no ministers shared the same titles, made you wonder why they were in the same meeting". Någon landsdelegat kommenterade också att de haft svårt att veta vilken minister de skulle skicka till ministermötet. Att delegaterna kom från så olika delar av förvaltningen avspeglar hur förvaltningspolitiken hanteras olika i olika länder, men det får också effekter på PUMA:s arbete. I samband med att några kommentarer fälldes rörande att PUMA hade beslutat att utforma en hemsida, och eventuellt också publicera några rapporter på Internet, framkom att man å ena sidan, både från delegater och sekretariat, såg PUMA som en mötesplats för nationer och deras delegater. Man ville, bland annat med hänvisning till att det var viktigt att bevara den informella och öppna tonen, avgränsa den grupp till vilken PUMA:s material skulle spridas. Andra hävdade dock att "The prime clients are the nations, but we also want to spread the information to individuals". PUMA:s verksamhet och medlemmar gav sålunda ett intryck av bredd, variation och viss splittring. Några kritiserade PUMA:s verksamhet för att innehålla "an element of fragmentization".

Kommittémötets prioriteringsdiskussion, föranledd av OECD:s annonserade besparingar, präglades i viss mån av en motsvarande fragmentering. Prioriteringsdiskussionen liknade i mycket budgetförhandlingar såsom vi känner dem från en rad områden, driven av argument från förkämpar och väktare i syfte att få resurser till olika ändamål, med den inkrementella prägel, det tidsberoende och de tillfälligheter som kännetecknar sådana förhandlingar (Wildavsky 1975). Vidare präglades prioriteringsdiskussionen av PUMA:s positionering gentemot OECD och medlemsländerna - en positionering med syfte att vinna trovärdighet och finansiellt stöd. Samtidigt kommer det sätt på vilket PUMA, såsom en helt central internationell arena på det förvaltningspolitiska området, avgränsar och definierar vad området "public management" omfattar och betyder, förmodligen att påverka hur detta område uppfattas och drivs i medlemsländerna. Budgetförhandlingar och PUMA-sekretariatets positionering förefaller sålunda starkt inverka på hur "public management"-området avgränsas och definieras, vilket i sin tur torde påverka definitionen av vad förvaltningspolitik är också i Sverige.

Vissa krav restes på att PUMA:s arbete skulle fokuseras bättre, och kritiska kommentarer till PUMA:s alltför breda och fragmente-

rade uppläggning gjordes. Men fokuseringen skulle inte leda till att man riktade in sig på frågor som endast gällde några få länder. Det var viktigt, inte minst för att fortsatt behålla samtliga medlemmars intresse och stöd, att inrikta arbetet på områden som alla medlemsländer fann intressanta. Några hävdade att arbetet skulle inriktas mot frågor där länderna präglades av liknande förutsättningar, något som understöddes av ett återkommande uttalande att "we are all in this together" och att länderna stod inför liknande problem. I sin avrapportering från ministermötet skrev ordföranden, i en liknande ton: "We came together because we shared a sense that the OECD countries have similar concerns about how to govern effectively in the current national and world settings".

Andra betonade istället ländernas olikheter. Medan några tog olikheter mellan länder som argument emot möjligheten och värdet av jämförelser, hänvisade andra just till olikheter snarare än likheter som argument för värdet av jämförelser. Att vissa frågor var alltför politiska var ett annat argument som framfördes emot jämförelser. Huruvida det är olikheter eller likheter mellan länderna som motiverar jämförelser är sålunda inte klart. Kanske har det att göra med vad jämförelserna skall nyttjas för. De som betonade likhet som grund för jämförelser tycktes söka efter möjliga lösningar, förändringsinitiativ att lära av etc. För flera tycktes sådana jämförelser kunna fungera som en förstärkning av den egna ståndpunkten - en försäkran om att man var på rätt väg när det gällde förvaltningens förändring. De som förespråkade olikheter som grund för jämförelser hänvisade stundom snarare till jämförelserna som en grund för att reflektera, utvärdera och möjligen ompröva den egna förvaltningspolitiken.

Andra internationella organ var mindre viktiga referenspunkter. Endast ett fåtal hänvisningar gjordes till andra internationella organ I en diskussion rörande vilka frågor som PUMA borde prioritera framöver framförde några länders delegater att man kunde skära ne på de områden som EU arbetade aktivt inom. Exempelvis gällde det vissa frågor om statsanställdas löner och anställningsformer. Motargumentet som framfördes var emellertid att EU omfattade en alltför snäv grupp av länder och erfarenheter.

Flera delegater efterfrågade klarare, tydligare och gärna tydligare värderande jämförelser. En strävan efter utvecklade kvantifierade system för "benchmarking" uttrycktes både av sekretariat och flera delegater. Efterfrågan på mer siffror och värderingar av reformer

och utvecklingstrender i termer av bra eller dåligt gjordes också mot bakgrund av kravet att PUMA måste framstå som trovärdigt inom OECD. Då PUMA är en kommitté inom OECD finansieras verksamheten av ländernas medlemsavgifter till OECD. I OECD-sammanhang ses jämförande bedömningar - gärna med tydliga nyckeltal - som mycket nyttigare och trovärdigare än informellt hållna presentationer och möten.

PUMA sökte också utveckla nya områden. Att ett område låg i tiden eller ej var viktiga argument för eller emot om området skulle prioriteras. Så hävdades exempelvis att "Corporatization should be considered to be cut, it belongs to the past". Sekretariatet betonade vid ett antal tillfällen att "public management" var ett viktigt område, då det hade avgörande betydelse för hela länders administration, och hela nationers ekonomi om förvaltningen leddes och styrdes på ett effektivt sätt. PUMA sökte trovärdighet genom att hävda områdets vikt och relevans. Samtidigt fick delegaterna härigenom stöd för att deras ansvarsområden var av största vikt, något de kunde ta hem till den egna förvaltningen. PUMA tillhandahöll etiketter och argument för såväl enskilda problem och förändringsinitiativ som för det förvaltningspolitiska området i stort. Några delegater framförde också vid kommittémötet att en viktig ambition med PUMA:s arbete, som också accentuerats av ministermötet, var att få upp "public management" också på den nationella politikens agenda.

Det tidigare avhållna ministermötet var ytterligare ett led i att stärka PUMA:s trovärdighet. PUMA framstod vid kommittémötet framför allt som tjänstemännens mötesplats och det var tjänstemännens frågor som togs upp. Flera kritiska, närmast schablonartade, kommenterar om besvärliga politiker fälldes också vid mötet. Men det var samtidigt tydligt att man måste försäkra sig om politikernas medverkan och stöd för att markera vikten av "public management" och betydelsen av PUMA. Avrapporteringen från ministermötet tyder möjligen på att politikernas engagemang i PUMA också förskjuter området från att vara tydligt "managementinriktat" och tekniskt definierat till att bli bredare och mer politiskt präglat. I avrapporteringen från ministermötet står bland annat att läsa:

> "The quality and effectiveness of "governance" is crucial to national prosperity. Governance goes beyond the issue of "public management" to the more fundamental question of how in our modern society democracy can be adapted to help countries resolve the problems they are fa-

> cing. In that regard, we urge the OECD and its Public Management Committee in particular to expand its attention to governance issues. Building on the report *"Governance in Transition"* the Organization should begin systematically setting an agenda of how governance can be strengthened in support of economic and social goals in member countries. This would involve an explicit commitment to the idea that governance may affect many of the substantive areas of concern to the OECD."

Genomgången av PUMA:s material, diskussionen vid kommittémötet, intervjuerna med PUMA:s sekretariat och med några av dem som från svensk sida haft kontakt med PUMA, samt avrapporteringen från ministermötet ger ett intryck av att PUMA är en organisation som engagerar sig i en rad olika frågor. Det är inte helt lätt att avgränsa och fokusera verksamheten, eller för den delen vilka som kan bidra till eller ha nytta av det arbete som PUMA bedriver. Inte någon gång under kommittémötet avfärdades frågor eller inlägg med argumentet att "detta är inte förvaltningspolitik". Däremot avfärdades frågor, och argumenterades för nedskärningar och bortprioriteringar med hjälp av argumentet att något inte var praktiskt relevant, att jämförelser var svåra att göra då olikheterna mellan länderna var så stora, att ämnet var inaktuellt samt i någon mån att andra internationella organ höll på med liknande jämförelser och erfarenhetsutbyten. Samtidigt som flera efterfrågade en fokusering av verksamheten fanns andra intressen och krafter som drev i riktning mot att bredda verksamheten och därmed göra den än mer varierad och fragmenterad.

Området "public management" är brett och svårt att avgränsa. Snart sagt varje initiativ som tagits i ländernas förvaltningar framstår som möjligt att diskutera inom ramen för PUMA då alla frågor kan hävdas innehålla åtminstone ett förvaltningspolitiskt element. I många sammanhang fungerar vetenskapliga kopplingar som möjliga grunder för avgränsningar av problemområden (jämför t.ex. professioners problemområden). "Public management"-området har emellertid en svag vetenskaplig koppling och ambitionen inom PUMA är definitivt inte att stärka, utan snarare att försvaga denna koppling. Området kan heller inte kopplas till några enhetliga yrkesbeteckningar eller traditionella befattningar och sektorer inom respektive

förvaltning. När ett område är så brett som fallet är med förvaltningspolitik eller "public management", när vetenskapen är så pass svagt kopplad till området i fråga och när tydliga traditioner och enhetliga positioner saknas blir andra saker starkt styrande för områdets avgränsning.

PUMA och den förvaltningspolitiska diskussionen

När huvudprinciperna bakom förvaltningsreformerandet diskuteras, lyfts ofta det s.k. "new public management"-konceptet (NPM) fram som en källa för de idéer som präglat problemdefinierandet och PUMA:s aktiviteter. I förlängningen antas NPM även ha påverkat det utbredda reformarbetet på förvaltningsområdet i OECD-länderna. Inledningsvis påpekas i detta avsnitt att det dock inte är givet att NPM kan beskrivas som en sammanhållen skola. Därefter diskuteras var gränsen mellan förvaltningspolitik och politik i allmänhet går. Avsnittet avslutas med en diskussion om PUMA som förvaltningspolitisk idéspridare.

New Public Management - skola eller ej?

Ofta förknippas PUMA med en viss idéströmning rörande konsten att styra och leda förvaltningen, nämligen den s.k. "new public management"-skolan (NPM) (se till exempel RRV 1996). I bakgrundsmaterialet till ministermötet under våren 1996 definierade PUMA - begreppet "public management" som följer:

> "'Public management' encompasses the broad range of techniques and strategies that are used to carry out the responsibilities to governments. It includes, but goes beyond, the structure and administration of the public service. In contrast, the term 'public administration' refers to the techniques by which government policies are carried out." (PUMA, 1996)

Peterson och Söderlind (1993) urskiljer en historisk följd av förvaltningsdoktriner, där den första benämns som den lagstyrda förvaltningen, vars grundprincip är att det offentliga åtagandet skall bygga på lagar och regler. Därefter tog den s.k. folkstyrda förvaltningen vid, med en tyngdpunkt på att söka förverkliga Regeringsformens ambition att all offentlig makt utgår från folket. Under 1980- och 1990-talen är den dominerande doktrinen den s.k. marknadsstyrda förvaltningen, en beskrivning av förvaltningen som bär likheter med NPM-skolan.

I den marknadsstyrda förvaltningen ses staten som en producent av tjänster, och marknaden är källan ur vilken normer och värderingar hämtas. Det underliggande kravet på förvaltningen är att den skall vara så effektiv som möjligt. Erforderlig effektivitet skall uppnås genom att medborgaren i egenskap av kund genom sin efterfråga styr förvaltningen. För att bemöta kundens efterfrågan skall förvaltningen inta rollen som företag, och tjänstemannen inta rollen som ekonom.

Tankarna inom den så kallade NPM-skolan förknippas ofta med den nyliberala ideologin och senare års förvaltningsreformerande i länder som Storbritannien, USA och Nya Zeeland. De ekonomiska drivkrafterna ses som de dominerande för OECD-ländernas förvaltningspolitik, som framför allt syftar till att skapa en mer effektiv - och mindre byråkratisk - offentlig förvaltning, bland annat genom skapandet av resultatorienterade organisationer.

Flera har emellertid ifrågasatt om det som kallas NPM-skolan är en egentlig *skola.* NPM-konceptet är inte en skola i betydelsen en sammanhållen idéströmning, med en ideologiskt uttalad grund. Med begreppet "new public management" menar medlemsländerna inte en - och definitivt inte samma - sak. Skillnader i betydelse går också att urskilja över tiden. Hood (1995) beskrev framväxten av termen NPM som följer:

> "The term NPM was coined because some generic label seemed to be needed for a general, though certainly not universal, shift in public management styles. The term was intended to cut across the particular language of individual projects of countries (such as the French 'Projet de Service', the British 'Next steps', the Canadian 'Public Service 2000'). The analogy is with terms like new politics, new right, and new industrial state, which were invented for a similar reason" (s.94).

Vad är då NPM, om inte en skola? Det som framför allt är gemensamt för de uttryck inom det förvaltningspolitiska området som brukar benämnas "public management" är den grundläggande tanken att "governments matter". Det är viktigt för den offentliga sektorn, politiken i allmänhet och även för nationen *hur* det offentliga åtagandet hanteras. Hood lyfte fram sju centrala kännetecken för den trend som kommit att kallas NPM. Dessa var: formering av mer

företagslika enheter, skapandet av interna marknader och kontraktslika relationer, introducerandet av näringslivsinspirerade ledarskapsstilar, stramare resurshållning, betoning av "hands-on"- toppledning, framtagandet av resultatmått samt en starkare betoning av resultat och resultatstyrning.

En ordlista som återfinns i sammanfattningen av PUMA:s första ministermöte rymmer följande termer: "accountability", "corporatization", "departments or ministries and agencies", "devolution", "market-type mechanisms", "privatization", "public sector", "regulation" och "subsidiary". Termerna som återfinns i PUMA:s publikationer har tagits som intäkt för att "new public managment" har ett tydligt ideologiskt innehåll - företrädesvis med nyliberala inslag. Samtidigt är det tydligt att denna skolbildning inte drivits av partipolitiska argument (se t.ex. Hood 1995). Det är inte heller så att exempelvis konservativa regeringar varit mer aktiva än mer liberalt eller socialistiskt präglade regeringar när det gäller reformering i linje med NPM. I stället präglas diskussionen av en frånvaro av ideologiska argument. Avpolitiseringen har lett till att ämbetsmannen styrkt sina positioner. Ämbetsmännens styrkta roll hänger ihop med betydelsen av att den offentliga sektorn organiseras och hur den gör det. Organiseringen av den offentliga sektorn är skild från det politiska innehållet i det offentliga åtagandet.

Gränsen mellan förvaltningspolitik och politik

Genom att PUMA eftersträvar en ideologiskt neutral position ställs organisationen inför ett dilemma. För att avväpna det potentiellt politiskt känsliga hos PUMA:s aktiviteter försöker man "av-ideologisera" verksamheten. Ett exempel på ambitionen att hålla sig från mer ideologiska utsagor är att sekretariatets tjänstemän i stället för att tala om avreglering - ett politiskt känsligt begrepp i vissa medlemsländer - talar om att höja reglernas kvalitet. I stället för *av*-reglering talar man om att finna den *rätta* regleringen, och aktiviteten blir på så sätt "av-ideologiserad".

Alltsedan det tekniska samarbetet i TECO har PUMA:s aktiviteter blivit mer politiska. Utvecklingen mot det politiska ser ut att fortsätta eftersom sekretariatet har en ökande ambition att utvärdera medlemsländerna efter en mer normativ skala. Utvecklingen mot mer normativt färgade aktiviteter kommer dock att göra det svårt för PUMA att undvika att lägga sig i medlemsländernas interna angelägenheter. Om den normativa skalan ligger till grund för

"benchmarking" av medlemsländernas förvaltningar riskerar PUMA:s arbete att uppfattas mer "politiskt" och mer officiellt av medlemsländerna. En konsekvens skulle kunna vara att PUMA-samarbetet delvis går miste om de av medlemsländerna uppfattade styrkorna. PUMA:s styrka vid jämförelse med andra former av internationellt samarbete är ett informellare arbetssätt och rakare utbyte av erfarenheter medlemsländerna emellan än vad brukligt är. Såväl framtagandet av normativa skalor som "benchmarkingplanerna" kan även ses som led i ett närmande från PUMA:s sida till övriga OECD.

Då många politiker inte ser "konsten att styra och leda förvaltningen" som något särdeles politiskt, blir "public management" mindre känsligt. Å andra sidan vill de tjänstemän som är satta att styra och leda förvaltningen få med sig politikerna för att understryka det betydelsefulla i deras arbete. Detta brukar motiveras av att för att implementera en reform mer effektivt, måste politikerna visa att reformen är "viktig". Uppfattningen att det politiska engagemanget är av vikt har även nått spridning i Sverige, vilket följande uttalande av en hög tjänsteman i Regeringskansliet visar:

> "Sverige stöttade idén om ett ministermöte av den enkla anledningen att vi väl såg det som att skall man komma någonstans i det som kallas förvaltningspolitik så får det inte förbli en professionell eller tjänstemannafråga. Förvaltningspolitik rymmer i hög grad intressanta politiska frågor."

Från tjänstemännens sida finns således en strävan efter att göra förvaltningspolitiken viktigare, vilket har lett till försök att politisera förvaltningsarbetet genom att få med politikerna och de politiska tjänstemännen i arbetet. Ministermötet är ett exempel på denna strävan. Samtidigt vill inte tjänstemännen gå miste om inflytandet över PUMA, för att inte gå miste om den kollegiala tonen i arbetet eller det ömsesidiga igenkännandet av de problem som en tjänsteman står inför när politikernas beslut skall genomföras. Spänningen mellan en önskan att politisera verksamheten för att göra förvaltningsarbetet viktigare, och att samtidigt behålla tjänstemannainflytandet över PUMA blev tydlig under ett kommittémöte, då en delegat gjorde det klart att det administrativa systemet inte tror på det politiska.

På frågan var gränsen mellan förvaltningspolitik och politik går, menar en ansvarig svensk politiker att "konsten att styra och leda

förvaltningen" inte är partipolitisk. I Sverige, har flera av våra intervjupersoner påpekat, går det att ana ett svalare intresse för förvaltningspolitik hos de borgerliga partierna, även om frågor rörande styrning, ledning och effektivitet, personal- och lönefrågor m.m. måste bemötas oberoende av politisk tillhörighet hos den rådande administrationen.

PUMA som förvaltningspolitisk idéspridare

Antalet internationella organisationer har vuxit i antal efter andra världskriget, så även Sveriges medlemskap i dylika organisationer. Den svenska statens ökade kontakt med internationella organisationer har fått direkta konsekvenser i form av att Sverige måste implementera beslut som fattats av internationella organisationer. En indirekt konsekvens av det ökande internationella samarbetet är att Sverige som nation intar nationella ståndpunkter på policyområden där förr nationella uppfattningar inte formulerats. Paradoxalt nog leder således internationalisering även till en ökande nationalisering (Jacobsson 1993).

Mer indirekta konsekvenser av det växande internationella samarbetet är de spridningsprocesser över landgränser som ökar tillgängligheten till andra länders erfarenheter och idéer (Peterson och Söderlind 1993). Internationella politiskt-administrativa nätverk kan verka som kanaler för politisk diffusion, det vill säga överföring av en reform, metod eller tankar från ett politiskt system till ett annat politiskt system (Egeberg 1978).

Att PUMA i delar fungerar som just en sådan arena för förvaltningspolitisk idéspridning konstateras av RRV (1996). RRV menar i sin översyn av svensk förvaltningspolitik att mycket i svensk förvaltningspolitik inte är unikt, utan ingår i 1980-talets huvudtrend. Idéerna i denna trend har spridits av OECD som insamlat, sammanställt och förmedlat förvaltningspolitiska erfarenheter från medlemsländerna.

Intrycket att PUMA uppfattas ha en betydelse som definierare av förvaltningspolitik stärks av följande citat från en senior tjänsteman inom den svenska förvaltningen:

> "Det skulle vara kul att se hur influenserna i en internationell organisation verkar. Hur strömningarna går, o.s.v. Jag föreställer mig att sådana här organisationer har en större betydelse för idéspridning än vad man kan föreställa sig. Det är ett väldigt kostnadseffektivt sätt att veta vad

som är på gång. Man har möjlighet att ta till sig idéer och annat."

Egeberg (1978) menar att diffusion även kan ses som ett sökande efter information och förebilder - eller rutiner för sökandet - från ett annat sammanhang. PUMA kan då ses som en organisation som underlättar efterforskandet efter förvaltningspolitiska förebilder och information. Man kan också se PUMA som en organisation som bygger upp rutiner för hur ett sökande efter förvaltningspolitiska förebilder skall gå till.

Det finns likheter mellan olika länders förvaltningspolitik, och även likheter mellan medlemsländernas förvaltningspolitik och PUMA:s verksamhet. Likheterna återfinns framför allt på idéplanet. Överensstämmelserna blir färre när man studerar utfallet av idéerna i praktisk handling. De reformer som genomförts i OECD-ländernas förvaltningar under senare år skiljer sig åt när de studeras i detalj, även om man från ländernas sida talar om reformerna på ett likartat sätt. Vidare har de reformernas resultat ofta inte uppfyllt de idémässiga förhoppningarna. En förklaring till diskrepansen mellan idé och praktik ur ett maktperspektiv påpekar att en idé behöver stöd från inflytelserika intressen på området för att förverkligas. Idéer och makt måste förenas för att realiseras. En annan förklaring av skillnader mellan en reforms tänkta resultat och reformens praktiska utfall pekar på att idéerna ofta är alltför generella till sin karaktär för att duga som bruksanvisning vid en reformering. Allmängiltiga förvaltningspolitiska idéer är mycket svåra att översätta till förvaltningspraktik. Idéerna är dock inte generella nog, utan de ur idéerna sprungna föreställningarna om verkligheten sätter upp en slags mentala gränser för vad som anses möjligt respektive omöjligt att genomföra (Petersson och Söderlind 1993).

Senare tids forskning om idéspridning (jämför Czarniawska och Sevón 1996) visar att det dock inte är så att en sorts idéer har en sändare och en mottagare. Idéer omformuleras och översätts i ständigt pågående processer. Även USA har låtit sig påverkas av PUMA. USA:s vicepresident Gore tidigare nämnda tagit initiativ inom det förvaltningspolitiska området, det s.k. "reinventing government"-programmet, har hämtat inspiration från PUMA. Dessutom går det att hitta spår av PUMA:s arbete i USA:s budget. Andra exempel är ett antal lagar i Turkiet som influerats av arbetet i PUMA, men som anpassats till den lokala situationen.

Vare sig man talar med tjänstemän med erfarenhet av de förvaltningspolitiska förändringarna i Sverige i början av 1980-talet, svenska tjänstemän som är aktiva idag, tjänstemän på OECD:s sekretariat i Paris, myndigheter, revisionsorgan, politiker eller forskare förs liknande argument fram. Inom ramen för denna studie kan fastslås att idéerna om förvaltningspolitik - och hur man talar om förvaltningspolitiken, historiken och reformerandet - bär stora likheter.

PUMA på den globala scenen

PUMA - och OECD - är en internationell samarbetsorganisation som kan antas ha betydelse för policyområdet förvaltningspolitik. Efter att ha konstaterat vilka idéer som påverkar PUMA:s arbete och vilken relation PUMA har till dessa idéer, samt visat hur idéerna förhåller sig till politik i allmänhet, gör vi här en redogörelse för PUMA:s situation på den globala scenen. Syftet med redogörelsen är att bättre kunna avgöra PUMA:s betydelse för den internationella diskussionen. Nedan genomförs en analys av PUMA:s relationer till OECD samt andra internationella organisationer som eventuellt konkurrerar om uppmärksamheten såväl på global som på europeisk nivå.

Det finns många typer av organiserade internationella och transnationella samarbeten. Då förvaltningspolitik bedrivs nationellt kan man förvänta sig att det är internationella mellanstatliga organisationer som har de tydligaste kopplingarna till den förvaltningspolitiska diskussionen. Det finns även flera typer av internationella mellanstatliga organisationer. En distinktion härrör från antalet och vilka medlemmar organisationerna samlar. FN samlar nära nog samtliga av världens länder, OECD samlar primärt de västliga industriländerna, emedan EU bygger sitt samarbete på en gemensam geografisk grund. En annan distinktion är naturligtvis i vilken form ett policyområde regleras, det vill säga om regleringen sker på ett formellt vis med mer direkt inverkan på området i fråga eller om det handlar om en reglering som är mer informell till karaktären, vars inverkan blir mer indirekt. PUMA intar något av en särställning bland internationella organisationer då organisationen samlar endast världens rikaste länder, men samtliga av dem. Genom att bringa samman OECD:s medlemsländer får PUMA en mer homogen struktur än de globala organisationerna såsom FN och Världsbanken, eftersom man inte behöver ta hänsyn till utvecklingsländernas problem. Dock hävdar PUMA också att de har en fördel gentemot EU, då de samlar samtliga industriländer och inte enbart de europeiska. Vid det ovan refererade kommittémötet reste några av medlemsländernas representanter emellertid farhågor för att den pågående utvidgningen av OECD försvagar organisationen om OECD får alltför många medlemmar som är alltför olika till karaktären.

Det talas inte mycket om andra internationella organisationer i det dagliga arbetet inom PUMA. Dock finns det ett antal - till en

viss grad konkurrerande - internationella arenor, såväl i det globala sammanhanget som i Europa. Med konkurrens avses här att en annan organisation behandlar förvaltningsfrågor och samlar ungefär samma personer inom de nationella förvaltningarna, och därmed också har betydelse för den internationella förvaltningspolitiska diskussionen. Det rör sig om en konkurrens om uppmärksamhet. De nationella tjänstemännen kan inte delta på hur många arenor som helst. Valet av en arena kan förväntas leda till att en annan arena väljs bort.

Vad gäller konkurrerande arenor finns det ett antal organisationer som handhar ett specifikt sakpolitiskt område, till exempel polisfrågor. Dock är den övervägande uppfattningen både i Paris och i Sverige att det inte finns några organisationer där "konsten att styra och leda förvaltningen" tas upp på ett mer heltäckande sätt än i PUMA. Bland annat finns inget annat forum än "centre of government"-nätverket, där tjänstemän inom statsrådsberedningar kan träffas och utbyta erfarenheter och diskutera likartade problem. Det är inte många alternativa internationella och europeiska förvaltningspolitiska arenor som nämnts i våra intervjuer. Nedan listas emellertid de som våra intervjupersoner anser i viss mån överlappa - eller konkurrera om tjänstemännens uppmärksamhet på - PUMA:s intresseområde. PUMA:s ställning på den globala scenen är dock i första hand beroende på organisationens ställning inom OECD, varför en diskussion av PUMA:s relation till OECD nu följer.

PUMA och övriga OECD

De legitimitetsproblem PUMA hade från början visavi resten av OECD är inte helt försvunna. OECD är en organisation som i mångt och mycket leds av nationalekonomer, och managementfrågor ses som alltför mjuka av majoriteten tjänstemän inom moderorganisationen. Dock har statusen för "public management" ökat. Att statusen har ökat tas det nyligen genomförda ministermötet till intäkt för. Ett ministermöte ansågs inte möjligt att genomföra för ett par år sedan. Även om PUMA är en del av OECD, präglas PUMA:s aktiviteter av positionering gentemot moderorganisationen på ett flertal sätt.

Å ena sidan understryks både av sekretariatet och kommittén att PUMA är något annat än övriga OECD. En delegat vid ett kommittémöte uttryckte PUMA:s särställning genom att kritisera OECD:s tendens att alltid sluta i ett ekonomiskt uttalande. Han

betonade att det inte var fallet för PUMA. Såväl PUMA:s aktiviteter som arbetssätt ansågs vara annorlunda än gängse OECD-standard. Till exempel ägde ministermötet rum i en form som OECD tidigare inte använt. PUMA:s ministermöte var mer informellt, öppet, ostrukturerat och spontant till karaktären än vad som vanligen är fallet för ministermöten inom OECD-samarbetet.

Å andra sidan strävar sekretariatet - och särskilt de tjänstemän som är fast anställda - efter en ökad legitimitet inom OECD. Legitimitetssträvandena kan spåras i de ökande normativa ambitionerna från sekretariatets sida, bland annat planer på att värdera "public management" bland medlemsländerna, för att efterlikna hur resten av OECD arbetar. Förutom att PUMA är en egen organisation är den även inlemmad i resten av OECD. Som en del av OECD förväntas PUMA även arbeta tillsammans med andra delar av OECD, vilket har lett till att PUMA deltar i de tidigare diskuterade horisontella aktiviteter som utförs tillsammans med andra kommittéer och direktorat.

En anledning till PUMA:s strävan inåt OECD är de budgetnedskärningar som OECD som helhet genomgår. PUMA måste visa sig betydelsefull för OECD för att säkerställa fortsatt finansiering i önskad omfattning. För att i större utsträckning likna övriga OECD har PUMA:s ursprung i biståndsorganet TECO nedtonats. Under PUMA:s första verksamhetsår betonades organisationens betydelse som en arena för tjänstemän att tillgodogöra sig erfarenhetsutbyte rörande förvaltningsfrågor. Idag har utvecklingen i riktning från biståndsarbete gått än längre, till en strävan mot att PUMA etablerar sig som en normerare av OECD-ländernas "public management". Utvecklingen i en mer normerande inriktning av verksamheten kan betyda att PUMA blir "viktigare", och därmed förlorar i styrka som arena för erfarenhetsutbyte där nationella representanter kan ägna sig åt internationell förvaltningspolitisk "spaning".

PUMA och andra globala organisationer

På global nivå har FN en viss ambition på det förvaltningspolitiska området. FNs generalförsamling möttes under våren 1996 på temat "Public Administration and Development". Bakgrunden till temat för mötet är genomförandet av ett antal sakpolitiska globala konferenser; till exempel kvinnokonferensen i Peking, befolkningsfrågor i Kairo, mänskliga rättigheter i Wien, miljöfrågor i Rio, samt sociala frågor i Köpenhamn. Nästa steg har ansetts vara att reda ut hur medlemsländernas förvaltningar skall formas så att konferensernas

åtaganden kan implementeras och målsättningar uppnås. Den förvaltningspolitiska delen av FNs verksamhet planeras av en avdelning på FN-högkvarteret i New York, som även anordnade en konferens i Stockholm inför generalförsamlingens session. FN-gruppen har vissa ambitioner att fungera som en arena för förvaltningspolitiska frågor, men då med ett fokus på förvaltningsarbetet i utvecklingsländerna.

När det gäller rena biståndsfrågor har ett annat FN-organ (Department for Development Support and Management Services), en del komparativa ansatser när det gäller vissa förvaltningsfrågor. Dessutom utför Världsbanken komparativa studier av förvaltningssystem och förvaltningsreformer, som till en del ligger till grund för huruvida Världsbankens engagerar sig i ett land eller ej.

PUMA och andra europeiska organisationer

Det finns ett antal organisationer på det europeiska planet som handhar fövaltningspolitiskt relaterade frågor, bland annat EFMD i Bryssel och Internationella institutet för administrativ vetenskap. Det finns andra inslag av utbyte mellan nationella förvaltningar i Europa. EU driver Carolusprogrammet, som i och för sig inte är ett primärt förvaltningspolitiskt program utan ett sätt att kalibrera förverkligandet av den inre marknaden, men där utbytet av tjänstemän de facto får till följd att man hämtar hem erfarenheter av sätt att skapa system inom de olika europeiska förvaltningarna till det egna landet. I programmet deltar Sverige med någon enstaka stipendiat. Carolusprogrammet styrs av EIPA (European Institute for Public Administration) i Maastricht på uppdrag av EU.

EIPA är en organisation vars verksamhet ligger närmare EU-frågor än förvaltningspolitik i allmänhet. Organisationen fokuserar framför allt på den europeiska integrationen och dess betydelse för förvaltningsutvecklingen, och inte i lika hög grad på förvaltningen i sig. EIPA anses såväl av svenska tjänstemän som tjänstemän på PUMA-sekretariatet med anledning av fokuseringen på Europafrågorna inte utgöra någon direkt konkurrent till PUMA. Vid tiden före Sveriges medlemskap i EU sågs EIPA av svenska tjänstemän som en informell svensk ingång till det europeiska samarbetet i Bryssel. I och med att Sverige blivit medlemmar av EU är EIPA inte längre lika intressant för den svenska förvaltningen.

Ett svenskt initiativ var förnyelsefondens europastipendier, där en stipendiat under en tid studerade en förvaltning på plats i ett an-

nat europeiskt land. Syftet bakom europastipendierna var inte att lära sig en ny arbetsteknik, utan att se hur olika europeiska förvaltningar hanterar de problem den ökande globaliseringen anses föra med sig för det politiska systemet. Europastipendierna håller på att läggas ned, och ersätts av Forum Europa.

Forum Europa är ett projekt som är knutet till Regeringskansliets förvaltningskontor och som riktar sig till departementen men även förvaltningen i övrigt. Inom Forum Europa sätts ett antal bilaterala överenskommelser upp mellan Sverige och europeiska förvaltningar om utbyte av tjänstemän. Målsättningen är att höja kompetensen i svensk förvaltning vad gäller EU-frågor, bland annat genom att anordna seminarier, centralt upphandla kurser, samt organisera stipendiatprogram. Inom ramen för Forum Europaprogrammet återfinns den svenska kontaktperson gentemot Caroluspprogrammet.

Tilläggas kan att både svenska tjänstemän och personal på PUMA-sekretariatet är varse att EU kan utvecklas även på det förvaltningspolitiska området. Motivet för EU att höja den förvaltningspolitiska ambitionen är antagandet om att EUs direktiv etc. måste implementeras effektivare i medlemsländerna för att den europeiska integrationen skall kunna fortsätta. En effektivare implementering, menar man, skulle underlättas om EU drev en gemensam förvaltningspolitik. Om det rent europeiska samarbetet rörande förvaltningsfrågor fördjupas, förväntas européerna minska sitt engagemang i PUMA. I dagsläget finns dock inga tydliga tecken på att EU är på väg att höja sin ambitionsnivå på det förvaltningspolitiska området inom den närmaste framtiden. Till saken hör att EU deltar i PUMA-samarbetet genom EUs status som observatör i den styrande kommittén.

PUMA:s ställning på den globala scenen

Gemensamt för flertalet internationella förvaltningspolitiska organisationer är biståndsinriktningen av verksamheten. Biståndsinriktningen präglar även PUMA:s historia, även om organisationen dock strävar i riktning bort från biståndsimagen.

I början av 1990-talet planerades inom ramen för EU-projektet Phare, som syftar till att hjälpa de offentliga förvaltningarna i Östeuropa, ett projekt för att utveckla förvaltningarna inom de nya marknadsekonomierna i Östeuropa. När EU sökte efter någon organisation som kunde driva utvecklingsarbetet på den internationella konsultmarknaden föll valet slutligen på PUMA. Dock fick PU-

MA:s strävan bort från biståndsarbete till följd att PUMA bildade en separat organisation för att organisera den av EU beställda utvecklingen av de österuropeiska förvaltningarna, nämligen tidigare nämnda SIGMA. SIGMA-projektet tas också till intäkt för att PUMA:s svaga anseende under början av verksamheten har stigit varefter.

Sammanfattningsvis: Gentemot OECD har PUMA förstärkt sin position inom organisationen. Vad gäller andra internationella organisationer och program finns inga arenor som direkt konkurrerar om uppmärksamheten. Det som skulle kunna ändra på detta är om EU utökar de federala ambitionerna, och utsträcker kompetensen till att omfatta harmonisering av medlemsländernas förvaltningar i avsikt att säkerställa implementeringen av EUs olika beslut.

Även om ovan beskrivna organisationer inte konkurrerar direkt med PUMA, går det att se gemensamma drag i de idéer om förvaltningsfrågor som de andra organisationerna och programmen omfattar. Den gemensamma nämnaren är de grundläggande dragen i "new public management"-konceptet, såsom de tidigare redogjorts för.

Dock, även om det inte går att identifiera några tydliga konkurrenter mot PUMA:s verksamheter vad gäller bredd finns det som tidigare nämnts organisationer som är specialiserade på vissa delar av förvaltningsfrågor. Dessa organisationer kan - i kombination med att ländernas förvaltningar blir mer internationella till strukturen - leda till att behovet av en organisation av PUMA:s typ på mer specifika sakpolitiska områden kan ifrågasättas. Till exempel kan det faktum att tjänstemän efter hand deltar i "egna" för verksamheten mer anpassade internationella nätverk, leda till att deltagandet i någon av PUMA:s aktiviteter kan komma att prioriteras ned. En sådan nedprioritering skulle kunna leda till att PUMA:s position på den globala scenen i förlängningen till och med undergrävs.

PUMA och nationerna

För att avgöra huruvida idéerna som präglar PUMA-arbetet har någon betydelse för den internationella förvaltningspolitiska diskussionen - och även huruvida diskussionen i sig har betydelse för strukturen hos medlemsländernas förvaltningar - blir det viktigt att utreda PUMA:s relationer till dess medlemmar, nationerna. PUMA:s förhållande till medlemslandet Sverige, och vice versa, återfinns senare i denna rapport under en egen rubrik.

Beroendeförhållanden mellan PUMA och nationerna

När man samtalar med såväl svenska tjänstemän som med företrädare för PUMA påpekas ofta att PUMA skiljer sig väsentligt från mycket annat internationellt samarbete. I många internationella organisationer cirkulerar verksamheten huvudsakligen kring en beslutsprocess, medan PUMA är ett samarbetsforum mellan ett 25-tal länder. PUMA utfärdar inga bindande beslut som medlemmarna måste följa. Presidiet på kommittémötena avläser något slags "mainstream" och försöker hitta en balanserad ståndpunkt där flertalet länder i någon mening kan känna igen sig.

PUMA måste dock ta nationella intressen i beräkning för att försäkra sig om att medlemsländerna avsätter resurser för PUMA:s verksamhet. Det rör sig om rent finansiella anslag från OECD-budgeten, vars storlek beror på hur medlemsländerna prioriterar PUMA jämfört med OECD:s övriga verksamheter. PUMA är också beroende av att ländernas förvaltningar ställer upp med utredningsresurser, deltar i PUMA-sekretariatets undersökningar och tillhandahåller personal för diverse göromål som är knutna till PUMA:s olika verksamheter. Under kommittémötet visade det sig att det inte är självskrivet att länderna ställer resurser till PUMA:s förfogande. Vissa delegater klagade över den arbetsbörda som PUMA-samarbetet innebar, och flaggade för att samarbetet riskerade att nedprioriteras.

Nationella särdrag

Att PUMA måste ta hänsyn till samtliga medlemsländer i verksamheten speglar ett dilemma som organisationen står inför, nämligen hur PUMA skall hantera skillnader mellan medlemmarna. I PUMA:s fall blir dilemmat uppenbart i hur organisationen hanterar nationella särdrag. PUMA hanterar de nationella särdragen huvudsakligen på två sätt.

Det finns en uppfattning bland medlemmarna att de står inför likartade problem, vilket leder till att skillnaderna tonas ned. Från denna ståndpunkt kan PUMA:s arbete formas på ett uniformt vis, och då blir jämförelser mellan medlemsstaterna viktiga. Genom jämförelserna görs skillnaderna mellan medlemsländerna tydliga, för att genom diverse aktiviteter uppnå likformighet inom OECD. Tekniker för att påvisa skillnaderna är direkt inlånade från näringslivet, t.ex. "benchmarking" och "best practice analysis". Jakten på den "bästa praktiken" inom ett visst förvaltningspolitiskt område förväntas minska skillnaderna mellan medlemsländernas förvaltningar. Skillnaderna skall komma att decimeras genom att länderna jämförs mot den "bästa förvaltningspraktiken" i syfte att uppnå denna.

Andra medlemsländer är mer tveksamma till alltför långtgående jämförelser. I och med att skillnaderna medlemmarna emellan är så stora blir det svårt att genomföra några generella jämförelser mellan alla medlemsländer, eller att forma aktiviteter som skall göra alla glada och nöjda. Trycket på att PUMA måste bemöta skillnaderna blev tydligt när en delegat vid kommittémötet från ett land utanför den västliga delen av OECD-området påpekade att de var annorlunda på många sätt, och att PUMA måste ta hänsyn till skillnaderna när jämförelser utförs länderna emellan.

PUMA:s bemötande av nationerna

För att hantera skillnader mellan medlemsländerna, och medlemmarnas konflikterande krav på organisationen, planerar PUMA smågruppsmöten med ett begränsat antal likartade medlemmar. Ett annat skäl för smågruppsmöten sägs vara att samtalstonen blir mer informell ju färre länder som deltar i en diskussion. Då informaliteten framhålls som ett av PUMA:s främsta företräden blir mindre grupper mer intressanta, särskilt som antalet OECD-medlemmar stadigt växer i antal. Vissa medlemmar reser dock farhågor om att

en uppdelning i mindre grupper kan leda till en viss exklusivitet. För att travestera den pågående debatten om Europeiska unionens framtid skulle smågruppsmötena kunna vara ett led i formandet av ett tvåhastighets-PUMA, där vissa mer "utvecklade" länder i förvaltningshänseende skulle fördjupa samarbetet och lämna de andra "bakom".

PUMA kan dock inte driva smågruppsverksamheten för långt, eftersom PUMA inte får arbeta för enbart några enskilda medlemmar eller mer exklusiva grupper av medlemsländer. En representant från ett av de nyare medlemsländerna öppnade det ovan refererade kommittémötet med att be om direkt assistans från PUMA för att utveckla den egna förvaltningen. Dennes önskan repeterades också vid slutet av mötet. PUMA avböjde dock det nya medlemslandets förfrågan, och hävdade att kommittén inte kunde arbeta som en konsult för enbart ett enskilt land. Tilläggas kan att man senare ändå förlade ett möte till detta land. Detta är intressant om man tar hänsyn till PUMA:s bakgrund i det mer biståndsinriktade TECO, då PUMA som organisation försöker frigöra sig från sin historia för att uppnå en annorlunda status, inte minst inom OECD.

PUMA:s svårigheter att förhålla sig till nationerna blir också tydliga då merparten av tjänstemännen i den styrande kommittén ser sig själva först och främst som nationella företrädare. PUMA-sekretariatets arbete kompliceras även av det faktum att PUMA önskar vara något mer än "bara" en internationell arena för samarbete, med - som tidigare kommenterats - en växande normativ ambition, bland annat gällande utvärderingar av ländernas förvaltningar.

Även om det förekommer spänningar mellan olika nationella representanter i synen på konsten att styra och leda förvaltningen, och de olika åtgärder PUMA vidtar för att bemöta skillnader mellan medlemmarna, leder verksamheten till en likriktning av de förvaltningspolitiska idéer som diskuteras. Detta följer av inriktningen på att läsa av och förmedla medlemsländernas minsta gemensamma förvaltningspolitiska nämnare. Resultatet blir en strömlinjeformad diskussion. Strömlinjeformandet leder både till svagheter och styrkor i betydelsen av den internationella förvaltningspolitiska diskussionen. Det faktum att budskapet präglas av gemensamma nämnare gör att samtliga länder känner igen den beskrivna situationen och kan ta till sig PUMA:s budskap, vilket stärker diskussionen. Den internationella förvaltningspolitiska diskussionens svaga sida beror på att idéerna förlorar sin originalitet genom strömlinjeformandet,

och kan leda till att medlemsländerna ser dem som alltför urvattnade.

Att PUMA inte kan driva en verksamhet som passar vissa medlemsländer bättre än andra leder således till att verksamheten och särskilt diskussionen blir generell till karaktären. Men för att denna generella diskussion skall kunna leda till en förvaltningspolitisk praktik i medlemsländerna måste den omformuleras och översättas till de nationella förhållandena. Detta är en del i förklaringen till att det går att finna större likheter i hur man talar om förvaltningspolitiska frågor än vad fallet är om man studerar det verkliga utfallet i medlemsländernas förvaltningspraktik.

PUMA:s verksamhet har ett drag av en ambition att göra lite av allting. Medlemsländerna har olika krav på vad PUMA bör syssla med. Vissa länder menar att "public management" i första hand rör personalfrågor, medan andra lyfter fram budgetpolitiken. Ett sätt för PUMA-sekretariatet att hantera de olika kraven är att betona betydelsen av förvaltningspolitiken som eget policyområde gentemot andra policyområden. I linje med resonemanget om betydelsen av förvaltningspolitiken menar PUMA att OECD-länderna skall föra en egen förvaltningspolitik. Helst skall den politiken samordnas under en egen förvaltningspolitisk enhet. Tanken är att skapandet av nationella enheter skall underlätta - och främja - samarbetet med PUMA. Att förvaltningspolitik - eller kombinationen förvaltning och politik - verkligen bedrivs bäst genom att organiseras av en egen separat enhet är dock inte något självklart faktum. Frågan är om inte förvaltning och politik bättre tas till handa genom att väva in de förvaltningspolitiska aspekterna i förvaltningen som helhet.

PUMA och Sverige

Efter att ha beskrivit PUMA:s förhållande till dess medlemsstater i allmänhet, gör vi här en beskrivning av PUMA:s aktiviteter i Sverige, och sedan Sveriges aktiviteter i PUMA. Genom en analys av det dagliga arbetet PUMA och Sverige emellan belyses dels vilken betydelse den internationella förvaltningspolitiska diskussionen har för Sverige, dels vilken betydelse Sverige har för diskussionen i fråga. Avslutningsvis beskrivs den svenska synen på PUMA, vad svenska tjänstemän och politiker anser om internationella jämförelser inom det förvaltningspolitiska området i allmänhet, och om PUMA i synnerhet.

PUMA i Sverige

Hur Sverige formulerar sin ståndpunkt inför PUMA skiljer sig inte nämnvärt från en vanlig beredningsprocess i Regeringskansliet. Det tas fram underlag på olika håll inom den svenska förvaltningen, som senare sänds till PUMA:s kontaktpersoner i Sverige. Kontaktpersonerna sätter sedan ihop ett förslag. Förslaget presenteras för departementsledningen, som sedan fäller sitt utlåtande. För att få en bild av hur arbetet med PUMA äger rum i Sverige utreds nedan PUMA:s kontaktnät i Sverige. Sedan följer en beskrivning av hur det PUMA-relaterade materialet sprids i Sverige, och vilka delar av den svenska förvaltningspolitiken som eventuellt går att spåra till PUMA.

Sverige har en formell representant i PUMA:s styrande kommitté. Representanten har också ett samordningsansvar i Sverige för de olika aktiviteter som sker gentemot PUMA. Representanten skall också se till att de olika arbetsgrupperna bemannas, och att informationen sprids i Sverige. Sveriges formella representant har hämtats från det departement som har ansvar för förvaltningsfrågor. Förr har en chefsperson med ansvar för förvaltningsfrågor på Civildepartementet varit Sveriges delegat i kommittén, idag är det en tjänsteman på Finansdepartementet som representerar Sverige i PUMA. I övrigt har Finansdepartementet en överenskommelse med Statskontoret, gällande assistans med planering och samarbete i övrigt gentemot PUMA. En av Statskontorets tjänstemän har också deltagit vid kommittémötena.

PUMA organiserar, som tidigare nämnts, ett antal tematiska nätverk. I utvärderingsnätverket är det finansdepartmentets budgetavdelning, Statskontoret och RRV som deltar. Budgetavdelningen och RRV representerar också Sverige i "financial management"-nätverket. Vad gäller det personalpolitiska samarbetet deltar Arbetsgivarverket från svensk sida. Regeringskansliet deltar mer direkt i samarbetet om regleringsfrågor, då delar av Finans- och Näringsdepartementen deltar. I "Centre of government"-gruppen deltar de högsta tjänstemännen inom Statsrådsberedningen.

När PUMA genomför en komparativ studie av hur en särskild fråga hanteras i ett antal medlemsländer, däribland Sverige, sker de inledande kontakterna på ett tämligen informellt sätt. Om inte någon av de svenska representanterna i något av PUMA-nätverken tar hand om den svenska delen av en dylik studie, så lotsar PUMA:s svenska representant i kommittén PUMA-sekretariatets ansvarige tjänsteman till lämplig kontaktperson i den svenska förvaltningen. Tillvägagångssättet får till följd att de enskilda personer som deltar i PUMA-relaterade studier får ett icke föraktligt inflytande över hur Sverige och den svenska förvaltningen presenteras inom OECD. Noterbart är att det i stor utsträckning är de intentioner länderna har på ett visst förvaltningspolitiskt område som rapporteras, snarare än ländernas erfarenheter av området i fråga.

För att bättre kunna samordna det svenska deltagandet i PUMA bildades under 1995 en samordningsgrupp. Uppgifterna för gruppen är att koordinera Sveriges aktiviteter och värdera vad Sverige får ut av PUMA, så att den svenska representationen kan agera i kommittén och söka påverka PUMA i någon mening. Gruppens målsättning är vidare att förmedla den PUMA-relaterade informationen på ett mer systematiskt sätt inom den svenska förvaltningen. Sveriges representant i PUMA-kommittén är sammankallande i gruppen. Därutöver deltar personer från Statskontoret, budgetavdelningen, arbetsgivarverket, Finansdepartementets rättssekretariat, och eventuellt en person från kommunenheten. Samordningsgruppen skall avspegla den organisatoriska sammansättningen i arbetsgrupperna.

Hur stor spridning PUMA:s publikationer får i den svenska förvaltningen är svårbestämbart, och har hittills i mycket berott på vilka PUMA:s svenska kontaktpersoner varit. Dessutom finns det en bokhandel i varje huvudstad som skall ha en komplett uppsättning av PUMA:s rapporter, och det är inte möjligt att följa spridningen av rapporterna härifrån. PUMA-relaterad information har spritts till

"vänner och bekanta, framför allt i Regeringskansliet". Huruvida ovan nämnda samordningsgrupp lyckats med att organisera en mer systematisk spridning är för tidigt att avgöra. När man talar med svenska tjänstemän är det tydligt att det finns en önskan om en större spridning av PUMA-skrifterna. Uppfattningen är att publikationerna har stannat i en alltför snäv krets. Även om det under en tidigare period ansetts fungera bra så har flera byten av kontaktpersoner under ett antal år påverkat kontinuiteten av spridningen. Tidigare spreds rapporter och protokoll från kommittémöten i större utsträckning. Därigenom nådde också vad PUMA avhandlat i sak under åren spridning i den svenska förvaltningen. Dessutom spreds beredningsunderlag, där frågor om de nationella prioriteringarna av PUMA:s olika aktiviteter inför kommande verksamhetsår fanns med. I prioriteringsrundorna kunde i stort sett alla som ville göra sin stämma hörd.

Den tidigare nämnda ambitionen att knyta en slags exklusivitet till PUMA:s nyhetsbrev speglar en uppfattning inom organisationen att begränsa antalet kontaktpersoner till dem som har ledande befattningar i medlemsländernas förvaltningar. Detta faktum verkar stå i strid med önskan hos vissa svenska tjänstemän att få till en större spridning av resultatet av PUMA:s verksamhet. Som en chefstjänsteman uttryckte det: "Jag tycker det vore spännande om folk ifrån linjen - en administrativ direktör vid si och så - kan komma i kontakt med den typen av tänkande som äger rum i Paris". Anledningen till önskan om en större spridning motiveras med uppfattningen om att eftersom hela Sverige - och därigenom även den svenska förvaltningen - påverkas av den ökande internationaliseringen, måste majoriteten svenska tjänstemän höja sin "kompetens" för att bemöta den förändrade "verklighet" som internationaliseringsprocessen innebär.

För att PUMA:s aktiviteter skall påverka den svenska förvaltningen mer direkt anser många tjänstemän att erfarenhetsutbytet måste vara praktiskt inriktat. Omorganiseringen av det svenska Regeringskansliet sker varje gång en ny regering bildas. Vid omorganiseringarna menar vissa tjänstemän att influens hämtats utifrån, bland annat från Australien. Ett exempel är regeringsbildningen 1988 då vissa organisationsförändringar genomfördes, bland annat fördes polisfrågorna från Justitie- till Civildepartementet. Då fick den person som hade i uppdrag att se över organisationen att även se hur man internationellt hade organiserat polisfrågorna. Den internationella översynen skedde med hjälp av utredarens personliga kontakt inom just PUMA.

Alla är dock inte lika säkra på att PUMA haft någon större betydelse. En tjänsteman frågar sig om det egentligen är någon reform som ägt rum i Sverige under de senaste 10 åren som verkligen går att spåra till PUMA. Något som visar på det svåra i att påvisa kausalsamband när det gäller idéspridning. Som tidigare diskuterats är bilden av en sändare och mottagare av idéer alltför enkel. Dock visar utvecklingen på en kongruens mellan hur man talat om förvaltningspolitik i Sverige och hur man talar inom PUMA. Så även om de direkta exemplen av PUMA:s inflytande över den svenska förvaltningen inte är så många i antal, kan de indirekta följderna av PUMA:s arbete vara desto fler. Ett indirekt resultat av PUMA:s arbete är framför allt att PUMA-samarbetet lett till betoningen, avgränsningen - men också vidgandet - av vad förvaltningspolitik egentligen är. Medan förvaltningspolitiken inte tidigare var något uttalat "eget" policyområde, hörs i dag allt oftare diskussioner kring förvaltningspolitik som ett eget policyområde.

Sverige i PUMA

Det sätt på vilket Sverige presenterar sig i PUMA-arbetet har länge varit en personfråga och berott på hur den svenska representanten presenterar den svenska positionen i kommittén, sekretariatet eller i något av PUMA:s nätverk. Från början kan anledningen till frånvaron av *en* uttalad svensk linje spåras i ett ointresse inom den svenska förvaltningen för internationella frågor i stort. Ointresset fick till följd att de få svenska tjänstemän som ändå arbetade internationellt fick ett stort inflytande i de internationella sammanhang de verkade inom. I takt med att det internationella medvetandet nått en ökad spridning i Sverige, hörs alltfler krav på att Sverige skall forma *en* egen linje även i förvaltningsfrågor. Kraven på formulerandet av en svensk linje är en av uppgifterna för den nybildade samordningsgruppen.

När de svenska delegaterna presenterade den svenska förvaltningen vid ett kommittémöte planerade delegaterna i förväg ett antal punkter som kan betecknas som s.k. "promising practices" i Sverige. Ibland presenterade den svenska representanten ett tema på eget svenskt initiativ, andra gånger efter uppmaning av PUMA-sekretariatet att formulera en svensk ståndpunkt rörande en speciell fråga. Ett exempel på ett svenskt förvaltningspolitiskt initiativ som framhållits av de svenska delegaterna i kommittén under senare år är ett svenskt IT-politiskt initiativ, Toppledarforum (TLF). Topple-

darforum är en informell samverkansgrupp för förnyelse av offentlig förvaltning med stöd av IT. Komplexiteten hos idéspridningsprocesser blir tydlig då den svenska IT-satsningen i sin tur hämtat inspiration från den norska förvaltningen.

Vid ett antal tillfällen har svenska tjänstemän tjänstgjort under en tid på sekretariatet i Paris, bland annat med ansvar för "Centre of government"-gruppen. Dessutom arbetar två svenskar i SIGMA. Den tidigare omnämnda "Governance In Transition"-rapporten är framtagen under ledning av en svensk tjänsteman inom OECD.

Sedan tidigare finns det ett nordiskt samarbete rörande förvaltningspolitiska frågor, bland annat mellan de nordiska statskontoren som har träffats i 15-20 år. Dessutom brukar de nordiska delegaterna träffas på någon av respektive beskickningar vid OECD inför varje kommittémöte för att om möjligt samordna sina aktiviteter. Det nordiska samarbetet kan ses som ett exempel på uppfattningen att länder med likartad förvaltningsstruktur står inför likartade utmaningar[3]. De nordiska länderna anses ha något att vinna på att samarbeta för att påverka PUMA:s verksamhet i en riktning som svarar mot de gemensamma problemen.

Vilket anseende har då Sverige i PUMA? Om man frågar representanter för PUMA i Paris får man svar av typen: "Sverige ses inte som ett problemland, utan är i många avseende ledande vad gäller olika förvaltningsfrågor, till exempel utvärdering av offentlig verksamhet och den mer konstruktiva roll svenska revisionsmyndigheter spelar." Andra PUMA-tjänstemän påpekar att det faktum att Sverige mer än de flesta icke engelskspråkiga länder publicerar material på engelska, leder till att fler länder kan ta del av den svenska utvecklingen. I och med att fler nås av den svenska utvecklingen kan Sverige i förlängningen få ett ökat inflytande inom ramen för PUMA-samarbetet. Det kan mycket väl vara på det viset att Sverige har ett gott anseende - och därigenom i relation till sin storlek stort inflytande - i PUMA. Dock kan man inte frigöra sig från tanken att det till en del är artighetsfraser som ingår i det internationella samarbetets diskussion, inte heller att så länge Sverige prioriterar PUMA prioriterar PUMA Sverige på grund av de finansiella resurser den svenska välviljan för med sig till PUMA som organisation.

---

[3] Å andra sidan kan man ifrågasätta i hur hög grad de nordiska förvaltningarna står inför likartade utmaningar. Statsfinansiellt är skillnaderna avsevärda. Stora skillnader mellan nordisk förvaltningspolitik har t.ex. visats i Lægreid och Pedersen (1994) samt Olsen och Peters (1996).

Vilken bild ger svenska tjänstemän av Sveriges anseende i PUMA? Det går inte att frånse från det faktum att de som är satta att arbeta med PUMA gärna vill ge en bild av att man är framgångsrik och når inflytande. Nära nog självbelåtna uttalanden som: "Sverige har när det gäller det förvaltningspolitiska området legat ganska mycket i täten vilket har intresserat många av de andra länderna, speciellt de mer anglosaxiska länderna, men kanske inte nere i södern", är inte lätta att värdera. Andra svenska företrädare ser mer krasst på situationen och pekar på det faktum att för att PUMA skall kunna producera någonting är de i hög grad beroende av att de olika medlemsländerna ställer upp med personal och utför studier m.m. "Jag har haft den inställningen att om man vill få ut någonting av PUMA ... måste man påverka dem på något sätt, och för att påverka dem måste man ha någonting att byta med.", som en svensk delegat uttryckte det.

Ett område där Sverige anses ha haft inflytande över PUMA:s arbete rör regleringssamarbetet. Anledningen är den förenkling av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som ägt rum i Sverige under de senaste decennierna, i avsikt att skapa färre och bättre regler. Från början bemöttes inte Sveriges regelreformerande av något särskilt internationellt intresse. Men i och med att krav på besparingar restes inom allt fler av OECD:s medlemsländer kombinerat med en växande kritik av en ökande byråkratisering, väcktes PUMA:s intresse för den svenska regleringsverksamheten. De förvaltningspolitiska reformer som genomfördes i Sverige under 1980-talet mötte ett internationellt intresse och senare års statsfinansiella problem har knappast heller undgått uppmärksamhet utifrån. Huruvida de stora förändringar av förvaltningen som ägt rum under det tidiga 90-talets omstrukturering och neddragningar av den svenska offentliga sektorn når internationell spridning, har förmodligen att göra med hur den svenska ekonomin utvecklar sig. Exempel på senare års förvaltningsrefomer som möjligen kan möta ett vidgat intresse inom PUMA är nedtrappningen av den egentliga statsförvaltningen, bolagiseringen av affärsverken, samt det förändrade gränssnittet mellan stat och kommun.

Det är dock inte enbart inom ramen för PUMA-samarbetet som det går att spåra förändringar på andra länders förvaltningsstruktur till svenska initiativ. Även ett bilateralt erfarenhetsutbyte äger rum - dock inte sällan påbörjat genom PUMA:s försorg. Ett exempel på svenskt inflytande på andra länders förvaltningsstruktur som ofta

lyfts fram är britternas "Next Step"-projekt. Under Thatcher-åren skall Storbritannien ha hämtat inspiration från det svenska systemet med fristående myndigheter.

Vad Sverige dock inte lyckats med i någon större utsträckning är att skifta PUMA:s fokus från statsförvaltningen till andra delar av förvaltningen. Vid något tillfälle har man från nordiskt håll lyckats bredda arbetet till att till exempel också behandla hur en kommunal förvaltning förhåller sig till en lokal statlig på samma ort, s.k. medborgarkontor. I det stora hela är PUMA:s verksamhet dock statligt orienterad.

Sverige om PUMA

Nedan berörs den svenska uppfattningen om PUMA och synen på internationella jämförelser i allmänhet. Dessutom redogörs för hur svenska politiker ser på PUMA.

Den generella uppfattningen i Sverige är att den egna - i relation till andra medlemsländer - stora satsningen på PUMA, avseende engagemang och avsättande av personella resurser till PUMA-relaterad verksamhet, givit önskat resultat. Framför allt betonas skapandet av nätverk med personer i samma situation i andra länder som viktigt. PUMA:s nätverk är till nytta då det ökade internationella medvetandet i den svenska förvaltningen lett till att dagens statliga offentliga utredningar nästan utan undantag vill ha svar på frågan: "Hur ser man på den här frågan i andra länder? Gör någon typ av internationell jämförelse." För att tillgodose kravet på internationella jämförelser har PUMA:s material, men framför allt personkontakterna varit till praktisk nytta. Svenska tjänstemän ser PUMA som ett snabbt och kostnadseffektivt sätt att få reda på vad som händer i ett 25-tal olika men i relation till Sverige likartade länders förvaltningar. En annan uppfattning är att det i och för sig är bra att PUMA kallar samman till möten och underhåller nätverken, för att föra in influenser utifrån en internationell - gärna akademisk - miljö, *men* det måste vara praktiskt applicerbart på den situation man befinner sig i.

Det faktum att svenska tjänstemän på olika sätt söker påverka PUMA, kan tas till intäkt för att man inom den svenska förvaltningen tillmäter PUMA som organisation vikt. Att svenska tjänstemän anser att PUMA-samarbetet är betydelsefullt visar även den prioritering Sverige gav PUMA inför OECD:s senaste budgetneddragning. Till grund för neddragningarna av OECD:s budget utförde medlemsländerna en prioritering av OECD:s 52 olika program, för

att utifrån prioriteringen sedan anslå budgetmedel. PUMA prioriterades i relation till andra delar av OECD högt av medlemsländerna i allmänhet, vilket tas som intäkt för att PUMA stabiliserat sin position inom OECD. Den svenska prioriteringen av PUMA var något högre än OECD-genomsnittet, och jämställdes nära nog med OECD:s kärnverksamhet, det vill säga de mer ekonomiskt inriktade aktiviteterna.

Den tidigare nämnda skilda synen på jämförelser, vissa menar att skillnaderna OECD-länderna emellan försvagar jämförelserna emedan andra ser skillnaderna som en tillgång, återfinns även i Sverige. Dock är den mest utbredda uppfattningen bland svenska tjänstemän att Sverige endast kan nå ett effektivt erfarenhetsutbyte med sina grannar och de anglosaxiska länderna när det gäller "konsten att styra och leda förvaltningen". Däremot skall södra Europa - och andra mer "perifera" delar av OECD - ha mycket att lära av Sverige, men inte tvärtom. Anledningen till att så är fallet sägs bero på att syd och nord har så pass skilda förutsättningar vad gäller förvaltningsstruktur och -kultur att samarbete inte lönar sig på grund av de stora olikheterna. Dessutom har de OECD-länder som räknas till skaran mogna industriländer problem som skiljer sig åt från de svårigheter de nya medlemsländerna står inför. De "äldre" OECD-medlemmarna uppfattas till exempel ha att hantera en centralstyrd, stelbent och ineffektiv byråkrati ärvd från en slags inneboende struktur hos det gamla industrisamhället. Andra problem är en stigande arbetslöshet och försämrade statsfinanser, vilket ställer nya krav på förvaltningarna. Dock anmäler någon enskild svensk företrädare avvikande åsikt och menar att det är just olikheterna som sporrar: "Momentet att norra Europa hjälper södra har väl fått uppmärksamhet. Samtidigt har man upptäckt, att inte minst Italien har lika mycket att komma med som vi har från Sverige. Varje land är bra på något, de kanske är mycket utvecklade. ... Det är faktiskt ett erfarenhetsutbyte." Det har framkommit att de mer kontinentala delarna av OECD:s medlemmar tycker att den skandinaviska och anglosaxiska tankevärlden breder ut sig för mycket i PUMA:s olika verksamheter.

PUMA:s historia som ett tjänstemännens projekt understryks av bilden att politiker inte visat något större intresse för organisationen. Det går inte heller att påvisa skillnader i engagemang på grundval av vilken politisk tillhörighet den ansvarige ministern har. Eller som en av PUMA:s tidigare kontaktpersoner uttrycker det: "Jag har

tjänstgjort under ett dussintal ministrar representerade samtliga regeringspartier, och på den här punkten har jag inte sett några skillnader." Dock kan man genom att PUMA utvecklat sig till något mer än ett tjänstemannasamarbete, bland annat genom organiserandet av ett ministermöte, se ett större politiskt engagemang. Det faktum att Sveriges dåvarande samordningsminister satt som vice ordförande vid ministermötet gör det möjligt att utläsa ett relativt stort svenskt intresse för PUMA från politiskt håll. Dock kom initiativet till att Sveriges representant satt som vice ordförande vid mötet från PUMA:s sida.

Vad gäller Sveriges inställning till PUMA kan man dra två slutsatser. Den ena är att det inom den svenska förvaltningen finns en utbredd uppfattning att den internationella förvaltningspolitiska bevakningen måste fortsätta - och utvecklas. PUMA uppfattas som en lämplig arena för bevakningen. Den andra slutsatsen är att Sverige kommer att prioritera PUMA inom OECD, så länge som man uppfattar att Sverige bemöts som ett intressant förvaltningspolitiskt exempel - för att inte säga föredöme - och får något ut av de resurser som läggs ned på samarbetet inom det internationella förvaltningspolitiska området.

En annan fråga är huruvida PUMA i kraft av produktionen av internationella jämförelser erbjuder en källa för enskilda nationer att spegla sig mot alternativa förvaltningspolitiska lösningar och erfarenheter? Ett jakande svar gäller det faktum att PUMA erbjuder ett antal lösningar att jämföra sig själv mot. Ett nekande svar på frågan lutar sig mot att de alternativ som erbjuds till grunden egentligen inte skiljer sig åt. Nära nog gemensamt för all verksamhet som bedrivs inom ramen för PUMA-samarbetet riktar in sig på att förbättra den offentliga sektorns effektivitet, dock alltid i ackompanjemang av andra för förvaltningen viktiga värden. Ett annat gemensamt drag för PUMA:s verksamhet är förmedlandet av synen på staten som en organisation. Att se staten som en organisation får vissa förvaltningspolitiska följder, bland annat antas det att en organisation - så även staten - bäst ledes och styres av en central ledning.

Några förvaltningspolitiska lärdomar

Beskrivningen ovan ger ett klart intryck av likriktning. Den internationella förvaltningspolitiska diskussionen känns igen vare sig man möter den i svenska kommittéer, i anglosaxiska publikationer, i PUMA:s sekretariat eller vid en internationell förvaltningspolitisk konferens i Kina. Såväl lösningar och problembilder som förväntade effekter känns igen. Internationella diskussioner och internationella organ förmedlar inte bara lösningar och tekniker utan också problembilder, preferenser och kategoriseringar.

Den svenska definitionen och avgränsningen av förvaltningspolitik påverkas av och utvecklas i samspel med den internationella diskussionen på området. Också hur frågor organiseras i förvaltningen kan på så sätt såväl direkt som indirekt påverkas av den internationella diskussionen. Direkt exempelvis genom att lösningar och tekniker för organisering överförs, indirekt genom att preferenser och kategoriseringar sprids i den internationella diskussionen. Det betyder att inte bara regelutfärdande och värderande internationella organ, utan också beskrivande och utredande organ kan ha nog så viktig inverkan på den nationella förvaltningspolitiska inriktningen.

PUMA är ett sådant beskrivande och utredande internationellt organ, en arena där nationella företrädare möts för att utbyta erfarenheter, lära och visa upp sig. Flera har pekat ut PUMA som en spridare av en särskild förvaltningspolitisk inriktning, den som ibland benämns "new public management". Sådana slutsatser baseras vanligen på iakttagelsen att nationella diskussioner överensstämmer med de problembilder, förebilder, lösningsförslag och slutsatser som uttrycks i PUMA:s skrifter och presentationer. Vår genomgång av PUMA:s publikationer och aktiviteter visade också på en sådan överensstämmelse. Samtidigt kan man konstatera att motsvarande överensstämmelse återfinns inom forskning, utredningsväsende, populär facklitteratur, bland konsulter och inom en rad nationella förvaltningar. PUMA är således bara ett i mängden av organ som bidrar till att forma, omforma och sprida förvaltningspolitiska lärdomar och förvaltningspolitiska budskap.

Vi skall i det här avslutande kapitlet sammanfatta våra iakttagelser samt ur dem dra ut några slutsatser och nya frågeställningar.

Kapitlet är strukturerat efter fyra teman. Ett första tema rör innehållet i det förvaltningspolitiska budskap som förmedlas av PUMA. Här kommenterar vi särskilt bristen på förvaltningspolitiska alternativ.

I ett andra tema söker vi några förklaringar till utvecklingen och utformningen av PUMA:s inriktning och arbetsformer. Vi söker dessa förklaringar i de villkor under vilka PUMA arbetar. Vi betonade i rapportens inledning att de internationella organisationernas villkor och arbetssätt är ett intressant och i många stycken relativt lite utforskat område. Det finns alltså ett viktigt teoretiskt och forskningsmässigt motiv för att ta upp detta tema till någon ytterligare reflektion. Även om vi inte kan dra några omfattande lärdomar och slutsatser från en så begränsad studie som denna, menar vi att vår studie givit upphov till några viktiga frågor som det är väl värt att fundera och forska vidare kring. Också ur praktisk synvinkel är det ett angeläget område att fundera kring i något mer generella termer. Med tanke på de omfattande resurser som Sverige lägger ner på sitt medlemskap och deltagande i internationella organ är det väl värt att utveckla en informerad diskussion om vad dessa internationella organ gör och hur de kan förväntas utvecklas vidare.[4] Huvudmotivet med att ta upp temat här är emellertid något snävare. Om det är så att PUMA inte bara avspeglar utan också är med och utformar och utvecklar den förvaltningspolitiska diskussionen är det intressant att söka förklaringar till varför dess verksamhet kommit att inriktas så som den gjort.

Ett tredje tema rör kopplingen mellan den internationella förvaltningspolitiska diskussionen och svensk förvaltningspolitik. Vi diskuterar hur Sverige använder och kan använda PUMA; som ett "skyltfönster" för svensk förvaltning, en läromästare, en arena för kontaktskapare och en arena för svenskarna att reflektera. Vi menar att det finns möjlighet för Sverige använda det internationella organet på olika sätt, men att de olika sätten ställer olika krav på organisation av det svenska deltagandet och den svenska förvaltningspoli-

[4] Svenska politiker har också uppmärksammat denna fråga. 1995 granskade riksdagens revisorer Sveriges deltagande i internationella organ (1995/96:RR 12). Sveriges sätt att organisera sitt medlemskap och svenska försök att påverka dessa organs inriktning uppmärksammades särskilt i en bilaga till den granskningen (Jacobsson med flera 1995).

tiken. Frågan om hur den svenska förvaltningspolitiken kan och bör organiseras utvecklas i vårt fjärde tema.

Vilka förvaltningspolitiska budskap förmedlar PUMA?

Några nyckelord i PUMA:s publikationer är strategisk ledning, styrning, resultatuppföljning och tydlig samordning. Nyckelorden indikerar en viss syn på staten och statsförvaltningen - ett förvaltningspolitiskt budskap.

Staten ses som en organisation

PUMA tycks framför allt förmedla en syn på förvaltningen som en sammanhållen organisation. Statsförvaltningen och dess ledningsproblem liknas till stora delar vid ett producerande företag. Det gäller därför att hitta sätt att mäta resultat och att utveckla en stark ledning som kan få genomslag för sin policy. Förvaltningen ses som avgränsad från såväl demokrati som övriga intressen. Inte på så sätt att demokrati eller det övriga samhället är ointressant, men de tillhör förvaltningens omgivning. Därmed också sagt att förvaltningen kan byggas upp enligt liknande principer oavsett politiskt eller samhälleligt system eller klimat i övrigt. Skillnader mellan olika departementsområden eller samhällssektorer tas inte upp till lika mycket diskussion eller överväganden. Synen på förvaltningen som en sammanhållen enhet leder till att frågor om samordning och styrning kommer i fokus, och intresset riktas mot den styrning och samordning som centrala enheter står för.

Detta fokus på den centrala samordningen och styrningen stärks av att det är till de mest centralt placerade tjänstemännen som PUMA riktar sig. Det är dessa tjänstemän som deltar i möten och nätverk. Och för många länder med en centraliserad förvaltning ter det sig kanske naturligt att dessa centralt placerade tjänstemän också är de som skall samordna, styra och leda förvaltningens utveckling. Alternativa synsätt, som i mindre grad präglar PUMA:s budskap, skulle kunna vara att se förvaltningen som en uppsättning organisationer eller som en i samhället invävd förvaltning. Ibland är det svårt att passa in den svenska förvaltningen, med sina självständiga verk och sina självständiga kommuner, i denna samordnade bild. Frågan om vilka nackdelar en starkt samordnad och sammanhållen förvaltning har i ett så decentraliserat samhälle som det svenska är svår att utreda i ljuset av PUMA:s verksamhet och publikationer.

När man från svensk sida sökt intressera PUMA för kommunala frågor eller för frågor som rör relationen stat - kommun i den svenska decentrala förvaltningen har man, menade flera av våra intervjupersoner, haft svårt att få gehör. Möjligen leder deltagandet i och inspirationen från den internationella förvaltningspolitiska diskussionen till att den svenska decentraliserade förvaltningen ses som ett problem snarare än en tillgång. Diskussionen i PUMA fokuseras i stor utsträckning på hur förvaltningen skall hållas samman, medan den svenska förvaltningen med sina olika självständiga delar också bygger på en tanke att olika delar måste hållas isär och inte smälta samman alltför mycket.

Synen på förvaltningen som en organisation kommer också till uttryck i de ofta förekommande paralleller som dras till privata företag. Förvaltningen ses i huvudsak som en producerande enhet, en enhet som producerar service. Inte som en utredningskapacitet för beslutsfattarna, eller som ett lednings- och samordningsorgan för samhället i sin helhet. I linje med den förhärskande synen på förvaltningen som en (sammanhållen) organisation ter sig också frågor om att stärka den centrala Regeringskansliet, och att stärka styrning och samordning inom förvaltningen, naturliga. Mot detta kan man naturligtvis ställa en bild av förvaltningen som mångfaldig, mindre enhetlig, med genuina konflikter mellan områden, mellan aspekter och mellan värden. Vi har beskrivit att PUMA framför allt förmedlar en syn på förvaltningspolitiken som reforminriktad och det är tydligt att de reformer som där beskrivs och förespråkas är reformer som stärker staten som en sammanhållen enhet och som tonar ner skillnader, gränser och konflikter inom den statliga förvaltningen, eller mer generellt inom den offentliga förvaltningen.

Är PUMA då en mötesplats för alternativa förvaltningspolitiska lösningar och erfarenheter? Ja och nej. Om man i Sverige har valt en huvudväg att utveckla förvaltningen till att bli en mer effektivt fungerande organisation, kan man i sammanställningar och presentationer finna en uppsättning alternativ att jämföra. Flera exempel har också givits till oss på hur nationella tjänstemän genom PUMA fått reda på intressanta reforminitiativ som de sedan kunnat studera närmare genom direkta kontakter med landet ifråga. Men några i grunden annorlunda alternativ att uppfatta förvaltningen, dess problem och därmed lösningar, finner vi inte i officiella presentationer och publikationer. PUMA riktar intresset mot förvaltningens effektivitetsfrågor, och bidrar till att sprida en uppfattning att förvalt-

ningspolitik primärt handlar om effektivitet och samordning. PUMA förmedlar synen på staten som en organisation som skall styras. Kopplingen mellan staten och det övriga samhället blir nedtonad.

Avpolitisering

Det förvaltningspolitiska internationella samarbetet är ett lågpolitiskt och informellt präglat samarbete. Det inkluderar i huvudsak tjänstemän och innefattar inte några omfattande viktiga samarbetsavtal. Det handlar om ett informellt utbyte av idéer och erfarenheter. Vi har sett att man i någon mån söker utveckla PUMA till att inbegripa fler politiker och också till att omfatta fler formella värderingar och sammanställningar. Samtidigt är det påtagligt att idéerna som sådana fortsatt är avpolitiserade. De tekniker för ledning, styrning och organisation som förespråkas är sådana som tonar ner politiken. När man är noga med att tala om rätt reglering istället för avreglering är det med en uttalad intention att ta bort de ideologiska elementen från diskussionen. När man söker beskriva problem, lösningar och tekniker som viktiga oberoende av nationella särdrag är det också ett uttryck för att frågor om förvaltningens styrning och effektivitet inte anses inbegripa politik. När liknande ord, begrepp och beskrivningar används för att diskutera förvaltningen i Kina som förvaltningen i Sverige eller Storbritannien[5] är det ett uttryck för att man ser förvaltningspolitiska frågor som icke-ideologiska.

Möjligen är det så att internationella diskussioner och erfarenhetsutbyten tenderar att vara avideologiserade till formen med en nedtoning av nationella särdrag. Om det är så är det än viktigare att diskussionen och mottagningen i Sverige av PUMA:s budskap sätts in i den övriga nationella diskussionen och politiken. Mottagningen av och översättningen av internationella förvaltningspolitiska lärdomar till den nationella förvaltningen framstår som en viktig politisk process.

Ministermötet och diskussionerna vid kommittémötet var ett led i PUMA:s strävan att involvera politiker mer i verksamheten. Det är emellertid tydligt att politikerna primärt är med, inte för att innehållet i PUMA:s verksamhet skall bli mer politiskt, utan för att deras medverkan skall markera vikten av den förvaltningspolitiska diskussion som där förs. Att sedan politikerna, då de mer aktivt

---

[5] Exemplet refererar till presentationer och paneldiskussioner vid en konferens som International institute of administrative sciences höll i Beijing 1996, där chefen för PUMA:s sekretariat för övrigt var "general rapporteur".

involveras i PUMA:s verksamhet, kan lyfta in fler politiska element i diskussionerna och därmed bredda PUMA:s intresseområde ytterligare är en tänkbar utveckling som vi ännu bara sett tendenser till efter det första ministermötet.

Avpolitiseringen följer av de spridda modellerna som sådana, ofta drivna med en strävan att stärka förvaltningens styrning och samordning, samt av jämförelser som ofta görs med privata företag (således icke politiska organisationer) men är också en följd av definitioner och avgränsning av det förvaltningspolitiska området som ett särskilt från politikens innehåll avgränsat område.

Reformer i fokus

Presentationer och diskussioner i PUMA cirkulerar huvudsakligen kring reformer. Det är förändring man söker åstadkomma och det är nya initiativ och förändringar som presenteras. Så tycks också frågor om styrning och ledning av förvaltningen många gånger också i Sverige mest handla om förändringar. I mindre utsträckning diskuteras funktion och ändamålsenlighet i de system för samordning och styrning som finns, oavsett om de är förpackade i namngivna modeller eller om de växt fram successivt och utan att annonserade reformer genomförts. Möjligen förstärks denna reformfokusering när ett land återkommande skall presentera sig för andra, och särskilt om de skall göra det i syfte att bli värderade. Den som ger en presentation som bygger på att det mesta är vid det gamla låter inte lika handlingskraftig som den som presenterar en rad reformer och visioner för framtiden. Reformer är många gånger sätt för organisationsföreträdare att visa handlingskraft och framtidstro (Brunsson och Olsen 1993). Den internationella diskussionen präglas av en reformfokusering och kan påverka den svenska diskussionen till en motsvarande inriktning. Det är emellertid olyckligt om den förvaltningspolitiska diskussionen enbart fokuserar på förändringar. Det är därför viktigt att i den svenska förvaltningspolitiska diskussionen särskilt lägga sig vinn om att också se tillbaka och att bevara sådant som fungerar bra och bygga vidare utifrån det.

PUMA bidrar till att utforma och uppmärksamma förvaltningspolitik som policyområde

Den internationella genomgångarna efterfrågar ländernas nationella förvaltningspolicies. Särskilt om PUMA utvecklas till att bli en än mer värderande organisation kan det framstå som viktigt för en

nation att ha en uttänkt och sammanhållen förvaltningspolitik att presentera. När länder i det internationella samarbetet möter frågor om vilken policy de har på ett eller annat område kan det tyckas te sig naturligt att också svara upp mot dessa frågor och utveckla ett svar. Så kan en intensifierad internationell diskussion om förvaltningspolitik som policyområde också bidra till det sätt på vilket policyområden paketeras och presenteras i nationerna. Vi kan här se en parallell till den utveckling av forskningspolitiska enheter som Finnemore (1992) beskrev och analyserade (se kapitel 1). Hon visade att allt fler länder efter hand byggde upp forskningspolitiska enheter som svar på OECD:s och UNESCOs undersökningar och budskap att forskning var en nationell resurs som krävde såväl forskningspolicies som forskningspolitiska enheter. PUMA-diskussionen paketerar tekniker och problem kring förvaltningens organisation och styrning till ett policyområde. Ett policyområde som också inom landet allt tydligare kommer att uppfattas som givet, avgränsat och möjligen också organisatoriskt samordnat. Ännu kan vi emellertid inte beskriva förvaltningspolitik som ett avgränsat och klart definierat policyområde. Det kom bland annat till uttryck i den blandning av personer som kom till PUMA:s möten, den långa menyn av frågor man engagerat sig i och variationen i synpunkter och infallsvinklar som präglade kommittémötet. Men det är tydligt att PUMA:s sekretariat åtminstone strävar efter att utveckla området till en tydligare definierat policyområde, något som bland annat kommit till uttryck i uttalanden från sekretariatet att länder bör forma organisatoriska enheter med ansvar för förvaltningspolitiken.

Förvaltningspolitikens utveckling: en lösning på PUMA:s dilemman

En rad studier av internationell spridning av policies, problem och lösningar har pekat på att internationella organisationer lika lite som några andra organisationer är några neutrala arenor för samspel. Organisationerna påverkar det samspel som där sker, den information de hanterar, det budskap de sprider och de jämförelser de gör. Det har exempelvis betydelse var organisationen hämtar sin personal, vilka villkor den måste uppfylla för att fortleva och vad som premieras i organisationens interna verksamhet. Det spelar alltså stor roll för den internationella spridningen av idéer och ideal hur det internationella samarbetet är organiserat. Vi skall i detta avsnitt visa att det sätt på vilket PUMA definierat sitt verksamhetsområde och de budskap man förmedlar i stora delar kan förklaras av de

villkor under vilka PUMA bildats och verkar. Avsnittet leder till slutsatsen att den som vill påverka en internationell förvaltningspolitisk trend bör se till att också ha inflytande över de internationella organ som medverkar i att utforma, omforma och förmedla denna trend. PUMA:s utveckling är intressant i sammanhanget. Låt oss mycket kort rekapitulera den.

PUMA:s verksamhet grundas på en övertygelse om att det spelar roll för hela länders utveckling hur dess statliga förvaltning leds, styrs och är organiserad. Ett återkommande uttryck för att markera detta är att "governments matter". Vidare att inte bara politikens innehåll, utan det sätt på vilket beslutad politik genomförs, spelar roll för ländernas utveckling. Så löd argumenten för att inledningsvis inrätta en kommitté för förvaltningspolitik inom OECD, och det är fortfarande en argumentation som förs i syfte att poängtera frågornas vikt och stärka organisationens trovärdighet. Så har PUMA:s arbete grundats i en mycket bred definition av sitt arbetsområde - en definition som snarast kan uppfattas som en reaktion mot att övriga OECD-kommittéer tog så mycket av politikens genomförande och den offentliga sektorns organisation för given.

PUMA utvecklades ur det biståndsorgan - TECO - som hade till uppgift att hjälpa OECD-länder med särskilda behov att modernisera samhället. TECO:s styrande kommitté ansåg sig ha samlat kunskap och erfarenhet kring styrning och organisering av förvaltningen som kunde vara av värde för samtliga medlemsländer i OECD. PUMA kom också att utformas till del i reaktion mot övriga OECD-arbetet. PUMA skulle inte mäta och jämföra resultat, utan vara mer processinriktat. Man skulle utgöra en arena där ländernas tjänstemän kunde utbyta erfarenheter och jämföra hur man omvandlade, förnyade, styrde, samordnade och organiserade förvaltningen. Arbetet var på så sätt från början präglat av en informell ton. Viss skepsis har alltid funnits mot PUMA både från vissa medlemsländer och från delar av övriga OECD. Skepsisen riktas mot såväl inriktningen på arbetet som kommitténs arbetssätt. Flera har menat att OECD inte skall ägna sig åt förvaltningsfrågor. I intervjuerna och vid kommittémötet sades återkommande att det är viktigt att PUMA är nyttigt. Den informella tonen, avsaknaden av klara värderande projekt samt det faktum att PUMA:s arbetssätt i delar utformats i reaktion mot arbetssättet i övriga OECD har inneburit att det inte är helt lätt för PUMA att övertyga medlemsländerna och övriga OECD om nyttan av sitt arbete.

Från vissa enskilda länder har man också efterfrågat en verksamhet som skulle vara närmare anpassad till den egna landet. Landrapporter, smågruppsmöten för länder som är mer lika och seminarier kring enskilda länders villkor och problem var alternativa arbetsformer som efterlystes och diskuterades. PUMA:s verksamhet växte fram ur biståndsverksamhet men är i sin nuvarande form inte avsett att ge enskilda nationer bistånd. Mot kraven på mer anpassning av verksamheten till enskilda länders särart och villkor hävdade PUMA:s ledning och sekretariat att man måste vara nyttig för alla medlemmar. Finansieringen av PUMA går via OECD. Medelstilldelningen inom OECD baseras bland annat på en värdering av OECD:s olika kommittéer och verksamheter som medlemsländerna gör regelbundet. Dessutom är PUMA beroende av att länderna ställer upp genom att leverera information, delta i möten etc. PUMA förväntas sålunda hela tiden vara nyttig, men inte för några få länder på bekostnad av andra. Det är i detta perspektiv det blir tydligt hur viktigt det är för PUMA att markera att verksamheten inte är politisk utan att den tjänar sanningen. PUMA vill utröna och förmedla de riktiga regleringarna, organisationsformerna etc.

Man skulle med hjälp av andra termer kunna beskriva det så att ett organ som med Meyers termer utgör en "den andra" hela tiden riskerar att uppfattas som en enskild annan aktörs agent, men dess existensberättigande bygger på att de är neutrala. Ett mellanstatligt organ av PUMA:s slag kan inte vara nyttigt för en nation på bekostnad av andra. Den avpolitisering som vi ovan hävdat präglar PUMA:s förvaltningspolitiska budskap blir sålunda också begriplig i ljuset av PUMA:s utveckling och existensvillkor.

PUMA:s arbetsformer har till del utformats i reaktion mot övriga OECD - det organ man är beroende av för sin finansiering och existens. Samtidigt som sekretariat och kommittéledamöter återkommande prisat värdet av den informella och direkta tonen i samarbetet, utvecklar PUMA mer OECD-övergripande samarbeten (s.k. tvärsektoriella projekt) samt mer värderande och formaliserade jämförelser. Allt i syfte att öka verksamhetens trovärdighet och status inom OECD. Det är svårt för en enhet, som huvudsakligen har som idé att utgöra en informell mötesplats, att visa resultat. I PUMA:s strävan att framstå som nyttig är det rimligt att anta att sist och slutligen är det avgörande vad som publiceras, vilka jämförelser som görs, vilka aktiva projekt som drivs och liknande. De villkor under vilka PUMA verkar tycks driva utvecklingen mot en mer formaliserad och värderande verksamhet - mer lik övriga OECD. Så kan vi förvänta oss att länders förvaltningspolitik fortsättnings-

vis jämförs och värderas mot tydligare och mer specificerade värderingsskalor än vad som tidigare varit fallet. En utveckling som också de ansvariga för en svensk förvaltningspolitik har att anpassa sig till.

Vi har också ovan kommenterat att PUMA engagerat sig i en rad frågor. Ingen fråga avvisades vid det möte vid vilket vi deltog med hänsyn till att det inte var förvaltningspolitik. PUMA består av en hel uppsättning samarbetsprojekt och mötesplatser, och personer från en rad olika departement och verk deltar. PUMA:s informella arbetssätt, dess svaga koppling till vetenskap och till särskilda yrkesgrupper, avsaknaden av andra internationella organ att spegla sig i och avsaknaden av en egen lång tradition eller historia bidrar till att dess verksamhetsfält är svårt att avgränsa och definiera. Samtidigt, i syfte att framstå som värdefull, tycks PUMA gärna ta på sig och utveckla nya områden. PUMA:s villkor för att existera, vinna trovärdighet och säkerställa finansiering ger inte incitament för att avgränsa eller närmare precisera vad som avses vare sig med förvaltningspolitik i stort, eller med speciella delar därav. PUMA:s arbetsvillkor och verksamhet bidrar till att vidga det förvaltningspolitiska området.

Hur kan Sverige använda PUMA?

Vi har ovan beskrivit PUMA:s utveckling över tiden. Utvecklingen har inneburit att PUMA:s roll i det internationella samarbetet förändrats. Sveriges syn på PUMA, och mer specifikt uppfattningen om vad man kan använda PUMA till, har också förändrats över tiden. Förändringen följer i delar av vilka i svensk förvaltning som varit aktiva i PUMA. Det handlar sålunda till stor del om personfrågor. Men förändringen har också sin grund i ändrade internationella relationer i förvaltningen i stort och i att svenska tjänstemän idag ser annorlunda på Sverige relativt andra länder än vad man gjort tidigare. Vi skall här sammanfattande beskriva PUMA:s ändrade roll över tiden och till denna beskrivning knyta en principiell diskussion om hur Sverige kan använda PUMA.

Ett "skyltfönster" för att visa upp svensk förvaltningspolitik

PUMA:s föregångare var ett biståndsorgan. I biståndsorganet var svenskarnas roll att visa upp och lära ut svenska lösningar och svenska idéer. Flera av de intervjuade menade att svenskarnas håll-

ning till det internationella förvaltningspolitiska samarbetet, också efter det att PUMA bildades, i mycket präglades av en uppfattning "att Sverige endast kan lära - inte lära av - andra länder".

PUMA ses fortsatt som en viktig arena - eller ett "skyltfönster" - för att visa upp Sverige, svensk förvaltning, svenska reformer och svenska ideal på det internationella planet. I linje därmed söker man också finna former för att presentera Sverige så bra som möjligt utåt. Ur ett sådant perspektiv blir det viktigt hur Sverige syns i PUMA, hur Sverige kan påverka PUMA och vilket genomslag svenska presentationer får. Den svenska samordningsministerns vice ordförandeskap vid PUMA:s första ministermöte innebar kanske framför allt en möjlighet att visa upp Sverige, och markera Sveriges intresse för förvaltningspolitiska frågor. Den referensgrupp som inom förvaltningen bildats kring PUMA-medlemskapet kan uppfattas som ett sätt att stärka och ena den svenska linjen i PUMA, i syfte att ge en grund för att på ett bättre sätt visa upp Sverige i PUMA[6]. Ett annat sätt att synas i PUMA och få genomslag för svenska ståndpunkter är att ser till att svenskar blir centralt placerade i sekretariat och arbetsgrupper. Flera svenskar har tidigare varit starkt engagerade i PUMA:s bildande och i PUMA:s utveckling. I dag har svenskarna en något blygsammare roll i PUMA-arbetet. Möjligen avspeglar det en förändrad syn på PUMA. Samarbetet uppfattas som en arena där svenskarna kan hämta lärdomar snarare än delge andra sina lärdomar. Innan vi kommer in på hur PUMA kan utnyttjas som en sådan arena för lärande skall vi ytterligare kommentera PUMA:s betydelse som ett internationellt "skyltfönster" för svensk förvaltning.

Flera av PUMA:s publikationer har nått en bred spridning, bland såväl tjänstemän och politiker som forskare och andra intresserade av förvaltningsfrågor. De kan naturligtvis därmed ses som en viktig del av det "skyltfönster" vi kommenterade ovan. Om PUMA utvecklar modeller och system för att i mer värderande termer jämföra länder och betygsätta länders förvaltningspolitik kan PUMA utvecklas till att bli ett än viktigare fönster där svensk förvaltningspolitik kan visas upp. Om svensk förvaltning skall synas i ett sådant "skyltfönster" krävs att presentationen av svensk förvaltning blir enhetlig och tydlig. Vidare finns anledning att se till att svenskar får

---

[6] Jämför Jacobsson med flera (1995) för en genomgång av olika sätt på vilka Sverige organiserat sitt medlemskap i internationella organ, och hur man inom olika sektorer sökt organisera fram enhetliga svenska ståndpunkter.

möjlighet att påverka utvecklingen av bedömningskriterier för värdering av nationell förvaltningspolitik.

En läromästare

Även om PUMA fortfarande till del ses som en möjlighet för svenskarna att visa upp sig och lära ut om sina erfarenheter till andra menar flera av dem vi intervjuat att bilden håller på att ändras. En av de intervjuade beskrev: "Man börjar inse att vi inte är unika, utan alla håller på med i stort sett samma saker. En del har rent av gjort insatser som är väl så framgångsrika som våra egna. Självkritiskt: jag var ju med om det stora förändringsarbetet på 80-talet men vi hade väldigt lite internationella utblickar, vi utgick från våra egna erfarenheter och visioner."

Den syn som genomsyrar intervjuerna är att den internationella diskussionen tidigare har rönt begränsat intresse från svensk förvaltning sett, för att under senaste åren fått en allt större plats i den svenska diskussionen och i den svenska utvecklingen. En av våra intervjupersoner beskrev: "Ännu på 1980-talet sågs de internationella frågorna som någon slags grädde på moset", det vill säga internationellt samarbete sågs som ett slags belöning för dugliga tjänstemän, samtidigt som den internationella verksamheten *i sig* inte prioriterades. Internationellt samarbete och internationella utblickar har, kanske framför allt som en följd av "den svenska krisen" och av EU-medlemskapet, alltmer kommit att integreras i förvaltningens arbete. PUMA utgör en av många kanaler för ett sådant utökat internationellt samarbete.

Om PUMA skall fungera som en läromästare där svenskar kan hämta lärdomar och förändringsinitiativ är det viktigt att organisera kanaler där lärdomarna kan spridas i förvaltningen. Förberedelser för presentationer och möten framstod som viktigast sett i perspektivet av PUMA som ett "skyltfönster", som vi kommenterade i avsnittet ovan. Skall PUMA utnyttjas som en läromästare är det viktigt att organisera mottagandet av lärdomar i den svenska förvaltningen. Mottagandet av rapporter och uppföljningen av möten bör organiseras så att lärdomarna sprids i den svenska förvaltningen.

En arena för kontaktskapande och bevakning

Åtskilliga genomgångar av PUMA:s material har mynnat i en bedömning att PUMA är en viktig ideologispridare av "new public management". Det till synes entydiga budskap som många läser ut

av publikationerna framstår emellertid som mycket mer nyanserat och mångskiftande om vi ser till vad som sker vid PUMA:s möten. Bilden av PUMA skiftar sålunda med avståndet till PUMA. De som haft nära kontakt med PUMA betonar inte alls så tydligt innehållet i publikationerna, eller någon särskild inriktning av arbetet. Istället ses PUMA i stor utsträckning som en arena för bevakning av internationella trender, intressanta uppslag och exempel att följa. Flera personer som vi intervjuat har också givit exempel på kontakter som de knutit genom PUMA - kontakter som sedan följts upp exempelvis genom att ländernas representanter besökt varandra. I det här perspektivet blir nätverk och möten viktigare än publikationer och värderingar. För att PUMA fortsatt skall kunna utnyttjas som en sådan arena för bevakning och kontaktskapande krävs en fortsatt bred inriktning samt ett informellt och direkt erfarenhetsutbyte. Den svenska representationen har anledning att värna om en sådan inriktning av kommitténs arbetsformer. Det förefaller också vara viktigt, om PUMA skall kunna utnyttjas som en arena för kontaktskapande och bedömning, att erfarenheter efter möten återförs så brett som möjligt till den svenska förvaltningen. De nyhetsblad och andra kanaler för en bredare informationsspridning som utvecklats både inom PUMA och i den svenska förvaltningen är viktiga i sammanhanget.

Inom PUMA-samarbetet har återkommande påpekats att den informella tonen är en viktig förutsättning för att PUMA skall fungera bra som en arena för kontaktskapande. Om PUMA utvecklas till att, i linje med övriga OECD, bli en mer värderande och normerande enhet kommer eventuellt samarbetet att bli mindre informellt och därmed mindre värdefullt som arena för bevakning och kontaktskapande. Det finns redan indikationer på att PUMA från svensk horisont har tappat något i betydelse som bevakningsarena och kontaktskapande forum. Återigen kan detta till del förklaras av personfrågor - vilket intresse de svenska representanterna har av att delta aktivt i samarbetet. Förändringen kan också förklaras av att många andra internationella mötesplatser växt fram under senare år. Vanligt är numera exempelvis att generaldirektörer eller seniora tjänstemän inom ett särskilt verksamhetsområde träffas mer eller mindre regelbundet. PUMA-samarbetet är i jämförelse med sådana mer fokuserade samarbeten möjligen i stora delar alltför fragmenterat för att fungera väl som en arena för kontaktskapande.

En arena för reflektion

Vi har tidigare i rapporten pekat på att PUMA i likhet med många andra internationella organ har uppfattats vara en viktig förstärkare, spridare och pådrivare av internationella förändringstrender. Man skulle kunna beskriva det så att PUMA i likhet med många andra internationella organ ses som en viktig arena där nationella företrädare kan lära om andra länders reforminitiativ. Kanske är det inte lärande om andras reforminitiativ som är det svåraste att åstadkomma i det globala informationssamhället. Om ambitionen för ett land är att utveckla en väl fungerande förvaltning ter det sig väl så viktigt att också lära av sina egna och andras erfarenheter - av effekter och misstag[7]. Den internationella organisationen skall, om den skall fungera som en bra arena för lärande, inte bara förmedla kunskap om ländernas visioner och initiativ utan också lärdomar från deras erfarenheter. Det är önskvärt att ländernas representanter kan lära sig både vad som fungerar bra och vad som fungerar mindre bra. Det är önskvärt att ländernas representanter kan lära sig vad som förefaller möjligt respektive omöjligt, eller åtminstone mindre lämpligt, att överföra från andra till den egna situationen och nationen. Kan PUMA förmedla också lärdomar om misslyckanden och skillnader - utgöra en arena för reflektion - eller utgör den endast en arena för att lära om reforminitiativ och likhet? Ett utvecklat lärande om egna och andras erfarenheter kan leda till ett varsammare och mer eftertänksam reformerande, än vad som är fallet om det främst är önskemål, intentioner och principer som förmedlas.

Den information som samlas in och förmedlas i PUMA:s rapporter är i till övervägande del information om reforminitiativ, planer och målsättningar. Beskrivningarna stannar vanligen vid vad som kan kallas principer (jämför Brunsson 1995), det vill säga man talar om att ett land infört exempelvis vissa former för redovisning, flexibel lönesättning eller beställar/utförar modeller. För att lära något av andras erfarenheter, och få en grund för att omsätta detta i ändrad handling, krävs att den som lär inte bara får reda på att något hänt utan också varför detta har hänt (jämför March och Olsen 1976). För att lära av erfarenheter är det viktigt att veta vad som inträffat och varför något inträffat. Sådana mer komplexa lärdomar förmedlas inte i några enkla slagord eller sammanställningar. Istället

---

[7] För utvecklade teoretiska resonemang kring lärande och kring olika fällor den som lär för snabbt eller för långsamt kan falla i, se exempelvis Levitt och March (1988).

förmedlas de ofta genom historier och de förmedlas förmodligen bäst genom varaktiga och återkommande kontakter mellan den lärande och den utlärande (jämför Sahlin-Andersson 1995, 1996). Kontakter, relationer och diskussioner inom PUMA-samarbetets möten uppvisade (till skillnad från det huvudintryck som ges av rapporterna) många av de drag som vi kan förvänta förbättrar möjligheterna för länder att lära av varandras erfarenheter och misstag

Mängden internationella organ har ökat explosionsartat sedan andra världskriget. Spridningen av principer har också ökat; exempelvis former för styrning och kontroll (Olsen och Peters 1996), undervisningssystem och nationsbyggen (Meyer 1994, Scott och Meyer 1994), forskningspolicies och forskningsorgan (Finnemore 1992, 1996) etc. Men det är naturligtvis därför inte självklart hur orsakssambanden går här. Också tidigare har idéer spridits och också en rad andra internationella spridningskanaler finns förutom de internationella organen. När det gäller styrning och kontroll kan vi till exempel nämna internationella konsulter, tidskrifter och forskare men också enskilda personer som privat eller i tjänsten reser runt och får reda på sätt att göra saker, sätt att uppfatta problem och sätt att tycka.

Genom ett aktivt deltagande i internationella organ ökar kunskapen i förvaltningen om att vissa styr- och organisationsformer följer internationella trender. Därmed kan vi tänka oss att också skepsisen, varsamheten och eftertänksamheten ökar när det gäller att ta till sig och agera i linje med sådana trender. När exempelvis konsulter föreslagit vissa lösningar i delar av förvaltningen har dessa många gånger beskrivits och uppfattats som svar på lokala problem. Ett intryck har givits av lösningar som varit skräddarsydda efter de lokala problemen. När lösningar istället sammanställs i internationella jämförelser och förmedlas i internationella organ blir det tydligt för de lokala reformatörerna att det inte rör sig om lokala lösningar på lokala problem. Möjligen rör det sig om globala lösningar på globala problem. Vi kan förvänta oss att denna spridda kunskap, inte bara om lösningarna som sådana, utan också om lösningarnas utbredning kan bidra till en mer nyanserad och spridd diskussion om lösningars applicerbarhet i olika situationer. Diskussioner och presentationer vid PUMA:s kommittémöte innehöll en rad markeringar av att vissa reformer inte givit önskat resultat, att länderna var olika och därför kanske inte samma förändringar eller system lämpade sig för alla etc. Erfarenheterna kontextualiserades och orsakssambanden tydliggjordes.

Flera av dem vi intervjuat har betonat värdet av PUMA som en arena där erfarenheter, lyckade såväl som misslyckade, kan förmedlas och diskuteras. En värdefull aspekt av internationellt samarbete är att det kan utgöra en möjlighet för ett lands representant att reflektera sina egna erfarenheter i andras, att möjligen stanna upp och ompröva det som förefaller självklart i den lokala miljön. Så kan ett internationellt samarbete bidra till att skapa mer inkrementalism och reflektion i reformarbetet. Det förefaller viktigt, om PUMA skall kunna fungera som en arena för reflektion, och inte som en pådrivare och megafon för internationella tidstypiska, generella och ofta från praktiken löskopplade trender, att den inte utvecklar alltför starka system för värdering, benchmarking osv. på bekostnad av den arena för spaning och reflektion som den i delar är idag.

Vi har i detta avsnitt pekat på några olika roller som PUMA tycks ha i den internationella förvaltningspolitiska diskussionen. Vi har beskrivit något av PUMA:s tidigare och planerade utveckling och visat hur denna pekar mot att vissa av arenans funktioner stärks medan andra försvagas. Vi menar att det finns anledning för svenska politiker och tjänstemän att närmare definiera vad man skall använda den internationella arenan till. Från svensk sida kan finnas anledning att, med hänsyn tagen till vilken användning Sverige önskar, söka påverka utvecklingen av PUMA-samarbetets form och innehåll i en viss riktning. Om man från svensk sida ser ett värde i att använda PUMA som en arena för bevakning, kontaktskapande och reflektion bör man också se till att bevara den del av PUMA-samarbetet som har karaktär av informell och direkt mötesplats.

Vidare bör det svenska medlemskapet organiseras med hänsyn tagen till vilken användning av PUMA som man vill prioritera. Skall PUMA användas som en arena för att visa upp svensk förvaltning bör presentationer vara väl förberedda och väl samordnade. Det ställer stora krav på förberedelser av såväl skriftlig som muntlig rapportering. Användningen av PUMA som en arena för lärande pekar istället på vikten av att organisera mottagandet av rapporter och information. Användningen av PUMA som en arena för kontaktskapande och bevakning ställer krav på ett aktivt deltagande i PUMA:s möten och samarbetsprojekt. Vidare krävs att det finns kanaler för att vidareförmedla kontakter i olika delar av förvaltningen. Slutligen har vi särskilt velat uppmärksamma att PUMA också kan fungera som en arena för reflektion och omprövning. En sådan användning kräver att man i PUMA-samarbetet särskilt lägger sig

vinn om att ta del av andras erfarenheter, att olikheter och skilda förutsättningar mellan länder särskilt uppmärksammas, samt att såväl egna som andras erfarenheter förmedlas och diskuteras i den svenska förvaltningen. En användning av PUMA-samarbetet som en grund för reflektion pekar också på vikten av att utveckla den politiska uppföljningen av samarbetet där erfarenheter kan diskuteras och ge en grund för ställningstaganden inför framtiden.

Hur skall det svenska förvaltningspolitiska ansvaret organiseras?

PUMA:s sekretariat har explicit framfört att det är bra om länder har en förvaltningspolitisk enhet, någon som tar ansvar för förvaltningspolitiken, och därmed någon som kan ta ansvar för att driva den internationella diskussionen och hålla kontakten med PUMA. Återkommande framförs det som ett problem att förvaltningspolitiken är så svagt formerad och definierad. Både inom sekretariatet och bland delegater beskrivs det som problematiskt att delegaterna representerade så olika delar av sina respektive förvaltningar, t.ex. att man i vissa länder haft svårt att veta vilken minister som skulle sändas till ministermötet och att det därför vore önskvärt om särskilda organ och personer fanns som hade ett ansvar för förvaltningspolitiken. Det förefaller finnas starka krafter för att definiera och befästa förvaltningspolitik som ett viktigt nationellt policyområde. Sedan kan man konstatera att OECD-länderna ännu inte har likriktats i detta avseende. Flertalet länder har inte särskilda förvaltningspolitiska enheter eller ett särskilt avdelat förvaltningspolitiskt ansvar.

Föregående avsnitt avslutades med en markering om att olika former för organisering förefaller viktiga beroende på hur det internationella förvaltningspolitiska samarbetet skall användas. Vi skall avslutningsvis i rapporten något utveckla diskussionen om hur den svenska förvaltningspolitiken bör organiseras, sett i ljuset av den internationella förvaltningpolitiska diskussionen och det internationella samarbetet.

Förvaltningspolitik är en aspekt av förvaltningen, inte nödvändigtvis ett avgränsat ansvarsområde

I PUMA:s verksamhet betonas hur viktigt förvaltningens ledning, styrning och organisation är för den offentliga sektorns och hela länders utveckling, och man pläderar för förvaltningspolitiska en-

heter. Det internationella organet söker sin organisatoriska motpart i länderna. Men är förvaltningspolitik naturligen ett särskilt ansvarsområde, eller är det snarare en aspekt av förvaltning och politik, en aspekt som är invävd i hela förvaltningen och som inte lämpar sig för att organiseras separat?

Internationaliseringen har alltmer kommit att integreras i förvaltningen (jämför t.ex. Jacobsson 1997). Våra studier beskriver i ett kortare perspektiv hur svenska tjänstemäns deltagande i internationella förvaltningspolitiska diskussioner tidigare setts som "grädde på moset" men nu är en del av vardagen. Med den ökade internationaliseringen har utbyten av idéer, ideal och erfarenheter rörande bland annat frågor om organisation och styrning, ökat och breddats. Idag deltar en mängd politiker och tjänstemän på alla nivåer i förvaltningen i internationella utbyten och internationella samarbetsprojekt. Frågor om styrning och organisation behandlas också i dessa utbyten. Möjligen innebär en sådan breddning av internationella utbyten, där organisationsfrågor diskuteras och utvecklas i en rad olika sammanhang, att PUMA:s betydelse som en internationell arena för utbyte av förvaltningspolitiska lärdomar och erfarenheter minskar. Förvaltningspolitiska frågors betydelse markeras i PUMA-utbytet, men det förefaller också viktigt att tillse att förvaltningspolitiken utvecklas i förvaltningen i stort, i ett bredare och med olika verksamheter integrerat förvaltningspolitiskt utbyte.

Det finns flera skäl till att ifrågasätta värdet av och möjligheten att i alltför hög grad centralisera det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet och ansvaret. Ett skäl att det är svårt att dra gränserna för området. Av diskussionerna i PUMA framgick att det är oklart vilken räckvidd policyområdet har. Diskussionerna gled ofta över i vad man nog snarare skulle kunna beteckna som sakpolitik eller finanspolitik. Erfarenheterna från PUMA indikerar att det är svårt att bryta ut förvaltningspolitik och tala om det som ett avgränsat område. Det handlar alltid om att styra och organisera något och i ett visst sammanhang. Detta betyder naturligtvis inte att det inte skulle gå att mer tydligt identifiera och organisera ett ansvar för att de förvaltningspolitiska aspekterna av förvaltningen skall hållas vid liv.

Betydelsen av PUMA som en plats att visa upp Sverige pekar också på vikten av en någorlunda enhetlig, kontinuerlig, och därmed kanske organisatoriskt sammanhållen presentation av Sverige. Om PUMA utvecklas till att bli mer utvärderande, då det kan tänkas att

hela länders administration jämförs och värderas, kan än mer än idag samlade presentationer krävas. Möjligen skulle det också kräva att någon enhet mer systematiskt tar ansvar för att presentera Sverige och svenska ställningstaganden som svar på PUMA:s frågeställningar. Resonemanget utmynnar i slutsatsen att presentationen utåt kan motivera ett mer samlat förvaltningspolitiskt ansvar. Samtidigt framstår det som viktigt, om PUMA-medlemskapet skall fungera som en möjlighet till reflektion och lärande, att PUMA-kontakter och PUMA-erfarenheter sprids i en kontinuerlig dialog, som möjliggör förmedling av komplexa erfarenheter och komplexa lärdomar. Såväl möjligheten att fånga upp sådana lärdomar som möjligheten att forma om och införa dem i den egna förvaltningen torde kräva kunskap inte bara om förvaltningspolitiska frågor utan också kunskap om de verksamheter som skall styras, organiseras eller ledas. En stor och avgränsad enhet med ett förvaltningspolitiskt ansvar kan ur det perspektivet riskera att isolera snarare än utveckla förvaltningspolitiken.

Förvaltningspolitik är en viktig aspekt av statens utveckling. Förvaltningspolitiska frågor drivs mot bakgrund av insikten att det spelar roll för demokratins utövande hur beslut förbereds och genomförs, hur frågor styrs, koordineras och organiseras. Och det är en aspekt som kanske många gångar inte fångar ett bredare intresse. Någon måste ta på sitt ansvar att uppmärksamma och hålla igång diskussionen om dessa frågor. Men det är samtidigt inte ett område som kan avgränsas från sakfrågor och från politikens innehåll. Skulle en större enskild enhet få ansvar för förvaltningspolitiska frågor i staten finns risken att dessa blir alltför generella för att passa olika områden, att de blir frikopplade från områden. Erfarenheter från en rad områden visar att organisations- och styrformer, särskilt kanske sådana som introduceras genom samlade reformer och som utgör väl sammanhållna paket som lätt låter sig presenteras utåt (se Brunsson och Olsen 1993), tenderar att förbli frikopplade från verksamheten vilket leder till att de inte på avsett sätt styr och organiserar den (jämför till exempel Meyer och Rowan 1977; Brunsson 1989). Lika viktigt som att uppmärksamma den förvaltningspolitiska aspekten av politik och statens utveckling, är att ta hänsyn till att olika delar av staten kräver sin styrning och sin organisation. Det talar för att den förvaltningspolitiska diskussionen i möjligaste mån skall föras ut i förvaltningen så att idéer och ideal kan utvecklas som förmår ta hänsyn till den mångfald och variation som präglar den statliga förvaltningen.

Referenser

Aucion, P., 1990, Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, *Governance*, v 3, no 2, April, s 115-137.

Brunsson, N., 1989, The Organization of Hypocrisy: : talk, decisions, and actions in organizations. Chichester: Chichester Wiley.

Brunsson, N., 1995, Ideas and Action, Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. *Research in the Sociology of Organizations*, v 13, s 211-235.

Brunsson, N. och Olsen, J. P., red, 1993, The Reforming Organization. New York: Routledge

Cheung, A., 1996, Understanding Public Sector Reforms: Their globalness, diversity, and changes in values and institutional relationships. Paper presented at the Third International Conference of Administrative Sciences, Beijing, 8 - 11 October 1996.

Czarniawska, B. och Sevón, G., red, 1996, Translating Organizational Change. Berlin: De Gruyter.

DiMaggio, P. J. och Powell, W. W., red, 1991, The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press.

Egeberg, M., 1978, Organisert politisk ulikhet. I: Olsen, J. P., red, Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet. Bergen: Universitetsforlaget.

Fernler, K., 1996, Mångfald eller likriktning: Effekter av en avreglering. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Finnemore, M. G., 1992, Science, the State, and International Society. Stanford University.

Finnemore, M. G., 1996, National Interests in International Society. Cornell University Press.

Gore, A., 1995, Common Sense Government: Works better and costs less. New York: Random House.

Haque, S., 1996, Legitimation Crisis: A challenge for public service in the next century. Paper presented at the Third International Conference of Administrative Sciences, Beijing, 8 - 11 October 1996.

Harrison, R. J. och Mungall, S., 1990, Harmonisation. I: Groom, A. J. R. & Taylor, P., 1990, Frameworks for International Cooperation, London: Pinter Publishers.

Hood, C., 1995, The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, v 20, no 2/3, s 93-109.

Jacobsson, B, 1993, Europeisering av förvaltningen. *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 96, nr 2, s 113-137.

Jacobsson, B., 1997, Europa och staten. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.

Jacobsson, B., Sahlin-Andersson, K., Jutterström, M., Ardesjö, K. och Pettersson, O., 1995, Att förvalta det internationella - svenskt medlemskap i mellanstatliga organisationer. Bilaga till Riksdagens revisorers rapport Sveriges deltagande i internationella mellanstatliga organisationer. Rapport 1995/96:RR12.

Lægreid, P. och Pedersen, O. K., red., 1994, Forvaltningspolitik i Norden. Jursit- og Økonomforbundets Forlag.

Levitt, B och March, J., 1988, Organizational learning. *Annual Review of Sociology*. vol 14, s 319-40.

March, J. G. och Olsen, J. P., red, 1976, Ambiguity and choice in organizations. Bergen: Univ.forl.

Mead, G. H., 1934, Medvetandet, jaget och samhället: från socialbehavioristisk ståndpunkt. Uppsala: Argos.

Meyer, J. W., 1994, Rationalized Environments. I: Scott, W. R. och Meyer, J. W., Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism. London: Sage.

Meyer, J. W., 1996, Otherhood: The promulgation and transmission of ideas in the modern organizational environment. I: Czarniawska, B. och Sevón, G., red, Translating Organizational Change. Berlin: Walter de Gruyter.

Meyer, J. W. och Rowan, B., 1977, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, vol 83, s 340-363..

Mörth, U., 1996, Vardagsintegration - la vie quotidienne - i Europa : Sverige i EUREKA och EUREKA i Sverige. Stockholm: SU Stockholm studies in politics 54.

Nugent, N., 1994, The Government and Politics of the European Union. London: The Macmillan Press, Ltd.

Olsen, J. P. och Peters, B. G., 1996, Lessons From Experience: Experiental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Oslo: Scandinavian University Press.

Olson, O. och Sahlin-Andersson, K., 1997, Accounting Transformation in an Advanced Welfare State: The Case of Sweden. I:

Guthrie, J., Humphrey, C. och Olson, O., (red.), Financial Management in 10 OECD-countries. (under utgivning)

Petersson, O. och Söderlind, D., 1993, Förvaltningspolitik [2:a uppl.]. Stockholm: Publica.

Pollitt, C., 1993, Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?, Second edition. Oxford: Blackwell.

Rombach, B. och Sahlin-Andersson, K., 1995, Från sanningssökande till styrmedel: Moderna utvärderingar till styrmedel. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

RRV, 1996, Benchmarking - Att effektivisera genom jämförelser. Stockholm. RRV 1996:35.

RRV, 1996, Förvaltningspolitik i förändring. Stockholm: RRV 1996:50.

Sahlin-Andersson, K., 1995, Kap. 2 - Myndighetsidentiteter. [manuskript]

Sahlin-Andersson, K., 1996, Imitating by Editing Success: The construction of organizational fields. I: Czarniawska, B. och Sevón, G., red, Translating Organizational Change. Berlin: Walter de Gruyter.

Scott, W. R. 1995. Institutions and Organizations. London: Sage.

Sevón, G, 1996, Organizational Imitation in Identity Transformation. I: Czarniawska, B. och Sevón, G., red, Translating Organizational Change. Berlin: De Gruyter.

Sjöstedt, G., 1973, OECD-samarbetet: Funktioner och effekter. Stockholm: SU, Statsvetenskapliga inst., Stockholm Political Studies 3.

Wallace, W., 1990, The Transformation of Western Europe. London: RIIA / Pinter.

Westney, D. E., 1987, Imitation and innovation. The transfer of organizational patterns to Meiji Japan. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Appendix A: PUMA:s publikationer

Governance and Public Management

General Trends and Developments

Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform (1996)

Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries (1995)

Public Management: OECD Country Profiles (1993)

Serving the Economy Better (1991)

Surveys of Public Management

Public Management Developments: Update 1995

Public Management Developments: Update 1994

Public Management Developments: Survey 1993

Public Management Developments: Update 1992

Public Management Developments: Update 1991

Public Management Developments: Survey 1990

Strategic Management and Policy-Making

Building Policy Coherence: Tools and Tensions (1996)

Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments? (1996)

Aspects of Managing the Centre of Government (1990)

Ethics in the Public Service

Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice (1996)

Information Technology and Information Policy Issues

Information Technology in Government: Management Challenges (1993)

Management Issues in Applying Information Technology in Public Administration: The Greek Experience Compared with those of Canada, Ireland and Sweden (1989)

Performance and Management of Resources

Performance Management

Performance Auditing and the Modernisation of Government (1996)

Performance Management in Government: Contemporary Illustrations (1996)

Responsive Government: Service Quality Initiatives (1996)

Performance Measurement in Government: Issues and Illustrations (1994)

Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management (1994)

Public Management and Private Enterprise: Administrative Responsiveness and the Needs of Small Firms (1990)

Administrative Responsiveness and Employment Services (1988)

Administrative Responsiveness and the Taxpayer (1988)

A Survey of Initiatives for Improving Relationships Between the Citizen and the Administration (1987)

Administration as Service, the Public as Client (1987)

Budgeting and Financial Management

Managing Structural Deficit Reduction (1996)

Budgeting for Results. Perspectives on Public Expenditure Management (1995)

Forecasting and Controlling Transfer Programme Costs. Definition and Methods (1995)

Accounting for What?: The Value of Accrual Accounting to the Public Sector (1993)

Measuring Performance and Allocating Resources (1989)

Market-Type Mechanisms

New Ways of Managing Infrastructure Provision (1994)

Managing with Market-Type Mechanisms (1993)

Market Emulation in Hospitals (1993)

Internal Markets (1993)

Complex Contracting Out for Information Technology (1992)

Vouchers: Social Housing and Nursing Homes (1992)

Property Rights Modifications in Fisheries (1992)

United States Experience with Contracting Out; User Charges for Prescription Drugs in Italy; Market-type Mechanisms and Health Services in the UK (1992)

Issues and Strategy; Managerial Aspects (1992)

Financing Public Expenditures through User Charges (1990)

Human Resources Management

Integrating People Management into Public Service Reform (1996)

Pay Reform in the Public Service: Initial Impact on Pay Dispersion in Australia, Sweden and the United Kingdom (1996)

Trends in Public Sector Pay in OECD Countries (1995)

Senior Civil Service Pay: A Study of Eleven OECD countries 1980-1991 (1994)

Statistical Sources on Public Sector Employment (1994)

Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries (1994)

Trends in Public Sector Pay: A Study on Nine OECD Countries 1985-1990 (1994)

Performance Appraisal: Practice, Problems and Issues (1993)

Internal Management Consultancy in Government (1993)

Value and Vision. Management Development in a Climate of Civil Service Change (1993)

Pay Flexibility in the Public Sector (1993)

Private Pay for Public Work: Performance Related Pay Schemes for Public Sector Managers (1993)

Performance Pay and Related Compensation Practices in Australian State Public Sector Organisations, and A Summary of the Experience with Pay for Performance in the United States (1991)

Flexible Personnel Management in the Public Service (1990)

Regulatory Management and Reform

Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (Adopted on 9 March 1995) including The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-making and Background Note (1995)

Regulatory Management and Information Systems (1995)

Regulatory Cooperation for an Interdependent World (1994)

The Design and Use of Regulatory Checklists in OECD Countries (1993)

Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries (1993)

Controlling Regulatory Costs: The Use of Regulatory Budgeting (1992)

Regulatory Management and Reform: Current Concerns in OECD Countries (1992)

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

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 verksamhetsanpassning 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 industriforskningsinstituten. 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 Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. 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 livsmedelsförsörjningen. 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.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. 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 demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan - tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. [31]

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. Resultatstyrnin ens 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]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]

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 industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]