

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

regering och har alltså längre historiska rötter än den svenska modellen och kan inte sägas vara en specifik socialdemokratisk företeelse, menar Rothstein (1993:434ff). Vad händer med det korporativa inslaget i den svenska statsförvaltningen när Sverige närmar sig EU?

Departement och myndigheter i det europeiska integrationsarbetet

Under 1993 har två utredningar om statsförvaltningens arbete med EG-integrationen presenterats. Båda utredningarna är utförda inom regeringskansliet. Utredningen Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80) har bedrivits inom statsrådsberedningen. Utredningens uppdrag var att analysera hur regeringen/departementen och förvaltningsmyndigheterna skall kunna samverka i EG-integrationen. Den andra utredningen är utförd inom finansdepartementet; "Statsförvaltningens internationalisering. En vitbok om konsekvenser för den statliga sektorn i Sverige" (Ds 1993:44). Benämningen vitbok innebär att det inte är en traditionell utredning. Enligt utredningens förord är det ett analys- och åtgärdsprogram för att underlätta ett samlat svenskt agerande i den fortsatta internationaliseringen.

Båda utredningarna poängterar vikten av en enig svensk linje i förhandlingsarbetet. Det är viktigt att Sverige som en liten nation talar med en röst i förhandlingarna med EG. Det innebär en samordning av olika intressen från politik, förvaltning, intresseorganisationer och näringsliv. För att driva en svensk linje krävs en samordning i regeringskansliet så att fackdepartement och myndigheter handlar på regeringens uppdrag.

Utredningarna utgår från och argumenterar för att den svenska förvaltningsmodellen skall bevaras. Det övergripande policyarbetet inom EG-samarbetet bör ligga på departementen. Rent generellt förutser man dock en tyngdpunktsförskjutning från Utrikesdepartementets handelsavdelning mot sakansvarigt departement och fackmyndighet. Den sakkompetens som behövs för integrationsarbetet finns i stor utsträckning på myndigheterna. Rege-

ringen bedöms ha möjligheter att styra förvaltningsmyndigheterna i EG-arbetet. Genom normgivning, resultatstyrning och riktlinjer kan regeringen ange kraven på förvaltningsmyndigheterna. Denna styrning bör huvudsakligen kunna ske inom ramen för budgetprocessen med krav på en kontinuerlig dialog och resultatredovisning, menar statsrådsberedningens utredare (SOU 1993:80).

Finansdepartementets utredare ger dock uttryck för vissa farhågor. Delegering av ansvar för resultat och budget får inte leda till att myndigheterna själva utformar Sveriges internationella politik genom en självständig medverkan i olika internationella organ (Ds 1993:44). Det finns emellertid tecken som tyder på att internationaliseringen medför att myndigheterna blir alltmer av självständiga aktörer. En annan bidragande faktor är kunskaps samhällens specialiseringstendens (Olsson 1994).

En central fråga är hur politiken skapas i det nät av förhandlingar som äger rum både nationellt och internationellt med politiker, tjänstemän och intresseorganisationernas representanter. Hur påverkas och förändras de politiska ståndpunkterna i förhandlingsarbetet? Sker detta i myndighetens möten med de internationella organen eller formas ståndpunkterna i regeringen? Var och hur växer den svenska linjen fram i denna interaktiva process? Den stora tilltro till resultatstyrningens möjligheter som statsrådsberedningens utredare ger uttryck för bjuder antagligen på flera problem. Tre av dem skall antydast här:

Det första problemet är det som Lars-Göran Stenelo kallat "latent osnabbhet och inflexibilitet i handlandet" (Stenelo 1990). En resultatstyrning av myndigheterna i förhandlingsarbetet innebär att resultaten av förhandlingarna måste ges en viss tydlig precisering på förhand. Skall resultatstyrning ske inom budgetprocessens ramar så kan tidsspansen mellan formulerandet av önskvärda resultat och det faktiska förhandlingsarbetet bli ganska långt.

Myndigheternas flexibilitet i förhandlingsarbetet minskar om resultatmålen blir alltför precisa. Samtidigt är en hög preciseringsgrad av resultaten nödvändiga om de skall ha en styrande funktion och vara möjliga att följa

upp och utvärdera i efterhand. Vaga verksamhetsmål kan i och för sig vara funktionella genom att de tillgodoser många och ibland även motstridiga intressen. Men det aktualiserar frågan om styrningens effektivitet. Efter vilka kriterier skall utvärderingarna göras när verksamhetens genomförande präglas av svävande regler och resultatet är mindre förutsägbart? Alltför preciserade mål kan också medföra att myndigheten måste gå tillbaka till sin uppdragsgivare för att omförhandla resultatmålen i en riktning som är mer reell till det rådande förutsättningarna i förhandlingarna. Detta leder med Stenelos terminologi till latent osnabbhet.

Det andra problemet rör möjligheten till en öppen demokratisk dialog och de ofta debatterade sk demokratiska underskottet inom EU. Den nuvarande budgetdialogen förs i offentlighetens ljus. Med tanke på EUs krav om sekretess i förhandlingsarbetet och förhandlingsstrategiska övervägande kan detta knappast bli fallet för myndigheternas arbete med integrationsarbetet. En öppen diskussion om myndigheternas effektivitet i förhandlingsarbetet försvåras därmed.

Ett tredje problem har påpekats av Bengt Jacobsson (1993) som menar att resultatstyrningen av myndigheterna på sikt kan ge försämrad effektivitet (Jacobsson 1993). Moderniseringsprogrammen drivs utifrån en instrumentell syn på förvaltningens arbete (Olsen 1990b). Ledningens mål styr vad som händer i organisationen med hjälp av tekniker för ekonomistyrning, personalutbildning och resultatmätning. Effektiviteten mäts i hur väl man omvandlat resurser till resultat. Det är en mekanisk organisationsidé som passar för organisationer verksamma i en stabil omgivning (se-Abrahamsson 1989:84-86). Men eftersom internationellt förhandlingsarbete äger rum i en dynamisk miljö kommer den instrumentella resultatstyrningen att stöta på problem. Om modellen följs till punkt och pricka av departement och myndigheter kommer effektiviteten i förhandlingsarbetet med största sannolikhet att minska.

Om begreppet mål- eller resultatstyrning skall ha någon bestämd innebörd bör de reser-

veras för en styrning där den politiska ledningen formulerar vilka resultat som skall uppnås och att genomföraren har frihet att själv välja medlen för att nå det föreskrivna resultatet. Det innebär att besluts- och genomförandeprocessen hålls åtskilda och genomföraren får ett klart tidsintervall för sina åtgärder. Den fleråriga budgetprocessen som introducerades inom statsförvaltningen i slutet av 1980-talet bygger just på denna modell för resultatstyrning. När resultatkraven väl preciserats i de myndighetsspecifika dokumentet eller i regleringsbrevet så lämnas myndigheten "på egen hand" för att genomföra verksamheten. I ett interaktivt förhandlingsspel där tjänstemännen många gånger sitter med ett kunskapsövertag är det troligen svårt att upprätthålla distinktionen mellan styrare och styrd. Utvärderingen av den nuvarande budgetprocessen visar också på stora problem för departementen att formulera adekvata resultatmål för myndigheterna. Departementen saknar som regel kunskaper, kompetens och resurser för att reellt kunna styra myndigheterna. Departementens faktiska styrning av myndigheterna överensstämmer inte med den teoretiska modellen för resultatstyrning (Fahlström 1991, RRV 1993-03-25). Ett annat problem som bör uppmärksammas är att gränsen mellan resultatstyrning och detaljstyrning är flytande. Om resultatstyrningen blir alltför detaljerad binds myndighetens handlande och den flexibilitet som man önskat uppnå går förlorad. När resultatstyrning börjar användas synonymt med andra former för styrning förlorar begreppet sin egentliga innebörd.

Resultatstyrningen av myndigheterna erbjuder således ingen samsalabimlösning på problemet med tjänstemännens inflytande i förhandlingarna genom sin sakkunskap, personliga kontaktnät och närvaro i förhandlingsmiljön. Det hierarkiska perspektiv som resultatstyrningen är baserad på där myndigheterna ses som väl avgränsade enheter är troligen mindre relevant för integrationsarbetet. Det är en struktur som inte befrämjar koordination och samarbete mellan myndigheter, sektorer och nationer. Det senare är troligen något som kommer att efterlysas inom EU för att imple-

menteringsprocessen skall bli mer effektiv (se Metcalfe 1993:19). Den horisontella koordinationen är central om effektiviteten skall kunna upprätthållas i den vertikala strukturen.

Det förefaller rimligt att regeringen ger specifika mandat till tjänstemän att förhandla utifrån och att dessa mandat måste justeras i takt med att förhandlingsarbetet fortskrider. Men denna mandatstyrning skall inte förväxlas med resultatstyrning. För att alludera en känd statsvetare – om resultatstyrning är allting så är det kanske ingenting – det var denna kritik som Aaron Wildavsky (1973) formulerade om begreppet planering som kom att användas för alla tänkbara former av beslutsfattande. "If Planning is Everything, Maybe it's Nothing" löd den provocerande rubriken. Om resultatstyrning blir lika med kontinuerliga justeringar blir den svår att skilja från andra beslutsprocesser. Det handlar då snarare om det som Wildavsky kallade "muddling through".

Några tecken på en formell omstrukturering av den svenska förvaltningsmodellen till följd av integrationen med EU finns inte. Den betraktas snarast som en tillgång i det internationella arbetet av finansdepartementets utredare (Ds 1993:44,25). Att integrationsarbetet med EU inte förändrar denna struktur innebär inte att statsförvaltningen som sådan är oberörd av integrationsarbetet. Tvärt om, ett flertal myndigheter redovisar pågående eller planerade aktiviteter vad gäller internationellt arbete. Men internationaliseringsarbetet sker inom den befintliga organisationen. De är ytterst få myndigheter som redovisar interna organisationsförändringar till följd av internationaliseringsarbetet (Ds 1993:44,39). Den svenska utvecklingen följer därmed det mönster som varit rådande i de tolv EG-nationerna. EG-arbetet har inlemmats i det egna landets administrativa struktur (Metcalfe 1993).

Men frågan är trots allt hur länge den svenska förvaltningsstrukturen i realiteten kan bibehållas. Vad händer när Sverige vid ett medlemskap kommer att ha ett större antal tjänstemän placerade i EU-administrationen? Dessa kommer givetvis att utgöra en påverkanskanal och ha ett reellt politiskt inflytande över frågorna. Detta kommer att göra det svårt att

upprätthålla grunden för den svenska förvaltningsmodellen, att skilja politiska beslut från förvaltningsbeslut. I länder med ministerstyre är detta problem antagligen av mindre dignitet eftersom ministern alltid är ansvarig och tjänstemännen rapporterar till sin minister. Vägen mellan tjänsteman och minister är s a s rakare. I Sverige blir rapporteringsvägen krokigare, via myndighet och departement till berörd minister, som är bunden av ett kollektivt beslutsfattande i regeringen, där det slutgiltiga ansvaret ligger. I länder med ministerstyre är inte gränsen mellan politiska och administrativa beslut lika framträdande. Tjänstemännen betraktas i viss mån även som politiska aktörer, som balanserar politisk-demokratiska värden och förvaltningseffektivitet. "Bureaucratic politics" är en del av systemet. I det långa loppet kommer det därför troligen att bli svårt att upprätthålla den svenska tudelningen av departement och ämbetsverk. Den formella strukturen kan givetvis leva kvar på semantisk nivå, men verklighetens "muddling through" kommer förmodligen att ligga allt längre från normen.

Denna utveckling kommer främst att beröra de myndigheter, eller delar av myndigheter, som alltmer arbetar på ett direkt uppdrag eller mandat åt regeringskansliet. De myndighetsutövande funktionerna på den nationella arenan, dvs beslut som gäller enskilda individer eller organisationer, berörs däremot inte av denna utveckling. I den bemärkelsen kommer vi även framöver att kunna tala om en svensk förvaltningsmodell.

Legitimitet genom den korporativa kanalen

Leif Lewin hävdar i en studie av den svenska korporatismen att denna demonterades i det svenska politiska systemet under perioden 1970-1990. De organiserade intressenas deltagande har successivt minskat, det gäller bl a deltagande i kommissioner och utredningar, men framför allt deltagandet i ämbetsverkens styrelser. Lewin menar att det inte längre låg i SAFs intresse att medverka till den korporati-

va sammansvetsningen på socialdemokraternas villkor. "Därför tågade SAF ut ur ämbetsverkens styrelser" (Lewin 1992:101). Korporatismen hade blivit en övertung, nationell samordning som hindrade förändring. Lewin pekar på att det finns ett speciellt inslag i internationaliseringen som kraftigt påskyndar korporatismens upplösning. Resonemanget bygger på att korporationernas motpart nationalstaten vittrar bort. Övernationella samman slutningar som EG fungerar på ett sådant sätt att en korporativ intresspolitik motverkas, menar Lewin (1992:124).

Idén om nationalstatens bortvittrande i internationaliseringsprocessen har fått en allmän acceptans i debatten. Men den bör synas i sömmarna och ifrågasättas. Transnationaliseringen av företagen, valutareglernas avskaffande och möjligheter för kapitalet att flyta friktionsfritt över nationsgränser medför att det lilla landets ekonomiska och politiska självständighet minskar. Men allt samarbete mellan nationalstater i mellanstatliga eller överstatliga former kräver en nationalstat. Bengt Jacobsson påpekar att en övernationell reglering återskapar nationen som betydelsefull aktör. Anpassningen innebär en försvagning av den nationella suveräniteten, men denna försvagning tycks skapa en än starkare nationell identitet (Jacobsson 1993). Les Metcalfe understryker i sin analys att: "One of the greatest dangers ... is to accepting the widely believed, but erroneous, assumption that EC membership and moves towards closer integration within the EC simply involve a shift of power and decision-making to supranational authorities with the consequent down-grading of national governments. Representing national interests and contributing to shaping the development of the EC requires more, rather than less, of national governments" (Metcalfe 1993).

Och utvecklingen synes även ta en annan riktning än den som Lewin hävdar. Niklas Eklund beskriver i en studie hur den korporativa modellen kommit att tillämpas i regeringskansliet för att förbereda integrationsarbetet i EG/EU. Det ter sig därmed som att de korporativa intressena omorganiserat sig för att ak-

tivt kunna påverka "den svenska linjen" i det förhandlingsarbete som pågår med EU. De korporativa arrangemangen har flyttat uppåt i den politiska hierarkin, från ämbetsverkens styrelser till arbetsgrupper och referensgrupper inom regeringskansliet. Denna position tycks erbjuda bättre information om och inflytande över förhandlingsarbetet.

Eklund visar att en av socialdemokraterna 1988 inrättad organisation inom regeringskansliet för att hantera europafrågorna, Rådet för Europafrågor, i princip övertagits av den borgerliga regeringen. Organisationen utgör basen för Sveriges institutionella närmande till EG. Organisationen har "träget arbetat" med anpassningen av Sverige inför ett framtida EG-medlemskap. Organisationen får betecknas som informell då den helt saknar reglering i lag eller andra föreskrifter och arbetsordning. I formell mening kan den inte ses som vare sig ett förvaltningsorgan eller ett tvärdepartementellt statsorgan. Den behöver inte heller offentliggöra sitt arbete (Eklund 1993).

En intressant jämförelse kan här göras med Danmark där EG-arbetet medförde en ökad formalisering av ärendena jämfört med den normalt "informella" handläggningen i centraladministrationen (Dosenrode 1993). Men det råder stor osäkerhet i den svenska statsförvaltningen om var viktiga delar av ansvaret för den internationella verksamheten hör hemma. I många fackdepartement har man vaga begrepp om i vilka sammanhang samarbetet med UD bör äga rum, menar en av utredarna (Ds 1993:44).

Fortlöpande kontakter mellan regeringen och företrädare för olika samhällsintressen har skett i Rådet för Europafrågor inom regeringskansliet. Rådet har förutom statsrådsgruppen, utgjorts av riksbankschefen och företrädare för näringslivet och de fackliga organisationerna (SOU 1993:80, 37). Rådet har alltså en klar korporativ prägel.

Under statsrådsgruppen sorterar en särskild statssekreterargrupp ledd av statssekreteraren i Utrikesdepartementets handelsavdelning. Gruppen ansvarar för den övergripande fortlöpande samordningen och styrningen av integrationsarbetet. Dessutom finns en berednings-

grupp för Europafrågor. Denna svarar för avstämning och upprätthållande av mål och handlingsplaner för förhandlingsarbetet. Arbetet sker i nära samverkan med den svenska EG-delegationen i Bryssel och EFTA-delegationen i Genève. Även beredningsgruppen leds av statssekreteraren i Utrikesdepartementets handelsavdelning och består i övrigt av ordförandena i de 30 arbetsgrupper som inrättats inom regeringskansliet för integrationsarbetet (SOU 1993:80, 37).

Arbetsgrupperna täcker samtliga de sakområden som är aktuella i medlemskapsprocessen. De leds vanligen av en enhetschef från det fackdepartement som har huvudansvaret för de frågor som gruppen behandlar. I arbetsgrupperna ingår även representanter för andra berörda departement och företrädare för berörda myndigheter. Arbetsgrupperna är en form av interdepartementala arbetsgrupper. UDs handelsavdelning finns representerad i samtliga arbetsgrupper. Den främsta uppgiften är att analysera regelverk och förhandlingsförutsättningar inom respektive sakområde. I uppgiften ingår även att formulera förslag till ståndpunkter för Sverige i förhandlingsarbetet.

Till arbetsgrupperna har, i så gott som samtliga fall, knutits referensgrupper. Dessa utses av respektive arbetsgrupps ordförande. Förutom representanter från den arbetsgrupp, som referensgruppen är knuten till, ingår företrädare för olika samhällsområden, främst från näringslivet och organisationerna (SOU 1993:80, 37). De fackliga organisationerna LO, TCO och SACO samt arbetsgivarna genom SAF och näringslivet i form av Industriförbundet är alltså knutna till arbetet med den europeiska integrationen. Genom referensgrupperna knyts även specialister inom olika sektorer till anpassningsarbetet, t ex Sveriges Radio, Filminstitutet, Ingenjörsvetenskapsakademien. Organisationen fungerar som en kanal för information mellan representanter för departement och intressegrupper. Anpassningen sker gradvis genom ett intensivt informationsutbyte.

Eklunds förklaring till att denna korporativa samarbetsform kommit att tillämpas i EU-ar-

betet är att organisationen ger bredd och djup åt informationen som de politiska förhandlarna behöver gentemot EG och övriga EFTALänder (Eklund 1993). Den svenska modellen tycks därmed vara en verksam del för att ansluta Sverige till EU. De korporativa arrangemanget ger legitimitet åt anpassningsarbetet.

Samma signaler ger utredningen Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80).

Ett EG-medlemskap kommer att kräva ökad och delvis förändrade utrednings-, berednings- och förhandlingsinsatser av regeringskansliet, konstaterar utredningen. Vid en förfrågan som utredningen gjort framkom att arbetsgrupperna inom regeringskansliet bör bestå även vid ett medlemskap, menar de tillfrågade departementen och myndigheterna. Den nuvarande organisationen ses alltså inte endast som en temporär lösning under den tid Sverige anpassar sitt regelverk till EG. Arbetsgrupperna bör fungera som regeringens beredningsorgan, där myndigheter och intresseorganisationer kan lägga synpunkter på vidareutvecklingen och tillämpningen av EUs regelverk. De tyngre frågorna skall beredas inom arbetsgrupperna.

I en hearing med företrädare för intresseorganisationerna framfördes förslag om att slå samman arbetsgrupp och referensgrupp till en grupp (Detta har även skett i vissa fall). Eftersom intresseorganisationerna är representerade i referensgrupperna innebär förslaget att de knyts närmare till det konkreta förhandlingsarbetet. Intresseorganisationerna efterlyste även ett forum för övergripande avstämningar av arbetsläget inom grupperna. En annan synpunkt som framfördes var att arbets- och referensgrupperna borde ges en nyckelroll som beredningsorgan för medlemskapsförhandlingarna och som ett informations- och samordningsorgan i EG-arbetet. Stående beredningsorgan sågs som den lämpligaste organisationsformen. Det borde vidare finnas utrymme för en öppen dialog mellan regeringsföreträdarna och intresseorganisationerna. Vikten av att den svenska förhandlingslinjen i Bryssel är väl förankrad i Sverige framhölls. Vidare borde det skapas garantier för att aktuella frågor verkligen tas upp till behandling i

arbets- och referensgrupperna. Ledamöterna måste på ett mer konkret sätt integreras i beredningen av aktuella frågor, ansåg företrädarna för intresseorganisationerna (SOU 1993: 80, 50).

Utredningen visar att det alltfjämt finns ett aktivt intresse från de svenska intresseorganisationerna att delta i förvaltningens arbete. Svaren tyder på att man vill intensifiera de former som redan finns för att mer aktivt kunna delta och utforma den svenska linjen. Något avmattat intresse för de korporativa samsarbetsformerna tycks inte föreligga.

Förhandlingsarbetet med EU präglas av sekretess. Parterna i förhandlingsarbetet kan inte sprida information om ståndpunkter och annan information som framkommer i förhandlingsarbetet. Däremot är det möjligt att informera vissa parter om förhandlingsarbetet. Det är alltså möjligt för regeringen att informera, och därmed involvera, intresseorganisationerna i de frågor som förhandlingarna gäller. Intresseorganisationerna får dock inte föra informationen vidare. Arbetsgruppsordförandena har hittills inte haft några problem med hanteringen av sekretessfrågorna i arbets- och referensgruppernas verksamhet, konstaterar utredningen (SOU 1993:80, 52).

Statsrådsberedningens utredare menar att det skulle vara olyckligt att nu, när beslutsfattandet inom EGs kompetensområde flyttas från svenska statsorgan till EG, också reducera det demokratiska inflytande som kommer till uttryck i organisationernas möjligheter till insyn och påverkan i den svenska beredningsprocessen. Utredningen förordar dock att en rågång upprätthålls mellan arbetsgrupper och referensgrupper inom Rådet för europafrågor i regeringskansliet. Det beslutsunderlag som föreläggs den politiska nivån bör vara utformade av tjänstemän i departement och myndigheter för att en klar ansvarslinje skall kunna urskiljas (SOU 1993:80, 203-204). Intresseorganisationerna skulle därmed ges möjlighet till insyn och påverkan men inte deltagande i det faktiska formella beslutsfattandet, vilket var fallet i verksamhetsstyrelserna. En viss nyansskillnad kan därmed iakttagas i den "internationiserade" korporativa modellen.

Det demokratiska underskottet i EU har debatterats. Det är svårt att finna en lösning för en bred demokratisk förankring av aktuella frågor och förslag på grund av sekretessbestämmelser. Rent förhandlingsstrategiska överväganden bidrar också till att föra förhandlingarna i slutna rum utan insyn av medborgarna. Men den korporativa kanalen synes öppna en möjlighet för den nationella nivån att förankra integrationsarbetet hos intresseorganisationerna och därmed söka legitimeras förhandlingsarbetet. Det tycks finnas ett stort intresse från intresseorganisationerna att delta i en mer permanent form av beredningsarbete inom regeringskansliet. De svenska korporativa modellen, med rötter från seklets början, ser därmed ut att överleva internationaliseringen av statsförvaltningen genom att flytta ett steg närmare den internationella nivån.

Vid ett medlemskap kan företrädare för intresseorganisationerna beredas plats som ledamöter i en rad kommittéer och ad hoc-grupper under EG-kommissionen. Dessa fungerar som remissinstanser för förslag från kommissionen och rådet. Även direktkontakter kan förekomma för att inhämta synpunkter. Intresseorganisationerna kan liksom statsförvaltningar och företag även finansiera tjänster för nationella experter i kommissionen. De svenska intresseorganisationerna och företagen är också mycket aktiva i att bevaka och påverka integrationsförhandlingarna i Bryssel (Henning 1993).

Den möjlighet som finns att på nationell nivå, bli genom remissförfarande till intresseorganisationerna, att bilda en nationell ståndpunkt i en fråga tillämpas inte i någon större utsträckning inom de nuvarande medlemsstaterna i EG. Ett skäl är att flertalet länder starkt betonar statsmaktens suveränitet i utrikespolitiken (SOU 1993:80). Men den svenska regeringen tycks på traditionellt sett söka konsensus i politiken genom en enad svensk linje i de internationella förhandlingarna.

Det är möjligt att de nordiska länderna kommer att ha en egen profil i förhandlingsarbetet inom EU. Även i Danmark deltar intresseorganisationerna i de sk "specialudvalgene" vilket närmast kan jämföras med våra arbets-

grupper. Det är i "specialudvalgene" som de reella besluten fattas och intresseorganisationerna legitimerar dessa genom sitt deltagande (Dosenrode 1993). En intressant fråga att ställa är hur de korporativa strukturerna faktiskt ser ut inom de nuvarande medlemsländerna och deras roll i EG-arbetet.

Intresseorganisationernas roll i det politiska livet diskuteras ofta med hjälp av det teoretiska begreppet korporatism. Ett problem med denna debatt är att den i stor utsträckning handlar om att definiera begreppet. Jag har här använt korporatism som en beteckning för intresseorganisationernas deltagande i det politiska debatten och beslutsfattandet.

Tesen att en stark stat uppifrån skapat lojala samarbetspartners genom att tillskapa korporativa lösningar tillbakavisas av Bo Rothstein i en empirisk studie av svensk korporatism. Istället framträder en bild av en tämligen osäker politiker- och ämbetsmannakår som söker information, kompromiss och framförallt legitimitet genom korporativa förhandlingar (Rothstein 1992:343). Hur den svenska korporatismen kommer att utveckla sig i en alltmer internationaliserad förvaltning kan man bara spekulera om.

Men de sekretessregler som omgärdar de politiska förhandlingarna inom EU kan medföra en risk att den korporativa kanalen blir mer sluten till förfång för insyn, opinionsbildning och öppen debatt. En sådan utveckling skulle kunna öppna vägen för ett perspektiv där staten i slutna rum ser organisationerna som ett medel för att fastlägga och genomföra "en svensk" linje. Organisationerna skulle beläggas med munkavle och därmed inte kunna agera i en fri opinionsbildning. Vi skulle då få en betydligt mer sluten korporatism än den vi sett under 1900-talet. På sikt skulle givetvis en sådan utveckling undergräva organisationernas legitimerande funktion. Den interna demokratin, som tidigare kunnat fungera som korrektiv mot en centralstyrd opinionsbildning, skulle försvåras.

Riksdagen synes dock hamna utanför det konkreta integrationsarbetet. Rådet för Europafrågor är regeringskansliets interna organisation och har ingen öppen kanal till riksdagen

(Eklund 1993). Vi kan här påminna oss om Johan P Olsens tes att parlamentet inte kommer att utgöra 1990-talets suveräna maktcentrum. Det finns en risk att den demokratiska förankringsprocessen försvagas. Den nationella parlamentariska demokratin ser ut att få svårigheter i det komplexa mönster av förhandlingar i slutna rum och med tidsförskjutningar i besluts- och förhandlingsprocesser. Huruvida den nuvarande EG-delegationen inom riksdagen kan ges en mer permanent form är för närvarande oklart. Ett förslag föreligger om att inrätta en EU-nämnd i riksdagen. Den princip man strävar efter är att regeringen inte behöver ha en riksdagsmajoritet för sina förslag i Bryssel, men den får inte ha en majoritet emot sig.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas att integrationsarbetet i EG/EU sköts av regering och myndigheter i samförstånd med de organiserade intressena. Den korporativa arbetsformen inom svensk förvaltning har tagit ett steg upp i den politiska hierarkin. Istället för att delta i ämbetsverkens styrelser deltar nu organisationerna i de förhandlingsförberedelser som sker inom regeringskansliet. Den korporativa modellen framträder i ny form och organisering. Tesen om korporatismens död synes ha ett svagt empiriskt stöd. Regeringens förhandlingar i det europeiska integrationsarbetet legitimeras genom intresseorganisationernas deltagande.

Det finns idag inga tecken på att förändra myndigheternas självständiga ställning pga av integrationsarbetet med EU. Formellt ser därmed den svenska förvaltningsmodellen ut att bestå även i framtiden. Departementsstrukturen bibehålls men en informell organisation för koordinering och samförstånd "Rådet för Europafrågor" har bildats inom regeringskansliet. Den syftar till att i samförstånd med fackdepartement, myndigheter och intresseorganisationer lägga fast den svenska linjen i förhandlingsarbetet. Vi kanske kan tala om en svensk informell minimallösning.

Regeringens resultatstyrning av myndigheterna i integrationsförhandlingarna ser dock ut att stöta på svårigheter. Hur det dynamiska förhandlingsspelet skall kunna styras genom dialog och resultatstyrning, redovisning och utvärdering i budgetprocessens form är oklart. Därtill kommer tidsaspekten i förhandlingsarbetet och kraven på sekretess. Erfarenheter inom EU tyder på att horisontell koordinering är långt viktigare för att skapa en nationell policy och för att kunna implementera fattade beslut.

Maivor Sjölund

Litteraturlista

- Abrahamsson, B, 1989. *Organisationsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Dosenrode v., S Z, 1993, Den optimale minimallösningen: Danmarks administrative tilpasning til EF i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 4/1993, 454.
- Ds 1993:44. *Statsförvaltningens internationalisering. En vitbok om konsekvenserna för den statliga sektorn i Sverige*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Eklund, N, 1993. Svensk demokrati i förhandling, s 152-193 i Gidlund, J (red) 1993, *Den nya politiska konserten*. Malmö: Liber-Hermods.
- Fahlström, J M, 1991. Hur går det? En journalists syn på en ny budgetprocess. RRV, Stockholm.
- Henning, R, 1993. Sweden: From Adaptations to Lobbying, s 241-255 i M. P. C. M. Van Schendelen (red) 1993, *National Public and Private EC Lobbying*. Aldershot, Dartmouth.
- Jacobsson, B, 1993. Europeiseringen av förvaltningen, *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 96, 113-137.
- Lewin, L, 1992. *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.
- Metcalf, L, 1993. Trends in European Public Administration, bilaga 1 i *Statsförvaltningens internationalisering*. Stockholm: Finansdepartementet, Ds 1993:44.
- Olsen, J P 1990a. *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons.
- Olsen, J P, 1990 b. Moderniseringsprogrammen i institutionellt perspektiv, s 44-70 i Brunsson, N, och Olsen, J P, (red) 1990, *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssonss.
- Olsson, J, 1993. Svensk statsförvaltning och EG-integrationen, *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 96, 332-358.
- Rothstein, B, 1992. *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts.
- RRV 1993-03-25. Resultatstyrning i regleringsbrev. En uppföljning av verksamhetsdelen i regleringsbrev för myndigheter i budgetcykel 2. Promemoria.
- SOU 1993:80, *Statsförvaltningen och EG*. Stockholm 1993.
- Stenelo, L-G. 1990. Den internationaliserade demokratin, i Hansson, G. och Stenelo, L-G. (red) 1990, *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.
- Söderlind, D och Petersson, O, 1988. *Svensk förvaltningspolitik*. Andra upplagan. Uppsala: Diskurs.
- Wildavsky, A, 1973. If Planning is Everything, Maybe it's Nothing, *Policy Sciences* 4, 127-153.