

Regeringen beslutade den 21 december 2006 att inrätta ett globaliseringsråd inom Regeringskansliet för att fördjupa kunskaper om och bredda det offentliga samtalet kring vad som krävs för att Sverige ska hävda sig väl i en värld präglad av fortsatt snabb globalisering (U2006/9119/IS). Resultatet av rådets arbete ska sammanfattas i en slutrapport senast under 2009.

Rådet har återkommande vid sina möten diskuterat Sveriges roll i världen och frågor om hur vi vill uppfattas, hur vi når dit och om vår utrikesförvaltning är anpassad för att hantera globaliseringens föränderlighet. Som ett led i rådets arbete överlämnas härmed ett antal slutsatser till regeringen och en fördjupande bakgrund i form av tre bilagor om Sverige som varumärke, Omvärldens bild av Sverige samt Sveriges närvaro i utlandet.

Stockholm den 25 november 2008

För Globaliseringsrådet

Lars Leijonborg

Globaliseringsrådets ledamöter

- Lars Leijonborg, högskole- och forskningsminister, ordförande
- Kristina Alsér, landshövding
- Hans Bergström, kolumnist, docent statsvetenskap
- Carl Bildt, utrikesminister
- Urban Bäckström, VD Svenskt Näringsliv
- Lars Calmfors, professor internationell ekonomi
- Per Carstedt, VD SEKAB
- Dilsa Demirbag-Sten, journalist, författare
- Anna Ekström, ordförande SACO
- Sven Otto Littorin, arbetsmarknadsminister
- Wanja Lundby-Wedin, ordförande LO
- Karin Markides, rektor Chalmers tekniska högskola
- Elisabeth Nilsson, VD Jernkontoret
- Aina Nilsson Ström, designchef AB Volvo
- Sture Nordh, ordförande TCO
- Mats Odell, kommun- och finansmarknadsminister
- Maud Olofsson, näringsminister, vice statsminister
- Carl-Henric Svanberg, VD Ericsson
- Lena Treschow Torell, professor IVA
- Harriet Wallberg-Henriksson, rektor Karolinska Institutet
- Marcus Wallenberg, ordförande Internationella Handelskammaren (ICC)
- Olle Wästberg, GD Svenska Institutet

Huvudsekreterare: Pontus Braunerhjelm

Sverige i världen - *Rapport från Globaliseringsrådet*

Globaliseringsrådets förslag

Inledning

De senaste decennierna har den internationella konkurrensen blivit allt hårdare - om talang, om näringslivetableringar, om att sätta dagordningen för det internationella samarbetet och om det kulturella utrymmet. Globaliseringsrådet har vid sina sammanträden återkommande diskuterat Sveriges roll i världen; hur vi vill uppfattas; hur vi når dit och om vår internationella representation är anpassad för att hantera globaliseringens föränderlighet. Globaliseringsrådet föreslår i denna sin fjärde rapport ett antal åtgärder för att stärka varumärket Sverige och göra Sveriges internationella representation mer tidsanpassad.

Nedan följer Globaliseringsrådets rekommendationer hämtade ur rapportens tre bilagor som fördjupat behandlar Sverige som

varumärke, omvärldens bild av Sverige samt Sveriges närvaro i utlandet.

Förstärk bilden av Sverige

Omvärldens uppfattning av vårt land är ett viktigt konkurrensmedel. Den har stor betydelse för hur väl vi lyckas attrahera turister, investeringar och talangfulla personer. Sverige måste därför kraftsamla så att kunskap om Sverige och Sveriges kompetens sprids mer effektivt i andra länder. Bilden av Sverige utomlands är – i den mån den existerar – i huvudsak positiv. Då och då har negativa inslag och stereotyper kommit in, men för närvarande finns det få sådana svartmålningar att rätta upp. Problemet är att en stor del av människorna i världen inte har någon Sverigebild över huvud taget.

1. Sprid en Sverigebild som är brett förankrad

Vilken Sverigebild ska då spridas? Även om det i demokratins namn är möjligt för en sittande regering att sätta en ideologisk och rent av partipolitisk prägel på Sverige-informationen talar allt för att den skattefinansierade informationen ska vara bredare förankrad. Med tanke på att ett av inslagen i bilden är att Sverige är stabilt och konsensusinriktat kan det inte vara någon oöverstiglig uppgift att formulera en bild av vårt land och svenska värderingar som de allra flesta känner igen och instämmer i. En mycket bred majoritet står bakom en skildring av Sverige som ett modernt, välutvecklat, miljövänligt, tolerant och relativt jämställt samhälle där vi tycker det är viktigt att alla människor får del av välfärden och vår natur. Bilden av Sverige som ett land som snabbt anpassar sig till internationaliseringen och tar tillvara innovationer är stabilt förankrad. Politiska majoriteter skiftar och alla svenskar som vistas utomlands kan ibland bli Sverige-ambassadör. Då är det bäst för trovärdigheten att budskapet är av ett slag som alla kan ställa sig bakom.

- Globaliseringsrådet föreslår en konsensusinriktad, inte partipolitisk Sverigebild i den skattefinansierade informationen.

2. Genomför en kampanj som stärker Sverige bilden och koncentrera arbetet geografiskt

En viktig strategi för att sticka ut som ett intressant land i omvärldens ögon är att tydligare rikta sig mot de målgrupper som redan visat intresse för Sveriges värderingar. Dessa grupper kan sedan bli brobyggare gentemot ytterligare nya grupper och regioner. Det är avgörande för genomslagskraften att Sveriges begränsade främjande resurser utnyttjas så effektivt som möjligt.

- Globaliseringsrådet föreslår att en kampanj för att stärka bilden av Sverige utomlands genomförs. För att få genomslag måste kampanjen begränsas geografiskt till länder som av olika skäl ter sig särskilt viktiga.

3. Genomför en kampanj före och efter världsutställningen i Shanghai för att stärka Sverige bilden i Kina. Satsa på ökad närvaro i Indien

Flera samstämmiga undersökningar¹ visar att bilden av Sverige på många håll är stark och god. Mest positiva är våra närliggande grannar men ju längre bort på kartan vi kommer desto mer diffus blir bilden av Sverige. Det är oroande att Sverige idag är nästintill okänt i stora delar av Asien - den region som sannolikt kommer dominera världsekonomin om 20 år.

- Globaliseringsrådet föreslår att Sverige genomför en treårs-kampanj – före och efter världsutställningen i Shanghai –

¹ Se bilaga 2 nedan.

för att tydligt höja kännedomen om Sverige och fördjupa nätverken i Kina.

- Globaliseringsrådet föreslår en långsiktig satsning på att utveckla relationerna kommersiellt och politiskt med Indien.

4. Ge Statens kulturråd i uppgift att främja svensk kultur internationellt

De undersökningar som redovisas i bilaga två, visar att Sverige uppfattas som ett svagt eller ointressant kulturland. Mycket pekar på att detta främst beror på att omvärlden inte ser det svenska kulturarvet. Däremot har samtida svensk kultur i vid bemärkelse – film, design, populärmusik - en starkare ställning. De internationella kulturfrågorna faller idag mellan stolarna: Svenska Institutet (SI) har inget kulturfrämjande uppdrag, utan använder kulturen som en del av den allmänna Sverigerepresentationen. Statens kulturråd har inte till uppdrag att i sitt internationella arbete främja Sverige.

- Globaliseringsrådet föreslår att Statens kulturråd får ett vidgat uppdrag att presentera svensk kultur utomlands.

5. Gör invandrade svenskar till Sverigeambassadörer i sina forna hemländer

De invandrade svenskarna är en resurs vi inte tillräckligt tar tillvara när det gäller att sprida kunskap om Sverige och Sveriges värderingar. Diskussionen om integrationspolitiken döljer ibland att de flesta svenskar med invandrarbakgrund uppfattas som svenskar när de besöker sina eller föräldrarnas forna hemländer. Med stöd och uppbackning skulle de kunna bli viktiga svenska nätverksbyggare och ambassadörer i sina forna hemländer.

- Globaliseringsrådet föreslår att initiativ tas för att stärka de invandrade svenskarna i rollen som Sverige-ambassadörer,

bland annat bör ett informationsmaterial erbjudas invandrade svenskar. Samarbete bör upprättas både med invandrarorganisationer och med de reseföretag som specialiserar sig på resor till länder varifrån många invandrare kommit.

6. Förstärk samarbetet med svenska företag för att nå ut med kunskap om Sverige

Ett lands rykte smittar ofta av sig på dess företag. Svenska företag med verksamhet som bygger på svenskt ledarskap och logistikkunnande har varit mycket framgångsrika utomlands. HM, IKEA, Volvo, Saab och Securitas är några av Sveriges främsta representanter utomlands. För att svenskt näringsliv till fullo ska kunna dra nytta av en positiv Sverigebild och därmed förstärka den, behövs ett utbyggt samarbete mellan det offentliga Sverige och svenska storföretag. Som en parallell till NSU (Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet) bör en form för regelbundet samråd mellan de Sverigefrämjande myndigheterna och organisationerna och svenska företag skapas. Det offentliga uppdraget i handelsfrämjandet behöver därtill förtydligas och förstärkas.

- Globaliseringsrådet föreslår att samarbetet mellan det offentliga Sverige och svenska företag stärks för att nå ut med kunskap om Sverige utomlands.

7. Skapa ett svenskt Fulbrightprogram

Ett av de mest effektiva sätten att bygga långsiktiga relationer – viktiga för handel, investeringar, och rekryteringar - är studerandeutbyte. Den som studerat ett eller flera år i ett land får nästan alltid livsavgörande intryck och behåller en relation till det landet resten av livet. På samma sätt är det viktigt för ett land i en globaliserad ekonomi att ha erfarenhet av att samverka med människor från helt olika kulturer. Även i detta avseende kan studentutbyten spela en

viktig roll. Det amerikanska Fulbrightprogrammets uppbyggnad – ett studerandeutbyte där de skapade kontakterna följs upp – utgör en god modell.

- Globaliseringsrådet föreslår ett förstärkt studentutbyte med det amerikanska Fulbrightprogrammet som förlaga. Den stora skillnaden mot exempelvis EU:s utbytesprogram är att större arbete läggs ner på uppföljningen.

Samordna och effektivisera Sveriges offentliga aktivitet i utlandet

8. Stärk Sveriges utlandsrepresentation

Globalisering är ett dynamiskt tillstånd där de grundläggande komponenterna kontinuerligt skiftar i karaktär och relativ styrka. Detta ställer krav på en mer snabbfotad svensk internationell representation. Idag är det inte längre möjligt att försöka ge den offentliga verksamheten en exakt passform. Istället måste organisationen vara så känslig för yttre variationer, att den självmant ändrar sitt beteende i takt med omvärlden. Dagens utrikesförvaltning måste både ha sinne för detaljer och förmåga att se helheten - kunskapen är vägen och förståelsen är målet. Detta ställer krav på såväl omorganisering av arbetet som på ökade resurser.

Sverige satsar med sina 0,06 procent av BNP påfallande lite på sin utrikesförvaltning. Det gäller både i förhållande till länder som Italien, 0,11 %, Frankrike, 0,15 % och Polen 0,09 %, men också jämfört med våra nordiska grannar där Finland och Norge satsar 0,2 %, och Danmark 0,1 % av BNP på utrikesförvaltningen.

Det är inget egenvärde att ha en dyr utrikesförvaltning, men mycket talar för att Sverige skulle vinna på att ha en något större

diplomatisk närvaro runtom i världen och göra större insatser på plats för att sprida kännedom om Sverige.

- Globaliseringsrådet föreslår att regering och riksdag utarbetar en långsiktig plan för att öka den svenska utrikesförvaltningens kapacitet sedan den pågående effektiviseringen har fullföljts.

9. Reformera UD:s arbetssätt

UD:s arbetssätt måste ge större utrymme för flexibilitet. De ökade kraven på deltagande diplomati, inte minst till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, kräver en organisation, arbetsmetoder och arbetsredskap som medger snabba reaktioner på akuta händelser och som systematiskt kan svara upp mot de gradvisa och långsiktiga förändringar som sker i omvärlden.

Utrikesförvaltningen är en kunskapsorganisation där humankapitalets användning och utveckling är avgörande för verksamhetens kvalitet. Sambandet mellan ansvaret för ledningen av verksamheten och de anställdas löner och arbetsvillkor måste förstärkas genom att utrikesförvaltningen ges en mer självständig roll i personalfrågorna.

UD bör oftare utnyttja ad hoc-grupper som särskilt utformas för att hantera krishärdar eller frågor som snabbt växer i omfattning eller betydelse.

UD bör eftersträva en större geografisk flexibilitet. Det måste bli enklare att avveckla representationer som inte längre är nödvändiga och att upprätta tillfälliga stationeringar där det behövs. Bland annat bör ambassadsamverkan utvecklas med andra länder för att uppnå samordningsvinster. Detta gäller inte minst på det konsulära området. Vidare bör de möjligheter till samverkan inom EU som skapas genom External Action Service (EAS) utnyttjas.

Sammansättningen av personalgruppen på ambassaderna bör i högre grad än idag ske utifrån målen för verksamheten vid den enskilda ambassaden och de uppgifter som är mest centrala för denna. Det ska finnas möjlighet att förse ambassader med specialkompetens, exempelvis tekniska attachéer och arbetsmarknadsattachéer.

UD:s arbete är en del av Sveriges säkerhet och verksamhet måste kunna bedrivas 24 timmar per dygn 365 dagar om året. Detta förutsätter ständig IT-funktionalitet i Stockholm och på utlandsmyndigheterna. Det nuvarande dokumenthanteringssystemet är ålderdomligt och baseras i allt för stor utsträckning på fysisk delning. För att korta ledtiderna och underlätta handläggning måste IT-stödet rustas upp kraftigt och ett modernt elektroniskt dokumenthanteringssystem skapas inom UD.

Diplomater har idag ofta inget försteg framför journalister, forskare och andra iakttagare när det gäller omvärldsbevakning. UD bör därför i större utsträckning utnyttja externproducerade analysarbeten för att täcka utrikesförvaltningens behov av en mer omfattande omvärldsbevakning. Den analytiska kompetensen inom förvaltningen bör mer inriktas mot att upprätthålla en hög beställarkompetens och omvandla analyser till policyrelevanta underlag.

- Globaliseringsrådet föreslår en reformering av UD:s arbete i syfte att förbättra anpassningsförmågan, uppnå ökad samverkan internationellt samt att skapa en bättre och mer effektivt utnyttjad informationsteknologi.

10. Fördjupa och effektivisera samordningen av Sveriges offentliga arbete utomlands

En alltmer betydande utmaning är att effektivisera Sveriges offentliga arbete utomlands. Främjandet av utrikeshandeln och det närbesläktade främjandet av utlandsinvesteringarna i Sverige bedrivs till

exempel av flera myndigheter med ibland överlappande uppgifter och kompetenser. Bristande samverkan riskerar att göra svenska insatser mindre verkningsfulla och dessutom svåröverblickbara inte minst för små- och medelstora företag.

När resursfördelningen mellan de svenska myndigheterna styr sammansättningen av insatserna snarare än behovet på plats är risken för suboptimeringar uppenbar. Till detta kommer att de synergivinster som skulle kunna göras aldrig kommer till stånd när var och en arbetar på egen hand. För ett litet land som Sverige med förhållandevis platta organisationer och korta beslutsvägar borde möjligheterna till samverkan vara särskilt goda samtidigt som kostnader för att avstå från synergivinsterna blir relativt sett större.

Statens uppdrag i främjandet av utrikeshandeln behöver bli tydligare i förhållande till uppdrag från näringslivet som utförs mot ersättning. NSU bör få en stärkt samordningsuppdrag.

- Globaliseringsrådet förslår en fördjupad samordning av de offentliga insatserna i främjandet av svenska intressen i omvärlden mellan olika myndigheter i utlandet, samt i marknadsföringen av Sverige som turist-, utbildnings- och investeringsnation.

11. Översatt informationsmaterial om Sverige till fler språk

En annan viktig aspekt av det internationella arbetet är att bygga förtroende och skapa relationer och nätverk, mellan svenska aktörer och omvärlden. Den danska Mohammedkrisen visar att kunskap och förtroende är avgörande för en framgångsrik kris-kommunikation. Utan det saknar vi en plattform att stå på för att nå ut med vårt budskap. Det första steget på väg mot en förtroendefull relation är kunskap; om Sverige och om Sveriges värderingar. I stora delar av Asien är kunskaperna och kännedomen om Sverige otillfredsställande. Information om Sverige bör därför finnas lättillgänglig för fler grupper än idag.

- Globaliseringsrådet föreslår att informationsmaterial om Sverige översätts till fler språk, bland annat arabiska och kinesiska.

12. Främja handel på marknader särskilt intressanta för Sverige

Vår framtida välfärd kommer i ökande utsträckning avgöras av våra internationella handelsrelationer. Sveriges direkta handelsfrämjande insatser har traditionellt haft sin starkaste fokus på export men har på senare år snabbt utvecklats i riktning mot etablering utomlands och komponentimport och därmed handel i alla riktningar.

Importen är en nödvändig del av frihandeln och bidrar till förändringstrycket i svenskt näringsliv. Vidare importerar många typiska exportföretag en stor del av sina insatsvaror och är på så sätt importföretag. Det handelsfrämjande arbetets inriktning bör därför omfatta både export och import, t.ex. genom stöd för svenska företag som söker leverantörer.

- Globaliseringsrådet föreslår att de handelsfrämjande insatserna får som ett av sina viktigaste uppdrag att säkra den långsiktiga kompetensuppbyggnaden på marknader av särskilt intresse för Sverige.

13. Utvärdera hur Sverige arbetar i EU

Under snart 15 års tid har nu Sverige varit medlem i EU. Sverige är idag fullt integrerat i den inre marknaden som står för 70 % av vår utrikeshandel. Medlemskapet kräver förmåga att bidra konstruktivt och solidariskt till unionens insatser internt och externt, samtidigt som medlemsstaterna driver en egen linje. Inte minst utvidgningen av medlemsstater betonar betydelsen av så kallad deltagande

diplomati². I takt med att EU växer i styrka på världsarenan ställs allt större krav på de olika medlemsstaternas förmåga att utforma och framgångsrikt driva substanspolitik.

Bilden av hur väl Sverige lyckats föra sin politik är dock inte fullständig. Det gäller också hur vi i Sverige genomför och tillämpar EU:s lagstiftning, dvs. hur vi säkerställer genomslaget för EU:s regelverk i den svenska förvaltningen. Fler svenskar bör lanseras för höga positioner bland EU:s tjänstemän och svenskar uppmuntras att delta mer aktivt i de tankesmedjor som ofta spelar en stor roll för EU:s policy-utformning. Det finns anledning att tro att Sverige kan göra större insatser för att få ett större svenskt inslag i Bryssel. Det gäller såväl inom EU:s administration som inom Europafacket och andra samarbetsorganisationer för olika samhällsintressen. Även sådana aspekter bör belysas i en utvärderingen.

- Globaliseringsrådet föreslår att en bred utvärdering av hur Sverige arbetar i EU genomförs. Utvärderingen bör omfatta den institutionella uppbyggnaden och arbetsfördelningen inom Regeringskansliet och myndigheter.

Använd och upprätthåll de relationer biståndet skapar

14. Använd biståndet för Sverige-bilden

Sverige har ett omfattande utvecklingsbistånd i jämförelse med nästan alla andra länder. Det har positiv betydelse för bilden av vårt land hos biståndsmottagarna. Sverige står för demokrati och ett öppet samhälle. Utvecklingssamarbetet är dessutom ett utmärkt instrument för att skapa långsiktiga relationer. På så sätt är biståndspolitikerna också en investering i framtida handelsutbyte och andra kommersiella och icke-kommersiella förbindelser. Minst lika viktigt är att skapade kontakter upprätthålls även efter att biståndet

² Se mer om deltagande diplomati i bilaga 3.

fasats ut. Annars riskerar relationer som etablerats under utvecklingssamarbetet att abrupt klippas av så snart landet upphör vara biståndsmottagare.

- Globaliseringsrådet föreslår att biståndet konsekvent används för att sprida budskap om frihet, mänskliga rättigheter och demokrati, yttrandefrihet och jämställdhet.
- Globaliseringsrådet föreslår att när biståndet fasas ut i ett land ska andra åtgärder sättas in för att behålla långsiktiga relationer med detta land.

Öka kunskapen om omvärlden i Sverige, främja handeln med tjänster

Globaliseringen ställer ökade krav på kunskap och förståelse för vår omvärld, samtidigt som vi strävar efter att öka omvärldens kunskaper och förståelse för förhållandena i Sverige. Handel är en bärare av kontakter över gränserna och handeln med tjänster har en särskild betydelse för kommunikation av idéer och kunskaper.

Handeln med tjänster är av ökande betydelse för vårt välbefinnande. I Sverige arbetar tre av fyra inom tjänstesektorn och det är tjänstenäringarna som står för nästan all ny ekonomisk aktivitet sysselsättning, nyetablering och nästan tre fjärdedelar av produktionen, men bara för en knapp tredjedel av vår handel med andra länder. Genomförandet av EU:s tjänstedirektiv förenklar för företag att etablera sig och utföra tillfälliga tjänster på EU:s inre marknad. I WTO-förhandlingarna liksom i bilaterala och regionala förhandlingar är behovet av att underlätta handel med tjänster en viktig fråga.

15. Gör Sverige till en exportör av sjukvårdstjänster

Idag finns såväl landstingsdrivna som privata företag som exporterar kvalificerade vårdtjänster. Men det finns potential för ökad export av hälso- och sjukvårdstjänster. Hälso- och sjukvård är ett område som främjar entreprenörskap och innovationskraft. Sverige bör kunna inta en framskjuten position inom denna bransch. Det finns starka skäl för en satsning på ökat handels- och forskningsutbyte inom området hälso- och sjukvårdstjänster. Både inom WTO och EU pågår diskussioner om att förbättra marknadstillträdet på det här området.

- Globaliseringsrådet föreslår att Sverige lanseras som exportör av sjukvårdstjänster.

16. Gör Sverige till en utbildningsexportör

Sverige är idag en marginell aktör på den internationella marknaden för högre utbildning. Framför allt beror det på bristande kännedom om vårt land och vad vi har att erbjuda. En lång tradition av högre utbildning och internationalisering samt en framskjuten position inom flera specialistområden pekar dock sammantaget på relativt goda förutsättningar för Sverige som potentiell utbildningsexportör.

Ett första steg är det av regeringen aviserade införandet av avgifter för utländska studenter. Men mer behöver göras för att profilera Sverige som ett attraktivt land att studera i. Svenska lärosäten bör kunna etablera filialer i andra länder. Sverige har många styrkor som utbildningsexportör, vi ligger till exempel långt framme på en rad forskningsområden, har en tämligen stark ekonomi, hög levnadsstandard och svenskarna talar i regel bra engelska. En aktiv satsning krävs för att lyfta fram dessa faktorer.

- Globaliseringsrådet föreslår en kraftfull lansering av Sverige som utbildningsexportör

- Globaliseringsrådet föreslår att det skapas representationskontor för svensk högre utbildning och forskning i några strategiskt viktiga länder.

Bilaga 1 - Sverige som varumärke

*Sverige, Sverige, varumärke,
vår längtans bygd, vårt hem på jorden.*

*Sverige, varumärke! Bliv vår strid, vår ro, du varumärke, där våra
barn än gång få bo
och våra fäder sova under kyrkohällen.*

Nja, kanske ändå inte. Vi kan vara stolta över vårt land, vi kan till och med – som Heidenstam i ”Sverige, Sverige fosterland” vara både stolta och kritiska inför fosterlandet.³ Men vår relation till Sverige är inte det förhållande vi har till ett varumärke. Det är inte förvånande att många reagerar när man talar om ”det svenska varumärket”.

Sverigebilden som konkurrensmedel

Uppfattningen om vårt land är ett tydligt konkurrensmedel. Har människor i vår omvärld en positiv bild av Sverige och svenskarna underlättar det på en rad områden.

³ Dikten ingår i diktcykeln ”Ett folk” som var ett inlägg i kampen för den allmänna rösträtten. Strofen ”Det är skam, det är fläck på Sveriges baner, att medborgarrätt heter pengar” är fortfarande levande.

Tydligast är det vad gäller turismen. Till Sverige kom under 2007 utländska turister för 11,2 miljoner övernattningar och spenderade sammanlagt 87,6 miljarder kr i vårt land. Ändå är den svenska turistbalansen negativ – det vill säga att vi svenskar turistar mer utomlands än vad andra gör i Sverige.

Sverige säljer sig medvetet som turistland. Staten satsar årligen drygt 100 mkr på marknadsföring via VisitSweden; kommuner och landsting satsar ytterligare betydande summor. Turistinformationen för ut ett budskap om Sverige som naturligtvis handlar om leende sjöar, Drottningholm och Vasamuseet. Men i hög grad också om Sverige som ett öppet, demokratiskt samhälle, ett land där man kan vara trygg om någonting händer och där man tar hänsyn till miljön.

Konkurrensen om turisterna har hårdnat under de senaste 20 åren. I och med att järnridån lyfts från Östersjön finns nu pärlor som Tallinn och Riga och en stor kulturstad som St: Petersburg i vår närhet. Till största delen har det gynnat Sverige; det fungerar som när livsmedelshandlare eller antikaffärer ligger på samma gata. Regionen blir en magnet för turister. Men vilken stad eller vilket land turisterna väljer att komma till eller väljer bort har i hög grad att göra med vilken allmän nyfikenhet och vilka associationer landet väcker. Med andra ord hur starkt varumärket är.

Också på helt andra områden säljer vi Sverige och bilden av Sverige. När Sverige försökte bli medlem av FN:s säkerhetsråd – och senast blev det 1997-98 – hade det föregåtts av en lång kampanj, som handlade om politisk och geopolitisk argumentering, men också i hög grad om vad Sverige var för sorts land. Det var ett klassiskt exempel på kombinationen av traditionell diplomati (att försöka övertyga andra diplomater) och offentlig diplomati (att försöka övertyga befolkningen i andra länder om hur deras regeringar bör agera). De svenska diplomater som arbetade med säkerhetsrådskampanjen vittnar samstämmigt om hur mycket ”det svenska varumärket” betydde för framgången. Även om de inte använder termen varumärke var det faktum att Sverige väckte

omedelbara och positiva associationer ett viktigt skäl till att Sverige kom in i säkerhetsrådet.

För länder är det viktigt att ha AAA-rating, d.v.s. att de internationella s.k. ratinginstituten – främst Moody's och Standard & Poor's - bedömer att landet har högsta kreditvärdighet. Det är ett betyg på kraften i ekonomin och har direkt betydelse för kostnaden för statsskuldsupplåning. Ratinginstituten gör årliga bedömningar, kombinerade med besök i de länder de analyserar. Finansdepartementet i Sverige lägger ner mycket kraft på att förse ratinginstituten med siffror, underlag och besöksprogram. Men instituten gör mer än att analysera tabeller; de försöker också skaffa sig en helhetsbild av landet, av utvecklingskraften och framtidstron, av stämningen och livskraften. Ett land som utstrålar en allmänt positiv bild har större framtidsmöjligheter – vilket också påverkar den ekonomiska rankingen. Helhetsbilden, de omedelbara associationer ett land ger är just varumärket. Det fungerar som avstamp och grund för en rad beslut och bedömningar.

Konkurrens om talang

Än tydligare är betydelsen av ett lands goodwill när det gäller det nya område där Europas länder nu börjar konkurrera – om talang och nyckelarbetskraft. ”Den gamla världen” håller just på att bli gammal; demografin talar emot oss. För att behålla tillväxt och välfärd behöver de flesta av Europas länder invandring av människor som kan täppa igen luckor på arbetsmarknaden och bidra med speciella talanger.

En rad länder i Europa satsar nu på att locka arbetskraft. På ”jobbmässor”, i bland annat asiatiska länder, sätter de upp montrar och talar om fördelarna med att flytta till just ”oss”. Tydligare kan nästan inte landet som varumärke visas. Irland och Nederländerna

tillhör de främsta på området. Irland – som en gång var det land varifrån flest utvandrade till USA – annonserar nu i New Yorks tunnelbana och sätter upp rekryteringscentra i syfte att locka amerikaner att slå sig ner och arbeta på Irland.

Har Sverige förutsättningar att bli en talangmagnet? Ja, uppenbarligen, att döma av de undersökningar som redovisas längre fram. Just som ett attraktivt land att arbeta, bo eller studera i, ligger Sverige nästan på topp. Så förutsättningarna finns. Sedan handlar det om att ha regler på plats och att få ut kunskapen om hur man gör för att komma till Sverige och arbeta här. Där har vi långt kvar att gå.

Ett lands rykte påverkar företagen

Länders varumärken är en angelägenhet även för det inhemska näringslivet. Grupper inom det amerikanska näringslivet, har därför under ledning av reklamjätten DDB Worldwide bildat Business for Diplomatic Action. De hänvisar till studier som visar att det nu – i motsats till hur det var för en del år sedan – är negativt på viktiga marknader att knyta varumärken till USA. I en undersökning som redovisas i tidskriften *Place Branding and Public Diplomacy*⁴ har man studerat sambandet mellan hur studenter i Australien, Hongkong och Singapore uppfattat amerikanska produkter och USA som nation. Sambanden är inte helt solklara och i Australien finns inget samband. Där låter de flesta studenter inte attityder till avsändarstaten påverka sin konsumtion. I såväl Hongkong som Singapore korrelerar dock inställningen till staten USA med inställningen till tydliga amerikanska varumärken (McDonald's, Nike, Coca-cola, Microsoft etc.) Undersökningens slutsats är att hur ett land uppfattas också påverkar de företag det associeras med

⁴ Vol. 3, 2007

– och hur företagen vill använda sig av landets image spelar en roll också för hur företaget och dess produkter uppfattas.

På samma sätt var det ett uppenbart slag mot Kazakstans varumärke, och företag associerade med det, när filmen *Borat*⁵ gick upp på biograferna. Landet framställs som ett efterblivet, sexistiskt, och antisemitiskt land. Det är en orättvis bild men eftersom många inte har någon bild av Kazakstan att sätta emot kommer filmen, kanske för en generation framåt, att prägla uppfattningarna om Kazakstan. Den kazakstanska regeringens första rektion var att förbjuda filmen; därmed bekräftades den bild som *Borat* gav. Snart förstod dock regeringen att det var bättre att bygga på uppmärksamheten – om än tvivelaktig – och startade en informationskampanj.

Länderna söder om Sahara upplevs sällan som identifierbara stater med egen ekonomi och historia. Ofta ses de genom de västerländska mediernas skildringar av svält, förtryck och HIV. Det blir en direkt ekonomisk nackdel genom att det påverkar turism, vilja att investera på plats och affärsrelationer. Både affärer och investeringar kräver att människor ska vilja besöka eller bo i landet. Ju högre tröskeln i form av okunnighet om eller dåligt anseende för landet är, desto svårare blir det att få till stånd ekonomisk utveckling. Det är logiskt att WIPO, FN:s World Intellectual Property Organization, nu satt upp ett program för att hjälpa utvecklingsländer att utveckla sitt varumärke.

Den tyska TV-såpan om Inga Lindström torde vara den bästa högtalaren för en positiv Sverigebild i Tyskland. Den fångar en mångmiljonpublik och utspelar sig i ett land där allting är lite vackrare, soligare, mindre konfliktfyllt och enklare – Sverige. Serien är inspelad i Södermanland och Stockholms skärgård och har lett till en särskild Inga Lindström-turism. Även de långt svartare

⁵ Borat: Cultural learnings of America for Make Benefit Glorious Nation of Kazakhstan, 2006

Sverigeskildringarna i Henning Mankells Wallanderserie har fört tyska turistbussar till Skåne.

En del stater har insett betydelsen av populärkulturen för bilden av landet. Den nederländska staten har till exempel betalat ett spanskt produktionsbolag för att ta med en sympatisk holländsk läkare i en spansk TV-produktion.

Landets rykte smittar ofta av sig på dess företag, främst dess stora företag. Att IKEA är svenskt vet många över hela världen – och förmodligen betyder IKEA mer för bilden av Sverige än alla statliga svenska åtgärder sammantagna. Volvo och Saab – om än ägda av amerikanska företag – uppfattas som och spelar i sin marknadsföring på det svenska. De anser att ”svensk” ger ett mervärde som associerar till pålitlighet och modernitet.

Paradoxen: Nationen i globaliseringens tid

Mot den bakgrunden är det inte konstigt att så många länder satsar på att marknadsföra sig själva. Det paradoxala är att när globaliseringen blir tydlig och de nationella gränserna minskar i betydelse, har många länder satsat på att tala om det unika med den egna nationen som en del i strategin att stärka sin position i en global konkurrens. Den egna nationen har ett kommersiellt värde. Det är talande att EU-kommissionens försök att införa en ”Made in Europe”-beteckning föll platt på medlemsstaternas motstånd.

Globaliseringen innebär att alla länder konkurrerar om nästan allting. Den geografiska platsen har blivit mindre väsentlig. Samtidigt har den ”mentala platsen” – vilka värderingar som knyts till ett land – blivit viktigare. Om Sverige ger omedelbara, relevanta och positiva associationer blir det lättare för oss att aktivt delta i det internationella samarbetet men också att få förtroende i kommersiella sammanhang.

En stor grupp länder har systematiskt arbetat med att försöka ringa in landets kärnvärden och argumenten för landet, det vill säga en varumärkesprocess – oavsett vad man väljer att kalla den. I sin ambition att såväl internationalisera Danmark som sprida internationell kunskap om landet konstaterar det danska Globaliseringsrådet att ett land i en globaliserad ekonomi måste samverka med människor från helt olika kulturer. Därför måste insikten om andra kulturer öka. Samtidigt bör andra länder ha god kunskap om Danmark och danska kompetenser. Globaliseringsrådet föreslog stärkt marknadsföring av Danmark som land för investeringar, utbildning och turism. Inte minst ville det danska Globaliseringsrådet att flera danska ungdomar skulle studera eller praktisera utomlands samtidigt som åtgärder vidtogs för att fler utländska ungdomar ska studera i Danmark.

Giganten när det gäller att föra fram det egna landet är British Council, som med en budget på ca 7 miljarder kr arbetar med information, kulturutbyte, stipendier, språkundervisning och utbildning. Kontakterna inom det tidigare brittiska kolonialväldet spelar en stor roll för satsningen. Australien med en årlig budget på ca 2,5 miljarder kr har lyckats tämligen väl med att positionera landet. Tyskland satsar, via Goethe-Institutet, närmare 2 miljarder kr. Österrike och Sverige ligger ungefär lika på ca 100 miljoner kr. Vid sidan om detta mer allmänna nationella främjande har de flesta länder motsvarigheter till Sveriges Exportråd och många motsvarigheter till Invest in Sweden Agency. Det har också uppstått en grupp internationella företag och konsulter som livnär sig på att ge länder råd om hur de ska presentera sig på den globala scenen.

Åtskilliga länder genomför kampanjer, köper bilagor i opinionsbildande medier, gör reklamfilmer. Andra har kulturhus eller liknande fasta representationer vid sidan av den diplomatiska representationen. Sverige gör intet av detta. Och det gör Sverige i huvudsak rätt i.

Kampanjer – den mest kända är Storbritanniens miljardsatsning på ”Cool Britannia” i slutet av 1990-talet – tenderar att bli ett kortvarigt fyrverkeri, snabbt glömda i den internationella medietornadon. De har utan undantag snabbt fallit i glömska, endast ihågkomna i avsändarlandet. I valet mellan fyrverkeriet och den ständigt brinnande lågan – en närvaro med aktiviteter och påminnelser – är den senare att föredra. Att så många länder ändå bränner av sina fyrverkerier beror sannolikt på att det är lättare att få finansiering för en stor manifestation än för en permanent pågående verksamhet.

Inte heller kulturhus och separata informationskontor har visat sig framgångsrika. Det finns länder som satsar på kulturcentra över hela världen – till exempel Italien, Polen, Tyskland och Spanien. Den främsta svårighet de möter är att inte lyckas locka den rätta målgruppen. Få vanliga svenskar, utan speciell Italienanknytning, söker sig till Italienska kulturinstitutet på Gärdet i Stockholm – ett av stadens vackraste hus, med ett intressant program.

När ett land ordnar en aktivitet som ska presentera det landet i sina egna lokaler lockar man bara de egna. När däremot länder samarbetar med etablerade institutioner i värdlandet får det effekt – då är aktiviteterna godkända av amerikaner och man når ut till den institutionens trogna. Det blir också lättare att få publicitet.

Att bygga nya hus eller informationscentra är ett dyrt sätt att nå ut – om man alltså ens gör det. För en bråkdel av vad sådana insatser kostar skulle man kunna göra långt mer.

Nation Branding och Public Diplomacy

Precis som andra tillgångar måste ett lands rykte förvaltas. Det blir därför allt vanligare att nationer utvecklar avancerade metoder för detta och betecknar sitt arbete "Public Diplomacy" eller "Nation

Branding". Public Diplomacy handlar om hur ett lands regering försöker tala direkt till befolkningen i ett annat land. Denna "offentliga diplomati" vänder sig till en bredare grupp än den traditionella och tvingas därmed bli tydligare, ibland mer uppseendeväckande, för att nå ut till dem som inte står på tå efter budskapet. Det är inte konstigt att många traditionella diplomater känner sig mindre bekväma med den offentliga diplomatins uttrycksformer.

Även om de båda begreppen är nära sammankopplade finns det en skillnad som består i att Public Diplomacy mer handlar om att förstå, informera, påverka och bygga upp relationer direkt med allmänhet i utlandet, medan Nation Branding handlar om de sätt på vilka ett land kommunicerar, särskiljer och symboliserar sig självt gentemot det civila samhället.

Public Diplomacy är det som i bistrare tider brukar kallas psykologiskt försvar eller psykologisk krigföring. Från Lili Marleen och högtalare över Berlinmuren till amerikanska flygblad över Bagdad har länders regeringar försökt tala direkt till vanliga människor i andra länder. Som en del av svensk försvarsplanering har det ingått att försöka underlätta för utländska journalister att verka i vårt land också under skymningsläge och krig. På så sätt skulle opinionen i andra länder kunna bli positiva till ett ingrepp till stöd för Sverige vid ett eventuellt fientligt anfall.

I överförd bemärkelse är det vad Public Diplomacy handlar om än idag. När SI turnerat filmen *Lilja 4-ever* i forna Sovjetunionen (tillsammans med föreläsningar och expertseminarier) har det varit ett sätt att stärka den del av den svenska politiska agendan, som handlar om att hindra trafficking, sexhandel över gränserna. Liknande politiska målsättningar har funnits när en utställning om Astrid Lindgren vinklats mot barns rättigheter och en annan om Raoul Wallenberg mot undervisning om främlingsfientlighet. I en globaliserad värld blir också nationers politiska opinionsbildning gränsöverskridande.

Carl von Clausewitz, den store krigsteoretikern, sa att ”krig är inte annat än politikens fortsättning med andra medel”. Public Diplomacy är politikens fortsättning med PR och information. Vi vill i Sverige att omvärlden ska lyssna på vårt budskap – oavsett om det gäller jämställdhet, barnens rätt eller fredlig konfliktlösning. Den traditionella diplomatin, med direkta kontakter med ett annat lands regering, ersätts alltmer av att man försöker påverka allmänheten inom landet ifråga. I öppna demokratier betyder väljarnas bild mycket för den utrikespolitik en regering kan föra; därför blir det viktigt att påverka opinionen i andra länder.

Bland det mest fredsbevarande är naturligtvis relationer. Den som vistats i och känner människor i ett land har nästan alltid mindre misstänksamhet mot det landet och är öppnare för andra relationer, till exempel kommersiella. När länder är invälda ekonomiskt i varandra ökar kontakterna och minskar riskerna för konflikter.

Den kommunikativa trappan

För Sveriges del är det tydligt hur mycket geografin betyder för kunskaperna. Som vi redovisar längre fram i rapporten är kunskaperna om Sverige stora i våra grannländer, i Nordeuropa och i en del anglosaxiska länder. I Indien, Kina och Indonesien är kunskapen däremot låg. Detta är ju knappast ett överraskande resultat, men skapar också trösklar för andra kontakter.

Det finns en kommunikativ trappa som startar med *intresse* och leder till *kunskap*. Få skaffar sig kunskap utan intresse. Därför är det viktigt att på olika sätt väcka nyfikenhet på Sverige. IKEA spelar roll, liksom svenska kulturikoner som Ingmar Bergman, Astrid Lindgren – eller Abba. Nyfikenheten väcks på många sätt.

Först när människor har kunskap väcks *förtroende*. Det vi inte känner till ser vi ofta med misstänksamhet. Det är svårt att tänka sig ett förtroende som inte på något sätt bottnar i kännedom.

Det sista steget i trappan är *relationen*. Först om man känner ett på kunskap grundat förtroende är man beredd att skapa en relation. Om man känner sig säker på att inte rånas av stråtrövare så fort man lämnar Stockholms hamn är man beredd att välja en kryssning som också innebär fri turism i staden. Om man har förtroende för att lagar och kontrakt fungerar är man beredd att upprätta en affärsrelation. De tidiga västliga investerarna i Ryssland krävde mycket hög och snabb avkastning. Det fanns inget förtroende för systemet; därmed måste återbetalningen ske snabbt.

Ett av de mest effektiva sätten att bygga långsiktiga relationer är studerandeutbyte. Den som studerat ett eller flera år i ett land får nästan alltid livsavgörande intryck och behåller en relation till det landet resten av livet. Just därför var Fulbrightstipendierna en så viktig del i USA:s strategi för att bygga upp och säkra demokratin i det sargade Europa efter andra världskriget. Frankrike ser stipendier och studier som en central åtgärd för att främja Frankrikes intressen. De franska ambassaderna har instruktioner att hålla nära kontakt med dem som återvänder efter studier i Frankrike. När Sverige nu bygger upp ett alumnisystem för utländska studenter – som uppgår till ca 25 000 i Sverige varje år – har det samma syfte.

Att lära av Irak och Muhammedkrisen

Efter anfallet mot Irak 2003 började USA försöka bygga upp sitt anseende i Mellanöstern. George W Bushs nära medarbetare Karen Hughes blev biträdande utrikesminister med ansvar för Public Diplomacy. Hennes uppdrag gällde främst Mellanöstern. Utrikesdepartementet sände ut föredragshållare, tryckte flygblad, satte upp informationskiosker. Det hela blev ett stort misslyckande.

När medierna dominerades av konflikterna i Irak och Gaza fanns inte mycket chans att nå ut med information eller dialog.

Kriskommunikation måste bygga på kunskap och förtroende som byggts upp innan krisen inträffar. Annars finns det inget att stå på, ingen möjlighet att nå ut. Danskarna fick uppleva samma sak när *Jyllands-Posten* publicerade tolv karikatyror av Muhammed hösten 2005. Muhammedkrisen skadade landet. Anholt Nation Brands Index, som mäter länders varumärken och anseende, visade att Danmark gick ner i botten och ännu inte återhämtat sig. Danmark låg, före Muhammedkrisen, på plats 15 av 36 länder när man i Egypten mätte länders anseende. Efter krisen låg de på plats 35. Som exportland föll Danmark från plats 19 till plats 31, som turistland från plats 17 till plats 34.

Danmark var okänt i arabvärlden, det fanns inget nätverk, ingen kunskap om det danska samhällssystemet. Danmark hade dessutom åren innan – av budgetskäl – stängt flera beskickningar. När krisen kom var det för sent att föra ut en alternativ bild.

Sverige gör inte mycket i Mellanöstern för att vinna förståelse för det svenska samhällssystemet och för våra värderingar. Hur en framtida kris utvecklar sig och kan hanteras vet vi inte. Men Sverige står alltför handfallet i förberedelserna. Vi borde bygga upp kunskap bland mottagliga grupper i den muslimska världen om hur Sverige ser på demokrati, jämställdhet, mångfald och yttrandefrihet. Vi måste söka upp människor som har förståelse för våra värderingar och ge dem chansen att lära sig mer.

De svenska instituten i Istanbul och Alexandria för dialog med den muslimska världen. Det betyder mycket, främst på det vetenskapliga planet. Att Sverige nästan inte har något informationsmaterial på arabiska och att vi inte finns med på det område där människor i arabvärlden söker sitt andningshål – webben – är olyckligt.

Ett mindre svenskt program för ungdomsutbyte startar inom kort. Det borde vara ett första steg som följs av fler. Vi skulle behöva ett svenskt "Fulbrightprogram" som tar hit arabiska studenter för att sedan följa upp kontakterna. På så sätt skulle vi skapa oss fler vänner till Sverige. Inte minst borde vi skapa kontakter mellan arabiska och svenska ungdomar med bakgrund i Mellanöstern.

Vi skulle även systematiskt kunna bjuda in opinionsbildare och journalister från muslimska länder för att visa upp det moderna Sverige. Också i länder med censur skulle det kunna ge en resonansbotten som kunde nyansera bilden av Sverige vid en eventuell kris.

Sverige borde helt enkelt arbeta på att skapa långsiktiga relationer, bredare personkontakter och större kännedom om våra värderingar. Det går att informera om Sverige och hålla kontakt med människor i diktaturer utan att tumma på yttrandefriheten eller ge vika utrikespolitiskt.

Det intressanta med den i huvudsak misslyckade amerikanska insatsen för att skapa förtroende var att det faktiskt fanns ett område där det gick att nå framgång: utbildningen. Amerikanska universitet har gott rykte och arabiska ungdomar vill studera i USA om de får chansen. Den del av Karen Hughes program som handlade om stipendier till amerikanska universitet blev en succé. Tusentals ungdomar sökte stipendierna och hundratals studerar nu i USA och får därmed amerikanska vänner, förståelse för och kunskap om det amerikanska samhället.

Det gäller också för Sverige: utbytesstudenter och forskare som kommer till i Sverige kan bli viktiga ambassadörer för vårt land. De är välutbildade, rörliga och kritiska och påverkar i hög utsträckning sin omgivning. På många håll har just studenter och forskare en unik opinionsbildande roll.

Hur uppfattas Sverige?

Vilka fördelar har Sverige? Kanske inte klimatet, åtminstone är det många i andra länder som inte finner det attraktivt. Inte heller vår kultur och vårt kulturarv. Undersökningarna som redovisas i nästa bilaga är tämligen entydiga: vi uppfattas inte som en nation med lockande kultur. Orsakerna kan vara flera. Vi har inget Louvre, ingen Peterskyrka, inget MoMA, inget Eremitage. Våra kulturella ikoner – som Ingmar Bergman – är historia.

Däremot uppfattas Sverige positivt när det gäller ”mjuka” värden. Svenskarna upplevs som progressiva, förnyande och nyfikna på nytt. Vi anses vara omtänksamma (eng. *caring*); vårt samhälle präglas av en sorts anständighet som gör att människor i andra länder kan tycka att det verkar bra att bo i Sverige. Det upplevs också som positivt att vi ses som miljömedvetna och att svenska företag anses socialt ansvarsfulla.

Bistånd och Sverigefrämjande

Sverige har ett omfattande utvecklingsbistånd, i jämförelse med nästan alla andra länder. Det har positiv betydelse för bilden av vårt land hos biståndsmottagarna. Sverige står för demokrati och ett öppet samhälle.

Sverige har alltid varit tydligt med att biståndet ska gynna mottagarlandet, inte Sverige. Samtidigt har det funnits en föreställning att biståndet på sikt ska ”löna sig”; när utvecklingsländerna kommer in i den moderna ekonomin kommer Sverige genom sitt bistånd att ha ett kontaktnät och en fördel som svenska företag kan dra nytta av.

Det är troligen sant, men nästan oprövat. När länder – till exempel Sydafrika och Ryssland – inte längre har varit aktuella för svenskt

bistånd har Sverige i stort sett brutit de kontakter vi byggt upp genom biståndet. Sydafrika är det olyckligaste exemplet. Sverige investerade politisk prestige och många hundratals miljoner kronor till stöd för motståndsrörelsen mot apartheid och under uppbyggnadsskedet av den nya nationen. Därefter drog vi oss ur – i stället för att fortsätta en bred kontaktsatsning, skapa stipendiemöjligheter och ett bredare kulturutbyte (det finns en kulturfond Sverige-Sydafrika, som dock har varit svår att fylla med innehåll). Orsaken är den svenska budgeten och sättet att se på biståndsmedel. I och med att Sydafrika slutat vara biståndsland finns inte längre biståndets ymnighetshorn, utan varje insats får konkurrera med insatser i andra delar av världen. Sverige var tidigare ett mycket välkänt land i Sydafrika. Nu växer en ny generation upp, utan relation till Sverige.

Förstärk Sverige bilden

Vi väljer själva den Sverige bild vi vill förmedla och den kommer förändras över tiden. Samtidigt har bilden av Sverige som en nation i framkant, ett progressivt land som snabbt tar till sig nya idéer och förmår att få fram innovativt tänkande, varit förvånansvärt konsekvent genom åren. Sverige har ett mycket bra utgångsläge. Men det finns uppenbara brister. För att sticka ut i bruset och även fortsatt uppfattas som ett attraktivt land för talang och företag att verka i krävs en välspredd, tydlig och positiv Sverige bild. Detta gäller inte minst i tillväxtländerna där Sverige idag är oroande okänt. Därför behöver varumärket Sverige stärkas.

Bilaga 2 – *Hur ser Sverige bilden ut?*

I framtidens samhälle kommer den ekonomiska tillväxten blomstra där tillräckligt många från det professorn och författaren Richard Florida⁶ kallar den ”kreativa klassen” väljer att slå sig ner. Kreativa människor trivs bäst i toleranta miljöer, det vill säga där det råder stor mångfald och öppenhet för oliktankande, minoriteter och invandrare. Här har Sverige ett försprång att förvalta.

Avgörande för ett lands förmåga att bli en ”talangmagnet” är vad landet de facto kan erbjuda – men kanske av än mer betydelse är omvärldens uppfattning av och relationer till landet.

Bilden av Sverige kan som nämns ovan, liknas vid ett varumärke; i likhet med ett sådant påverkar det miljontals beslut dagligen. Svenska varor, tjänster och företag knyts an till den övergripande bild av Sverige som existerar i människors sinnen. Sverige som nation har i många delar av världen ett starkt och positivt varumärke. Men när det gäller att stärka varumärket Sverige finns idag uppenbara utmaningar.

Dels är de omedelbara associationerna ofta snäva och förlegade. Bilder av Sverige som Abba, Björn Borg och den blonda svenska

⁶ Termen lanserades i *The Rise of the Creative Class* av Richard Florida, ekonomisk geograf och professor i Public Policy vid George Mason University i USA.

flickan skulle behöva förnyas och utvecklas. Dels är många av våra stora exportföretag inte alltid kopplade till varumärket Sverige i omvärldens ögon. En annan utmaning är att sprida kunskapen om Sverige och Sveriges värderingar i tillväxtländerna, som Kina och Indien, där Sverige idag är relativt okänt.

Världens mest utvecklingsinriktade land – på människors och miljöns villkor

Vad har då Sverige för kvaliteter i omvärldens ögon? Vilka är de starka sidor landet bör förädla? Globala opinionsstudier visar att Sverige i hög utsträckning erbjuder just det ”människoklimat” som är centralt för att bli en vinnare i den globala kampen om talanger⁷.

Sverige är inte alls så ”lagom” som vi själva tror. Tvärtom. Undersökningar av globala värderingsmönster visar att Sverige i mycket hög grad uppfattas som ett nytänkande, öppet och inte minst utvecklingsinriktat land med många värderingar som bryter traditionella mönster⁸. Under år 2007 har Sverige fått topplaceringar i en lång rad inflytelserika, globala rankinglistor – bland annat som världens mest demokratiska land, världens mest jämställda land och det land som gör mest mot klimathotet. Sverige återfinns i toppen på rankinglistor som bedömer såväl forskning, utveckling och kreativitet, som livskvalitet, jämställdhet och hållbar utveckling⁹.

Att Sverige inom en lång rad områden har en stark ställning som ett nytänkande land i utvecklingens framkant gör att vi ofta får fungera som en internationell provmarknad för många stora utländska företag, nya tekniska idéer och lösningar. Klädtextilindustrin

⁷Se till exempel http://www.iht.com/articles/2004/08/12/edpower_ed3__0.php

⁸Se till exempel <http://www.worldvaluessurvey.org/>

⁹Till exempel ”Global information technology report” där Sverige rankas som nr 2 av 122 länder, ”Environment performance index” där Sverige är tvåa av 149 länder och ”The state of responsible competitiveness index” där Sverige rankas först av 108 länder.

som Diesel och Levi's använder Sverige som testmarknad för nya produkter. Engelska och amerikanska popband har lärt sig att Sverige är snabbast i Europa på att anamma nya artister.

Sverige är ett litet och i många delar av världen okänt land. Men i den följande redovisningen av två nyligen genomförda studier framgår det mycket tydligt att Sverige har goda förutsättningar att attrahera kompetent talang och att agera intressant samarbetspartner och som inspirationskälla.

Hur kan det då ett land med endast nio miljoner invånare hamna så högt inom många områden? En stor del av förklaringen ligger i den generellt höga utbildningsnivån i vårt land. Utbildning är och har länge varit en fundamental del av den grund som vårt samhälle vilar på och en verksamhet som i verklig mening kan sägas genomsyra hela samhället.

En annan del av förklaringen är just att Sverige har så få invånare och är så perifert beläget. Den inhemska marknaden är så liten att det för de flesta yrkesgrupper är nödvändigt att ha kontakter utanför landets gränser. Att lära sig behärska ytterligare minst ett främmande språk är därför en självklarhet. I princip alla svenskar under 50 talar i dag engelska.

För att inte tala om de influenser som tillförts oss av generationer av nya svenskar som på rekordtid inlemmats i den svenska kulturen. Sverige har under årtionden haft en unik och generös immigrationspolitik som spridit ringar på vattnet världen över om att Sverige är ett tolerant och vidsynt land.

Hur kartlägga omvärldens syn på Sverige?

I en tid då offentlig diplomati och Sverigefrämjande blir allt viktigare behövs en tydlig Sverigebild – vad är Sverige i dag och vad vill vi vara framöver – för att kunna utvärdera och bestämma

inriktningen av insatserna utomlands. Ett viktigt redskap för att följa utvecklingen och tidigt kunna upptäcka och tolka trender och förändringar i världen är omvärldsanalys. I Sverige finns olika organisationer som genomför undersökningar och omvärldsanalys för att kartlägga omvärldens Sverigebild, bland andra SI.

Resonemanget om omvärldens syn på Sverige, som följer här nedan, baserar sig på resultatet från två av de mer omfattande studier av Sverige bilden som SI drivit under 2007: *Nation Brands Index* och *Sverige bilden i 12 strategiskt viktiga världsstäder*.

SI har sedan 2005 för Sveriges räkning drivit Anholts Nation Brands Index (NBI). Indexet – som utvecklats av den brittiske omvärldsstrategen Simon Anholt – baserar sig på en världsomfattande studie som mäter styrkan och attraktionskraften hos ett lands varumärkesprofil och visar hur människor världen över ser på varumärket. NBI-undersökningen genomförs med hjälp av en webbenkät som besvaras av 25 000 människor i 35 länder. De utgör ett representativt tvärsnitt av befolkningen i länderna, även om de måste ha tillgång till Internet och vara läskunniga på det språk som valts för studien. Panelerna får genom enkätstudien tycka till om 38 andra länder, bland annat Sverige¹⁰. Studien har genomförts fyra gånger varje år sedan 2005. De resultat som presenteras här kommer från den NBI-studie som genomfördes under det fjärde kvartalet av år 2007.

För att få djupare kunskap om bilden av Sverige genomförde SI hösten 2007 en omfattande studie av Sverige bilden i 12 städer prioriterade i SI:s främjandearbete. De 12 städerna är Berlin, Moskva, Mumbai, London, Los Angeles, Paris, Peking, Shanghai, São Paulo, Tokyo, New York och Washington DC.

I studien har ca 12 500 privatpersoner (drygt 1 000 personer i varje stad) via en webbenkät fått ge sin syn på Sverige och på elva

¹⁰ Se vidare www.nationbrandsindex.com

jämförelseländer¹¹. Liksom i NBI-studien består urvalet av ett representativt tvärsnitt av befolkningen i städerna. I studien har respondenterna även fått ge sin bild av vilka faktorer man upplever som viktiga i ett ”idealland”. Som ett komplement till enkäten har gruppintervjuer med så kallade fokusgrupper genomförts i de 12 städerna¹².

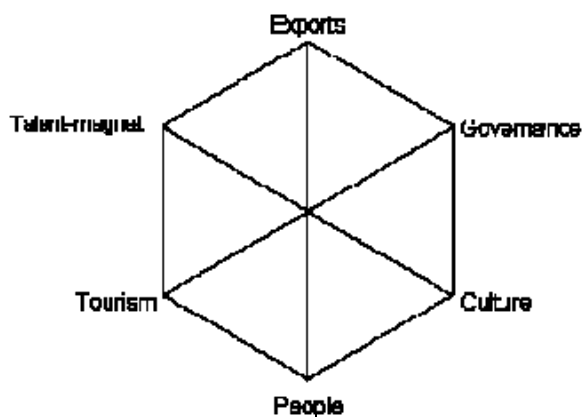
De två studierna, NBI och Sverige bilden i 12 världsstäder, innehåller båda ett stort antal frågor som undersöker människors attityder och upplevelser inom sex olika områden:

- Talang (ett lands attraktivitet vad gäller att leva, bo, studera och arbeta i)
- Näringsliv
- Befolkning/Samhällsklimat
- Regering/Samhällsstyre
- Turism
- Kultur och kulturarv

Tillsammans bildar de sex områdena (”dimensionerna”) ett lands så kallade *varumärkeshexagon*. I redogörelsen som följer, kommer vi att lägga tonvikten vid de fyra förstnämnda dimensionerna, då de har störst betydelse för ett lands förmåga att attrahera talang.

¹¹ Norge, Finland, Danmark, Tyskland, Frankrike, USA, Nya Zeeland, Kanada, Japan, Schweiz och Nederländerna

¹² Se vidare *Sverige bilden 2007* utgiven av Svenska Institutet.



En positiv helhetsbild av Sverige

I den senaste NBI-mätningen rankas Sverige på niondeplats (ett genomsnitt av resultaten från de 35 panelländer som deltar i studien). Det är den lägsta placeringen Sverige haft sedan mätningarna startade 2005 (som bäst har Sverige rankats på femte plats). Men för ett litet land är en plats på tio-i-topp-listan fortsatt en mycket bra placering; Sverige och Schweiz är de enda länderna med färre än 20 miljoner invånare som hamnar på den listan.

Tabell 1. Totalresultat, samtliga 36 länder som ingår i studien Nation Brands Index

1	Tyskland	19	Belgien
2	Storbritannien	20	Wales
3	Kanada	21	Portugal
4	Frankrike	22	Brasilien
5	Australien	23	Ryssland
6	Italien	24	Kina
7	Schweiz	25	Singapore
8	Japan	26	Indien
9	Sverige	27	Mexiko
10	USA	28	Polen
11	Nederländerna	29	Egypten
12	Norge	30	Sydkorea
13	Danmark	31	Sydafrika
14	Spanien	32	Malaysia
15	Skottland	33	Turkiet
16	Nya Zeeland	34	Estland
17	Finland	35	Litauen
18	Irland	36	Lettland

Bilden av Sverige skiljer sig dock mellan olika länder. Medan Norge, Danmark och Nederländerna placerar Sverige som tvåa i senaste NBI-undersökningen, rankas landet först på 15:e plats av Indien och Indonesien.

Tabell 2. Så rankas Sverige av Nation Brands Indexs panelländer

Sverige	1	Turkiet	8
Danmark	2	USA	8
Nederländerna	2	Argentina	9
Norge	2	Kina	9
Belgien	4	Egypten	10
Frankrike	4	Japan	10
Ungern	4	Singapore	10
Portugal	4	Sydafrika	10
Spanien	4	Irland	11
Schweiz	4	Nya Zeeland	11
Tjeckien	5	Sydkorea	11
Estland	5	Storbritannien	11
Tyskland	5	Brasilien	12
Polen	6	Mexiko	12
Australien	7	Skottland	12
Kanada	8	Malaysia	13
Italien	8	Indien	15
Ryssland	8	Indonesien	15

Generellt sett går en mer positiv inställning till Sverige hand i hand med geografisk och kulturell närhet till landet. Mest positiva till Sverige är människor i andra europeiska länder. Mer oroande är att människor i Asien är minst positiva till Sverige. Dessa skillnader i inställning till Sverige mellan Europa och Asien syns i samtliga studier – och reflekterar tveklöst skillnaderna i kunskap om Sverige. Vi kan konstatera att inställningen till länder som Tyskland och Storbritannien – som är mer kända i omvärlden – inte uppvisar så stora skillnader mellan Europa och Asien. Storbritannien är till och med mer populärt i Asien än i Europa. Som ett litet land måste vi därför kraftsamla för att bli synliga i Asien. Detta är ett tydligt bevis

på behovet för Sverige att öka kännedomen om landet i bland annat Asien. Extra stort blir behovet av Sverigefrämjandeinsatser i denna del av världen när vi betänker att det är här de stora tillväxtekonomierna finns. Föga förvånande har de människor i omvärlden som känner till Sverige en mycket mer positiv inställning och allra mest positiva är de som besökt landet.

Sverige – ett land att studera och bo i

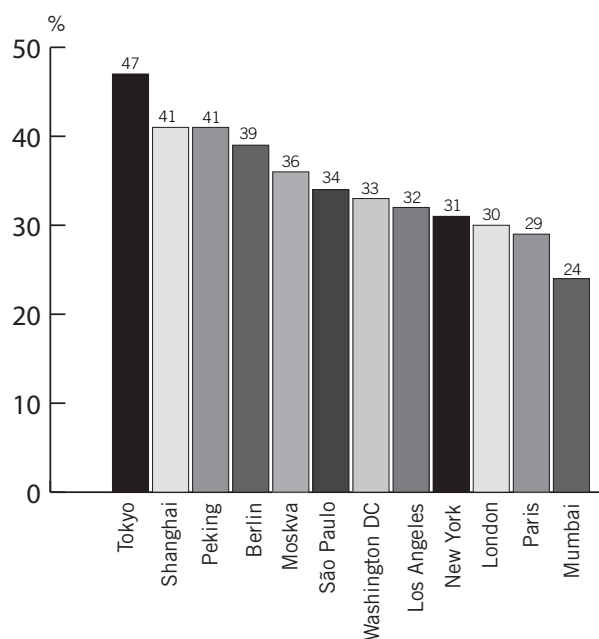
För att locka fortsatta näringslivetableringar, innovationer och välstånd krävs att Sverige kan attrahera talangfulla personer, studenter, forskare, arbetskraft och turister.¹³

Sverige är idag en förhållandevis marginell aktör på den internationella marknaden för högre utbildning, framförallt på grund av bristande kännedom om vårt land och vad vi har att erbjuda. En lång tradition av högre utbildning och internationalisering och en framskjuten position inom flera specialistområden pekar dock sammantaget på relativt goda förutsättningar som potentiell utbildningsexportör. Resultatet av studierna visar på att Sverige kan erbjuda mycket av det som studenter och arbetskraft efterfrågar.

Enkäten i 12 världsstäder visar att Sverige genomgående anses vara ett mycket attraktivt land att tillbringa en längre tid i, för studier eller arbete. I Tokyo uppger nästan hälften av de tillfrågade att de gärna skulle studera/arbete i Sverige, vilket placerar Sverige högst av de 12 länder som ingår i undersökningen.

¹³<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPRESIDENT2007/EXTPASTPRESIDENTS/EXTOFFICEPRESIDENT/0,,contentMDK:21232532~menuPK:64343258~pagePK:51174171~piPK:64258873~theSitePK:1014541,00.html>

Figur 1. Andel som kan tänka sig att studera eller arbeta i Sverige



I samma studie ställs fyra frågor om hur respondenterna ser på studier i 12 länder (Sverige och elva jämförelseländer). De får även ta ställning till hur viktig respektive faktor är i ett idealland. De fyra frågorna är om man uppfattar att landet

- kan erbjuda hög utbildningsnivå
- har välkända och intressanta universitet
- erbjuder intressanta program för högre utbildning
- erbjuder möjlighet till personlig utveckling.

I Berlin rankas Sverige som det mest intressanta landet i samtliga fyra avseenden. Sammantaget för de fyra frågorna rankas Sverige på tredjeplats – efter USA och Storbritannien. Mest positiva är

människor till den generella utbildningsnivån i Sverige, som man uppfattar som mycket hög. Svenska universitet är dock inte kända i omvärlden och mycket få kan namnge något svenskt universitet. Att satsa tid och pengar på Sverige som studiedestination känns därför för många som en osäker framtidsinvestering. För att Sverige ska kunna bli en framgångsrik utbildningsexportör krävs med andra ord insatser som sätter Sverige och dess lärosäten på världskartan.

I NBI-studien ställs respondenterna inför två frågor vad gäller intresset att studera, leva och arbeta i andra länder:

- om man anser att landet är bra att studera och utbilda sig i
- hur gärna man själv skulle bo och arbeta i respektive land under en längre period.

För dessa två frågor sammantaget rankas Sverige på plats sju (av 38 länder). Vi kan konstatera att engelskspråkiga länder har en uppenbar fördel när det gäller möjligheten att dra till sig talang. Det är dock inte bara de länder där engelska är ett officiellt språk som anses attraktiva, det primära är att människor i omvärlden vet att man kan göra sig förstådd med engelska – både i studier, arbete och privat. Att engelska talas av de flesta i Sverige är en viktig konkurrensfördel. Ett faktum som skulle hjälpa Sverige i jakten på talang om det spriddes.

Tabell 3. De 20 bästa länderna som talangmagnet

1	Kanada	11	Nya Zeeland
2	Storbritannien	12	Norge
3	Australien	13	Italien
4	Schweiz	14	Skottland
5	Tyskland	15	Finland
6	Frankrike	16	Belgien
7	Sverige	17	Spanien
8	USA	18	Irland
9	Danmark	19	Japan
10	Nederländerna	20	Wales

Tabell 3 visar hur olika länder i NBI-studien rankar Sverige för de två talangmagnetsfrågorna sammanvägt. Generellt kan vi konstatera att Sverige anses mer intressant att leva och bo i – än som land att studera i. Sverige rankas så högt som fyra för plats att leva och arbeta på, men på åttonde plats när det kommer till plats att studera på.

Undantagen är Spanien, Norge, Irland, Estland och Sydafrika – som uppfattar Sverige som en mycket intressant plats för studier. Spanien och Norge placerar Sverige på första plats för land att studera i. Det land som rankar Sverige högst för att leva och bo i är Ungern, som rankar Sverige på andra plats (efter Schweiz).

Tabell 4. Sveriges placering av olika länder för de två talangmagnetfrågorna

	Leva och arbeta	Studera
Sverige	1	1
Ungern	2	5
Danmark	3	6
Nederländerna	3	4
Norge	3	1
Polen	3	9
Portugal	3	3
Ryssland	3	9
Spanien	4	1
Schweiz	4	5
Kanada	5	8
Tjeckien	5	7
Estland	5	4
Frankrike	5	6
Tyskland	5	7
USA	5	9
Australien	6	10
Belgien	6	8
Italien	6	7
Kina	7	9
Egypten	7	9
Nya Zeeland	7	10
Turkiet	7	8
Argentina	8	8
Brasilien	9	11
Japan	9	10

Skottland	9	10
Singapore	9	13
Storbritannien	9	10
Mexiko	10	10
Irland	11	8
Sydafrika	11	8
Sydkorea	11	12
Malaysia	12	18
Indonesien	13	15
Indien	14	14

Mest intresserade av att komma till Sverige, för studier eller arbete, är andra européer. Minst positiva till att leva bo och studera i Sverige är människor i Asien. Det är samma skillnader i inställning till Sverige mellan Europa och Asien som syns i övriga resultat.

Livskvalitet, värderingar och livsstil

Många människor funderar någon gång i livet på att bo, arbeta eller studera utomlands. Vad är det då som avgör vart människor söker sig? Det handlar till exempel om landets ekonomiska potential, karriärmöjligheter och dess infrastruktur – men även mjuka tillgångar som landets folk och kultur spelar in. Inte sällan upplevs de mer personliga faktorerna som viktigare. Till exempel finner vi fem länder i topp avseende var respondenterna vill arbeta och bo, som inte tillhör de största ekonomierna – Kanada, Australien, Schweiz, Sverige och Nya Zeeland – inte är det största ekonomierna. Världens två största ekonomier USA och Japan samt Kina, det land som förväntas vara den största ekonomin i världen om 20 år, hamnar långt ner .

Vilka är då dessa mjuka faktorer som gör att folk vill komma till ett land? Studien i de 12 världsstäderna visar att ”hög livskvalitet” är en

av de allra viktigaste faktorerna för beslutet att flytta till ett annat land för en längre period. I samma studie rankas Sverige sammantaget som det land av de 12 västländer i studien som kan erbjuda högst livskvalitet. Liknande positiva resultat ser vi av NBI-studien. När respondenterna här tillfrågas just om hur de uppfattar livskvaliteten i 38 länder, rankas Sverige på femte plats.

Intressant att notera är även att det är samma länder som folk vill arbeta och bo i som hamnar på topp fem. Den upplevda livskvaliteten i ett land är således starkt sammankopplad med intresset för att leva i ett land.

Tabell 5. De 20 bästa länderna för påståendet "Livskvaliteten i detta land är god"

1	Kanada	11	USA	11
2	Schweiz	12	Italien	12
3	Australien	13	Nya Zeeland	13
4	Tyskland	14	Nederländerna	14
5	Sverige	15	Finland	15
6	Frankrike	16	Japan	16
7	Storbritannien	17	Wales	17
8	Norge	18	Irland	18
9	Belgien	19	Spanien	19
10	Danmark	20	Portugal	20

En viktig del av upplevd livskvalitet i ett land är hur man uppfattar samhällets styrning (förhållandet mellan stat och medborgare) liksom relationen mellan de människor som lever i landet. Begreppet livskvalitet omfattar dessutom i hög utsträckning värderingar och livsstil på en mer övergripande nivå.

När det gäller omvärldens uppfattning av samhällsklimatet i Sverige kan vi konstatera att landet anses kunna erbjuda mycket av det som värdesätts av människor.

Allra mest framträdande är genomgående sådant som rör i vårt sätt att leva och förhålla oss till varandra. Det blir uppenbart när man ser till de tio faktorer som anses mest karaktäristiska för Sverige, enligt studien i 12 världsstäder.

Tabell 6. De tio mest karaktäristiska påståendena om Sverige

1	hög livskvalitet
2	jämlikhet mellan könen
3	högt utvecklad välfärd
4	präglad av omtanke och hänsyn
5	bra möjligheter till friluftsliv
6	jämlikhet mellan människor med olika sexuell läggning
7	vidsynta, toleranta invånare
8	vidsträckt, orörd natur
9	varm, vänlig atmosfär
10	fokus på barnens behov

Samma studie visar även att det är just dessa faktorer som människor värdesätter och som gör att man är intresserad av att komma till och etablera relationer med ett annat land.

Även resultatet av NBI-studien visar att Sverige uppfattas som ett mycket intressant samhälle, som kan erbjuda sådan livskvalitet som människor eftersträvar. Sverige anses vara ett land med ansvarsfullt och rättvist styre och en välkomnande och öppen befolkning. Både för samhällsstyre och för befolkning rankas Sverige på plats tre. Vidare uppfattas Sverige som ett av världens mest omtänksamma, respektfulla, öppna och toleranta samhälle.

Tabell 7. De 20 bästa länderna för påståendet "Det här landet har ett omtänksamt och respektfullt samhälle"

1	Kanada	11	Italien
2	Sverige	12	Frankrike
3	Schweiz	13	Belgien
4	Norge	14	Spanien
5	Danmark	15	Portugal
6	Nederländerna	16	Irland
7	Nya Zeeland	17	Island
8	Australien	18	Japan
9	Tyskland	19	Ungern
10	Storbritannien	20	Polen

Tabell 8. De 20 bästa länderna för påståendet "Det här landet har ett öppet, tolerant och icke-hierarkiskt samhälle"

1	Kanada	11	Storbritannien
2	Sverige	12	Italien
3	Nederländerna	13	Belgien
4	Australien	14	Spanien
5	Norge	15	Portugal
6	Nya Zeeland	16	Island
7	Danmark	17	Irland
8	Schweiz	18	USA
9	Tyskland	19	Ungern
10	Frankrike	20	Polen

Ytterligare en faktor av betydelse för att locka talang till landet är samhällets kreativitet och öppenhet för nytänkande. Av resultatet i NBI-studien kan vi utläsa att Sverige anses vara ett kreativt och

nytänkande samhälle; ett land som i hög utsträckning kan erbjuda idéer för en bättre framtid.

Tabell 9. De 20 bästa länderna för påståendet ”Det här landet är en källa för inspiration till nya idéer, lösningar och modeller för en bättre framtid”

1	Japan	11	Frankrike
2	Tyskland	12	Australien
3	Sverige	13	Italien
4	Kanada	14	Nya Zeeland
5	Storbritannien	15	Spanien
6	Schweiz	16	Belgien
7	Nederländerna	17	Irland
8	Danmark	18	Kina
9	Norge	19	Portugal
10	USA	20	Island

Tabell 10. De 20 bästa länderna för påståendet ”Det här landet erbjuder en kreativ miljö som uppmuntrar nytänkande”

1	Japan	11	Frankrike
2	USA	12	Italien
3	Tyskland	13	Australien
4	Storbritannien	14	Nya Zeeland
5	Kanada	15	Spanien
6	Sverige	16	Belgien
7	Nederländerna	17	Kina
8	Schweiz	18	Irland
9	Danmark	19	Portugal
10	Norge	20	Island

Ett öppet, etiskt affärsklimat

Såväl NBI som studien i 12 världsstäder visar att näringsliv och exportområdet är ett av Sveriges svagare dimensioner. Till exempel ser vi att våra stora exportföretag i låg utsträckning sammankopplas med Sverige. Vi har tidigare konstaterat att Sverige har mycket att erbjuda talanger – och att det då framförallt handlar om de värderingar landet står för och associeras med. Även när det gäller näringsliv är det primärt svenska värderingar som lyfts fram som vår styrka.

Studier visar att Sverige och svenskt näringsliv associeras med etiskt och socialt ansvarstagande och fokus på hållbarhet. Globala mätningar som Responsible Competitiveness Index visar att Sverige är det land som mest framgångsrikt lyckas kombinera affärer med socialt ansvar och hållbarhet för miljön.

I NBI-studien rankas Sverige på delad första plats (tillsammans med Kanada), när det gäller hur väl länder lyckas kombinera framgång och innovation med respekt för människor och miljö. Ett viktigt försprång för den växande Clean Tech-näringslivet.

Tabell 11. De 20 bästa länderna för påståendet ”Det här landet har fokus på framgång med respekt för människor, natur och miljö”

1	Sverige	11	Frankrike
2	Kanada	12	Italien
3	Schweiz	13	Belgien
4	Norge	14	Spanien
5	Danmark	15	Irland
6	Nya Zeeland	16	Portugal
7	Nederländerna	17	Island
8	Australien	18	Japan
9	Tyskland	19	Ungern
10	Storbritannien	20	Polen

I samma studie ser vi att Sverige även rankas på första plats som det land – av 38 länder – som tar störst ansvar för miljö och fattigdomsfrågor. Och enligt studien Country Brand Index, Future Brand, New York 2007¹⁴ är Sverige det land som är ”mest inriktat mot miljövård”.

I studien av de 12 världsstäderna tillfrågas respondenterna om hur man uppfattar landets fokus på ”en hållbar ekonomisk utveckling” och hur man ser på att landet lever upp till ”etiskt företagande”. Även i den studien rankas Sverige som det främsta landet (av 12) för dessa frågor; det vill säga Sverige anses vara det land som i högst utsträckning står för etiskt företagande och en hållbar ekonomisk utveckling.

Resultatet visar att svenskt näringsliv har ett stort försprång och mycket att vinna internationellt inom miljöfrågor och socialt ansvarstagande, corporate social responsibility (CSR). Och CSR-relaterade frågor blir allt viktigare i en global värld. I internationell handel – och då främst med länder som saknar ett effektivt rättsväsende och sociala skyddssystem – ställs företag allt oftare inför svåra frågor kring vad som är rimligt ansvarstagande. I takt med att handeln ökar med länder med bristande respekt för mänskliga rättigheter och internationell miljölagstiftning, ökar behovet av ny kunskap och nya samarbetsformer. För att företagen effektivt ska kunna hantera olika ansvarsfrågor krävs allt oftare lösningar som innebär samarbeten mellan företag, myndigheter och organisationer. Sverige har mycket goda förutsättningar att vara drivande i utvecklingen inom CSR.

Framöver – betydelsen av att satsa rätt

Studie efter studie berättar om Sverige som ett land med stor potential att bli en vinnare i konkurrensen om

¹⁴ <http://www.countrybrandindex.com/>

näringslivsetableringar, innovationer och välstånd. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att de flesta av dessa studier genomförs i de delar av världen som idag förfogar över lejonparten av världens köpkraft. Men världen växer – och som vi konstaterat är kunskapen om Sverige utanför ”västvärlden” ofta oroande låg. Många i vår omvärld – även i stora ekonomier som Indien och Kina – kan inte skilja på Sverige och Schweiz. Eller ännu värre, de har knappt hört talas om Sverige. Och låg kännedom hänger ihop med lågt intresse och förtroende.

Resultatet av samtliga studier visar tydliga skillnader mellan den positiva Sverige bilden i Europa – och den betydligt mindre positiva inställningen till Sverige i till exempel Asien. Dessa skillnader i inställning till Sverige mellan Europa och Asien reflekterar tveklöst skillnaderna i kunskap om Sverige. Som tidigare nämnts uppvisas inte dessa skillnader i inställning till mer kända länder som till exempel Tyskland och Storbritannien. Till skillnad från Sverige är Storbritannien till och med mer populärt i Asien än i Europa.

Genom ett longitudinellt forskningsinstrument som Nation Brands Index kan vi konstatera att Sverige – i likhet med övriga nordvästeuropeiska länder plus Kanada – sedan 2005 successivt rankats något sämre mätning för mätning – i förhållande till de övriga 28 länder som ingår i studien. Då förändringar i vuxna människors attityder och grundläggande värderingar normalt sker mycket långsamt bör man i och för sig akta sig för att läsa in för mycket i de förändringar som framkommer av NBI. Ändå kan vi hävda att behovet av att bedriva offentlig diplomati, i syfte att åstadkomma en långvarig förbättring av omvärldens syn på Sverige, är stort.

Allt fler slåss i dag om den mest intressanta arbetskraften; många länder vill vara en talangmagnet. För att öka möjligheterna att nå ut bör aktiviteten riktas mot de grupper som har störst förutsättning att uppskatta vad Sverige har att erbjuda. Om man, genom analys av de studier vi genomfört, vaskar fram den målgrupp i omvärlden som

tycker bäst om Sverige, så finner vi att det är de personer som själva i hög grad omfattar samma värderingar som Sverige:

- de är öppna och nytänkande
- de värderar etiskt, socialt och miljömässigt ansvarstagande – och är själva beredda att ta eget ansvar för dessa frågor
- de tror på jämlikhet och tolerans
- de vill bidra till en framtid som kräver nya, okonventionella lösningar.

Vidare är det personer som:

- är beredda att följa sin egen övertygelse
- håller sig uppdaterade inom ny teknik
- tycker att resor och nya upplevelser är en omistlig del av livet.

En viktig strategi för att nå fram i dagens samhälle – präglad av globalisering och masskommunikation – är att tydligare rikta sig mot de målgrupper som redan visar intresse för de värderingar Sverige erbjuder. Genom att använda oss av och bygga vidare på de värden Sverige associeras med och är bra på, har Sverige goda möjligheter att bli en vinnare i den globala konkurrensen om talanger.

Slutligen, med utgångspunkt i de studier som görs av Sverige bilden i omvärlden kan vi konstatera att:

- Omvärlden har en övervägande positiv bild av Sverige
- Sverige bilden vilar på gamla lagrar och skulle må bra av en uppdatering (sega klichéer förekommer om sex, rikedom, dysterhet, blonda och blåögda)
- Sverige är inte så känt som vi kanske tror
- Vi är mer kända än jämförbara europeiska länder
- Skärpan avtar med geografiskt och kulturellt avstånd

- Kommunikationen om Sverige bör utgå från de områden där landet anses starkt – såsom etiska värderingar, fokus på miljö och socialt ansvar, modernitet och öppenhet
- Sverige anses svagare inom kultur och kulturarv samt även export.
- Sverige bilden kan inte tas för given – och bör läsas av regelbundet
- Det finns en stor potential i Sverige bilden. En potential som fler aktörer, till exempel företag och kommuner, skulle gynnas av att använda i ökad utsträckning. Det skulle samtidigt kunna föra med sig en stärkt Sverige bild.

Bilaga 3 - Sveriges närvaro i världen

Inledning

Hyllmeter har skrivits om globaliseringens konsekvenser för näringsliv och samhälle i största allmänhet. Ända sedan begreppet globalisering blev allmängods i mitten av 1990-talet och så småningom kom att symbolisera något mer än den endimensionella drivkraft som globaliseringsmotståndarna då protesterade mot, har dess olika aspekter dissekerats och analyserats. Men på ett område är litteraturen påfallande tunn och det gäller vilka konsekvenser globaliseringen får eller borde få för den offentliga verksamheten. Detta avsnitt avser att resa ett antal frågor kring det offentliga Sveriges närvaro i världen och presentera ett bidrag till analysen av hur en mera tidsanpassad internationell verksamhet skulle kunna utformas.

Statens verksamhet i andra länder handlar i första hand om fyra områden: utrikespolitiken, inklusive handels- och utvecklingspolitik samt det konsulära arbetet (UD), utvecklingssamarbetet (SIDA), handels- och investeringsfrämjandet (Exportrådet, Invest in Sweden Agency och Exportkreditnämnden) samt Sverigeinformation och public diplomacy (UD och Svenska Institutet).

Till detta kommer att andra statliga institutioner upprätthåller viss närvaro utanför Sverige för att hämta in information och samverka med sina motsvarigheter i andra länder och med internationella organisationer. Invest in Sweden Agency har en mindre utlandsorganisation, dels i egen regi, dels i samverkan med

Exportrådet. Institutet för tillväxtpolitiska studier finns i USA, Indien, Kina, Japan och Bryssel för att följa utvecklingen i världen. Fackdepartementen sköter Sveriges representation i vissa multilaterala organ som IMF, FAO, ILO och IEA. Försvarsmakten har svensk trupp i olika fredsbevarande och fredsfrämjande insatser och svensk polis deltar internationella operationer på olika håll i världen.

Globaliseringen får mer eller mindre stora konsekvenser för all denna verksamhet. Men särskilt stora blir konsekvenserna för de fyra förstnämnda kärnområdena.

Idag är de flesta nog överens om globaliseringens komplexa och mångdimensionella natur. Föreställningen att globaliseringen bara är ett annat ord för internationalisering och ökade kontakter mellan världens länder och folk har ersatts av insikten om att den är ett samspel på många plan. Globaliseringen är ett dynamiskt tillstånd där de grundläggande komponenterna kontinuerligt skiftar i karaktär och relativ styrka.

Globaliseringen ställer krav på flexibilitet och vilja till anpassning också inom den offentliga sektorn. Att försöka ge verksamheten en exakt "passform" för att möta globaliseringens krav är däremot varken möjligt eller rationellt, eftersom omgivningen hela tiden förändras. Istället måste organisationen vara så lättrörlig och formbar och så känslig för yttre variationer, att den självmant ändrar sitt beteende i takt med omvärlden.

Organisationen måste kunna förändra sig själv som ett resultat av egna erfarenheter och det inflöde av kunskaper och intryck som kommer utifrån. Samtidigt får den inte vara obegränsat opportunistisk utan måste hålla sig inom de ramar som lagts fast av riksdag och regering. Hur man skapar denna balans mellan vilja och förmåga till förändring och den goda byråkratismens strävan efter förutsebarhet och stabilitet är en fundamental utmaning.

En annan viktig avvägning är mellan *problemorientering* och *möjlighetsorientering*. Eftersom nästan all offentlig verksamhet har uppstått därför att tillräckligt många har sett ett problem som måste lösas är problemfokuseringen i stat och kommuner naturlig. Men i en tid då världen utanför erbjuder så många nya möjligheter är det inte tillräckligt. Det offentliga måste satsa mer på de uppgifter som syftar till att underlätta för Sverige och svenskarna att ta till vara alla de chanser som omvärlden erbjuder. Här har inte minst utbildningsväsendet en strategisk roll för att ge alla ungdomar kompetens att arbeta internationellt.

Avvägningarna mellan förändring och förutsebarhet å ena sidan och problemorientering och möjlighetsorientering å den andra gäller för samtliga offentliga kärnverksamheter som bedrivs utanför Sverige. För alla gemensamt gäller också en tredje viktig avvägning: Hur stor vikt ska vi över huvud taget lägga vid Sveriges yttre förbindelser och vid vår närvaro utomlands? Och på vilket sätt påverkar globaliseringen den prioriteringen?

Globaliseringens nya villkor

Globaliseringens viktigaste kännetecken är det ökade ömsesidiga beroendet mellan världens länder, företag och institutioner. Med accelererande hastighet knyts ett allt mer finmaskigt och vittomfattande nätverk på världens varu- tjänste- och finansmarknader. Ett motsvarande nätverk knyts mellan de nationella, regionala och globala offentliga institutionerna även om det sker avsevärt långsammare och maskorna är betydligt glesare.

Globaliseringen är ett plus-summespel. Stora och små aktörer kombinerar sina resurser för att i samverkan skapa nya värden. Med nya gränsöverskridande beroenden blir individens eller företagets nationella tillhörighet en andrahandsfråga i förhållande till den identitet som skapas av globaliseringen i sig. Även institutionernas

nationella identitet löses gradvis upp när staternas samverkan blir allt tätare. Utvecklingen i Europeiska unionen är det kanske tydligaste exemplet på detta. Inom kultursektorn finns dock även motstridiga tendenser med nationella och regionalt mer profilerade institutioner i syfte att slå vakt om den språkligt/kulturella identiteten.

En omedelbar konsekvens av globaliseringens tendens att sudda ut gränserna blir att det tidigare kravet på *närvaro* för att bevaka sina intressen övergår i ett krav på *deltagande* i utvecklingen för att bevara sin ställning som relevant aktör. Anspråken växer på varaktighet och kontinuitet i arbetet och på förmåga att lära och ta in erfarenheter av utvecklingen i omvärlden. Processen – flödet – och dess riktning blir ofta minst lika väsentlig som den enskilda händelsen och dess lokalisering i rummet. Undantaget är naturligtvis sådana händelser som är så pass omvälvande att de kan skapa nya processer och stoppa eller förändra inriktningen på pågående förlopp.

Bland några av de viktigaste omvärldsfaktorerna i början av det tjugoförsta århundradet kan nämnas:

- Framväxten av nya ekonomiska stormakter – de så kallade BRIC-länderna.
- Globaliseringens skalfördelar för ny teknologi och nya organisatoriska och logistiska lösningar.
- Snabbt stigande levnadsstandard i vissa länder och samhällsskikt.
- Försämrade livsvillkor för de mest utsatta fattiga som lever i outvecklade stagflationsekonomier.
- Effekterna av internationella handelsöverenskommelser driver på specialiseringen.

- Den regionala integrationen – Europa, Nordamerika, Ostasien – fördjupas.
- Råvarurika, matproducerande länders bevakande av sina tillgångar.
- Råvarufattiga länders tävlan om tillgång till resurserna.
- Ökade påfrestningar på klimat och miljö.
- Civila resurser som ett allt viktigare utrikespolitiskt medel. (Banks instead of tanks.)
- Stigande råvaru- och livsmedelspriserna som hot mot stabiliteten i de nya ekonomierna.
- Informations- och kommunikationsrevolutionens acceleration.
- Förändringstaktens acceleration.
- Världen blir multipolär och det internationella samarbetet allt mer multilateralt.
- Identitetskonflikter som tar över de tidigare politisk/ideologiska konflikterna.
- Ideella organisationers och ickestatliga nätverks växande betydelse för de internationella relationerna.
- Oberoende think tanks konkurrens med etablerade institutioner – universitet och forskningsinstitut – som källor till kunskap och insikt.
- Asymmetriska konflikter utanför staters och statsmaktens kontroll och inomstatliga konflikter.

- Staternas våldsmonopol som ersätts av ett delvis ”privat” oligopol – terrornätverken och den organiserade brottsligheten.
- Ökade risker för spridning av massförstörelsevapen till terrornätverk och kriminella organisationer.

Alla dessa processer och företeelser har uppenbar relevans för den offentliga verksamheten. Några innebär allvarliga hot, andra betydande möjligheter, men alla ställer krav på uppmärksamhet. Efterkrigstiden kan betraktas som tre 20-årsperioder, där den första fram till 1968 var en tid av stabilisering och så småningom förstelning. Den andra perioden, som innefattade oljekriserna 1973 och 1979, sammanbrottet för den internationella monetära regimen i början av 1970-talet och Sovjetunionens sönderfall 1989, präglades av ”kreativ förstörelse”, medan perioden mellan 1989 och 2008 har varit en tid av nyskapande och återuppbyggnad.

Framförallt de senaste två decennierna dramatiska händelseförlopp visar hur viktigt det är att förmå att lära av omvärldens utveckling och anpassa sig till nya realiteter, något som Sverige faktiskt har gjort med stor framgång och under betydande konsensus. Vår säkerhetspolitik har förändrats i grunden och Sverige har gått med i EU. De internationella fredsinsatserna sker numera i samverkan inte bara med FN utan också med EU och NATO och i närområdet utvecklas ett försvarssamarbete som kan bli historiskt både till omfattning och djup.

Den gamla bipolära konflikten mellan öst och väst har förbytts i en mosaik av asymmetriska konflikter som handlar om identitet snarare än ideologi och där kampen inte längre enbart rör territorier och fysiska gränser utan lika ofta handlar om vem som dominerar sinnena.¹⁵ Migration, trafficking och nya hot mot klimat och

¹⁵ Den nya ryska aggressiviteten och återfallet i gamla handlingsmönster som sommaren 2008 ledde till urladdningen i södra Kaukasus visar dock att sådana beteenden lätt kan väckas till liv igen.

människors hälsa ställer det internationella samfundet inför nya utmaningar. Tendensen förstärks av att direkt kommunikation med medborgare i andra länder via opinionsbildning blir allt mer betydelsefull för att uppnå utrikespolitiska mål.

Inrikes har det skett en kraftig strukturell förnyelse – bostadssubventionernas avveckling, pensionsreformen, anpassningen till EU:s inre marknad, kampen mot utanförskapet etc. Allt detta var nödvändigt för att komma till rätta med de makroekonomiska obalanserna och göra välfärden mer robust

Också näringslivet har genomgått en kraftig omställning, mindre uppmärksammas och omdebatterad än 1960-talets strukturuomvandling, men minst lika genomgripande och kanske t o m mer framgångsrik än denna. De klassiska svenska exportföretagen har, tillsammans med en grupp handels- och tjänsteföretag, lyckats ta steget från internationalisering till globalisering. Det har ofta skett genom olika slag av samgåenden med företag i andra länder och utflyttning av både ledningsfunktioner och verksamhet. Men trots – eller tack vare – denna ”avnationalisering” – förefaller svenskt näringsliv i början av 2000-talet stå starkare än någonsin i den internationella konkurrensen.

Globalisering handlar således inte i första hand om anpassning och bevakande utan om deltagande och skapande. Vinnarna är de som deltar och påverkar, inte de som står vid sidan och passivt låter sig påverkas. De framgångsrika är med och bygger nytt välstånd och skapar nya resurser, inte minst i de delar av världen som hittills har sackat efter. Det är viktigt att det offentliga förmår att understödja en sådan utveckling och att den offentliga sektorns ledare inser att sådan inriktning får konsekvenser för hur Sverige väljer att disponera sina resurser.

För det första måste arbetet utanför Sverige ges högre prioritet. En allt större del av svenskarnas tillvaro ägnas åt och präglas av händelser i vår omvärld. Sverige har brutit efterkrigstidens isolering

och seglar inte längre i egen sjö. Det måste leda till en generell uppgradering av intresset för omvärlden och ökade resurser för att bli en deltagare som påverkar världen istället för en observatör som registrerar vad som sker i omvärlden.

För det andra måste funktionen snarare än representationen sättas i centrum. Närvaron måste ha ett syfte. Det måste alltid finnas ett mål att uppnå och en uppgift att lösa.

För det tredje måste arbetsformerna förnyas. Politiken måste drivas mer proaktivt oavsett om det gäller handels- och utvecklingsfrågor, säkerhetspolitik, EU-samarbetet eller vanlig diplomati. Modern diplomati måste handla mer om att analysera och agera och i gengäld något mindre om att observera och rapportera.

Utrikespolitikens många uppgifter

Utrikespolitik och diplomatiskt arbete har många dimensioner. Det vardagliga arbetet inom Europeiska unionen handlar i första hand om *deltagande diplomati*. Det betyder att Sverige är med och utformar EU-policy både för Europeiska Unionens interna bruk och externt och att Sveriges nationella utrikespolitik i huvudsak bedrivs inom ramen för Europeiska unionen.

En annan dimension är den kreativa diplomatin. Sveriges insatser i början av 1990-talet för att uppnå ett ryskt trupptillbakadragande i ordnade former från Estland, Lettland och Litauen var ett sådant exempel på *skapande diplomati*. Vi bidrog till att etablera en ny säkerhetsarkitektur i Östersjöområdet, en säkerhetsstruktur som klarade att bevara freden i ett mycket känsligt skede i Europas 1900-talshistoria.

Värdeorienterad diplomati drivs i MR-sammanhang och i de bilaterala MR-dialogerna som vi har med vissa länder, men också när

vi försöker påverka andra länder i frågor som rör miljö, klimat och frihandel. Värdeorienteringen är också en viktig del av EU-identiteten.

Det traditionella diplomatiska vardagsarbetet att vara närvarande och rapportera om händelseutvecklingen på stationeringsorten skulle kunna beskrivas som *bevakande diplomati*. Arbetet är fortfarande betydelsefullt men också betydligt mera konkurrensutsatt idag med nyhetskanaler som sänder dygnet runt från hela världen och de allt tätare direktkontaktorna mellan regeringar och enskilda politiker i olika länder.

Under 1970-talet spelade *positionsdiplomatin* en stor roll i vår utrikespolitik. Den gällde våra ställningstaganden i internationella fora och våra proklamationer om vad vi tyckte om olika konflikter och utrikes händelser. I strävan att bidra till uppslutningen kring den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i EU har positionsdiplomatin emellertid hamnat mer i skymundan.

	EU	FN	Bilateral	IMF m.fl.
Deltagande	X			
Skapande	X		X	
Värde-orienterad	X	X	X	
Bevakande		X	X	X
Position		X		X

Diplomatins olika former

Matrisen ovan visar var tyngdpunkten ligger i det utrikespolitiska arbetet i olika internationella organ. I alla dessa sammanhang finns givetvis inslag från alla diplomatins olika dimensioner, men i huvudsak ser inriktningen ut som i matrisen.

Den positionerande diplomatin spelar till exempel en mera undanskymd roll i vårt arbete i Europeiska unionen. Det innebär

inte att den är helt frånvarande men fokus ligger på den deltagande och skapande diplomatin, dvs. vårt bidrag till utformningen av det som är gemensamt för unionen och dess medlemsländer.

I den skapande och den värdeorienterade diplomatin är målen oftast tydliga och lätta att formulera om än svårare att operationalisera. Detsamma gäller inte för den deltagande och den bevakande diplomatin som närmast definitionsmässigt ofta styrs av omständigheterna och där verkligheten styr inriktningen. Desto viktigare är det då att tydligt och regelbundet formulera det svenska intresset för att inte bli ett offer för omständigheterna. Det är i själva verket en förutsättning för att de som verkar i den främsta linjen ska kunna prioritera sina insatser rätt. De måste alltid ha ett bra svar på frågor som: "Vad vill vi uppnå?"; "Vad består vårt intresse?"; "Vad behöver vi känna till och ha särskild kunskap och insikt om?".

EU-medlemskapet betydde således att den deltagande diplomatin fick huvudrollen i den svenska utrikestjänsten, en utveckling som har accentuerats genom EU:s utvidgning från 15 till 27 medlemsländer. Sverige, som var ett litet medlemsland i EU-15 är numera ett medelstort land i EU 27 och har därigenom en självständig förmåga att bygga allianser i medlemskretsen.

Men vi är fortfarande bara nio miljoner invånare och vi har ännu en bit kvar innan vi har anpassat vårt uppträdande i omvärlden till de nya realiteterna. Det gäller såväl förhållandena i närområdet som i regionen och globalt. Vårt ansvar är att delta i utformningen av Europeiska unionens politik på alla områden. En union med närmare en halv miljard medborgare och med ett "territorium" som sträcker sig från Treriksröset i norr till Gibraltar Sund i söder och från de brittiska öarna i väster till Svarta Havet i öster.

Vi är delaktiga världens största gemensamma marknad med Euron som världens mest omsatta valuta och tillsammans med de andra medlemsländerna bildar vi den enda av världspolitikens ledande

aktörer som fortfarande växer till följd av sin attraktionskraft i närområdet. Samtidigt som medlemsstaterna blir fler fördjupas också integrationen i den existerande medlemskretsen. Det sker oftast utan dramatik och i små steg.

EU är trots detta alltså en asymmetrisk sammanslutning som kan utöva betydande inflytande till följd av sin ekonomiska styrka men där bristande politiska samordning i många andra sammanhang fortfarande är en uppenbar svaghet. Ändå är rörelseriktningen entydig. Europa bli allt mer sammanhållet och en allt mer betydelsefull aktör på den globala scenen.

Med Europeiska unionens ökade betydelse växer också medlemsstaternas ansvar. Trots sina överstatliga inslag är unionen alltså ett mellanstatligt samarbete i utrikespolitiken. Det nya fördraget innebär visserligen att vetorätten begränsas och att Europeiska unionen ska inrätta en egen utrikestjänst men fortfarande gäller att medlemsstaterna styr och att det ytterst är medlemmarnas skicklighet, kunskaper och omdöme som avgör Europeiska unionens tyngd och möjligheter att spela en konstruktiv roll i världspolitiken.

Europeiska unionens tillväxt betyder inte bara att den blir en tyngre aktör på den globala scenen utan också att de små och medelstora ländernas relativa makt inom unionen ökar. Det innebär i sin tur att de måste förmå att ta ett större ansvar för helheten än som var fallet i EU 15 och i ännu högre grad i den ursprungliga gemenskapen av sex nationer.

Slutsatsen för Sveriges del är att Europeiska unionens utveckling har skärpt kraven ytterligare på vår vilja och förmåga att delta i samarbetet och konstruktivt och solidariskt bidra till unionens insatser internt och externt. Deltagande diplomati är den överlägset mest resurskrävande grenen av utrikespolitiken men också den som ger mest utbyte också genom dess spin off effekter på andra områden. Ett skickligt handlag på ett område genererar trovärdighet

på ett annat och bidrar därigenom till att förstärka våra möjligheter att påverka.

Genom unionen får vi access till alla de stora och viktiga processerna i världspolitiken och möjlighet att spela en positiv och konstruktiv roll, men det betyder också att ansvaret och uppgiften växer i motsvarande mån. Nu räcker det inte med att ha en åsikt om situationen i södra Kaukasus Mellanöstern, i Kongo eller om Östtimor och stå upp för denna i relevanta organ. Nu måste vi vara beredda att vara en del av lösningen och under lång tid avsätta resurser för att kunna bidra till att utveckla Europeiska unionens diplomatiska agerande.

Detta aktualiserar också frågan om hur vi prioriterar deltagandet i Europeiska unionens inre arbete. Vi kan inte vara lika aktiva överallt utan måste ge företräde åt de områden som betyder mest för oss och där vi kan göra störst nytta därför att vi har en särskild kompetens, ett speciellt engagemang eller specifika erfarenheter. Samtidigt kan vi inte helt välja bort någon del av unionens agenda utan måste förmå att upprätthålla en viss baskompetens över hela fältet. Europeiska unionen är en hybrid av mellanstatliga relationer och överstatlig kompetens. Det betyder att arbetet innefattar både traditionell politisk påverkan och nationell lobbying för våra intressen.

Processkunskapen och kapaciteten att med optimal förmåga delta i processerna är förutsättningen för att vara relevant i EU-sammanhang. Men det räcker inte med processförmåga för att utöva inflytande. Det krävs också kapacitet att utveckla en politik med substans. Risken är uppenbar att substanspolitiken kommer i andra hand och att processförmågan utnyttjas reaktivt istället för proaktivt, dvs. för att ta ställning till andras förslag istället för att utveckla egna alternativ eller kompletteringar som bidrag till processen.

Den växande betydelsen som Europeiska unionen får för arbetet här hemma måste också avspeglas i prioriteringarna i regeringskansliet. Hur skickliga vi är i EU-samarbetet avgör i vilken utsträckning vi kan påverka den gemensamma politiken och därmed slå vakt om våra intressen. Det är med andra ord helt centralt att EU-samarbetet tilldelas de nödvändiga resurserna och att vi utvecklar metoder och arbetssätt så att resurserna också används på det mest effektiva sättet.

Efter snart 15 års medlemskap är det tid att göra en bred utvärdering av hur Sverige arbetar i Europeiska unionen och hur framgångsrika vi har varit i att främja våra intressen och bidra till den gemensamma utvecklingen. En sådan utvärdering borde också omfatta den institutionella uppbyggnaden och arbetsfördelningen inom regeringskansliet. Analyser av hur andra jämförbara medlemsländer har lyckats och lagt upp sitt arbete bör också ingå i en sådan utvärdering.

Tydliga framgångar har uppnåtts i flera av de stora frågorna på Europeiska unionens dagordning. Det gäller inte minst utvidgningen av unionens medlemskrets till Öst- och Centraleuropa och de steg som har tagits mot en gemensam utrikespolitik. Det förtjänar att framhållas att utvidgningen är Europeiska Unionens främsta bidrag till fred och stabilitet i Europa liksom den mycket stora betydelse som medlemskapsperspektivet har haft för kandidatländernas egen väg till demokrati och välbefinnande. Sverige var då och är alltjämt en av de starkaste förespråkarna för Europeiska Unionens utvidgning. Vi har också varit en av initiativtagarna till att bygga upp unionens civila och militära krishanteringsförmåga. Framsteg för vår linje har också nåtts i unionens inre arbete framförallt när det gäller att öka öppenheten och transparensen.

Det är ingen överdrift att påstå att dagens öppna union i allt väsentligt har utvecklats i den riktning som Sverige konsekvent har förespråkats sedan vi blev medlemmar. Medlemskapet är från den

utgångspunkten en framgång och förmodligen har Sverige förmått att ge ett inte oväsentligt bidrag till utvecklingen mot ett öppnare och mer transparent EU.

Det är dock inte alldeles enkelt att slå fast varför och i vilken utsträckning Sveriges insatser har gjort en skillnad. Som Europeiska unionen fungerar räcker det till exempel inte med insatserna som görs i Bryssel. Goda relationer med huvudstäderna är fortfarande mycket viktiga och det gäller inte minst i de frågor där vi själva har satt oss i förarsätet – till exempel arbetet som nu bedrivs för att få unionen att anta en Östersjöstrategi.

Europeiska unionens kompetensuppdelning mellan parlamentet, rådet och kommissionen betyder också att koordineringen mellan de olika insatserna får stor betydelse för vilken effekt som uppnås.

Omvärldsanalysen

I den moderna världen krävs både systematik och intuition, sinne för detaljer och en förmåga att se helheter. Kunskapen är vägen och förståelsen är målet. Utan att förstå vad som sker i Sudan och Darfur är ingen konfliktlösning möjlig och utan detaljkännedom som olika gruppers levnadsförhållanden och relationer med varandra är förståelse inte möjlig.

I utrikestjänsten har analysarbetet traditionellt spelat en stor roll. Det moderna begreppet omvärldsanalys har alltid tillhört diplomatins kärnverksamhet. Den analytiska kompetensen var förr av naturliga skäl störst i närområdet och innefattade det mesta av informationsinhämtning och bearbetning inklusive ren underrättelseverksamhet. En stor del av arbetet bedrevs på plats där källorna fanns. Huvudfokus låg i allmänhet på säkerhetspolitiken.

Idag är förutsättningarna väsentligt annorlunda. Närområdet är naturligtvis alltjämt viktigt. Globaliseringen innebär inte att

geografin har förlorat sin betydelse. Men andra områden har också hamnat i fokus när kraven på svenskt deltagande och svenska ställningstaganden har vidgats såväl geografiskt som funktionellt. I dag förväntas till exempel utrikestjänsten kunna bidra med inte bara en särskilt insiktsfull, djuplodande och operativt användbar analys av utvecklingen i Ryssland utan också med en väl så kvalificerad bedömning av vad som händer i Kina, Indien och Mellanöstern. Till detta kommer att det måste finnas omfattande kunskaper och förståelse inom viktiga sakområden som ekonomisk utveckling, handelsströmmar, forskning, teknologisk utveckling, råvarumarknader, försörjningskriser m.m.

Omvärldsanalysen måste således vara mer omfattande såväl geografiskt som funktionellt och utgå ifrån att Sverige ska verka i sammanhang som går långt utöver det snäva nationella intresset.

Samtidigt som kraven har ökat har också möjligheterna att bedriva ett effektivt analysarbete vuxit dramatiskt. Den globala nyhetsförmedlingen underlättar informationsinhämtningen. Detta gäller givetvis också kombinationen av Internet och allt effektivare sökmotorer. Antalet kvalificerade statistikproducenter ökar likaså och deras material blir allt mer tillgängligt tack vare nätet. Också tidningar, tidskrifter och etermedia blir i växande utsträckning tillgängliga elektroniskt. Denna utveckling gör arbetet enklare men innebär också att utrikestjänsten får allt svårare att motivera att den skulle besitta några komparativa fördelar inom omvärldsanalysens område.

I själva verket måste analysfunktioner som vill vara konkurrenskraftiga antingen utnyttja skalfördelar eller arbeta inom så smalt avgränsade nischer att de kan dra på en överlägsen specialistkompetens. Det innebär att multilaterala organisationer, think tanks och NGO:s liksom vissa typer av företag – banker, kapitalförvaltare och råvaruanalytiker – har uppenbara komparativa fördelar jämfört med den traditionella utrikesförvaltningen.

Det innebär inte att denna inte längre skulle ha behov av analytisk kompetens när en stor del av analysarbetet med fördel skulle kunna köpas in som externproducerade tjänster. Tvärtom behövs denna kompetens för att kunna göra effektiva upphandlingar och omvandla det material som köps in till policyrelevant underlag för bedömningar, ställningstaganden och beslut.

Den analytiska kompetensen inom utrikesförvaltningen behövs också för att upprätthålla kvaliteten i arbetet utomlands. En av de viktigaste uppgifterna för utrikesförvaltningen är att etablera goda politiska kontakter i huvudstäderna. Det gäller på ministernivå och för medarbetare på ambassader och konsulat. Kontakter på politisk nivå odlas med fördel på plats genom närvaro och ministerbesök och erfarenheten är entydig att sådana kontakter har ett mycket stort och varaktigt värde i de bilaterala relationerna.

Även om det förmodligen finns en del att vinna i effektivitet och ekonomi på att dra ner på de fasta resurserna för analysverksamheten så är det viktigaste skälet till att upphandla mer av sådana tjänster att man vinner både i kvalitet och precision och – vilket inte är minst viktigt – i mångfald. Marknaden för omvärldsanalys är numera starkt konkurrensutsatt vilket gör det möjligt för kunderna att skaffa sig många olika perspektiv på ett problemområde, något som också blir allt mer betydelsefullt i den globaliserade världen där etnocentrism innebär betydande risker för felaktiga beslut och policymisslyckanden.

Handelsfrämjandet

Uppgiften att främja svenskt näringsliv och Sveriges ekonomiska intressen är prioriterad. Det sker genom direkta främjandeinsatser men också indirekt genom att Sverige tillhör de starkaste förespråkarna för frihandel och marknadsekonomi.

De direkta handelsfrämjande insatserna hade traditionellt sitt starkaste fokus på exporten. Detta sammanhängde delvis med att den svenska industrin har varit så starkt exportinriktad, vilket i sin tur följer av att hemmamarknaden är liten. En annan faktor har varit Sveriges frihandelspolitik med jämförelsevis färre hinder för importen än för vår export. Också kompetensfrågor spelar roll – svenska företag har naturligtvis bättre kännedom om den svenska marknaden än om marknader i andra länder och har därför efterfrågat mer tjänster till stöd för exporten. Men exportfokuseringen var också en rest från ett gammaldags merkantilistiskt tänkande, där export betraktades som mer samhällsekonomiskt nyttigt än import.

Idag är Exportrådets verksamhet inte bara inriktad på traditionell export utan handlar i stor utsträckning om etableringsfrågor och komponentimport. UD:s utlandsmyndigheter arbetar numera mångdimensionellt med alla slags handelsfrågor i samverkan med etablerade dotterbolag, handelskammare och Exportråd.

Främjandet bör handla om hela utrikeshandeln varor och tjänster, där export och import är lika viktiga. Det typiska svenska ”exportföretaget” importerar en stor del av sina insatsvaror och är på så vis också ett ”importföretag”. Och ser vi till företag med starka varumärken som IKEA och H&M är deras försäljning så gott som uteslutande baserad på import.

Arbetet med att främja utrikeshandeln och det närbesläktade främjandet av utlandsinvesteringarna i Sverige bedrivs av flera myndigheter med ibland överlappande uppgifter och kompetenser. Framförallt på senare år har Exportrådets kommersiella konsultverksamhet ökat kraftigt. Det är ett uttryck för att Exportrådets tjänster är efterfrågade men utvecklingen understryker behovet av en översyn av de samlade insatserna för främjande av handel och utländska investeringar. En sådan översyn startade 2007.

Det finns sannolikt samordningsvinster att göra samtidigt som en klarare rågång mellan myndighetsrollen och de kommersiella uppdragen är önskvärd.

Exportrådet som är samägt av staten och näringslivet finns idag företrätt i över 50 länder. I vissa länder som i USA har rådet flera kontor och det totala antalet kontor är således drygt 60. Antalet företag som varje år nyttjar Exportrådets tjänster uppgår till ett par tusen.

Exportrådet samverkar med utlandsmyndigheterna i synnerhet på de platser där man inte har eget kontor. Men i takt med att främjandet har fått en större betydelse för utrikesförvaltningens arbete har samarbetet med Exportrådet också en tendens att bli närmare.

Exportrådets verksamhet är särskilt betydelsefull för små och medelstora företag som vill etablera sig på nya marknader. Dessa har begränsade resurser för att bygga upp en exportverksamhet och kan dra stor nytta av Exportrådets kunnande och kontakter på de enskilda marknaderna.

Samtidigt är det en tydlig trend att också mindre företag etablerar sig i andra länder eller utvecklar en exportsida. Globaliseringen är i högsta grad en angelägenhet också för de små och medelstora företagen. För två år sedan etablerades i genomsnitt ett svenskt företag i veckan i Kina. Idag är siffran ett företag var fjärde dag.

De handels- och investeringsfrämjande insatserna bör således byggas ut och på ett sådant sätt att långsiktighet och systematik uppmuntras. Marknadskunnande och kontakter byggs upp under lång tid och här har de allmänna insatserna uppenbara komparativa fördelar. Anslagstilldelningen och översynen av organisationen bör ha som ett av de viktigaste målen att säkra det offentliga uppdraget på området och den långsiktiga kompetensuppbyggnaden på de marknader som bedöms vara av särskilt intresse för svenska företag.

Utvecklingssamarbetet

Utvecklingspolitiken genomgår för närvarande den största förändringen sedan verksamheten startade på 1950-talet. Arbetet koncentreras till färre länder men det sker också en funktionell konsolidering genom fokuseringen på fattigdomsbekämpning och insatser för att stärka de mänskliga rättigheterna i samarbetsländerna. Sverige skärper nu också kraven på vårt deltagande i det multilaterala utvecklingssamarbetet. Och vi skärper kravet på oss själva att vår politik gentemot samarbetsländerna ska vara samstämmig och att insatserna på olika områden drar åt samma håll.

I många länder är det utvecklingssamarbetet (biståndet) som ger vårt land identitet och i en internationell jämförelse tillhör Sverige de mest aktiva länderna på detta område. Samtidigt finns betydande effektivitetsvinster att göra i en verksamhet som egentligen aldrig har lidit brist på resurser utan snarast har haft det omvända problemet – att hitta tillräckligt många bra projekt att stödja i mottagarländerna. Utvecklingspolitiken omsätter idag drygt 27,5 miljarder kronor att jämföra med kostnaden för utrikespolitiken och det internationella samarbetet som uppgår till drygt 1,6 miljarder.

EU-medlemskapet erbjuder inom utvecklingspolitiken en betydande potential både för ökad samverkan mellan EU:s medlemsländer och kunskapsöverföring om sådant som ”best practises” och förhållanden i mottagarländerna. Utvecklingssamarbetet tillhör de områden där Sveriges internationella arbete har som mest att vinna på att vi blir ännu bättre på att ta in nya kunskaper och lära av andra aktörer – enskilda länder, multilaterala organisationer och NGO:s.

Utvecklingssamarbete är ett utmärkt instrument för att skapa långsiktiga relationer med andra länder. Relationer som kan bestå även långt efter det att de konkreta projekten har slutförts. På så vis är utvecklingspolitiken också en investering i framtida handelsutbyte och andra kommersiella och icke-kommersiella förbindelser.

Den fasta närvaron är av uppenbara skäl viktig i de länder där vi bedriver verksamhet. Samverkan med ambassader och generalkonsulat ger ofta betydande fördelar när det gäller kunskapsuppbygganden om landet och regionen, kontakter med politiker myndigheter och civilsamhälle och förmåga att vara operativ när så krävs, exempelvis vid kriser och katastrofer. När denna samverkan brister går detta i gengäld ut över all verksamhet som förlorar i effektivitet och operativ förmåga.

Samverkan

Såväl Sverige bilden som vårt lands internationella verksamhet skulle gynnas av en närmare samverkan mellan myndigheterna som arbetar i andra länder. Det handlar i första hand om SIDA, Försvaret, Exportrådet, Polisen och Räddningsverket där riksdagens och regeringens i olika sammanhang uttryckta ambition om ett mera samlat angreppssätt exempelvis inom utvecklingspolitiken inte har möts av en motsvarande beredskap hos myndigheterna. Orsakerna till motståndet mot sådana gemensamma kraftansträngningar kan vara många som rädsla för att tvingas att dela med sig av sina resurser eller för att identiteterna blandas samman eller det gamla vanliga revirtänkandet.

Oavsett orsak medför bristande samverkan att insatserna riskerar att bli mindre verkningsfulla. När resursfördelningen mellan de svenska myndigheterna styr sammansättningen av insatserna snarare än behovet på plats är risken för suboptimeringar uppenbar. Till detta kommer att de synergivinster som skulle kunna göras aldrig

kommer till stånd när var och en arbetar på egen hand. För ett litet land som Sverige med förhållandevis platta organisationer och korta beslutsvägar borde möjligheterna till samverkan vara särskilt goda samtidigt som kostnadsbördan för att avstå från synergivinsterna blir relativt sett tyngre.

Planeringen av internationella operationer och utvecklingsinsatser måste i framtiden utgå från ett beredare angreppssätt än hittills där områdena säkerhet, utveckling och handel samverkar operativt och myndigheterna drar nytta av varandras resurser och förmåga. Det är inte de nationella myndighetsstrukturerna och revirgränserna som ska styra insatsernas omfattning och utformning utan uppgifternas karaktär och kravet på effektivast möjliga användning av resurserna.

Svenska myndigheters arbete utomlands är naturligtvis också beroende av att Utrikesförvaltningen fungerar väl och har en stark representation på plats. Ambassaden är den naturliga kontaktpunkten för de svenska intressenterna och dess uppgift att främja svenska intressen i värdlandet tillhör varje ambassads och konsulats kärnverksamhet.

Utrikesförvaltningen – en kunskapsorganisation

Utrikesförvaltningen är en extremt kunskapsorienterad verksamhet, vars tillgångar i huvudsak består av det humankapital som representeras av alla chefer och anställda. Fysiska tillgångar, som ambassadbyggnader och annan hårdvara, representerar inget verksamhetsvärde utan den mjukvara som humankapitalet utgör. I så motto liknar utrikesförvaltningen ett modernt tjänsteföretag där en överväldigande majoritet av personalen har en gedigen eftergymnasial utbildning.

Av detta följer också att verksamhetens effektivitet helt avgörs av hur personalresurserna disponeras och hur framgångsrik arbetsgivaren är med att rekrytera de mest kvalificerade

medarbetarna på samtliga nivåer i förvaltningen. Att få humankapitalet att växa och att disponera resurserna för bästa möjliga arbetsresultat är nyckeln till framgång.

I det perspektivet är det nödvändigt att ledningen utövar arbetsgivaransvaret när det gäller löner och arbetsvillkor och att personaladministrationen är en integrerad del av verksamheten. Arbetsgivaransvaret utövas idag av den gemensamma förvaltningen – FA – i samverkan med Arbetsgivareverket, vilket innebär att de viktigaste styrmedlen i ett ”kunskapsföretag” som UD ligger utanför departementsledningens kontroll.

Den förändring av regeringskansliets arbetsformer som ledde till inrättandet av FA motiverades utifrån allmänna rationaliseringsskäl. Men i en kunskapsorganisation har effektivisering också en annan sida som handlar om att få resurserna att växa och då måste ledningen disponera över incitamenten.

Ett särskilt bekymmer utgörs av det svaga IT-stödet. Det är en allvarlig brist för hela regeringskansliet. Men för en organisation som UD, som finns på så många ställen i världen och med en personal som reser mycket, måste det vara möjligt att kommunicera – dvs. arbeta – från andra ställen än sin fasta arbetsplats. Ett komplett IT-stöd måste också finnas alla dagar på året under dygnets 24 timmar. Med verksamhet i alla tidszoner och som en del av regeringens stabsorganisation måste det alltid vara möjligt att arbeta med fullgott tekniskt stöd.

UD finns idag med sina utlandsmyndigheter på drygt hundratalet ställen runt om i världen. Ibland har frågan väckts om man skulle dela på departementet i en myndighetsfunktion och en politisk funktion för att på så vis renodla myndighetsansvaret och skapa en vassare och snabbare politisk utrikesförvaltning.

Ett alternativt tillvägagångssätt är att reformera arbetssättet. Organisationsförändringar har en olycklig tendens att bli mål i sig,

vilket innebär att de mål man ursprungligen avsett att uppnå kommer i andra och tredje hand. Då är det bättre att börja med målen och identifiera vad som krävs för att uppnå dessa.

Ett viktigt mål är att korta alla ledtider, inte därför att utrikesförvaltningen skulle vara mer tungrodd än andra utan helt enkelt därför att omvärlden förändras så mycket snabbare än förr.

Ärenden måste därför beredas mera skyndsamt, besluten fattas snabbare och implementeringen gå avsevärt fortare än idag om Sverige ska kunna vara en relevant aktör. Och detta måste åstadkommas med bibehållen kvalitetssäkring och ökad kvalitet i måluppfyllelsen. Eftersom kvaliteten ofta säkras genom den så kallade gemensamma beredningen med andra departement gäller kravet på kortare ledtider hela regeringskansliet.

Konkret innebär detta att arbetet med att påverka en process eller ett beslut måste börja tidigare, ta kortare tid och leda till avslut snabbare. För att möta kravet på kortare ledtider utan att urholka kvaliteten måste flexibiliteten bli större. Det behövs rörliga resurser som är tillgängliga för att sätta in på frågor som bryter den normala kompetensfördelningen eller för att möta kapacitetsbrister i den fasta organisationen.

Mer arbete måste utföras av ad hoc grupper – ”Task forces” – eftersom den fasta organisationen inte kan vara dimensionerad för att klara av att ensam fokusera på en ”krishärd” eller en fråga som snabbt växer i omfattning och betydelse – klimat, matpriser etc. I sådana lägen måste basorganisationen kunna kompletteras med särskilda resurser såväl för analys som för policyimplementering.

En mera rörlig organisation innebär större möjlighet att arbeta över departementsgränserna, vilket också blir allt viktigare. Den internationella politikens frågor följer ju inte alltid departementsindelningen.

Utrikesförvaltningen måste också sträva efter större geografisk flexibilitet. Den måste snabbare än idag kunna etablera fast representation i länder där Sveriges intressen kräver det, men också ha större beredskap att avveckla representation som inte längre är nödvändig. Ledtiderna för att upprätta en fungerande ambassad måste kortas och möjligheterna öka att snabbt upprätta diplomatiska posteringar med begränsade funktioner.

Utrikesförvaltningen kan också använda sig av tillfälliga stationeringar som Sverige nu gör i både Tchad och Bagdad. Syftet med dessa är att kunna vara på plats för att följa och stötta svenska insatser av mer kortsiktig karaktär.

För att pressa kostnaderna är ambassadsamverkan med andra länder ett alternativ som borde kunna användas oftare. Redan idag förekommer sådan samverkan, till exempel den nordiska ambassaden i Berlin. Samarbete finns också med andra EU-länder när det gäller viseringstjänster, en form av samverkan som borde kunna användas mera. Etableringen av Europeiska unionens utrikestjänst, EAS, innebär uppenbara möjligheter använda gemensamma resurser för det konsulära arbetet.

KSA-systemet – Stockholmsbaserade ambassadörer – som tillämpas för vissa stater är föremål för utvärdering. Helt klart är att systemet medför betydligt lägre kostnader än en fast utlandsrepresentation och att det ofta förefaller vara mer effektivt med en Stockholmsbaserad ambassadör än en sidoackreditering som har varit den traditionella lösningen för Sveriges representation i ett land där vi saknar fasta resurser.

Lissabonfördraget innebär bland annat inrättandet av en från Rådet och Kommissionen fristående utrikestjänst inom Europeiska Unionen, External Action Service, EAS. Det betyder att Europeiska Unionens diplomatiska resurser kommer att öka och att medlemsländerna bör kunna dra större nytta av EAS än av den disparata struktur som idag sköter den gemensamma utrikes- och

säkerhetspolitiken. Samtidigt innebär EAS att den svenska utrikesförvaltningen kommer att ha en ytterligare aktör att agera med.

Sverige satsar med sina 0,06 procent av BNP påfallande lite på sin utrikesförvaltning. Det gäller både i förhållande till länder som Storbritannien, 0,13 %, Tyskland, 0,28 %, Italien, 0,11 %, Frankrike, 0,15 % samt Spanien, 0,07 % och Polen 0,09 %. Men Sveriges relativa utgiftsnivå är också klart mindre än våra nordiska grannars, där exempelvis Finland och Norge satsar 0,2 % av BNP på utrikesförvaltningen. Danmark, som anses ha genomfört en kraftig rationalisering av sin utrikesförvaltning, satsar 0,1 % av BNP.

Många års besparingsarbete har lett till att utlandsmyndigheterna har tvingats dra ner betydligt på antalet anställda. Det ställer krav på att arbetet prioriteras hårdare och att utlandsmyndigheterna ges möjlighet att fokusera på det som ska vara deras huvuduppgifter. Prioriteringen måste ske med utgångspunkt från UD:s planläggning men i nära samverkan med respektive myndighet. Arbetets fokus måste också avspeglas i hur UD sätter samman "teamet" på varje utlandsmyndighet. Ju mindre myndigheterna är, desto viktigare är det att optimera sammansättningen av personalstyrkan.

Ett automatiskt besparingsbeting på cirka två procent per år, som pris- och löneomräkningen brukar innebära, kan heller inte drivas hur långt som helst. Till slut blir konsekvenserna för verksamheten av det slags automatik absurda. Eftersom mängden administrativt arbete är tämligen konstant går de automatiska besparingsbetingen förr eller senare främst ut över den verksamhet som administrationen är till för att möjliggöra. De flesta utlandsmyndigheter kan vittna om hur den administrativa arbetsbördan och den författningsreglerade verksamheten tar en allt större andel av den totala arbetstiden, även om dessa uppgifter i sig inte ökar. Det blir istället effekten av att de andra uppgifterna inte hinns med.

Detsamma gäller Fastighetsverkets hyressättning. Sverige äger ju inte fastigheter i städer som Moskva och Helsingfors som en finansiell placering utan för att understödja en viss verksamhet. Att dra miljontals kronor ur verksamheten för att fastighetsvärdena stiger i en huvudstad förefaller mindre klokt. Sverige finns ju i Moskva för Sveriges skull, inte för att göda Fastighetsverkets resultaträkning. Problemet vidd illustreras av att den kommande hyreshöjningen i Moskva ganska exakt motsvarar kostnaden för den ambassad som vi nu måste lägga ner i Manila.

Eftersläpningen inom IT innebär också att den effektiviseringspotential som följer av den teknologiska utvecklingen inte utnyttjas. En viktig del av grunden för det årliga kravet på en eller ett par procents högre produktivitet existerar helt enkelt inte för stora delar av regeringskansliet. Bristen på säkra kommunikationssystem utanför huset innebär exempelvis att åtskilliga arbetsuppgifter inte kan utföras av medarbetare som är på resa.

Ett illustrativt exempel på hur eftersläpningen slår är dokumenthanteringen som för sekretessbelagda handlingar fortfarande bygger på ett fysiskt delningssystem. Ej sekretessbelagda handlingar delges i hög utsträckning elektroniskt, men det finns inget gemensamt system för att söka handlingar.

Det har gått tio år sedan Google introducerade den moderna sökmotorn för att hantera stora informationsmängder. Eftersom just detta råkar vara ett av regeringskansliets och utrikesförvaltningens kärnområden skulle det inte ha varit onaturligt att bygga upp dokumenthanteringen på ett sökbart elektroniskt system snarare än en fysisk delning av tryckta papper. Men så har inte skett. Den förnyelse som eventuellt sker i framtiden bygger istället på fortsatt path dependence av gamla rutiner.

Under många år har utrikesförvaltningen klämts mellan ökade prestationskrav till följd av utvecklingen i omvärlden och Sveriges

växande engagemang i Europeiska unionen och internationellt och krympande resurser för den rörliga verksamheten. Parallellt har viktiga styrmedel överförts på en gemensam förvaltningsmyndighet för hela regeringskansliet. Resultatet har blivit en underdimensionerad och delvis även feldisponerad utrikesförvaltning.

Samtidigt talar allt för att Sveriges verksamhet i internationella sammanhang kommer att fortsätta att öka. Det handlar om vårt eget val att agera internationellt men också om svenskarnas och andra folks ökade mobilitet.

Det ställer ökade krav också på UD:s konsulära verksamhet. Frågan om statens ansvar för svenskar på resa som drabbas av allvarigare katastrofer har nyligen utretts och förslag är ute på remiss. Men också i vardagen innebär den ökade mobiliteten att den konsulära verksamheten blir allt viktigare. Schengensamarbetet och Lissabonfördraget i kombination med etableringen av unionens egen utrikestjänst ger möjligheter till konsulär samverkan med andra medlemsländer och det är viktigt att dessa möjligheter utnyttjas till fullo.

Avslutning

I globaliseringens tidsålder handlar framgång på den internationella arenan om deltagande och konstruktivt samarbete. Om vi vill få andra att lyssna till vad vi har att säga, om vi vill påverka händelsernas gång måste vi betraktas inte bara som en god partner i största allmänhet utan också som en relevant aktör. Och vad vi saknar i storlek får vi försöka kompensera med kunskaper, skicklighet och gott omdöme.

Till följd av de många nya utmaningarna som följer av globaliseringen och den ökande mobiliteten förefaller det rimligt att staten investerar i utrikesförvaltningen för att öka dess effektivitet

och möta de växande kraven på Sveriges förmåga att delta i de för våra intressen relevanta internationella processerna. Mycket talar exempelvis för att Sverige skulle behöva öka antalet fasta beskickningar och bygga ut kapaciteten på några av de existerande ambassaderna för att upprätthålla en diplomatisk närvaro i nivå med våra utrikes-, handels och utvecklingspolitiska ambitioner.

Ambassader och konsulat bör vara samlingspunkten för hela den offentliga utlandsrepresentationen och centrum för det allmännas främjande av svenska kommersiella och andra intressen. En ökad samordning av myndigheternas utlandsverksamhet underlättas därigenom och de fasta resurserna utnyttjas bättre. I Washington har satsningen på House of Sweden fått en mycket bra start och erfarenheterna därifrån måste tas till vara för liknande – om än kanske något mindre ambitiösa – framtida insatser.

Sveriges närvaro utomlands måste också ges en tydlig prioritering utifrån definierade nationella intressen och vårt europeiska och internationella ansvar.

En väl fungerande verksamhet kräver hög och adekvat kompetens på alla nivåer inom utrikestjänsten och berörda myndigheter liksom engagemang för uppgifterna. Därtill krävs en viss ödmjukhet och realism. Det är exempelvis värt att då och då erinra sig att Sveriges möjligheter att vara en relevant aktör sammanhänger mindre med Sverige som nation än med Sverige som medlem i Europeiska unionen. Även om svensken oftast blir väl bemött och uppskattas för sina insatser internationellt är Europeiska unionen vår viktigaste plattform och vårt viktigaste forum när vi vill påverka vad som sker i världen.

Det kan också vara bra att då och då erinra sig att större delen av världen ligger utanför Sverige och att utrikespolitik följaktligen oftast bedrivs utomlands.

Den svenska utrikesförvaltningen är inte överdimensionerad, möjligen feldimensionerad men helt klart är den inte för stor för sin uppgift. Det naturliga vore, istället för att inskränka verksamheten, att i en värld där den internationella samverkan blir allt mer betydelsefull bygga ut sin utrikestjänst och satsa mer på den internationella närvaron. Lösningar över nationsgränser blir allt vanligare därför att problemen allt oftare är gränsöverskridande och därför att de möjligheter som ska tas till vara inte heller känner några nationella gränser.

Sverige som ett öppet utåtriktat land har anledning att glädjas åt en sådan utveckling. Och vi ska självfallet ha ambitionen att finnas med i främsta ledet och vara pådrivare för ett ännu närmare, tätare och djupare internationellt samarbete.