

Översikter och meddelanden

Europeiska regioner – en preliminär forskningsöversikt

1. Problembild och tema

Det är ingen överdrift att tala om framväxten och utvecklingen av regioner som en av de mer framträdande politiska frågorna just nu. Över hela Europa har regionfrågan kommit att placeras mycket högt på den politiska dagordningen (Sharpe 1993:1-39). Detta faktum avspeglar sig också i ett växande forskningsintresse för regioner och regionutveckling (Magnusson 1993). Vi kan konstatera, med regionforskningen som underlag, att regionerna fått ökad betydelse i termer av mer makt och större resurser. Om nu enigheten i denna del varit stor så har inte förklaringsperspektiven och framtidsbedömningarna varit lika enhetliga. Regionernas stärkta roll har förklarats och diskuterats med något olikartade utgångspunkter.

En dominerande argumentationslinje i den aktuella diskussionen och forskningen har kommit att benämnas "tesen om Regionernas Europa". Denna innebär att nationalstatens betydelse minskar parallellt med att såväl den överstatliga som den regionala nivån får ökad betydelse. Den tilltagande internationaliseringen av det europeiska samhällslivet ses som den kanske viktigaste drivkraften bakom regionernas stärkta position. L J Sharpe karakteriserar tesen på följande sätt:

This future, so the prediction runs, will culminate in the regions becoming the dominant unit of government below the EC institutions, thus superseding the national states, which will gradually atrophy as the principle of subsidarity renders them obsolete. (Sharpe 1993:33-34)

Tesen om Regionernas Europa har dock mötts av invändningar på flertalet punkter. En del har exempelvis ifrågasatt om nationalstatens roll minskar, andra har satt frågetecken vid slutsatsen att det skulle vara internationaliseringen som utgjort den drivande kraften bakom regionaliseringen. Den brittiske samhällsforskaren Jeffrey Anderson har i en artikel sammanfattat kritiken med följande:

The image of strengthened regions breaking out of the orbit of weakened states with assistance of the EC is too simplistic, since it fails to take account of the broad array of constitutional arrangements and policymaking practices among the member states. (Anderson 1990:445)

Andersons slutsats delas av många andra bedömare som kommit att uttrycka sin skepsis mot tesen om Regionernas Europa. Oftast uttrycker dessa kritiker en mer sammansatt och komplicerad bild av regionernas framväxt och framtid (jfr Toonen 1992, Østerud 1992, Olsen 1992, Sharpe 1993:1-39, Page 1991). I forskningen om framtidens regioner existerar alltså en påtaglig spänning mellan de som hävdar tesen om Regionernas Europa kontra de som presenterar ett annorlunda synsätt. Denna grundkonflikt kommer i det följande att ges en fördjupad beskrivning och kan ses som ett övergripande tema i den fortsatta framställningen.

► Föreliggande översikt omfattar ett begränsat urval av forskning om offentligt auktoriserad regionutveckling. Jag har samlat forskningsmaterial om regionutveckling i Västeuropa och materialet omfattar relativt aktuell forskning, främst under perioden 1982-1993. Jag vill redan inledningsvis understryka översiktens preliminära karaktär. Forskningen om regioner och regionutveckling är mycket omfattande och denna översikt innehåller endast en

bråkdel. Huvudsyftet med översikten är därför inte att ge någon fullständig bild av den aktuella forskningen. Snarare bör syftet ses som heuristiskt, dvs att initiera en kritisk diskussion, att skapa idéer och att i någon mån ge uppslag till ny forskning inom området.

2. Teoretiska utgångspunkter

Det har ägnats förhållandevis mycken samhällsvetenskaplig energi åt att definiera begreppet region. Traditionellt har det varit geografer som ägnat mest intresse åt att definiera regioner (Ricknell 1976, Magnusson 1993: 11). I den renässans regionfrågan fått under de senaste åren har ett flertal forskare givit definitionsfrågan ett förnyat intresse. Ett stort antal begreppsöversikter har presenterats bara under de två senaste åren (jfr t.ex. Gidlund-Sörlin 1993, Veggeland 1992, Illeris 1992). I de flesta av dessa översikter intygas begreppets komplexitet och mångtydighet. Huvuddelen av de mer aktuella översikterna överensstämmer väl med den slutsats Lars Ricknell gjorde för snart tjugo år sedan:

Region hör till de begrepp om vars definition ingen samstämmighet tycks råda trots att termen ofta kommer till användning och av bruket att döma uppenbarligen betraktas som en viktig variabel i samhällsvetenskapliga studier. (Ricknell 1976, jfr även Elander 1978:88, Hogwood 1982:2)

Jag tror det är rimligt att betrakta regionbegreppet som ett i grunden omtvistat begrepp. Utan att på något sätt förringa värdet av de begreppsöversikter som gjorts tror jag dock att det nu vore poänglöst att ägna tid åt att diskutera definitionsfrågan ytterligare. Jag vill hävda, något preliminärt, att begreppsöversikterna och teoriutvecklingen runt regionfrågan istället skulle gagnas mer av att få prövas i fler och olikartade empiriska undersökningar.

Huvudintresset i denna översikt är att identifiera forskning om offentligt auktoriserade förändringar av regionerna i Västeuropa. Forskningslitteraturen är redan vid en ytlig betraktelse nära nog oöverskådlig. Antalet rapporter, artiklar och böcker runt regionfrågan

kan under det senaste decenniet räknas i tusental (se Magnusson 1993:5). Det är därför nödvändigt att precisera vilken forskning som är av intresse.

Jag har här valt att arbeta med en enkel modell som kan förknippas med samhällsvetenskaplig nätverksteori. Att studera regionutvecklingsfrågor med ett nätverksperspektiv är vanligt i forskningslitteraturen. Regionen befinner sig i ett sorts korsdrag, dels vertikalt mellan central och lokal nivå, dels horisontellt mellan olika sektors- eller organisationsintressen (jfr Beckman-Carling 1989:87ff, Johansson 1991:133ff). Jag kommer i denna översikt åt i huvudsak koncentrera intresset på den vertikala axeln, dvs relationerna mellan central och regional nivå, och endast indirekt på den horisontella axeln. Det innebär att översikten främst kommer att beröra frågor om hur centralstatlig och regional nivå arbetat med regionutveckling. Modellen kan beskrivas i en matris med två nivåer samt två dimensioner enligt nedan (se Anderson 1990, jfr även Scharpf 1978).

		Regional nivåns beroende av central nivå	
		Hög	Låg
Central nivåns beroende av regional nivå	Hög	1	2
	Låg	3	4

Figur 1. Beroendeförhållanden mellan central och regional nivå.

I fält 1 råder en situation där de båda nivåerna i hög grad är beroende av varandra. Det skulle också kunna uttryckas i termer av ömsesidighet mellan central och regional nivå. I fält 2 återfinns tesen om Regionernas Europa, dvs centralstaten är i hög grad beroende av regionerna medan regionerna nått en allt mera självständig position. Fält 3 är något av motsatsen. Här spelar centrum en helt avgörande roll för regionernas utveckling. I det sista fält 4 råder ett desintegrationsläge, dvs ett relativt oberoende mellan region och centralstat som leder till en upplösning av statsbildningen ifråga. En

huvuduppgift i artikeln blir att identifiera nätverksberoenden med denna modell som referensram.

3. Regionlandskap i förändring

En dominerande del i den studerade forskningslitteraturen om regionfrågan rör förändring. Litteraturen talar i detta avseenden ett enhetligt språk – de västeuropeiska regionerna är satta under stark förändringspress. Förändringarna beskrivs ofta i mycket drastiska ordalag. Det talas om att förändringarnas vindar blåser över Europa och att de gamla samhällskartorna inte längre är giltiga. Jag har valt att klassificera dessa förändringsperspektiv under tre rubriker:

- Regionernas globalisering
- Socioekonomiska förändringar samt
- Regionerna och det demokratiska underskottet

3.1 Regionernas globalisering

Det första, och kanske också dominerande, förändringsperspektivet utgår från begreppet internationalisering. Med internationalisering avses oftast "en samlingsbeteckning på processer som manifesterar sig i en framväxt av olika slags nätverk av kommunikation, transaktion och organisation över statsgränserna" (jfr Hansson-Stenelo 1990:7). Internationaliseringens betydelse för regionernas utveckling har varit föremål för åtskilliga analyser. Ivo Duchacek, amerikansk statsvetare, och en av de mera framträdande forskarna på detta område, diskuterar regionernas situation i ett globalt sammanhang. Duchacek menar att förhållanden som mänskliga under lång tid betraktat som 'näraliggande frågor' nu alltmer kommit att bli problem kopplade till globala eller kontinentala perspektiv. Och han konstaterar:

...thus, paradoxically, localism and regionalism are in the process of being globalized by the perceived or directly experienced effects, occurring far beyond the national boundaries, and affecting nations and their subnational

segments selectively and unevenly, from Chernobyl, Basle, the Arab oil embargo, acid rain and international terror to everyday fluctuations of prices and credits on the world markets. (Duchacek 1990:7)

Regionernas globalisering eller internationalisering har ofta kommit att analyseras som ett suveränitetsproblem. Den ovan citerade artikeln av Duchacek försågs med titeln "Perforated Sovereignities" vilket ganska drastiskt vill visa på att världens stater befinner sig i en situation där deras suveränitet är hotad eller rent av perforerad. Regionernas globalisering är visserligen bara en faktor i detta suveränitets-hot, men en i litteraturen viktig och också om-diskuterad faktor.

Tankeinnehållet i denna diskussion kan ungefärligen beskrivas med att vi under 1970- och 80-talen sett en markant decentraliseringsvåg i de flesta västeuropeiska stater. I många länder har regionerna fått del av dessa decentraliserade resurser. Den regionala samhällsnivån har dessutom kommit att reformeras i de flesta länder under de två senaste decennierna. Sammantaget har detta inneburit en försvagad inre suveränitet, dvs det är inte längre den centralstatliga nivån som har full kontroll över de inrikespolitiska frågorna (jfr Sharpe 1993:1-39, Goldsmith 1993). Parallellt med detta sker en internationaliseringsprocess. Staterna blir alltmer beroende av varandra och i denna utveckling är regionerna inblandade. Regionernas arbete internationaliseras eller globaliseras. Detta visar sig bl.a. i ett ökande gränsregionalt samarbete och i fler internationella kontakter. I litteraturen talas om en tilltagande mikro- eller paradiplomati, dvs regioner (och även kommuner) har skaffat sig ett internationellt kontaktnät och blivit något av nya diplomatiska aktörer i världspolitiken (Jerneck 1990 och 1993, Stenelo 1990 och 1993, Leonardi 1993, Goldsmith 1993). Även detta faktum leder till en försvagad suveränitet för den centralstatliga nivån i dess externa relationer. Utrikesdepartementen i olika stater tvingas nu dela den diplomatiska kompetensen med aktörer i bl.a. regionala och gränsöverskridande nätverk (Jönsson 1990). Suveräniteten perforeras.

Regionernas globalisering ligger naturligtvis nära tesen om Regionernas Europa. I Västeuropa har denna diskussion i hög grad kopplats till EU. Den nationalstatliga suveräniteten överläts då uppåt till europainivån och nedåt till regionerna.

3.2 Socioekonomiska förändringar

Ett andra förändringsperspektiv i forskningslitteraturen rör socioekonomiska förändringar. Oftast beskrivs dessa i ett ganska långt tidsperspektiv och ofta finns det en regionalpolitisk klangbotten i analyserna. Det socioekonomiska förändringsperspektivet analyseras utifrån en förändrad näringslivs-, yrkes- och befolkningsstruktur. Detta har i sin tur skapat omvandlingsproblem i olika branscher, arbetslöshet och regionala spänningar.

Utgångspunkten i analyserna är att just regionerna fått spela en viktig roll i de olika staternas regional- och näringslivspolitik. Över hela Västeuropa har det skett en omvandling av regional- och näringslivspolitikerna från en centralstatligt dirigerad politik till en decentraliserad verksamhet där regionerna fått en viktig roll. Regionalpolitisk planering och olika typer av offentligt lokalisering- och näringslivsstöd etablerades under efterkrigsperioden i de flesta europeiska stater. Ett viktigt led i regionalpolitiken blev att avgränsa regioner och skapa geografiska stödområden. Regionalpolitiken bedrevs därför inledningsvis med den centralstatliga nivån som dirigent och syftet var att skapa nationell utjämning av resurser mellan regionerna. Denna politik kom dock att ifrågasättas alltmer under 1970- och 80-talen. I takt med att industrisamhällena förändrades, bl.a. på grund av strukturomvandlingar i klassiska basindustrier, förändrades också den politiska instrumenteringen. Det blev regionerna själva som tog hand om regionalpolitiken och en delvis ny medelsarsenal etablerades. Huvudintresset riktades nu bort från de nationella utjämningsmålen till förmån för inom-regionala mål, t.ex. att stärka en regions kompetens- och teknikinivå samt att utjämna de geografiska skillnaderna inom varje region. Regionernas egna förutsättningar

ställdes i centrum och regionerna fick med detta också en stärkt resurssituation (ett urval av antologier på området är Clout 1987, NordRefo 1990:2, Rodwin-Sazanami 1991, Lundquist-Persson 1993, se också Oscarsson 1988, Johansson 1991).

Det socioekonomiska förändringsperspektivet innehåller en uttalad inom-nationell orientering. I den forskningslitteratur som behandlat framförallt Frankrikes och Italiens regionutvecklingsreformer har det socioekonomiska perspektivet dominerat. Framväxten av nya och stärkta regioner har i hög grad betingats av socioekonomiska förändringar kombinerat med en fortlöpande decentralisering av dessa länders regional- och näringspolitik. Situationen är snarlik i länder som Sverige, Storbritannien och Norge, men med den skillnaden att dessa ännu inte genomfört några mer genomgripande regionreformer (se t.ex. om Italien, Russel 1987, Putnam 1993, Leonardi 1993, Cassese-Torchia 1993, om Frankrike, Clout 1987, Mazey 1993, om Storbritannien, Sharpe 1993:247-290, om Norge, Hansen 1993, om Sverige, Johansson 1991). I detta förklaringsperspektiv blir tesen om Regionernas Europa ej så framträdande. Regionutvecklingen sker alltså på grundval av inom-nationell omgruppering och det är inte självklart att den centralstatliga eller nationella nivån tappar makt.

3.3 Regionerna och det demokratiska underskottet

Det tredje förändringsperspektivet fokuserar intresset runt regionernas demokratiska uppbyggnad. I forskningslitteraturen finns en underström av analyser och resonemang kring hur folkstyrelsefrågorna och den demokratiska styrningen ska se ut. Ett gemensamt tema i diskussionen handlar om uppkomsten av ett demokratiskt underskott. Det går att urskilja i huvudsak två tankeriktningar i denna diskussion. Den första tar fasta på den ökande decentraliseringen av resurser och befogenheter till regionerna. Huvudpoängen är här att decentraliseringen inte följts av en motsvarande utveckling av den demokratiska styrningen i regionerna. I min egen studie av svensk regio-

nalpolitik är ett av resultaten att den nya och decentraliserade regionalpolitiken inte följts av fungerande demokratiska instrument:

Vår studie visar också att det råder en partipolitisk vilshenhet vad gäller den nya och decentraliserade regionalpolitiken. Vem utövar den partipolitiska styrningen över t.ex. forskarbyar eller riskkapitalbolag? Vilken roll ska politikerna spela och vilka grundläggande demokratinormer ska gälla? (Johansson 1991:203)

Denna diskussion förs också i andra västeuropeiska stater. Regionernas nätverksresurser har i olika avseenden stärkts, men ett demokratiskt underskott har då uppstått i detta att regionernas demokratiska förankring eller styrning blivit eftersatt.

Den andra tankeriktningen vad gäller det demokratiska underskottet tar fasta på nationalstaternas sviktande suveränitet. Lars-Göran Stenelo identifierar ett politiskt dilemma som består i att nationalstaterna förlorar demokratiska värden i takt med att politiska beslut förs till överstatliga organisationer. En huvudfråga blir därför: Hur bevarar en nationalstat sin politiska autonomi i sådan grad att det förblir meningsfullt att tala om ett reellt folkstyre? En av de möjligheter Stenelo diskuterar är att fördjupa och utveckla den regionala eller lokala nivåns demokrativärden. Om nu den svenska modellen i dess nationella tappning förlorat

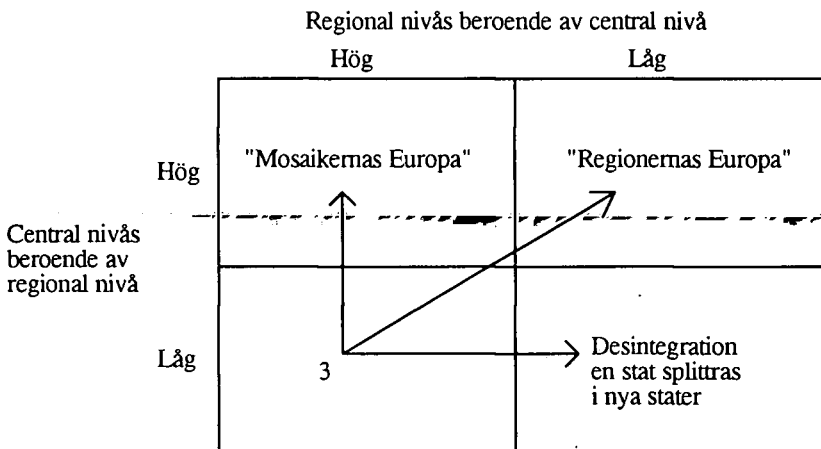
sin ställning vore det kanske möjligt att kompensera detta genom att bygga upp regionala "filialmodeller" (jfr här Stenelo 1990 och 1993).

Diskussionen om det demokratiska underskottet, i sina båda varianter, talar för en förändringsriktning mot nya och utvecklade former för demokratisk styrning i regionerna. I de flesta västeuropeiska stater är denna fråga också placerad mycket högt på den politiska dagordningen.

Genomgången så långt visar på betydande förändringar i den regionala strukturen i flertalet västeuropeiska länder. Trenden heter decentralisering och regionalisering. Om vi nyttjar nätverksteorin kan sägas att regionernas resurser stärks i de flesta avseenden. Detta gäller ekonomiskt och kompetensmässigt. Vad som dock också står klart är att denna trend inte följts av en motsvarande utveckling av regionernas demokratiska kvaliteter. Många bedömare talar därför om att ett demokratiskt underskott uppstått.

4. Regionlandskapens nätverk

Om vi återknyter diskussionen till figur 1, och relationerna mellan central och regional nivå, kan vi konstatera att de västeuropeiska staterna rört sig i riktning bort från fält nr 3. Central



Figur 2. Regionernas eller Mosaikernas Europa.

nivås beroende av regional nivå har med all säkerhet inte minskat under de senaste decennierna. I frågan om vilken riktning beroendeförhållandet strävat mot är dock-säkerheten mindre. Vi kan i princip tänka oss tre rörelseriktningar, vilket framgår av figur 2.

Jag kommer i detta avsnitt att fördjupa diskussionen kring två tankekonstruktioner benämnda "Regionernas Europa" respektive "Mosaikernas Europa" (mosaikerna som metafor utnyttjas relativt ofta, se t.ex. Veggeland 1992, Illeris 1993). Desintegrationsläget, dvs att en stat riskerar att lösas upp i två eller flera nya stater, kommer att lämnas därhän då detta främst varit aktuellt i den östeuropeiska utvecklingen.

Det är värt att understryka att den följande analysen görs som en tolkning av den studerade regionforskningen i två huvudriktningar – Mosaikernas och Regionernas Europa. Dylika tudelningar är behäftade med många problem och det kan därför vara på sin plats att påtala en god devis som säger att "där dikotomierna tar vid, slutar verkligheten". Det innebär att jag gör en renodling och en egen tolkning av ett förhållandevis brett forskningsmaterial.

Regionernas Europa innebär att nationalstaterna förlorar sin roll parallellt med att regionerna och överstatliga organ stärker sin ställning. Tankeriktningen Mosaikernas Europa hävdar istället att det inte är möjligt att urskilja en sådan dominerande trend för regionernas utveckling. Relationerna såväl mellan central och regional nivå som mellan regional och internationell nivå ser olikartade ut i olika politiska system. Det är ett komplicerat mönster där bl.a. historiska traditioner, ekonomisk utveckling och politisk organisering leder till olikartade regionala förutsättningar (Illeris 1993). Jag kommer i det följande att fördjupa diskussionen runt de två tankekonstruktionerna i ett antal teman som kan spåras i den studerade regionforskningen. Det är tre teman där de två tankekonstruktionerna kontrasteras mot varandra:

- Konflikt kontra samordning
- Princip kontra kontext
- Banan kontra mosaik

4.1 Konflikt kontra samordning

I tesen om Regionernas Europa tecknas relationen mellan regional och central nivå i konflikttermer. Det är inte ovanligt att i forskningslitteraturen då och då träffa på uttrycket 'the regional front', dvs att regionerna skaffat sig en allt starkare ställning och att detta delvis skett i konflikt med nationalstatsnivån (Keating 1993, Leonardi-Nanetti 1990). Den regionala fronten har med störst tydlighet hävdats i stater som Italien, Spanien, Belgien, Tyskland och Storbritannien (i det sistnämnda fallet då främst gällande Skottland och Wales). I dessa stater finns något olikartade grundvalar för regionernas ställning visavi centralstatsnivån, men karaktäristiska samlingsbegrepp är här exempelvis separatism, federalism och regionalism (för exempel se Magnusson 1993:4ff). Det är också relativt vanligt att en konfliktrelation tecknas mellan centralstatlig nivå och olika gränsregionala verksamheter. Företrädare för det gränsregionala intresset kritiserar centralstaten för att på olika sätt snarare stjälpas än främja det gränsregionala arbetet (Hjern 1992 talar i en analys av gränsregionala samarbetsformer i Norden om "nationalstatens ökande irrelevans"). I detta ligger också en tradition och en teoribildning runt att försöka hävda en regional själv tillit. Regionen ses här som ett ideal, ibland en som en utopi, vad gäller att forma och främja närproduktion, bibehålla ekologisk balans och kulturell gemenskap. Ofta tecknas den centralstatliga nivån som ett hot mot detta ideal (Elander 1978:36ff, Gidlund-Sörlin 1993:173-192).

I detta konfliktperspektiv uppfattas nätverksresurserna som begränsade och relationerna mellan central och regional nivå kan tecknas som ett vertikalt nollsummespel. I tankekonstruktionen får relationen mellan central och regional nivå ett inslag av kamp. Den centralstatliga strategin blir att försöka kontrollera resursfördelningen på ett sådant sätt att ett beroendeförhållande gentemot regionerna upprätthålls. Regionernas motstrategi blir att försöka bygga upp en egen resursbas vid sidan av detta vertikala nollsummespel. Detta kan då ske horisontellt, dels genom utbyte med andra

aktörer i de regionala nätverken, dels genom att regionerna söker sig utomlands i skilda gränsregionala samarbetsprojekt. Regionernas möjligheter i dessa avseenden anses ha ökat i takt med att det skett en decentralisering inom-nationellt samt att internationaliseringen öppnat vägen för gränsöverskridanden av olika slag. Centralstatsnivån har däremot i enlighet med tankekonstruktionen fått försämrade odds i resursspelet.

I den andra tankekonstruktionen, Mosaikernas Europa, är det istället samordningen eller ömsesidigheten mellan central och regional nivå som framträder tydligast. Utgångspunkten är att såväl centralstatlig som regional nivå är utsatt för en omfattande yttre press, framför allt beroende på osäkerheten i den internationaliserade ekonomin. Det blir då en strategisk uppgift, både för central och regional nivå, att hitta en samordnad politik för att kontrollera förändringsprocesserna (Toonen 1992, Sharpe 1993:1-39, Stenelo 1990 diskuterar detta i termer av nationell kraftsamling). Det skulle då, för att åter nyttja spelteoretiska termer, råda ett plussummespel, dvs både central och regional nivå gagnas av samverkan. Det påpekas i litteraturen att nationalstaten även framledes kommer att vara huvudaktör på den överstatliga nivån (Sharpe 1993:35, Østerud 1992, Olsen 1992). Inom EU-systemet står sig nationalstatsnivån stark och en vanlig uppfattning är här att nationalstaten spelar en viktig roll som förhandlingssamordnare mellan regional och överstatlig nivå. Regionerna, å sin sida, utgör viktiga länkar för att hålla samman och främja regionala och lokala nätverk. Detta ses i sin tur av den centrala nivån som en viktig komponent i den samordnade politiken (Anderson 1990).

4.2 Princip kontra kontext

Det ligger i de två tankekonstruktionernas karaktär en grundläggande skillnad i deras respektive problemuppfattning. Regionernas Europa innefattar en mer principiellt orienterad problemsyn. Här finns ett inslag av idéhistoriska och ideologiskt färgade analyser. Regionernas utveckling och framtid ses i ett hi-

storiskt sammanhang och i en specifik idékontext, oftast kretsande kring regionalismbegreppet (med regionalism avses oftast olika former av ideologisering av regionbegreppet, jfr Gidlund-Sörlin 1993:169, Elander 1978:33-49, Keating 1985). Här finns också ett inslag av demokratiteoretiskt eller konstitutionellt tänkande. Beskrivningar och diskussioner av begrepp som federalism och autonomi är vanligt förekommande (Michelmans-Soldatos 1990, Page 1991, Gidlund 1993). Det går också att i tankekonstruktionen finna ett relativt stort intresse för frågor rörande regional identitet. Frågan om en regional identitet handlar om betydelsen av en gemensam kultur och en upplevd, eller imaginär, gemenskap inom en region (Johansson m.fl. 1992, Gidlund-Sörlin 1993:169ff). I de nordiska länderna anses en sådan identitet saknas, vilket inneburit svårigheter att etablera en stark regional nivå.

Jag tror att denna principiella problemsyn också givit regionforskningen en normativ tendens. Forskningen innehåller en grundläggande oklarhet vad gäller dess normativa respektive empiriska innehåll. Normativa slutsatser blandas på ett osystematiskt sätt med empiriska utsagor. Texterna innefattar en sorts normativ entusiasm över det nya och europeiska regionprojektet (Sörlin 1992:3). I detta ligger ett problem för regionforskningen och jag kommer att fördjupa diskussionen i denna del i det följande slutavsnittet.

I tankekonstruktionen Mosaikernas Europa framträder istället en mer pragmatisk eller kontextuell problemsyn. Ofta betonas att regionernas ställning påverkas av olika faktorer i olika länder. Det går inte att se några generella utvecklingsdrag. Det är situationen, den politiska saksfrågan och det politiska systemet som utgör de avgörande faktorerna. Framväxten av exempelvis EU får högst olikartade regionala effekter i olika länder. I Mosaikernas Europa är det pragmatiskt färgade begrepp som t.ex. effektivitet, decentralisering, förhandlingar och sektorssamordning som står i analysens centrum. Det normativa elementet blir därmed också svagt och frågan om vilken

roll regionerna bör ha i framtiden lyser i stort med sin frånvaro.

4.3 Banan kontra mosaik

Det finns något olikartade synsätt vad gäller regionernas ekonomiska eller näringsgeografiska funktioner. I tankekonstruktionen Regionernas Europa ses regionerna som strategiska enheter för ekonomisk tillväxt, kompetensutveckling och som en viktig mötesplats för idéer och människor. Regionernas roll ligger i deras starka ställning utåt, dvs att tillsammans med andra grannregioner bygga nätverk som förmår fungera som ekonomisk och teknologisk motor gentemot andra motsvarande regionområden. Det är ett sådant synsätt som i mycket präglat exempelvis storstadsutredningarna i Sverige. Kanske kan sägas att det allra tydligast kommit till uttryck i den utvecklingstanke som presenterats för Malmö och Sydsverige. Här ses skåne-regionen som en del av en tillväxtkorridor med kontaktpunkter söderut till Köpenhamn och Hamburg. Förebilden finns i liknande korridorer eller europabananer på kontinenten. Det finns i sammanhanget en tydlig koppling till teorier om s.k. tillväxtpoler, dvs att dessa regioner utgör zoner med stark ekonomisk tillväxt som då också kan spridas inåt eller till områden som befinner sig i ett mer perifert läge (litteraturen är omfattande, se t.ex. Andersson 1985, Andersson 1989, Veggeland 1992, Jerneck 1993: 252f, Beckman-Lenntorp 1990, Linzie-Boman 1991, Lundquist-Persson 1993).

I tankeriktningen Mosaikernas Europa avvisas denna koncentrationsmodell. Istället hävdas en mer mångfacetterad näringsstruktur där regionerna inom sig representerar mycket olikartade befolknings-, kompetens- och produktionsmönster. Noralv Veggeland karakteriserar mosaikmodellen med att den bygger på en kombination av en växande tjänstesektor, på flexibla och flyttbara produktionsenheter samt på horisontell integration av näringslivet i en region (Veggeland 1992:53).

Sammantaget innebär mosaiken en betydligt mer komplicerad och svårtolkad regional verklighet jämfört med koncentrationsmodel-

len. Den regionala strategin blir också annorlunda i att den riktar sig inåt som en förmedlande länk och samordnare av skilda aktiviteter i regionen. En strategisk uppgift för regionerna blir därför att fungera som kontaktsamordnare, förhandlare och resursfördelare både i relationen med central nivå, men också horisontellt visavi privata företag, kommuner och organisationer. I forskningslitteraturen finns en underström av analyser där just denna samordningsroll betonas. Den nederländske förvaltningsforskaren Theo Toonen tillhör en av dem och han hävdar att regionerna står inför ett antal viktiga utmaningar. Toonen menar dock att det inte i första hand går att hitta generella modeller, typ Regionernas Europa. Istället bör varje land och varje region utveckla sina egna, specifika, arbetsmodeller. Detta därför att den regionala strukturen är komplicerad. Det finns olika intressen, olika historiska traditioner och olika socioekonomiska förutsättningar i olika länder. Regionernas roll blir därmed att fungera som en samordnare eller förhandlare med uppdrag att arbeta flexibelt och med öppenhet i den sammansatta situation som råder (Toonen 1992, jfr även Anderson 1990, Beckman-Carling 1989). Toonen hävdar att framtidens regioner måste kunna arbeta med mycket motsägelsefulla uppdrag. Regionerna bör kunna hantera både öppenhet och konfidentialitet, både samförstånd och konflikt, både marknadsmodeller och myndighetsutövning samt både lekmannainflytande och professionalism. Regionernas legitimitet blir därmed en strategisk fråga och Toonen menar att det är viktigt för regionerna att utveckla en demokratisk öppenhet i rollen som samordnare, förhandlare och övervakare (Toonen 1993:146).

Liknande slutsatser, grundade i den italienska kontexten, görs av regionforskarna Robert Leonardo och Shari Garmise i en rapport till EU-kommissionen. Leonardo-Garmise ser en strategisk nätverksroll för de nya Västeuropeiska regionerna. Det handlar om regionernas förmåga att bygga nätverk, att utvinna mer resurser och att skapa förhandlingsmiljöer som är anpassade efter varje regions specifika för-

utsättningar (Leonardo-Garmise 1993, jfr även Putnam 1993).

Sammanfattningsvis kan tankekonstruktionen Mosaikernas Europa sägas spela sin roll inåt som samordnare av alltmer komplicerade nätverk eller mosaiker. I den andra tankekonstruktionen hävdas en regional roll utåt, som en del i en regionbanan i ett integrerat Europa. I detta ligger också en skillnad i att Regionernas Europa till stor del kommit att handla om utvecklingen inom EU och den internationalsierade marknaden. I Mosaikernas Europa framstår mer inom-nationella faktorer som viktigare. Den regionala utmaningen består här i att hitta länder- eller regionspecifika strategier i en föränderlig omvärld.

5. Slutsatser

I en ofta citerad passage ur James Bryce's "presidential adress" till den amerikanska statsvetarassociationen 1908 påtalas

the need to study working institutions rather than abstract concepts (Jordan 1990:473)

Jag tror att omdömet har relevans för den aktuella regionforskningen. Den dominerande delen av forskningen har arbetat med begreppsanalys, den har ofta arbetat med idéhistoriska frågor, den har i allmänna termer diskuterat horisontella nätverk, den har ägnat sig åt principiella analyser av gränsregionala fenomen och den har ägnat ett stort allmänintresse åt EU-integrationen. Jag vill också våga påstå att forskningen innehåller ett, ofta outtalat, normativt inslag. Tesen om Regionernas Europa bär på ett visionärt tänkande om en önskvärd regional utveckling som delvis kommit att anammas av regionforskarna. Den viktiga gaste slutsatsen av översikten är att det i hög grad saknas mer konkreta undersökningar på temat "regioner i arbete". Jag ska avslutningsvis diskutera regionforskningens innehåll i tre kategorier; empiriska, normativa och preskriptiva problemformuleringar. Empiriskt orienterad forskning ägnar sitt intresse åt att beskriva respektive förklara olika samhällsfenomen. Den normativa forskningen ägnar sig

åt tänkta samhällstillstånd eller hur samhället bör vara beskaffat. Den preskriptiva samhällsforskningen är receptutskrivande, dvs den anger hur ett givet reformarbete ska bedrivas. Den preskriptiva forskningen innehåller därmed en sammanvägning av empiriska och normativa ansatser (Lundquist 1993:58ff).

Den empiriska regionforskningen kan delas upp i tre huvudtyper. Den första kategorin är olika former av begreppsöversikter. Det empiriska innehållet består här i tidigare forskning och tidigare försök att definiera regionbegreppet. Jag har i kapitel 2 kommenterat dessa översikter och kan konstatera att de lämnat både värdefulla och nödvändiga bidrag till teoriutvecklingen på området. Det är dock svårt att se några enhetliga slutsatser. Regionbegreppet kommer sannolikt att förbli ett i grunden omtvistat begrepp.

I den andra huvudtypen görs enkla beskrivningar av regionnivån i olika länder. En vanlig form är här antologin, dvs att forskare från skilda länder beskriver sitt respektive lands regionsystem i en samlad volym. (I denna översikt utgörs denna antologityp av Sharpe 1993, Leonardi 1993, Bennet 1989, Michelmann-Soldatos 1990, Clout 1987, Keating-Jones 1985.) Dylika antologier brukar fördes med ett syntetiserande inlednings- eller avslutningskapitel, men i övrigt saknas systematiska jämförelser länderna emellan. Detta ger en empirisk forskning väsentligen utan inslag av förklaringsperspektiv. Antologiforskningen är visserligen värdefull som faktaunderlag, men det är svårt att dra generella slutsatser av dess resultat.

Den tredje huvudtypen av empirisk regionforskning är djupstudier av enstaka regioner. Beroende på hur regionbegreppet definieras återfinns här studier av storstadsregioner, gränsregioner och mer ordinära administrativa regioner. (I denna studie kan Östhol 1993, Jerneck 1993, Leonardi-Nanetti 1990, Hjern 1990 samt Keating-Rhodes 1982 räknas till denna kategori.) Forskningsintresset måste betecknas som svagt och förefaller främst ha kommit att riktas mot nyare fenomen som just storstadsregioner och gränsregioner. Förklaringsambitionerna i denna forskning är betyd-

ligt större än i antologiforskningen. Det bör dock påpekas att det är oftast är frågan om djupstudier av endast en region och sammanvägningar av flera regioner är sällsynta.

Den empiriskt grundade forskningen ger sammantaget en något fragmentarisk bild. Begreppsöversikterna stannar vid själva definitionsfrågan och finns sällsynt representerad som operationaliseringar i andra typer av regionforskning. Analyserna av regionernas utveckling, både vad gäller antologiformen och djupstudien, görs alltför osystematiskt och utan att relateras till varandra. Det är svårt att få fram generella utvecklingsdrag och förklaringsambitionerna är förhållandevis små. Det saknas med andra ord sammanhållna och systematiskt gjorda komparationer. Här ligger naturligtvis ett stort forskningsfält inför framtiden. Behovet av komparativ forskning är stort vad avser konkreta ting som nätverksrelationer, aktörsintressen, förhandlingsmiljöer etc.

Det är väldigt svårt att hitta någon renodlat *normativ forskning* om regioner och regionutveckling. Däremot finns det forskning som har normativa drag eller som blandar empiriska och normativa formuleringar. Hit räknar jag den stora mängden av idéhistoriska analyser kring regioner och regionalism. Det finns här en orientering mot ideologiska, demokratiteoretiska och kulturella frågor som givit denna forskning en normativ grundton. Idéhistorikern Sverker Sörlin har träffande illustrerat problemet på följande sätt:

”Många bedömare – forskare, debattörer och politiska aktörer – har från olika infallsvinklar tyckt sig se att regionernas betydelse är i växande. I dessa bedömningar finns, synes det mig, en blandning av analys, önsketänkande och egenintressen, delvis beroende på vem som gör bedömningen.” (Sörlin 1992:3)

En annan typ av regionforskning med ett normativt drag utgörs av den litteratur som betraktar regionfrågan som en viktig del i integrationsarbetet inom EU. Ett illustrerande exempel utgörs av den EU-finansierade forskningen under ledning av regionforskarna Ro-

bert Leonardi och Rafaella Nanetti. I ett antal rapporter undersöks den europeiska enhetsaktens effekter på regionerna. Situationen analyseras i termer av ”pre-1992” och ”post-1992” som om regionerna med 1992 gick in i ett kvalitativt annorlunda skede (Leonardi-Nanetti 1990). Här ligger också implicit ett normativt ställningstagande runt regionernas roll i det integrerade Europa. Forskningen tar ställning för tesen om Regionernas Europa på ett normativt sätt. Det presenteras egentligen inga andra alternativ för regionutveckling än anpassning till EU.

Det råder ändock ett stort behov av att utveckla den normativa regionforskningen. Huvuduppgiften blir att mer uttalat och systematiskt än hitills utveckla normativa forskningsinsatser. Ett tänkbart forskningsområde, som antytts ovan, skulle kunna handla om folkstyrelsefrågorna och hur regionernas demokratiska uppbyggnad bör se ut.

Någon *preskriptiv regionforskning* finns i egentlig mening knappast. Möjligen kan delar av den s.k. bananforskningen föras hit. Teorier om tillväxtpoler och storstädernas roll som motorer i näringslivsutvecklingen etc innefattar i en del fall receptutskrivning och policyrekommendationer (Andersson 1989, jfr även Beckman-Lenntorp som gjort en kritisk genomlysning av preskriptiva analyser av Sydsveteriges regionala framtid). Det kan dock diskuteras i vad mån denna forskning medvetet byggt sina antaganden på både empiriska och normativa grunder. Den danske geografen Sven Illeris har kritiserat bananforskningens antaganden på just denna punkt. Han hävdar att det finns ett svagt empiriskt stöd för en generell strategi i linje med bananmodellen (Illeris 1993).

Det vore av stort intresse om regionforskningen utvecklade en preskriptiv ådra, där både empiriska och normativa slutsatser kunde få syntetiseras. Hur reformarbetet med framtidens regioner ska bedrivas borde vara en viktig fråga även för forskarna. Ett specifikt forskningsfält eller tema skulle kunna handla om ”försöksverksamhetens problem”. I svensk regiondebatt är flertalet aktörer uppenbarligen intresserade av att reformera regio-

nera via försöksverksamhet (se här t.ex. regionberedningens direktiv Dir 1992:86:7). Det har i en rad länder utvecklat en ökande mängd försöksordningar vid genomförande av politiska reformer, t.ex. frikommunförsök eller försök med personvalssystem (Hagen-Rose 1989). En forskningsuppgift borde här kunna vara att mer systematiskt studera försöksverksamhet som politisk strategi.

6. Slutkommentar

Min preliminära genomgång av regionforskningen visar en uppenbar brist på analyser på temat "regioner i arbete". Kunskapsläget om hur regioner fungerar och utvecklas på mikroplanet är bristfälliga. Det talas i allmänna ordalag om utvecklingen av gränsregionala projekt, att regionerna påverkas av EU-integrationen och att regionerna arbetar med fundamentalt olikartade nätverksrelationer idag jämfört med tidigare. Det talas därför också om behovet av förändring av regionernas storlek och av dess organisation. Men faktum kvarstår, vi har ett svagt kunskapsunderlag för dessa påståenden. De fåtaliga detaljstudier av regioner i arbete som gjorts visar ofta på en mer-mångfacetterad bild än vad huvudströmmen av regionforskning målar upp. Med detta är dock inte sagt att den dominerande strömmen av regionforskning skulle vara undermålig. Det jag efterlyser är fler och kompletterande studier av konkreta regionutvecklingsprocesser.

Jörgen Johansson

Litteratur

- Anderson, J, 1990, Skeptical reflections of a Europe of the regions: Britain, West Germany, and the European Regional Development Fund, *Jnl of Public Policy*, 10, 417-447.
- Andersson, Å E, 1985, *Kreativitet, Storstadens framtid*, Prisma, Stockholm.
- Andersson, Å E, 1989, *Sydsvensk framtid*, Moraberg Förlag, Stockholm.
- Beckman, B – Carling, A, 1989, *Förhandlingsekonomi i regionalpolitiken*, Ds 1989:28, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Beckman, B-Lenntorp, B, 1990, *Bilden av Malmöhus län – storstadsregion på väg*, Rapport 2/90, Regionalekonomiska enheten, Länsstyrelsen i Malmöhus län.
- Bennet, R, 1989, *Territory and Administration in Europe*, Pinter publishers, London and New York.
- Cassese, S – Torchia, L, 1993, *The Meso Level in Italy*, i Sharpe, L J (ed) *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage Publ, London.
- Clout, H D (ed), 1987, *Regional Development in Western Europe*, 3rd edition, D Fulton Publishers, London.
- Dir 1992:86, *Kommittédirektiv, En regionberedning*, Civildepartementet 1992.
- Duchacek, I D, 1990, Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations, i Michelmann, HJ – Soldatos, P (eds) *Federalism and International Relations*, Clarendon Press, Oxford.
- Elander, I, 1978, *Det nödvändiga och det önskvärda*, Arkiv, Kristianstad.
- Gidlund, J, 1993, *Den nya politiska konserten*, Liber-Hermods, Malmö.
- Gidlund, J – Sörlin, S, 1993, *Det europeiska kalejdoskopet*, SNS-förlag, Stockholm.
- Goldsmith, M, 1993, The Europeanisation of Local Government, *Urban Studies*, Nos 4/5 1993, 683-699.
- Hagen, T – Rose, L, 1989, Learning by Doing?, Experimental Programmes as a Tool for Public Policy Formation in Norway, *Scandinavian Housing & Planning Research* 6:, 17-30.
- Hansen, T, 1993, Intermediate-Level Reforms and the Development of the Norwegian Welfare State, i Sharpe, J (ed) *The Rise of the Meso Government in Europe*, Sage Publ. London..
- Hansson, G – Stenelo, L-G (red), 1990, *Makt och internationalisering*, Carlssons Bokförlag, Stockholm.
- Henning, R – Liljenäs, I, 1992, Regioner som begrepp, i SOU 1992:64, *Usikt mot framtidens regioner*.
- Hjern, B, 1990, "1992" och Nordens regionalpolitiska gränsregioner, Arbetsrapport från Cerum, CWP 1990:2, Umeå.
- Hogwood, B C, 1982, Introduction, i Hogwood, B C – Keating, M (eds), *Regional Government in England*, Clarendon, Oxford.
- Hogwood, B C – Keating, M, 1982, (eds) *Regional Government in England*, Clarendon, Oxford.

- Illeris, S, 1992, Urban and Regional Development in Western Europe in the 1990s, *Scandinavian Housing and Planning Research*, vol 9, nr 4.
- Illeris, S, 1993, An Inductive Theory of Regional Development, *Papers in Regional Science*, vol 72, nr 2.
- Jerneck, M, 1990, Internationalisering och svensk partidiplomati, i Hansson, G – Stenelo, L-G (red), *Makt och internationalisering*, Carlssons Bokförlag, Stockholm.
- Jerneck, M, 1993, Malmö – porten till kontinenten? – i Stenelo, L-G – Norrving, B (red), *Lokal makt*, Lund University Press, Lund.
- Johansson, J, 1991, *Offentligt och privat i regionalpolitiken*, Lund Political Studies 69.
- Johansson, R m.fl., 1992, Territorialstaten i kris? Integration och uppsplittring i Europa, i Tägil, S (red), 1992, *Europa. Historiens återkomst*, Gidlunds, Heddemora.
- Jordan, G, 1990, Policy Community Realism versus 'New' Institutionalism Ambiguity, *Political Studies*, vol 28, nr 3.
- Jönsson, C, 1990, Den transnationella maktens metaforer: Biljard, schack, teater eller spindelnät, i Hansson, G – Stenelo, L-G (red), *Makt och internationalisering*, Carlssons Bokförlag, Stockholm.
- Keating, M, 1985, Introduction, i Keating, M – Jones, B (eds) 1985, *Regions in the European Community*, Clarendon Press, Oxford.
- Keating, M, 1993, The Continental Meso: Regions in the European Community, i Sharpe, L J (ed) *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage Publ., London.
- Keating, M – Jones, B (eds), 1985, *Regions in the European Community*, Clarendon Press, Oxford.
- Keating, M – Rhodes, 1982, The Status of Regional Government: An Analysis of the West Midlands, i Hogwood, B C – Keating, M (eds) *Regional Government in England*, Clarendon Press, Oxford.
- Leonardi, R (ed), 1993, *The Regions and the European Community, The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, Frank Cass, London.
- Leonardi, R – Nanetti, R Y (eds), 1990, *The Regions and European Integration*, Pinter, London.
- Linzie, J – Boman, D, 1991, *Mälardalen i ett gränslöst Europa*, Regionplane- och trafikkontoret, Sthlms läns landsting.
- Lundquist, L, 1993, *Det vetenskapliga studiet av politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Lundquist, L – Persson, L O (eds), 1993, *Visions and Strategies in European Integration, A North European Perspective*, Springer-Verlag, Berlin.
- Magnusson, H, 1993, *Regionerna i forskningen – En översikt*, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Mazey, S, 1993, Development of the French Meso Level, i Sharpe, L J (ed) *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage Publ. London.
- Michelmann, H J – Soldatos, P (eds), 1990, *Federalism and International Relations – the Role of Sub-national Units*, Clarendon, Oxford.
- NordRefo 1990:2, *Internationalisering och regional utveckling*, Nordisk Institut för regionalpolitisk forskning, Köpenhamn.
- Olsen, J P, 1992, *Analyzing Institutional Dynamics*, LOS-Senter Sårtryck 92/13, Bergen.
- Oscarsson, G, 1988, *Regionalpolitiken som politikområde – sammanfattande analys och förslag till fortsatt forskning*, i NordRefos skrift Om regionalpolitiken som politikområde.
- Page, E, 1991, *Localism and Centralism in Europe, The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Oxford Univ. Press, Oxford.
- Putnam, R D, 1993, *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Ricknell, L, 1976, *Politiska regioner, Studier i regionindelningsproblematik*, Statsvetenskapliga inst. Umeå Universitet.
- Rodwin, L – Sazanami, H (eds), 1991, *Industrial Change and Regional Economic Transformation, The Experience of Western Europe*, Harper Collins Academic, London.
- Russel, K, 1987, Italy, i Clout, D H (ed), *Regional Development in Western Europe*, D Fulton Publishers, London.
- Scharpf, F, 1978, Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives, i Hanf, K – Scharpf, F (eds) *Interorganizational Policy-Making*, Sage, London.
- Sharpe, L J, (ed) 1993, *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage Publications, London.
- Stenelo, L-G, 1990, Den internationaliserade demokratin, i Hansson, G – Stenelo, L-G (red), *Makt och internationalisering*, Carlssons, Stockholm.
- Stenelo, L-G, 1993, Lokal makt i förändring, i Stenelo, L-G – Norrving, B (red), *Lokal makt*, Lund University Press, Lund.
- Sörlin, S, 1992, *Europa och regionerna*, CERUM, Umeå universitet, arbetsrapport 1992:5.
- Toonen, T, 1992, Europe of the Administrations: the Challenges of 92 and Beyond, *Public Administration Review*, 52, 108-115.

Toonen, T, 1993, Dutch Provinces and the Struggle for the Meso, i Sharpe, L J (ed) *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage Publ. London.

Veggeland, N, 1992, Regionenes Europa – utvikling over grense, i *Regionalpolitikken utfordres*. NordRE-FO 1992:2, Köpenhamn.

Østerud, Ø, 1992, Er nationalstaten foreldet? *Nytt Norsk Tidsskrift* nr 4 351-364.

Östhol, A, 1993, Gränsregionala samarbetsformer i Europa, *Arbetsgruppen om samarbete över riksgränser*, Ds 1993:86, Civildepartementet.

Den svenska förvaltningsmodellen i europaintegrationen

Danmark har varit medlem av EG i mer än 20 år. Det förefaller inte överraskande om detta faktum påverkat den danska förvaltningsstrukturen. Man skulle t ex kunna föreställa sig en formalisering av sakbehandlingen, en centralisering av beslutskompetensen och ett nytt starkt ministerium som dirigerade och formade den danska europapolitiken, menar Sören Z. v. Dosenrode, i en artikel i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 4/1993. Men Dosenrodes analys visar på mycket marginella förändringar i förvaltningsstrukturen. Det är vad han kallar "Den optimala minimallösningen" som danskarna skapat för att sköta EG-samordningen.

Den danska beslutsprocessen är ett koordinations- och beslutssystem med tre nivåer. Den översta politiska nivån utgörs av regeringens Fellesmarkedsudvalg, där de generella politiska linjerna för EG-politiken läggs fast. Likaså behandlas frågor som inte gått att lösa på lägre nivå. På mellannivå finns EF-udvalget, som var tänkt som toppåmbetsmännens arbetsgrupp för att lösa problem som inte kunnat lösas på den lägsta nivån, specialutvalgsnivån. I praktiken har specialudvalgene utvecklats till att bli den reella beslutsnivån. En orsak sägs vara att frågorna ofta är av så teknisk natur att de kräver konkret fackkunskap för att kunna lösas. Även intresseorganisationerna deltar vid vissa tillfällen inför avgöranden i specialudvalgene.

För Sveriges del har de senaste årens förhandlingar inför EES-avtalet inneburit en om-

fattande anpassning av svenska regler och normer till EU. Hur har då detta påverkat den svenska förvaltningsstrukturen? Den svenska förvaltningsmodellen brukar framhållas som unik i internationella jämförelser. Man skulle därför kunna anta att den kommer att förändras i högre grad än den danska förvaltningen som har en mer traditionell västeuropeisk struktur.

Den svenska förvaltningsmodellen har två särdrag. Det ena är uppdelningen mellan departement och självständiga ämbetsverk. Förvaltningsmodellen bygger på att det går att dra en gräns mellan politiska beslut och förvaltningsbeslut. Denna dikotomi är dock starkt ifrågasatt inom forskningen (Söderlind och Petersson 1988). Den demokratiska legitimiteten i detta system bygger på att den politiska nivån styr den administrativa nivån och att ämbetsverken lyder under lagen. I enlighet med detta synsätt utvecklades under 1980-talet former för att resultatstyra myndigheterna. Modellen bygger på antagandet att politikerna kan formulera klara verksamhetsmål som förvaltningen genomför. Hur fungerar denna styrning av myndigheterna i integrationsarbetet?

Det andra särdraget i den svenska förvaltningen är den korporativa modellen. Regeringen söker legitimitet för politikens genomförande i en balansgång mellan den parlamentariska demokratin och korporativa förhandlingar. Intresseorganisationerna har varit representerade i ämbetsverkens styrelser och därigenom kunnat påverka politikens genomförande. Bo Rothstein visar i en studie att de korporativa samarbetsformerna tillämpades i Sverige även före den politiska demokratin genombrott i början av 1900-talet. Den korporativa modellen formades under en borgerlig