

**Privat-offentlig samverkan inom EU –
en studie av Lamfalussyprocessen**

Tyra Hertz

Score rapportserie 2005:8
ISBN 91-89658-36-1
ISSN 1404-5052

SCORE

**Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
106 91 Stockholm**

1. Inledning

Idag förändras spelreglerna för såväl stat som marknad, och samhället ställs inför nya villkor. EU:s position blir mer betydelsefull när europeiska regleringsprocesser utvecklas för att kontrollera många och viktiga områden i ett transnationellt samhället. EU-samarbetet innebär att gränser blir otydliga, flyttas eller helt tas bort, samtidigt upprättas nya skiljelinjer som inte alltid är enkla att definiera eller förstå. Det faktum att europeiska regleringsprocesser växt fram i samhället har därför lett till en allt intensivare debatt om vad som kan betraktas som legitimt styre. På nationell nivå i Europa grundas styrets legitimitet på demokrati och därför utgår politisk makt och inflytandet över reglering från parlamentariskt tillsatta offentliga aktörer. Ur klassiskt demokratiperspektiv betonas betydelsen av en gränsdragning mellan privata och offentliga aktörer i samhällsstyrningen. Av effektivitetsskäl uppfattas idag närmare samverkan mellan privat och offentligt på många områden som nödvändig och forskning pekar på att gränsen mellan privat och offentligt håller på att bli mer svårdragen. EU-systemets komplexa karaktär och internationalisering av ekonomi och politik, beskrivs som en av drivkrafterna bakom behovet av privat-offentlig samarbete och orsak till att den privata sektorn ofta är framträdande i EU:s politiska system.¹ Privat-offentlig samverkan kan ur detta perspektiv beskrivas som ett dilemma mellan demokrati och effektivitet. Den privata sektorn betraktas ofta som en framträdande del i EU:s politiska system och därför har debatten om de privata aktörernas roll i europeiska regleringsprocesser intensifierats.

I Europa håller idag grundläggande principer för europeiskt styre och reglering på att etableras. Dessa processer kommer att avgöra gränser mellan aktörer och balansen mellan värden i samhället. Det är dock fortfarande en empirisk fråga om och i så fall på vilket sätt gränsen mellan privat och offentligt förskjuts till följd av europeiska regleringsprocesser likväl som vad detta får för konsekvenser för synen på och balansen mellan demokrati och effektivitet i styret av samhället. De stora omvandlingar som skett inom den ekonomiska sektorn tillhör en av de viktigaste orsakerna till att det utvecklas nya former av styre och reglering. Därför studeras i denna rapport relationen mellan privat och offentligt i en ny process som introducerats för reglering av den europeiska finansmarknaden;

¹ Drache (2001); Mörth (2004); Mörth&Sahlin-Andersson (2005)

Lamfalussymodellen. Denna process utformades för att möta utmaningarna inom den ekonomiska sektorn och var kontroversiell på grund av att den innebär ändringar i EU:s vanliga beslutsordning. Men metoden antogs ändå och betraktas numera allmänt som en framgång. Lamfalussyprocessen ligger idag i centrum för EU:s ekonomiska utveckling. Den ingår i kommissionens finansiella handlingsplan; FSAP, med syfte att skapa en europeisk finansmarknad och är ett instrument för att uppnå Europeiska rådet i Lissabons mål att skapa ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi” till år 2010.² Syftet med Lamfalussymodellen var att åstadkomma en **effektivare och samtidigt demokratisk europeisk regleringsprocess**. Utformningen av den nya modellen är grundad på slutsatsen att det kräver **privat-offentlig samverkan**.

I denna rapport undersöks relationen mellan den offentliga sfären och den privata sektorn i europeisk policyprocess, företrädesvis med utgångspunkt i Lamfalussymodellens nya och specifika regleringsprocess. Detta sker mot bakgrund av den spänning mellan demokrati och effektivitet som nya former av internationellt styre av samhället skapar. De empiriska frågeställningar som behandlas gäller *vilken form av samverkan mellan offentligt och privat innebär Lamfalussymodellen? Vilken roll och vilket inflytande har de privata aktörerna i denna nya europeiska regleringsprocess?* Teoretiskt diskuteras kopplingen mellan privat-offentligt samarbete i policyprocessen och spänningen mellan demokrati och effektivitet vad gäller legitimiteten för internationellt samhällsstyre.

² Gustavsson et al 2004:7

1.1 Metod, material och avgränsningar

Huvudmetoden för att undersöka relationen mellan offentligt och privat samt spänningen mellan demokrati och effektivitet i samhället är att vidta en fallstudie av en ny regleringsprocess som etablerats inom EU. Utvecklandet av europeiska regleringsprocesser innebär att stat och marknad ställs inför nya villkor som påverkar relationen mellan nationellt och europeiskt. Det europeiska samhällsstyret innebär därför per definition att förhållandet mellan olika aktörer förändras, om detta även får konsekvenser för gränsen mellan privat och offentligt samt balansen mellan demokrati och effektivitet i samhället är en empirisk fråga. Forskningen idag pekar på att internationellt samhällsstyre gör gränsen mellan privat och offentligt mer svårdragen och att detta, i kombination med andra omvandlingsprocesser även påverkar balansen mellan demokrati och effektivitet. En stor del av intresset i forskningen riktar därför in sig på att ytterligare fördjupa de empiriska och teoretiska kunskaperna kring relationerna mellan olika aktörer och balansen mellan samhällsavgörande värden till följd av internationalisering av styret och regleringen. Genom olika fallstudier ökas möjligheten till en komparativ analys av utvecklingen. Hypotesen som ligger till grund för denna rapport är att gränsen mellan privat och offentligt idag blir allt mer svårdragen och att detta kan leda till ett dilemma för traditionell syn på demokrati och effektivitet i styret av samhället. Gränsen mellan privat och offentligt skapas genom hur styret av samhället organiseras. Det handlar om vem som styr vad och på vilket sätt. Eftersom styre sker genom regler och reglerna styr samhället kan gränsen mellan offentligt och privat tydliggöras genom studier av regleringsprocesser. Mot bakgrund av de kan studier av regleringsprocesser indikera synen på styret i samhället. Reglering innebär organisatoriska strukturer som återspeglar en normativ sociopolitisk kontext som råder. Processer för att upprätta, upprätthålla samt utforma reglerna i ett politiskt system kan beskrivas som ett verktyg för genomförande av uppfattning kring hur samhället bör styras. EU:s regleringsprocesser är ett viktigt inslag i samhällets internationalisering och de strukturer som utvecklas kommer att påverka att den framtida karaktären på styret, både vad gäller gränser mellan olika aktörer och balans mellan värden.

Valet av finansmarknaden för den empiriska studien baseras på att den ekonomiska sektorn är central ur flera perspektiv och att den samtidigt representerar ett policyområde där utvecklingen lett till förändringarna av befintliga strukturer och till att nya former för styre och reglering

introduceras. ”Lamfalussyprocessen” är en ny och på många sätt radikal förändring av strukturen för reglering inom EU. I det dokument som ligger till grund för Lamfalussyprocessens utformande beskrivs privat-offentlig samverkan som en viktig del av den nya regleringsmetoden. Samtidigt var två av huvudmålen med Lamfalussymodellen att skapa en internationell regleringsprocess som var både demokratisk och effektiv. Mot bakgrund av detta studeras därför i denna rapport organiseringen och de institutionella strukturerna i regleringsprocessen för samarbetet mellan offentligt och privat.

Ett sätt att bilda sig en uppfattning om relationen mellan de olika aktörerna i processen är genom kvalitativ textanalys av de policydokument som ligger till grund för regleringsprocessen och studera fördelningen av beslutskompetens och auktoritet. Den primärkälla som Lamfalussymodellen bygger på är den rapport som en EU-kommitté ledd av Alexandre Lamfalussy lade fram 2001; ”*Final Report of the Committee of Wise on the Regulation of European Securities Market*”, allmänt kallad ”*Lamfalussy-rapporten*”.³ Förutom att studera formell maktindelning kan förståelsen av den privat-offentliga relationen ökas genom policyanalys av den deskriptiva bild som ges av samarbetet i ursprungsdokumentet. För att klarlägga forskningsfrågan om de privata aktörernas roll och inflytande samt hur den legitimeras används textanalys och dokumentstudier för att undersöka vilka argument som framförs för involvering av den privata sektorn samt vilket syfte och vilka mål som skulle uppnås med det privat-offentliga samarbetet i processen. Undersökningen av relationen mellan privat och offentligt operationaliseras vidare genom att göra viss skillnad i diskussionerna mellan formell roll och reellt inflytande. Det första syftar på regleringsprocessens strukturer och den deskriptiva bilden av samarbetet i Lamfalussyrapporten och den senare på hur processens strukturer och beskrivning av samarbetet omsätts i praktisk tillämpningen.

För att undersöka gränsen mellan offentligt och privat under arbetet inom Lamfalussyprocessen studeras i nästa steg vad de olika aktörerna själva framför för åsikter om regleringsprocessen och det samarbete mellan privat och offentligt Lamfalussymodellen innebär. Intervjuer med nyckelpersoner är en källa för att få ett grepp om hur regleringsprocessen fungerar i realiteten och är av stor betydelse för att kunna dra mer långtgående slutsatser om vilket inflytande aktörerna erhåller utifrån de

³Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001) http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf

formella strukturerna. I urvalet av intervjupersoner är det viktigt att ha så stor spridning som möjligt för att undvika risken för ensidighet och så att de intervjuer som genomförs representerar de olika intressen som ingår i processen och att både privata och offentliga aktörers synpunkter kring samarbetet framkommer. Frågorna till intervjupersonerna behandlar hur de beskriver samarbetet avseende relationen mellan privat och offentligt på olika nivåer samt hur de uppfattar samarbetets demokrati- och effektivitetsaspekter. Detta innefattar frågor kring hur samarbetets syfte och ändamålsenlighet uppfattas samt hur samarbetet inom Lamfalussymodellen skiljer från andra samarbetsformer på nationell och europeisk nivå. Interjuver är tidskrävande och det hade varit önskvärt att genomföra ett mer omfattande antal än vad som ligger inom ramen för denna rapport, dessutom ligger det en tydlig begränsning i att intervjuerna endast genomförs på svensk nivå. Detta kompenseras av att samtidigt som Lamfalussyprocessen började tillämpas tillsatte EU en interinstitutionell övervakningsgrupp, **the Inter-Institutional Monitoring Group (IIMG)**, som arbetar på mandat från Europaparlamentet, rådet och kommissionen.⁴ Gruppens uppdrag var att på ett öppet och transparent sätt följa upp Lamfalussyprocessen och slutsatserna har till stor del byggts på de åsikter de upphämtat från privata aktörer. Utvärderingsgruppen efterfrågade explicit de privata aktörernas åsikter. All information kring gruppen och dess arbete har publicerats löpande på IIMG:s hemsida.⁵ Sammantaget har detta gjort omfattande material tillgängligt kring hur modellen upplevs av olika internationellt spridda aktörer.

Generaliseringsmöjligheten utifrån studier av Lamfalussyprocessen kan man diskutera. Det internationella samhällsstyret innebär att vi idag har en situation där nya former av styret och regleringen utvecklas.⁶ Frågan är om de slutsatser som dras kring relationen mellan privat och offentligt i Lamfalussyprocessen är policy-specifika eller har mer övergripande implikationer. Europeisk regleringen är en omfattande process och det är nödvändigt att i olika fallstudier analyseras efter sina specifika förutsättningar, eventuella empiriska generaliseringar måste i hög grad måste kvalificeras med avseende på de sammanhang de uppträder.

⁴ De tre EU-institutionerna har två oberoende representanter vardera i gruppen. Gruppen har hittills lämnat tre rapporter, i maj och december 2003 samt november 2004. Samtliga rapporter samt övrig information kring gruppen och dess arbete finns på hemsidan "Inter-Institutional Monitoring Group for securities market" http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/monitoring/index_en.htm

⁵ "Inter-Institutional Monitoring Group for securities market"

http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/monitoring/index_en.htm

⁶ Se t ex Mörth (2004)

Samtidigt kan forskningsprojekt kring nya processer som etableras inom EU ge en hänvisning om vart utvecklingen är på väg. Den empiriska undersökningen i denna rapport är därför tänkt att läggas samman med andra empiriska studier av privat-offentlig samverkan i Europa. Utifrån de sammantagna resultaten kan analys av utvecklingsriktning vad gäller gränsen mellan privat och offentligt samt i balansen mellan demokrati och effektivitet i policyprocessen vidtas och forskningen kan leda till teoriutveckling och såväl deskriptiva som normativa slutsatser.

Lamfalussyprocessen har förutsättningar att etablera sig inom EU. Lamfalussymodellen avser reglering på en för samhället viktig marknad och centralt område och den introducerades från ett mycket komplicerat utgångsläge. Idag beskrivs processen dock som en framgång och arbetsmetoden har redan spridit sig till flera andra områden. Därför kan Lamfalussymodellen komma att bli ett föredöme och i viss mån en indikator på framtida europeisk samhällsstyrning och uppfattningen om lämplig relation mellan det offentliga och privata aktörerna inom EU. I denna rapport finns det inte utrymme för en fullständig empirisk undersökning och diskussionerna måste begränsas till att peka på några tolkningar av den samverkan mellan privat och offentligt som Lamfalussyprocessen innebär. De ”privata aktörer” som avses i min studie är olika företrädare för organiserade intressen och representeras av såväl konsumenter som näringslivet i den mån de deltar aktivt i Lamfalussyprocessen. Frivilligsektorn ingår inte och detta beror på att samarbetet mellan offentligt och privat i Lamfalussyprocessen företrädesvis sker genom privata aktörer som inte deltar i policyprocessen i egenskap av enskilda medborgare från civil samhället. I diskussionerna har dock ingen skillnad mellan olika privata aktörer, tex. från olika samhällssektorer, länder eller intressen varit möjlig.

2. Samhällsstyrning och nya former av reglering

Traditionellt har staten haft det övergripande ansvaret för den politiska kontrollen och för styre och reglering i samhället. Idag har nationalstatens suveränitet och självständighet i dessa avseenden utmanats i så stor utsträckning att traditionella former för styre och reglering på många områden varken är önskvärda eller möjliga längre. Bland de viktigaste förändringarna är de förskjutningar som skett mellan olika aktörer, både vad gäller relationen mellan nationellt och internationellt och mellan offentligt och privat. Den övergripande orsaken till dessa förskjutningar

brukar diskuteras under den sammanfattande rubriken ”globalisering” med allt vad den innebär av olika former av gränsöverskridande verksamhet. Idag kan det sägas finnas konsensus om att detta är en omvandling som påverkat villkoren och förutsättningarna för nationellt styre av samhället och reglering marknader, men vilka konsekvenser och slutsatser som bör dras utifrån detta råder det oenighet kring. Globaliseringen syftar på ekonomisk och politisk integration men innehåller också kulturella, miljömässiga och militära dimensioner. Takten i integrationsprocessen har ökat till följd av teknologisk utveckling och informationssamhällets framväxt. I Västeuropa har samtidigt reformer av offentlig sektor som privatisering och decentralisering, lett till att relationen mellan offentligt och privat förändrats. Sammantaget har många av de tidigare etablerade formerna för styre och reglering blivit så ineffektiva att ett omvandlingstryck skapats. Övergripande handlar de förändringar vi idag ser om anpassning och försök att finna legitima och ändamålsenliga strukturer utifrån nya förutsättningar i en internationaliserad värld.⁷ Tidigare har politiskt styre teoretiskt främst diskuterats i termer av hierarkiska relationer mellan privat och offentligt, men i takt med att statens kapacitet att agera förminskats och beroende av den privata sektorn ökat kan man idag på många områden hävda att teorierna kring samhällets olika system för att styra måste utvecklas. Under de senaste decennierna har strukturerna i den politiska designen genomgått så stora förändringar att etablerade statsvetenskapliga teorier utmanas. Politiska förändringar av styre och reglering leder till nya roller och former av samarbete mellan olika aktörer och nivåer. Idag har det skapats ett internationellt samhällsstyre som i viss mån skiljer sig från det traditionella statskicket. Ett ökat och mer horisontellt organiserat samarbete mellan offentligt och privat brukar utpekats som vanliga kännetecken för dagens styre. Regleringsnivån betecknas som lägre och utformningen som mjukare.⁸ Dessa komponenter kan dock vara olika framträdande och avgör sammantaget karaktären på det samhällssystemet samt i vilken utsträckning det skiljer sig från de traditionella formerna av styre och reglering. Teoretiskt kan det innebära ett styre utan stat och reglering utan regler. Hur vi ska förstå, utvärdera och analysera detta är en utmaning för forskningen. Det europeiska samarbetet kan beskrivas som både orsak till, och verkan av många av de omvandlingar vi idag ser. De nya former av styre och reglering som arbetas fram inom EU är en av de viktigaste drivkrafterna

⁷ Giddens, (1990); Keohane&Nye, (2001)

⁸ Se t ex. Mörh (2004)

bakom förändring av traditionell politisk design. I takt med att styre och reglering allt mer internationaliserats har även diskussionerna om det europeiska samhällssystemets legitimitet ökat.

2.1 Internationell samhällsstyrning

Samhället har sedan antiken betraktats som inomstatligt och synen på lämplig utformning av styre och reglering i samhället har växlat med ideologiska värderingar och genom olika tidsskeden. Den senaste tidens utveckling har dock lett till att nationella gränser suddats ut i så stor utsträckning att samhället idag i många avseenden måste betraktas som internationellt. Den senaste tidens omvandlingar har lett till förändring av den politiska designen. Inom statsvetenskaplig forskning beskrivs detta ofta som en övergång ”från government” till ”governance”.⁹ Båda begreppen utgår från verbet ”govern”; att styra. På svenska är det svårt att hitta någon bra direktöversättning som fångar dessa begrepp och därför har man ofta valt att behålla de engelska termerna. När statsvetenskapen diskuterar politiskt styre har government traditionellt varit det primära och *governance* har snarare betraktats som en del av och sammanhörande med *government*. I de teorier som började utvecklas under 1990-talet och som introducerades utifrån de förändringar som skett i samhället under 1980-talet kom *governance* istället att definieras i kontrast till *government*. Idag är det som främst intresserar forskare i statsvetenskap, inte *government*, utan *governance*. Litteraturen som diskuterar innebörden av *governance* är idag mycket omfattande och det råder en inomvetenskaplig oenighet om vad som ska definieras som skillnaden mellan begrepp, både teoretiskt och empiriskt. Framförallt ska begreppen dock förstås som komplementära, de representerar olika system med skilda former av styre och reglering som båda är befintliga i dagen samhälle.

Teoribildning kring ”*governance*” blev snabbt ett kraftfullt och vida spritt verktyg inom ett antal olika forskningsfält och begreppet kan närmast beskrivas som en modeterm inom politisk teori.¹⁰ Trots (eller kanske på grund av) den mycket flitiga användningen har inte en allmänt vedertagen definition av begreppet etablerats och *governance* är idag en långt ifrån en entydig term. Denna begreppsmässiga förvirring har gjort att termen utnyttjats i olika sammanhang och lånats till skilda syften så att dess innebörd skiftat betydligt.¹¹ I litteraturen används *governance* både som en deskriptiv rubrik på de övergripande samhällsförändringarna och som ett

⁹ Kjær (2004); Pierre&Peters (2000); Kooiman (1993); Rhodes (1997)

¹⁰ Elvander i 1999:83

¹¹ För en genomgång se Kjær (2004)

analytiskt ramverk för att undersöka de samma. Termen är ägnat att vidga vårt synfält till att innefatta "governance without government"- styrning utan suverän auktoritet. Governance används som ett samlingbegrepp för det totala mönstret av aktiviteter på flera olika nivåer som syftar till styrning och reglering.¹² Olika "governance"-teorier har utvecklats inom stats- och samhällsvetenskapen samt inom underdiscipliner så som organisationsteori, internationella relationer, jämförande politik, studier av offentlig sektor likväl som europeiserings- och integrations forskning.¹³ Jon Pierre och Guy B. Peters konstaterade i sin forskning år 2000 att "*There are perhaps as many different views about governance as there are scholars interested in the subject*".¹⁴ Forskaren Anne Mette Kjær gjorde 2004 en genomgång av hur olika statvetenskapliga inriktningar använder "governance". Hennes resultat visar att de olika teoribildningarna i stor utsträckning förhåller sig isolerade från varandra. Samtidigt kommer hon fram till att governance-teorierna deskriptivt och teoretisk vilar på en gemensam grund och därför utgår från en liknande ontologiska uppfattning. Trots viss inomvetenskaplig diskrepans existerar det därför enligt Kjær ändå en allmän grundsyn som hon benämner "*a core of governance*". Detta innebär att governancelitteraturen övergripande har ett gemensamt analytiskt fokus. Governanceteoretiker undersöker de förändringar som lett till alternativa styr- och regleringsformer i samhället. Empiriskt studeras förändringsprocesserna i avseendet förmåga, (och/eller oförmåga), samt verktyg för att styra och reglera samhället. Speciellt intressant är därför förhållandet mellan offentliga aktörer, marknaden och det civila samhället samt koordineringsmekanismer dem emellan på olika nivåer. Analytiskt diskuteras och utvärderas konsekvenserna av omvandlingarna.¹⁵ Brett beskrivs olika förändringsprocesser ha orsakat strukturella socioekonomiska och ideologiska förändringar i samhället. Framförallt globalisering och integration, politiskt och ekonomiskt, uppfattas ha lett till att statens suveränitet både vad gäller yttre roll och inre uppgifter reducerats. Styret och regleringen har därför av nödvändighet fått en mer transnationell karaktär. Kjær konstaterar att samtliga teorier kring governance deskriptivt använder begreppet som något "mer" och i viss mån "annat" än ett government styre.¹⁶ Även om en exakt distinktion mellan de olika systemen är svår att göra kan skillnaderna sägas ligga i

¹² Elgström, O och Jönsson, C (1999)

¹³ Kjær (2004)

¹⁴ Pierre&Peters (2000) s.28

¹⁵ Pierre&Peters (2000) s.24ff, Pierre (1998) s 3

¹⁶ Kjær (2004) s. 189

struktureringen och organiseringen av styret, om vem som reglerar, vad de reglerar samt på vilket sätt de reglerar. Government används som beteckning klassiska principer och ledningsformer avseende i styre och reglering av stater. I dagens samhälle har det traditionella, nationella, vertikala relationen mellan privat och offentligt i viss mån ersatts, eller kompletterats av andra former där politiken bestäms i interaktion mellan olika aktörer i nätverk som etableras både vertikalt och horisontellt såväl mellan och inom stater. Betecknande för ett governance-systemet är därför att det är uppbyggt enligt i viss mån andra principer och ska förstås som ett bredare styre som mer övergripande syftar på samhällen i helhet. "Samhället" kan sammanfalla med staten men kan också utgöras av en mindre enhet eller ett större område.¹⁷ Kjær konstaterar att statens roll i olika governancesystem varierar men att de statliga aktörerna fortfarande viktiga. Den avgörande skillnaden består i att staten som aktör har en mindre framträdande roll. Ett governancesystem karaktäriseras av att även utomstatliga och privata aktörer inkluderar styrprocess. Den traditionella politiska kartan, med höger-vänster skala som det typiska exemplet, har i viss mån ersatts av en bild där det politiska landskapet mer och mer tolkas i termer av centrum och periferi.¹⁸

Governancedisciplinerna kan därför beskrivas som teorier om institutionell omvandling. Den gemensamma utgångspunkten inom governanceteorierna är att förutsättningarna för att styra och reglera dagens samhälle har förändrats och att detta får politiska konsekvenser. Kjær visar att teoretiskt vilar governanceforskningen på institutionalismens ontologiska utgångspunkt att institutioner är av primär betydelse. Institutionalismen innehåller olika inriktningar, men samtliga av dess har problem med att förklara varför institutioner och olika politiska mönster skapas, består och/eller förändras.¹⁹ Governancedisciplinerna har utvecklats som en kritik mot etablerade teories statiskhet och mot bakgrund av att existerande ramverk uppfattas som bristfälliga.²⁰ Governanceforskning undersöker hur realpolitiken kanaliseras genom institutioner. Institutioner innehåller såväl incitament som hinder för olika aktörer med avseende på inflytande vilket innebär att politiska institutioner i viss mån skapar sina deltagare samt påverkar vilken makt de får. Governanceforskningen fokuserar på att förklara och analysera förändringsaspekter i dessa

¹⁷ Bogason&Toonen (1998)

¹⁸ Knill & Lehmkuhl (1979)

¹⁹ För översikter över nyinstitutionalismens olika inriktningar se t. ex. Hall & Taylor (1996), Immergut (1998) samt Powell & DiMaggio (1991) kap 1

²⁰ Olsen (2003)

mönster.²¹ Detta innebär att ”governance” empiriskt undersöks utifrån förändring av samhällsorganisatoriska trender avseende uppkomst samt förändring av former av styre och reglering som institutionaliseras i samhället. Utifrån sin komparativa forskning definierar Kjaer ”governance” som;

”... a process whereby rules of public policymaking and implementation are set, applied and enforced.”²²

Kjaer visar också att governaceteorierna diskuterar ”regler” övergripande. Regler är inte synonymt med lag utan inkluderar även normer, gemensamma spelregler samt formella och informella koder för handlande som gäller i samhället. Kjaer fortsätter;

”These rules can stress a hierarchic, networkoriented or market-oriented organization.”²³

Sammantaget handlar därför governance om hela den idén som omger och därmed avgör utformning såväl som utfall i regleringsprocessen och styret av samhället.

2.1.1 Samarbete mellan offentligt och privat

Samarbete med gemensamma åtaganden och satsningar från olika privata och offentliga aktörer och samhällssektorer är inte något nytt i politiken. Idag har det internationella politiska klimatet dock lett till genomgripande förändringar av den politiska designen som påverkar samarbetet mellan de olika aktörer som deltar. Som ett av de mest framträdande dragen i dagens utveckling framhålls ofta att privata aktörer i större omfattning än tidigare involveras i den politiska policyprocessen och deltar aktivt i så väl upprättandet som tillämpning av regler för samhällsstyre.²⁴ Idag är olika organisatoriska former för samarbete mellan offentligt och privat en vanlig samhällelig inrättning och en viktig del i den politiska designen och inte minst i ett internationellt perspektiv är ett utökat offentligt- privat samarbete ett framträdande inslag. I jämförelse med tidigare situation har den krets av politik där privat-offentligt samarbete bedrivs både vidgats och

²¹ Kjær (2004) s 7

²² Kjær (2004) s. 10

²³ Kjær (2004) s. 10

²⁴ Mörth (kommande)

fördjupats, vilket har lett till att det institutionaliserats nya former och nya roller vad gäller styrning och reglering. Forskning har visat att detta kan beskrivas som att den etablerade synen på relationen mellan staten och det civila samhället i viss mån förskjutits.²⁵ Åtminstone potentiellt har i och med detta de privata intressenas makt i politiken ökat. Denna trend inom samhällsstyret har därför även inneburit att de privata aktörer, deras roll samt inflytande i olika policy processer, blivit en fråga som på allvar tagits upp för diskussion. Till att börja gäller diskussionerna orsaken till mönstret av ökat samarbete mellan offentligt och privat vi idag ser. Förklaringarna till varför samarbetet uppstår hjälper oss också att ta ställning till nästa avgörande fråga, nämligen hur samhällsstyrets legitimitet skall analyseras utifrån dessa samarbeten. Orsaker till omvandling är naturligtvis mycket komplicerade och ofta svåra att greppa. Governanceteoriernas erbjuder olika förklaringar men kompletterande svar på varför samarbetet mellan det privata och offentliga blivit en så uppskattad och ofta använd modell för samhällsförvaltning. Governanceforskningens teoretiska bakgrund i institutionalismens olika skolor gör att den avgörande skillnaden i governanceteoriernas förklaringsmodeller utgörs av grundantagandet kring tolkning av mänskligt handlande.

Den ena huvudinriktningen använder en rationell förklaringsmodell. I USA utformade bland andra James Coleman och nobelpristagaren Gary Becker teorin om rationella val där preferenser betraktas som exogena och handlande avgör med hjälp av en nyttomaximeringskalkyl.²⁶ Det rationalistiska förklaringsperspektivet har hittills varit vanligast inom governace teoretikerna. Enligt denna synvinkel förklaras utveckling av ökat samarbete mellan offentligt och privat som en följd av en rad socioekonomiska och politiska strukturella förändringar och framförallt lyfts internationalisering, decentralisering, liberalisering, fram. Den sammanlänkande idén bakom denna typ av strukturella makroförklaringar är att de traditionella institutionernas möjlighet att bedriva effektiv politik urholkats genom olika internationella förändringsprocesser. Dessa nya förutsättningar för styre och reglering anses ha skapat ett omvandlingstryck.²⁷ Att den offentliga sfären idag i i större omfattning samarbetar med privata aktörer tolkas utifrån detta som ett nödvändigt, instrumentellt och rationellt svar på dessa omvandlingar.²⁸ Offentligt samarbete med privata aktörer sprids ur denna synvinkel för att det idag

²⁵ Kooiman (1993); Rhodes (1997)

²⁶ March&Olsen (1989) s. 22-3; 160-2

²⁷ Se tex Elander (1999), Pierre&Peters (2000), Rhodes (1997), SOU 2000:85

²⁸ Jfr Pierson (2000) s 476f och March&Olsen (1989) s 3.

utgör ett effektivt svar, ett verktyg för att hantera politisk-administrativa problem. Att representanter från marknadens dras in i de offentliga traditionella verksamhet förklaras av att både på nationalstats- och EU-nivå, i större utsträckning än tidigare är beroende av privata aktörer. Samarbetsideologin bottenar ytterst i tanken att flertalet har något att vinna och få något att förlora och det vanligaste argumentet till förmån för ett ökat samarbete är därför att det förväntas skapa positiva synergieffekter, ett plussummespel där "2+2 är mer än 4". Denna förklaringsansats är närmast deskriptiv. Inom governance-forskningen kompletteras dock de traditionella rationalistiska förklaringarna av ett perspektiv där samarbetet behandlas utifrån normativa grunder. Där skiftas det analytiska fokuset till idémässiga och ideologiska faktorer, och hur dessa förklarar en viss form av samarbets framväxt. Dessa förklaringsmodeller kan sägas vara ett resultat av att sociologer och statsvetare på 1990-talet började arbeta mera tillsammans i analyser av olika tendenser inom samhällsutvecklingen. Detta perspektiv ingår i den nyinstitutionalistiska teorins mer organisatoriskt-sociologiskt ansats för vilken Paul DiMaggio är en ledande representant.²⁹ Inom detta perspektiv betraktas verkligheten som socialt konstruerad och preferenserna som endogena. Forskningens fokus ligger därför på den kulturella kontexten eftersom den bidrar till en kollektiv förståelse utifrån vilken aktörernas uppfattar rationalitet. Enligt den organisationsteoretiska formen av sociologisk institutionalism menar man, till skillnad från den rationella-instrumentella ansatsen, att institutioner inte nödvändigtvis uppstår, består och sprids för att de utgör det mest effektiva och ändamålsenliga sättet att organisera samhället på. Samhället styrs istället efter etablerade institutionaliserade koncept som utgör spelregler för beteende och ett slags kognitiva ramar för tanke och handling. Den specifika organiseringen av samhället kan därför inte förstås utanför den befintliga kontexten. De former för styre och reglering erhåller och ger legitimitet som *uppfattas* som kopplade till grundläggande värden för samhällssystemet. Det kan ske förskjutning eller förändring av dessa värden och även uppfattningen om det sätt på vilket prioriterade värdena bäst upprätthålls genom styre och reglering i samhället kan skifta.³⁰ Ur detta perspektiv kan utveckling av samarbetsarrangemang med offentliga och privata aktörer förstås som en form av styre och reglering som ligger rätt i tiden och ger resonans med dominerande värden.³¹

²⁹ DiMaggio (1991)

³⁰ Jfr Rörvik (1998) s. 30f, Hall&Taylor (1996) s. 946-50 samt Immergut (1998) s. 14f

³¹ Jfr Pierre & Peters (2000) s.16

I governance litteraturen återfinns många olika perspektiv och förklaringsansatser. Den sociologiska nyinstitutionalismens utgångspunkt för governanceteori har en styrka i att den genom att bryta med vardagliga föreställningar om den samhälleliga verkligheten skapar nya, systematiska och distanserade perspektiv på viktiga samhälleliga fenomen. Kjær konstaterar att den ontologiska uppfattningen är i stort sett den samma i alla governanceperspektiv. De ger endast i viss utsträckning olika perspektiv på utvecklingen och det bidrar till en mer heltäckande förklaringsdimension. Det viktiga är därför inte att försöka komma fram till vilket perspektiv som är "rätt", utan snarare att se hur olika infallsvinklarna tillsammans kan bidra till att förklara den utveckling vi ser idag.³² Sammantaget bör man för att tolka dels utvecklingen av ett ökat privat-offentligt samarbete och dels vald form av organisering sätta in samarbetet i en större kontext av samhälleliga strukturer och processer. Styret och regleringen måste förstås och förklaras utifrån den övergripande strukturen som består i såväl sociopolitiska, ekonomiska, ideologiska, kognitiva och idémässiga mönster. Ett resultat av detta är att i nästa led kan vald form av organisering av ett privat-offentligt samarbete därför sägas reflektera tillbaka på sociala, politiska, ekonomiska och ideologiska förutsättningar och uppfattningar. Anledningen till varför det är så viktigt att försöka förklara och förstå den utvecklingen vi idag ser av den politiska designen är att omvandlingarna kan få konsekvenser för samhällsstyrningens legitimitet. För att styret i samhället skall fungera är det av avgörande betydelse att systemet besitter legitimitet. Därför också av stor betydelse att organiseringen av samarbetet mellan det offentliga och privata organiseras på ett sätt som finner stöd i samhället. Nästa fråga är därför samhällssystemets legitimitetsbas samt hur den sammankopplas med privatoffentligt samarbetet vad gäller styre och reglering.

I teoretiska diskussioner och politiska debatter skiljer sig uppfattningarna om vad som är och bör vara olika styr- och regleringssystem legitimitetsbas.³³ En distinktion kan göras mellan två principiella argumentationslinjer kring systemens sätt att upprätthålla folkligt stöd för verksamhet. Styre kan värderas och bedömas företrädevis via systemets *procedurer*; vad som kallas "*input*"-sidan, vilket innebär krav på att styrsystemet organiseras i demokratiska processer. Legitimitet kan även upprätthållas genom det styret *producerar*, "*output*"-sida, då är det avgörande kravet effektivitet och att system

³² Kjær (2004)

³³ Dahl m. fl. (1992)

levererar ändamålsenliga resultat. Traditionellt har slutsatsen kring legitimitetsbasen varit beroende av vad som skall styras och regleras. Legitimitet för politiska system har gällt offentligt styre och nationella statskick. I Västeuropa har legitimiteten för styret därför betraktas som nästintill synonymt med representativ demokrati. Denna koppling är så stark att vi ofta endast talar om demokratisklegitimitet. Demokratidiskussionerna har därför traditionellt varit starkt fokuserade på de processer som leder fram till de politiska besluten och beslutens genomförande behandlas mer sällan som en del av demokratin.³⁴ Ekonomisk styrning i organisationer är däremot traditionellt inte varit underställda krav på demokrati, för dessa system förknippas legitimiteten med effektivitet. I stater uppfattas därför effektiviteten ofta som en del av eller en uppgift för det demokratiska styret och för organisationer åligger upprätthållandet av demokrati nationalstaterna. Olika omvandlingsprocesser har dock lett till att distinktionen mellan olika, dels olika former av styrsystem och dels områden för reglering, inte längre är lätt att göra. Gränserna har suddat ut mellan nationellt och internationellt styre och mellan offentlig och privat reglering och sammantaget har många mellanlägen skapats. De förskjutningar som skett har lett till att dagens styrsystem ofta är svåra att passa in i etablerade synsätt och färdiga mallar. Förändringarna gör att samhällsstyrningen idag varken kan förstås i termer av traditionellt nationellt offentligt politiskt styre eller som privat eller internationell ekonomisk reglering. Detta utmanar etablerade teorier och kräver i viss mån omdefiniering samt utveckling av idéer.

Framväxten av ett internationellt samhällsstyre har i viss mån förändrat grunden för statens roll och det offentligas agerande. Internationaliseringen både politiskt och ekonomiskt har medfört komplexitet och ett krav på resurser som gjort att de offentliga aktörerna står inför kapacitetsproblem. De offentliga aktörernas möjligheter att styra och reglera samhället på traditionellt sätt uppfattas begränsade. Till exempel många governanceforskare pekar på att vi är på väg mot eller redan befinner oss i ett samhälle där det finns allt mindre utrymme och möjlighet för linjär politisk styrning enligt traditionell demokratimodell. Nationalstaten beskrivs som alltför liten för att kunna ta sig an de stora problemen och alltför stor för att klara av de små. Internationaliseringen anses också ha lett till ett allt större behov av sakkunskap och expertis. Därför har frågan om de privata aktörernas roll i den politiska styrningen på allvar tagits upp för diskussion. Det kan idag sägas råda en allmän

³⁴ Se tex. Lundqvist, (1991), Mitchell (1999) Rothstein B. (1997)

uppfattning om att det existerar en realpolitisk lämplighet av att offentliga aktörer samarbetar med den privata sektorn. Tidigare har samarbete mellan offentligt och privat främst gällt politik med ekonomisk riktning och eftersom de offentliga aktörerna anses ha ansvar för samhällsstyrningen har de privata aktörernas deltagande inte direkt sammankopplats med den demokratiska sidan av legitimiteten. Detta kan beskrivas som en följd av internationaliseringen av samhället att det privat-offentliga samarbetet kommit att sprida sig till allt fler politikområden. Idag diskuteras om samarbete leder till att privata aktörer involveras i det politiska styrets processer som tidigare betraktades som en strikt offentlig sfär och forskningen har därför i allt större utsträckning riktat intresset mot hur den inductororienterad sidan av privat-offentlig samhällsstyrningen skall utvärderas. Sedan början av 1990-talet har frågan om internationell demokrati återkommande diskuterats inom såväl forskning som politik. Debatten, som kan sägas ha sitt ursprung i frågan om folkstyre av EU, har efter hand spridit sig till att gälla även andra internationella organisationer. Det finns ett tryck på att samarbetetsarrangemangen måste förhålla sig på ett godtagbart sätt till folkstyret. Mot bakgrund av demokratikrav för legitimitet även vad gäller internationellt samhällsstyre är det en viktig fråga om och i så fall hur involvering av privata aktörer i policyprocessen är kompatibelt med demokratisk kultur.

2.1.2 Offentligt-privat samarbete och demokrati

Hittills har involvering av privata aktörer i politiken allmänt kritiserats ur demokratihänsyn men förordats ur effektivitetssynpunkt. Anledningen till att involvering av privata aktörer företrädesvis utvärderats från deras bidrag till effektivitet i policyprocessen kan till viss del förklaras av att ur traditionell demokratisk synvinkel har arrangemang som involverar privata aktörer i politisk policyprocess flera baksidor. Den normativa utgångspunkten under de senaste decennierna har varit att privata aktörers deltagande i politiska policyprocesser skapar en brytning i den demokratiska kedjan och kritiken utgår primärt ifrån två av demokratin grundkriterier; allmänt deltagande och möjlighet till ansvarsutkrävande. Statskick i västvärlden bygger på en representativ modell där demokratin är indirekt. Den representativa demokratibilden av folkstyret bygger på att makten utgår från folket via allmänna val till folkföreträdare som tar plats i parlament/riksdag, därifrån vidare till regering, offentlig förvaltning och sedan tillbaka till folket. Den indirekta representativa demokratin kräver närvaro av politiskt tillsatt styre för vilken ansvar kan utkrävas av alla

röstberättigade i fria val. Att involvera den privata sektorn i styrskicket är värdeladdat eftersom det kan innebära att ge inflytande till icke-demokratiskt valda krafter som det dessutom är svårt att avkräva ansvar. Problemet när en maktförskjutning sker från valda politiker till andra aktörer är att privata aktörerna i bästa fall kan vara partiellt representativa och ansvariga inför specifika grupper av intressen. Representationen förväntas dock aldrig bli så fullständig och rak som den parlamentariska kanalen, endast en riksdag anses kunna representera och vara ansvarig inför samtliga medborgare. Idén om en tydlig åtskillnad mellan den privata sektorn och offentlig styrning och reglering bygger på uppfattningen att det finns ett allmänintresse som i viss mån står i motsättning med intresset hos mindre grupper i samhället.³⁵ Mot bakgrund av spänningen mellan preferenser är det historiskt varit beslutsfattarnas roll att ”representera” samhälleliga intressen. De offentliga aktörerna har till uppgift att tillvarata det kollektiva intresset i samhällsplaneringen. Demokrati är i Europa ett avgörande kriterium för att göra samhällsstyret legitimt. Det är därför nödvändigt för att behålla legitimiteten att ett samarbete mellan det offentliga och privata får stöd i samhället och uppfattas som godtagbart ur demokratisk synvinkel. Offentligt och privat har uppfattats som antagonister i det politiska systemet och i strikt mening är representativ demokrati oförenligt med att involvera organiserade intressen i det politiska systemet. Därför saknas kriterier eller allmän institutionell design för vad som kan uppfattas som en demokratiskt legitim involvering av privata aktörer i en offentlig beslutsprocess.

Charles W. Anderson kom i sin forskning 1979 fram till att kompatibiliteten mellan demokrati och involvering av privat aktörer i det politiska styret framförallt beror på hur samarbetet är organiserat.³⁶ Utifrån idealen i en representativ demokratimodell konstaterade Anderson att för att ett styre som involverar icke-offentliga aktörer i politiken ska vara demokratiskt legitimt måste det visa sig kapabelt att generera ett samhällssystem i ”allmänhetens intresse”. Anderson diskuterar sedan olika kriterier för hur samarbetet bör organiseras för att uppfylla detta snarare än representerar preferenser hos en fraktion av samhället. Privat-offentliga samarbeten kritiserar ofta med utgångspunkt från att dominerande marknadsintressen i form av ett kapital tätt näringsliv och andra starka samhällsintressen har ett företräde och att svagare grupper inte ges tillträde. Anderson konstaterar att ojämnt fördelade medborgargrupper i samarbete

³⁵ Rosenau (2003) s 2

³⁶ Anderson (1979) s. 278

med det offentligt är en svag länk och ett viktigt krav som bör ställas på privat-offentligt samarbete är därför att det är opartiskt i förhållande till befintliga likväl som potentiella intressen i samhället som helhet. Anderson säger att involveringen bör präglas av ”participations pluralism” och balans mellan intressen. En pluralistisk modell innebär också att vissa privata aktörer inte får ha ett monopol på inflytandet. Policynätverken ska vara flexibla vad gäller involverade aktörer samt deras inbördes relationer. Ett brett och allmänt deltagande pekar alltså Anderson ut som avgörande för organiseringen ett privat-offentligt samarbete inte ska undergräva den demokratiska representativiteten. När de offentliga beslutsfattarna samarbetar med privata aktörer riskeras också den demokratiska legitimiteten av att detta kan göra det svårt för medborgarna att överblicka den politiska processen. Svårt att identifiera de aktörer som påverkar politiken kan leda till att det blir mycket svårt att utpeka någon aktör som huvudansvarig och relationen mellan medborgare och deras politiska representanter oklart. Framförallt om samarbetet är arrangerat så att maktbalansen mellan det offentliga och privata rubbas så att andra än demokratiskt valda representanter erhåller reellt inflytande i politiken blir möjligheten till ansvarsutkrävande angelägen att hantera för att involveringen av privata aktörer ska uppfattas som legitim.³⁷ Forskaren Stone mfl kallade detta för ”the problem of private power”.³⁸ På grund av den oklara ansvarsfrågan och svårigheten med att organisera ett privat-offentligt samarbete där deltagandet är representativt poängterar Anderson att involvering av icke valda aktörer endast bör bli ett komplement i styret av den representativa demokratin. Deltagandet av privata aktörer i policyprocessen kan möjligen ses som en utvidgning av de representativa inslagen, men inte en ersättning för folklig representation genom de traditionella kanalerna.

I debatten om internationaliseringens konsekvenser har fundamentala demokratifrågor/kriterier åter aktualiserats. Internationella policyprocesser präglas i stor utsträckning av samarbete mellan olika aktörer på skilda nivåer och ofta pekas globaliseringens krav ut som orsak till ett ökat behov av samarbete mellan offentligt och privat och. Internationalismen i sig gör demokratidiskussionerna förutsättningarna för uppfyllandet av den klassiska representativ demokratin ännu mer invecklade. Samtidigt har frågan om det internationella samhällsstyret demokratiska legitimiteten blivit allt mer angelägen i takt med att allt fler politikområde styrs och

³⁷ Anderson (1979) s 278

³⁸ Stone, Seidman, Sunstein, & Tushnet. (1986)

regleras gemensamt.³⁹ Förklaringen till varför det är så svårt att kombinera klassisk demokratiteori med de nya formerna för samhällsstyre som utvecklas internationellt är delvis historisk. Både som teori och praktik har demokratin utvecklats mot bakgrund av nationalstaten. Det kan konstateras att det den demokratimodell vi idag är vana vid inte är omedelbart applicerbar på den nya situationen, påståendet gäller för såväl demokrati på europeisknivå som demokrati inom nationalstater med överstatlig bindning. Internationaliseringen har komplicerat demokratiska utgångsläget ytterligare och gjort såväl ansvarsutkrävandet som medborgarrepresentation svårare. Nationellt och internationellt smälter ihop parallellt med att gränsen mellan stat och civilsamhälle blir suddigare. Detta kan beskrivas som att beslutsfattande fragmenterats samtidigt som skillnaden mellan reglerare och reglerade minskar. Demokratins mekanismer konstruerades inte för att hantera ett sådant samhällssystem. I det internationella samhället har också samarbetet mellan offentligt och privat ökat i det politiska arbetet på olika nivåer och i takt med det har diskussionen den demokratiska legitimitet växt och kravet på att strukturer för organiseringen av samarbetet utvecklas som kan betraktas som acceptabla ur demokratisynpunkt. Det bör också betonas att det ligger en svårighet i att försöka analysera den demokratiska legitimiteten av privat-offentligt samarbete när debatten präglas av skilda perspektiv och kriterier för ”demokrati” generellt och demokratisk legitimitet samt hur den uppnås speciellt. ”Demokrati” ett komplext begrepp sammansatt av olika beståndsdelar och det saknas ett strikt och entydigt språkbruk samt enkel formel för vad politisk demokrati är, bör eller kan vara. Den faktiska demokratin modifieras dessutom hela tiden och därför måste förändringsaspekten bli central vid en analys av vad folkstyre innebär.⁴⁰ Den demokratimodell forskaren utgår ifrån avgör vad som accepteras vad gäller arrangemangen för privat-offentliga samarbetete och privata aktörers roll och inflytande. Därför krävs även ytterligare forskningen och diskussion kring organiseringen av demokrati i syfte att fastställa vilka krav som den politiska designen måste uppfylla för att samhällsstyrning ska kunna uppfattas som demokratiskt legitim.⁴¹ För att kunna tala om demokratisk legitimitet för de nya formerna av samhällsstyrning kan det komma att krävas en i viss mån annan syn på demokratin som modell och dess spelregler. Utifrån denna diskussion kan vi konstatera att det

³⁹ Gilmour & Jensen (1998)

⁴⁰ Lord, C (2001)

⁴¹ Se t. ex Held, (1997) & Peterson (2003)

internationella samhällsstyrets legitimitet kan sägas vila på en balans mellan effektivitet och demokrati där båda värdena måste uppfyllas parallellt för att systemet ska vinna folkligt stöd. Mot bakgrund av det uppfattade behovet av ett internationellt privat-offentligt samarbete är det därför viktigt hur samarbetet mellan de privata och det offentliga ska organiseras för att vara legitimt både från output- och inputsidan i nya processer för regelskapande och samt implementering. Tidigare handlade samarbetet mellan offentligt och privat om förhållandet mellan nationellt organiserade intressen och staten, idag är det intressanta trenderna i den europeiska policy processen. Det är en avgörande fråga; om och i så fall i vilken form politisk design innehållande offentligt-privat samarbete är förenligt med ett demokratiskt styre. Sammantaget; hur ska privata aktörer involvering i internationella policyprocesser organiseras för att passa in i det moderna samhällets politiska system.

3. Samhällsstyrning inom EU

Utvecklingen av den europeiska unionen har bidragit till att sätta fokus framförallt på förhållandet mellan internationellt och nationellt. Utmaningen för politisk teori är att EU varken är en traditionell internationell organisation och inte heller en stat i klassisk mening samtidigt som unionen idag styr omfattande delar av samhället. Som diskuterats tidigare i denna rapport har demokratiaspekterna i forskning om det europeiska samarbetet länge fått stå i skuggan av effektivitetsfrågorna, men utvecklingen av ett internationellt samhälle har i viss mån förändrat perspektivet. Vi har även konstaterat att uppfattningen om möjligheten och sättet att kombinera demokrati och effektivitet på EU-nivå avgörs dels av synen på demokrati som modell men även uppfattningen om EU-projektet. Dessutom har diskuterats att innebörden av ”demokrati” förstås olika.⁴² EU styrs inte enligt vedertagna demokratiska principer, den parlamentariska dimensionen har byggts till först senare och har ännu inte riktigt lyckats tränga ner i systemet. Detta innebär att de politiska frågorna ofta avgörs i skilda sfärer, med mindre direktkontakt med folkvalda representanter. Att det är svårt att härleda den politiska makten anses som ett av EU:s demokratiska tillkortakommanden. Under senare år har det därför inom statsvetenskapen vuxit fram forskning som diskuterar EU som system för politisk utövning. EU:s öppnare form av reglering och låga centrala

⁴² Se t. ex. Petterson (2001)

styrning gör att det väl överensstämmer med samhällsstyrningen som diskuteras inom governanceteorier. På engelska betecknas EU-systemet struktur ibland som; "multi-level-governance" som på svenska översatts som styrning "flernivåsystem".⁴³ I denna forskning diskuteras EU-systemets karaktär i termer av ett nätverkssamhälle där styret inte självklart är organiserat hierarkiskt med tydligt centrum och fasta regler. Styret beskrivits som postparlamentariskt men också som en återgång till medeltida styrelseformer där olika nivåer slåss om inflytande med oklar maktindelning. Graden av integration har lett till ett komplext, symbiotiskt förhållande mellan EU, medlemsstaterna och en rad icke-statliga aktörer där ansvaret kan delas mellan ett antal parter med oprecist inflytande. Inom EU har det också utvecklats nya metoder som alternativ till lagstiftning. Det gemensamma är att de representerar mjukare former av icke-bindande regler. Det finns dock ingen klar gräns mellan det som med engelska termer betecknas "soft" respektive "hard law", det vill säga mellan denna mjukare normgivning och bindande regler. Ulrika Mörth har studerat utvecklingen av nya former av reglering och användningen av soft law inom olika internationella organisationer.⁴⁴ Hon konstaterar att "soft law" under senare år har allt mer kopplats till EU:s besluts- och lagstiftningsprocesser. Mörth konstaterar utifrån sin forskning att det inom internationell styrning inte finns en skarp gräns mellan olika regleringsinstrument utan att vi snarare ska se processen som präglad av ett kontinuum längs vilket man kan välja olika former av regler.⁴⁵ Idag pågår en internationell debatt och akademisk diskussion om fördelningen mellan "hard law" och "soft law" och vilka principer för styre som är mest ändamålsenliga på olika områden i samhället. Distinktionen mellan hard law och soft law griper direkt in i diskussionen om balansen i samhällsstyret mellan demokrati och effektivitet. Inom EU har diskussionerna om "good governance" och demokratisk samhällsstyrning inletts.⁴⁶ Europeiska kommissionen ansåg att det inom EU fanns ett behov av nya och bättre strukturer för styre och reglering som de beskrev som; "a call for governance reform". I linje med detta presenterade kommissionen ett vitpaper 2001 under rubriken "European governance". Detta innebar att kommissionen skapade en egen definition av begreppet governance.

⁴³ Johansson, K-M, se även Jachtenfuchs (1997); Kohler-Koch (1996); Marks m.fl. (1996); Schmitter (1996b); för en översikt Hix (1998)

⁴⁴ Mörth (2004)

⁴⁵ Mörth i Gustavsson et al (2005)

⁴⁶ För litteratur om "good governance" se t. ex. Hewson&Sinnclair (1999), Karsten&Sneider (1999) s 243-266, Weiss (2000) s. 795-814

”European governace” definierades som ”principles of good governance” enligt vilka allt framtida styre inom EU ska utformas.⁴⁷ Kommissionen anser att ”good governance” innebär ett styre som förstärker demokratin och ökar effektiviteten och sammantaget konsoliderar legitimiteten för EU. Som en viktig del i detta utpekade att EU måste närmar sig medborgarna och minska avståndet mellan folket och beslutsfattarna. Detta skall genomföras bland annat genom ett ökat samarbete mellan offentligt och privat vad gäller styret och regleringen i det internationella samhället.⁴⁸ Syftet med EU:s förslag till nytt fördrag om upprättande av en konstitution för Europa är att skapa en mer effektiv och samtidigt demokratisk union och det utpekades som avgörande för den unionens legitimiteten att föra EU närmare medborgarna.⁴⁹

Tidigare handlade samarbete mellan offentligt och privat om förhållandet mellan nationella intressen och staten. Idag internationaliseras samhället och EU:s position som samhällsreglerare blir allt mer viktig. Det internationella styret bygger på relationer mellan privata och offentliga aktörer, på både nationell och EU-nivå. Därför är trenderna i den europeiska policyprocessen intressant och hur samarbetet mellan offentligt och privat utvecklas inom EU. Vilka principer och standarder för organiseringen av privat-offentligt samarbete etableras inom EU idag och vilken roll ger detta de privata aktörerna i den internationella samhällsstyrningen? Hur kopplas privat-offentligt samarbete ihop med det internationella samhällsstyrningssystemets strävan efter demokrati och effektivitet i strävan efter legitimitet?

3.1 EU och de privata aktörerna

Det europeiska samarbetet innebär per definition att relationerna förändras mellan olika aktörer och nivåer. I takt med integration och politiskinternationalism har det offentliga i allt större utsträckning kommit att representeras av EU och intresset har i viss mån förskjutits från staten som kontrollmakt. EU:s politiska system utmärks av samverkan mellan olika aktörer och den privata sektorn har av tradition en viktig roll. Forskare som specialiserat sig på den europeiska integrationen och EU

⁴⁷ Commission’s White Paper of 25 July 2001 on European Governance, COM(2001) 428

⁴⁸ Ordförandeskapets slutsatser: Europeiska rådet i Barcelona 15-16 mars 2002, Europeiska rådet i Sevilla den 21-22 oktober 2002 http://www.eu.int/european_council/conclusions/index_sv.htm

⁴⁹ ”Fördrag om upprättande av en ny konstitution för Europa” <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:SV:HTML>

brukar i allmänhet lyfta fram de privata aktörernas betydelse ur framförallt två aspekter. Teoretiskt fungerar de privata aktörer i form av intresseorganisationer som *legitimitetskälla*, samt *förmedlare av expertis och sakkunskap*.⁵⁰ För att få tillgång till dessa positiva effekter involveras den privata sektorn genom olika former av representation i policyprocessen. Som experter har de privata aktörerna i uppgift att överföra information till beslutsfattarna. Till följd av EU-systemets komplexa karaktär, frågornas mångfald och komplicerade natur har de privata aktörer länge varit värdefulla medhjälpare i beredningsprocesser. Kommunikationen betraktas som positivt för båda parter eftersom den förväntas bidra till ett bättre regelsystem och därigenom en effektivare form av samhällsstyrning. Att de privata aktörerna knyts till utformandet av regelstrukturen genom att deras åsikter, preferenser och råd beaktas är också tänkt att leda till bättre efterlevnad av reglerna. Eftersom EU, i jämförelse med nationalstaterna, inte besitter traditionell demokratisk legitimitet har involverandet av privata aktörer även beskrivits som en alternativ form av representativitet som kan öka legitimiteten.

Som diskuterats tidigare är involvering av privata aktörer i samhällsstyrning dock inte oproblematiserbar ur demokratisk synvinkel.⁵¹ Ur demokratisk synvinkel är det framförallt intressant hur mycket inflytande i den politiska processen privata aktörernas tilldelas utifrån sin roll. De privata aktörernas inflytande i utformningen av offentlig policy kan diskuteras i termer av kvalité och kvantitet. Där kvalité står för reell makt i bemärkelsen möjlighet att påverka viktiga frågor i en regleringsprocess, och kvantitet står för potentiell makt i bemärkelsen omfattning av de frågor som behandlas genom privat-offentligt samarbete. De krävs relativt höga värden på både dessa indikatorer för att beskriva de privata aktörernas inflytande i regleringsprocessen som stort. Från tidigare diskussion kan konstateras att om de privata aktörerna åtnjuter beslutande befogenheter i stor omfattning samt i viktiga frågor är frågeställningen om samarbetets kompatibilitet med demokratin angelägnare. Om de privata aktörerna däremot är begränsade till en rådgivande roll och endast deltar i egenskap av experter kan samarbetet mer ensidigt vila på legitimitet genom effektivitet och relationen till traditionell demokratisk legitimitet mindre komplicerad. Mot bakgrund av att relationen till den privata sektorn en viktig del i EU:s styre samt att politisk makt traditionellt utgår från

⁵⁰ Se t.ex Greenwood (1997), Greenwood m.fl. (1992), Kirchner (1981), Mazey & Richardson (1993), Streeck & Schmitter (1991).

⁵¹ Cram, (1997)

parlamentariskt tillsatta offentliga aktörer är det en grundläggande fråga vilken roll som privata intresseorganisationer har i EU. Utvecklingen av EU har förändrat förutsättningarna för de privat-offentligt samarbete. Parallellt med att EU omvandlats till en politisk union och ett system för internationell samhällsstyrning har områdena där privat-offentligt samarbete bedrivs vidgats.

Internationell politik har traditionellt varit mellanstatlig vilket har gynnat länderna som aktörer. I takt med att EU blivit en central institution för styre och reglering, såväl ekonomiskt som politiskt, har unionen i allt större utsträckning attraherat privata aktörer som representerar olika intressen på marknaden. De privata aktörerna har blivit allt mer medvetna om att det är viktigt att fästa uppmärksamheten på lagstiftningsplaner och politiska utvecklingstendenser inom EU som berör deras verksamhet. Privata aktörers representation i EU-frågor förekommer på såväl nationell som europeisk nivå med hjälp av olika strategier. Intresseorganisationer bevakar idag snart sagt varje sakområde och varje nivå som ingår i EU:s policyarbete. Unionens flernivåkaraktär gör att intresseorganisationerna ofta kan utnyttja flera kanaler för att bevaka och påverka EU:s policyprocesser.⁵² Samarbete med privata aktörer i policyprocessen är en form av intresserepresentation. Den akademiska litteraturen skiljer traditionellt mellan två huvudformer för intresserepresentation; lobbying och korporativism.⁵³ Idag är partnerskap en annan ofta förekommande rubrik på arrangemang med privata aktörer i policyprocesser.⁵⁴ Dessa olika former av representation ger de privata aktörerna olika roller och inflytande i policyprocessen. Privata aktörer inom EU har ofta diskuterats i termer av lobbyism. Lobbying går ut på ett förfarande där en aktör försöker påverka policyprocessen för att åstadkomma beslut i en viss riktning. På grund av att den offentliga policyprocessen inom EU är beroende av privata sektorns sakkunskap har de privata intresseorganisationerna fått möjlighet till inflytande i egenskap av områdesexperter. Lobbying kritiseras allmänt för att de privata intressena söker inflytande på informella vägar och för att ge företrädare för resursstarka aktörer. Ur demokratisynpunkt är det ett problem om beslutsfattarna blir osjälvständiga i förhållande till kontakter med ekonomisk styrka och dominerande marknadsintressena medan konsumentintressen och svagare grupper inte har samma förutsättningar. Det faktum att lobbyverksamhet ofta sker på inofficiella vägar gör också

⁵² Se t.ex. Greenwood (1997); Mazey & Richardson (1993)

⁵³ Se t.ex. Andersen & Eliassen (1993) & (1996)

⁵⁴ Se tex Elander, Ingmar (1999) Elander, & Blanc (2000)

att gränsen till otillbörlig påverkan, t.ex. via mutor ibland är svårdragen.⁵⁵ Medan lobbying relativt ensidigt bygger på de privata aktörernas vilja att påverka de offentliga beslutsfattarna är korporativismen en mer ömsesidig samarbetsform. Korporativism avser ett speciellt institutionellt arrangemang där offentliga organ tillsammans med ett mindre antal utvalda organisationer förhandlar fram gemensamma lösningar på politiska problem.⁵⁶ Från det offentligas perspektiv handlar involverandet av privata aktörer om att söka vinna legitimitet respektive att förebygga och reducera konflikter. Korporativismens genomslag beror dels på intresseorganisationernas frivilliga deltagande i avtalsreglerad samverkan och dels på vilket inflytande den ges som instrument för offentlig politik.⁵⁷ Korporativa tankegångar i olika form har varit ett uppmärksammat inslag i statsvetenskaplig forskning om politisk design. Framförallt mot bakgrund av att korporativism i sin ursprungsutformning är ett styrelseskick där en elit avgör frågor utan inblandning av demokratiskt valda representanter har dess plats i samhällsstyrningen diskuterats. Philippe Schmitter ställde i sin forskning 1974 frågan om korporativismens aktualitet för de moderna nationalstaterna och om utvecklings riktningen gick mot en uppbromsning av denna samarbetsform. Han drog slutsatsen att västvärlden inte var avkorporatiserad utan snarare;

”...still in the century of corporatism”.⁵⁸

I modifierad form har korporativa idéer i växlande omfattning fortsatt påverkat utvecklingen i moderna demokratier. Det kan sägas råda en samstämmig uppfattning bland såväl beslutsfattare och tjänstemän som intresseorganisationer, att europeiska samhällsstyrningen, och särskilt inslagen av ekonomisk och politisk internationalisering, ställer krav på väl utvecklade kontakter dem emellan. Mot bakgrund av det väcks frågan om detta kan leda till en nykorporativistisk tendens i det internationella politiska samhällssystemet. Framväxt av ett utökat internationellt offentligt-privat samarbete i en form där de privata aktörerna som representanter för olika samhällsgrupper, tar del i beslutsfattandet och blir ett instrument i den offentliga politiken med stort inflytande och möjlighet

⁵⁵ Jerneck & Gidlund (2001)

⁵⁶ Se t.ex. Andersen & Eliassen (1993) & (1996)

⁵⁷ Denna i grunden platoniska tanke passade väl in i fascismens och nazismens totalitära strävanden. På senare tid har man dock med korporativism menat att stat och näringsliv gör upp om den ekonomiska politiken. (Jmf nationalencyklopedin)

⁵⁸ Schmitter (1974)

att påverka det politiska innehållet skulle kunna tolkas som en repris på det gamla korporativismtemat, under andra yttre omständigheter.

Forskning om EU har hittills varit relativt samstämmig i sin bedömning att europeiska samarbeten haft få drag av korporativism. Även om integrationen i stort haft en positiv inverkan på utvecklandet av privat-offentliga samarbeten har relationerna inte formats ”eurokorporativistiskt” och samsarbetsformerna har möjligen haft ytliga likheter med korporativism.⁵⁹ I de fall när institutionaliserade arrangemang för involverande av privata aktörer utvecklats har icke-offentliga deltagare haft en rådgivande funktion. Forskning har diskuterat flera anledningar till att korporativismen inte fått genomslag på EU-nivå. Wolfgang Streeck och Phillippe Schmitter pekade i sin forskning 1991 på att förutsättningarna för euro-korporativism inte gynnas av EU-systemet eftersom det är alltför fragmenterat och tvetydigt.⁶⁰ Utveckling av euro-korporativism kräver centralstyrning på internationell nivå i ”euro-grupper”.⁶¹ Central organisering är avhängt att det finns gemensamma intressen och forskningsresultat har visat att gränsöverskridande samarbete mellan intresseorganisationer ofta hindras av djupa ideologiska och nationella skillnader.⁶² Detta har lett till att de etablerade nationella medlemsorganisationerna varit ovilliga att överlämna suveränitet och beslutsmakt till eurogrupper.⁶³ Wolfgang Streeck har tillsammans med och Lane Kenworthy fortsatt forskningen om ”Neo-Corporatism”. I sina resultat som från 2003 fastslår de att intresserepresentationen fortsätter att vara nationellt baserad på grund av att; EU inte verkar ha något större intresse av att gynna en euro-korporativistisk trend samt att på nationell nivå både de offentliga och privata organisationerna försvarar sin autonomitet inte är villiga att överföra auktoritet till europeiska motsvarigheter.⁶⁴ Streeck och Kenworthy kontrasterar därför sina resultat med Philippe Schmitters slutsatser från 1974.

”If the twentieth century that witnessed the ascendancy of the modern nation-state was ”still in the century of corporatism”, the same may not be true for the post-national twenty-first century”⁶⁵

⁵⁹ jfr Gorges (1996)

⁶⁰ Streeck&Schmitter (1991)

⁶¹ Med Euro-grupper avses ”those organisation in which national organisations or groups of organisations have joined together in a collective European forum” (Cram 1997, s. 185).

⁶² Näringslivet har tex. sett det som sin gemensamma uppgift att bemöta kommissionens och fackföreningarnas strävan efter mer reglering på arbetsmarknaden på EU-nivå.

⁶³ McLaughlin & Jordan (1993)

⁶⁴ Streeck&Kenworthy (2003)

⁶⁵ Streeck&Kenworthy (2003)

Varken lobbying eller korporativism är idag något som förknippas med modern samhällsstyrning. Framförallt lobbying kritiseras för att vara en informell, sluten och kapitalberoende form av ensidig intressepåverkan. Korporativismen har associerats med ett styrelsesätt där en elit avgör på ett oflexibelt och odemokratiskt sätt.⁶⁶ Samtidigt finns det idag ofta mycket interaktion mellan offentligt och privat. Både på nationell och europeisk nivå finns det flera exempel på att institutionaliserade relationer utvecklas. Inom EU deltar intresseorganisationer genom ett väl utbyggt system av kommittéer och det har vuxit fram regelbundna och mycket frekventa kontakter mellan organiserade intressen och offentliga institutioner. En alternativ samarbetsinriktad styrelseform mellan privata och offentliga aktörer i policyprocessen är ”partnerskap”. Partnerskapsarrangemang har en bakgrund i regionala samarbeten mellan lokala aktörer inom nationalstaten. Syftet med dessa är att genom samarbete uppnå effektivitet, ekonomisk utveckling och tillväxt. Partnerskapen innebär att samverkan sker i olika nätverk som löper såväl horisontellt som vertikalt genom befintliga politiska strukturer. Organiseringen av partnerskap brukar utmärkas av att de inte är juridiskt bindande utan bygger på överenskommelser, frivillighet och samförstånd om samverkan utifrån intressegemenskap.⁶⁷ På senare år har partnerskapsmodellen fått ett brett genomslag. Principen återfinns idag inom en rad olika sakområden och i en mängd sammanhang från lokalt till globalt och samarbetsprojekten innefattar inte längre endast privata aktörer.⁶⁸ Forskaren Stephen P. Osborne konstaterar i utifrån sin forskning att partnerskap i stor utsträckning spridit sig även inom offentlig sektor.⁶⁹ I många länder har privat-offentliga partnerskap utvecklats i syfte att till slimma och effektivisera den offentliga verksamheten och då särskilt levererandet av välfärdstjänster.

”Public-private partnerships are an increasing aspect of the delivery of public policies and services across the world.”⁷⁰

Peter Ehn skriver i sin ESO-rapport att EU i stor utsträckning bidragit till att partnerskapsmodellen fått ett så brett genomslag i Europa.⁷¹ Inom EU är

⁶⁶ Day & Klein (1987)

⁶⁷ Ds 2001:59 s 17ff

⁶⁸ Elander & Blanc (2000)

⁶⁹ Osborne (2000)

⁷⁰ Osborne (2000)

⁷¹ ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) Ds 2001:59, Peter Ehn s. 19

partnerskap en central princip för bland annat arbetet med strukturfonderna och har även legat till grund för utformningen av samarbetet inom andra områden. Kommissionens (ovan diskuterade) vitpapper pekar ut som en av beståndsdelarna av good governance;

”...ett partnerskap med det civila samhället”⁷²

När partnerskapstanken tillämpas i politiskt styre innebär det en speciell form av förvaltningsmodell där den traditionella relationen mellan offentligt och privat förändras. Som andra nära samarbeten mellan offentligt och privat i policyprocessen kritiseras partnerskapsarrangemang ur representativitets synpunkt. Andra vanligt förekommande åsikter är att denna form av styre är svåröverskådligt, gör inflytandet i politiken oberäkneligt och är problematiskt för det demokratiska ansvarsutkrävandet.⁷³ Utvärdering och analys av partnerskap försvåras av att samarbetena finns i diverse olika utformningar och präglas av stor inbördes diversitet. Redan i sin forskning 1997 ansåg forskarna Walzer och Jacobs att pluralismen i denna samverkansform var så stor att adekvat definition var svår att göra;

”Public-private partnerships take shapes that are inappropriately described in an effort using rigid typologies”.⁷⁴

Partnerskapsmodellerna skiljer sig åt vad gäller organisering och tillämpning; partnersammansättning, mål, struktur och geografisk bas. Det gör att partnerskapskonceptet i sig omtolkas och anpassas till det enskilda tillämpningsområdet, i praktiken är det svårt att tala om en, universell partnerskapsmodell.⁷⁵ En slutsats vi kan dra av detta är att det finns ett behov av att öka förståelsen av privat-offentliga partnerskap i olika kontexter.

Så här långt har vi diskuterat att styrning och reglering av samhället förändras till följd av internationalisering. Detta får konsekvenser för såväl demokrati som effektivitet i styret av samhället, värden som båda nödvändiga för legitimitet. EU samarbetet har per definition inneburit förändring av relationer mellan olika aktörer och beslutsnivåer. Privat-

⁷² European Commission - The Future Program for Active European Citizenship & European Commission –Promotion of the Active European Citizenship : http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/activecitizenship/index_en.htm

⁷³ Elander (s. 334

⁷⁴ Walzer&Jacobs 1997:16

⁷⁵ Osborne (2000)

offentlig samverkan är ett inslag i denna utveckling som kan beskrivas som ett dilemma mellan demokrati och effektivitet. Detta är bakgrunden till att de privata aktörernas roll i politisk policyprocess diskuterat. Privata aktörer med en framstående roll ett privat-offentligt samarbetet motiveras av effektivitetsskäl men ifrågasätts ur demokratisynpunkt. Dilemmat kan beskrivas som att en samverkansform som innebär en horisontellt organiserad regleringsprocess, både i termer av utformning och upprätthållande av regler, där privata aktörer involveras tidigt i policyprocessen och har möjlighet att styra inriktning i frågor av betydelse, kan bidra till effektiviteten men försvåra ansvarsutkrävandet och representativiteten i samhällsstyrningen. Trender vad gäller organisering av samverkan mellan offentligt och privat kan samtidigt ses en indikator på hur samhällsstyrets legitimitetsbas uppfattas. I kommande kapitel studeras ett specifikt privat-offentligt samarbete inom EU på den finansiella marknaden. Förändringarna inom den ekonomiska sektorn tillhör de viktigaste och mest genomgripande omvandlingsprocesserna i Europa. En del i denna utveckling är harmonisering i syfte att skapa en gemensam europeisk finansmarknad. Integration innebär med närmast tvingande logik att nya formerna för styre och reglering måste utformas. I denna rapport studeras närmare den regleringsprocess som går under namnet "Lamfalussy modellen" och som introducerats för att reformera värdepappersmarknaden.⁷⁶ Lamfalussy modellen är en helt ny modell för samverkan mellan offentligt och privat i EU. Det intressanta i denna rapport är vilken "samarbetsideologi" vad gäller relationen mellan offentligt och privat som denna modell för samhällsstyrning återspeglar. För att förstå Lamfalussyprocessen ska även den kontext inom vilket den utformades undersökas närmare.

76 Finanssektorn består av marknader för finansiella tjänster. Dessa tjänster tillhandahålls av kreditinstitut (tex banker), försäkringsbolag, värdepappersföretag och fondföretag. Finansmarknaden kan därför även delas upp i mindre marknader. Kapitalmarknad som är samlingsbenämning på aktiemarknad och kreditmarknad. På dessa marknader handlas olika typer av fodrings i form av värdepapper. (www.ne.se)

4. Harmonisering av den europeiska finansmarknaden

Lamfalussymodellen utformades i syfte att sätta fart på harmoniseringen av de europeiska värdepappersmarknaderna. Värdepappershandeln är en del av finansmarknaden som omfattar den verksamhet som bedrivs av banker samt försäkrings- fond- och värdepappersföretag. En väl fungerande finansmarknad är av avgörande betydelse för samhällsekonomin och ett nödvändigt element för tillväxt. Den ekonomiska sektorn fyller ett antal fundamentala funktioner och omsätter omfattande resurser och därmed också makt och inflytande.

EU har sedan länge uppfattas det som angeläget att skapa en inre marknad med ett gemensamt regelsystem för den finansiella sektorn. Enligt ekonomisk teori leder en större marknad med ett homogent regelsystem till många positiva effekter.⁷⁷ Ett gemensamt regelverk förväntas leda till snabbare ekonomisk utveckling och tillväxt. Harmoniseringsarbetet har pågått sedan 1973 och en inre finansmarknad skulle enligt fördraget ha varit upprättad senast den 31 december 1992 (artikel 14 EG-Fördraget).⁷⁸ Trots detta har utvecklingen länge gått långsamt. Vid slutet av 1990-talet konstaterade kommissionen att de finansiella marknaderna inom EU fortfarande var fragmenterade. Dessutom har möjligheterna till nationell kontroll över finansmarknaden minskat drastiskt och behovet av harmonisering uppfattades därför ha ökat i takt med ekonomins globalisering. Harmonisering av den europeiska finansmarknaden handlar om vilka regler ska gälla samt hur dessa upprättas och upprätthålls. Harmoniseringen sker inte primärt i syfte att skapa mindre regler utan är ett sett att möta utvecklingen och återvinna viss kontroll genom att skapa regelsystem på internationell nivå. Harmonisering är inte självklart en odelat positiv utveckling och framförallt inte för alla parter. Det finns en risk att ett europeiskt regelverk blir mer komplex. Om nya regler endast läggs till gamla kan ett europeiskt regelverk komma att innebära återreglering och en internationell nyregleringsprocess. Övergripande ansågs dock en europeisk finansmarknad nödvändig för Europas konkurrenskraft både internt och externt samt för att bidra till ekonomisk och social sammanhållning inom unionen.⁷⁹ Kommissionen fick därför i

⁷⁷ Eklund (1993) "Vår ekonomin" s. 217) Se även: Nordström, A. 02/06/10 "Varför finns reglering?"

⁷⁸ "Meddelande från kommissionen av den 11 maj 1999 – Att genomföra handlingsramen för finansmarknaderna: en handlingslingsplan" KOM(1999) 232 ,KOM(1999)232, (1999-05-11)

⁷⁹ EU:s sektor för finansiella tjänster står redan idag för ca 6 procent av EU:s BNP och 2,45 procent av sysselsättningen inom EU:s. Siffror från London School of Economics visar att en fullbordad inre finansmarknad skulle ge ett tillskott till BNP-tillväxten inom EU med 1,1 procent och öka sysselsättningen med 0,5 procent. (IP/99/327 (1999))

uppdrag av Europeiska rådet att med hjälp av ”policygruppen för finansiella tjänster” (sammansatt av personliga representanter för EU-ländernas finansministrar) föreslå åtgärder. Kommissionen konstaterade att;

“EU has “no divine right” to benefits of an integrated market – it has to build one”⁸⁰

Resultatet av kommissionens slutsatser presenterades den 11 maj 1999 och bestod av en handlingsplan; **Financial Services Action Plan (FSAP)**.⁸¹ Handlingsplanen identifierade totalt 42 konkreta åtgärder, med skiftande prioritetsgrad, som skulle vidtas för att undanröja nationella hinder och skapa en gemensam finansmarknad. FSAP-åtgärderna innefattade en mängd nya direktiv, men också modernisering av redan existerande lagstiftning och ambitionen var att alla gränser skulle vara borta på den finansiella marknaden inom två år.⁸² Mario Monti, tillförordnad ledamot av kommissionen med ansvar för bl.a finansiella tjänster kommenterade FSAP så här;

”Det är av avgörande betydelse att den inre marknaden för finansiella tjänster uppnår sin fulla potential till nytta för konsumenterna, genom att de får tillgång till ett brett utbud av säkra och konkurrenskraftiga produkter, och för näringslivet, genom att de bl.a får tillgång till en enda djup och likvid marknad för investeringskapital, samt till nytta för de finansiella aktörerna själva” ..”Jag är övertygad om att genomförandet av denna handlingsplan kommer att ges högsta politiska prioritet på grund av den nya insikten om de enorma potentiell fördelar som är förknippade med en enda finansmarknad. Orsakerna till denna insikt är framför allt eurons införande, den ökade takten i omstruktureringen av den finansiella tjänstesektorn och en större förståelse för behovet av att ta hänsyn till konsumenternas intressen ”⁸³

Nästa steg i harmoniseringsprocessen togs vid Europeiska rådets möte i Lissabon den 23-24 mars 2000. EU:s stats- och regeringschefer enades då om visionen att parallellt omvandla ekonomi och samhälle i Europa. Målet var att göra Europa till världens mest konkurrenskraftiga och

⁸⁰ Lamfalussy II s.8

⁸¹ “Meddelande från kommissionen av den 11 maj 1999 – Att genomföra handlingsramen för finansmarknaderna: en handlingsplan” KOM(1999) 232 , (1999-05-11)

⁸² Siffror från London School of Economics visar att en fullbordad inre finansmarknad skulle ge ett tillskott till BNP-tillväxten inom EU med 1,1 procent och öka sysselsättningen med 0,5 procent.

(www.bankforeningen.se)

⁸³ IP/99/327 (1999)

kunskapsbaserade ekonomin till år 2010.⁸⁴ Under det Europeiska rådets möte i Nice samt vid ECOFIN-mötet 2001 blev det tydligt att omfattande reformer av regleringssystemen skulle krävas för att genomföra FSAP.⁸⁵

”The shortcomings and lack of European regulation are responsible in a major way for preventing progress towards the cross-border integration of financial markets in a large number of areas. FSAP is designed to fill the gaps”⁸⁶

”The major part of the problem is that EU legislative process does not work. ”..“ Change in the legislative process is of central importance. Not just to ensure the prompt delivery of the Financial Services Action Plan but so that in the future Europeans will be able to rely on a more accountable and efficient regulatory structure that will be able to match the best in the world”⁸⁷

Harmonisering och internationell reglering handlar om reglering såväl horisontellt som vertikalt. Där det första syftar på regleringssystemets utformning och det senare på vilken nivå styret utgår ifrån. I nästa avsnitt diskuteras en ny och i viss mån unik modell av internationell reglering inom EU; Lamfalussyprocessen. Det intressanta i denna rapport är den ”samarbetsideologi” vad gäller relationen mellan offentligt och privat som denna i denna modell står för. Speciellt avseende de privata aktörernas roll i samarbetet och inflytande.

⁸⁴ Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Lissabon den 23 och 24 mars 2000

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/sv/ec/00100-r1.s0.htm

⁸⁵ ECOFIN 26/27-11-2001 (<http://www.ecofin.ch/ECOENG/index.htm>)

⁸⁶ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001) s 11

⁸⁷ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001) s 8

5. Lamfalussymodellen

Ett av syftena med FSAP var att harmonisera reglerna för värdepappershandel mellan de europeiska länderna. När framstegen i handlingsplanen utvärderades år 2000 fastslog policygruppen för finansiella tjänster att harmoniseringen av värdepappersmarknaden inte motsvarade utvecklingen på de jämförbara marknaderna inom den finansiella sektorn. Värdepappersmarknaden släpade efter så mycket att det skulle bli svårt att hålla den FSAP:s tidsram. Som redan påpekats präglas harmonisering och förändring av styre och reglering av intressekonflikter, inte minst på ett så viktigt område som finanssektorn. Paradoxalt nog ledde värdepappersmarknadens centrala betydelse till låsningar i harmoniseringsprocessen som hindrade upprättandet av ett europeiskt regelsystem. Därför tillsatte EU en utredningskommitté; ”The Committee of Wise Men” som leddes av ordföranden Alexandre Lamfalussy (tidigare chef för Europeiska monetära institutet (EMI) samt för Belgiens centralbank). Kommittén presenterade sina slutsatser den 15 februari 2001 i vad som allmänt kallas **Lamfalussyrapporten**.⁸⁸ I den rapporten konstateras att EU, statsmakterna och marknadens aktörer hade ett stort intresse av att ett välfungerande regelsystem utvecklades och var överens om värdet av ekonomisk integration;

”There is a broad agreement on the diagnosis of European financial markets and the significant benefits that the European Union could gain from constructing an integrated financial market in the near future.”⁸⁹

”If it does not succeed, economic growth, employment and prosperity will be lower, and comparative advantage will be lost outside the European Union.”⁹⁰

Problemet Lamfalussyrapporten ansåg att regleringsstrukturerna på EU:s värdepappersmarknad inte anpassas tillräckligt snabbt till nya förhållanden och att lagstiftningen på värdepappersmarknaden och blivit eftersatt på grund av en tidskrävande och omständliga lagstiftningsproceduren;

”...the European Union’s current regulatory framework is too slow, too rigid, complex and ill-adapted to the pace of global financial market change.”⁹¹

⁸⁸ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001)

⁸⁹ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001)

⁹⁰ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001)

⁹¹ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001)

Efter att kommitténs utvärderat situationen drogs slutsatsen att för att uppnå en reell harmonisering var en omfattande reformering av den europeiska samhällsstyrningen på värdepappersmarknaden nödvändig. För att kunna förverkliga handlingsplanens mål och skapa en gemensam finansmarknad måste dödläget i upprättandet av regler för europeisk värdepappershandel bryts.

“There is a common view that EU’s regulatory framework does not work – hence need for reform.”..” Lack of basic European rules is a major handicap. The Challenges facing the creation of an integrated market in Europe are that the basic legislation is not in place...therefore regulatory reform is required.”⁹²

Lamfalussyrapporten ansåg att krafttag behövde vidtas för att få till stånd förändring. Därför lade man fram ett förslag på en modell för regelutformning som innebar ny process för upprättande och upprätthållande av regler på värdepappersmarknaden. Lamfalussymodellen var tänkt att bli det EU-snabbspår för lagstiftning som ansågs nödvändigt hinna i kapp utvecklingen och trygga den europeiska konkurrenskraften.

”There is no serious alternative available. The status quo would entrench the continuation of European financial market fragmentation.” This would mean lost benefits, lost opportunities and a weaker European economic performance..”⁹³

Lamfalussyprocessen var ett förslag till ny modell för internationell samhällsstyrning innehållande institutionella reformer och rekommendation. Kommissionens handlingsplan kan beskrivas som generell medan Lamfalussymodellen var ett strategiskt beslut för att påskynda arbetet och var ett konkret förslag på hur ambitionerna i Lissabonstrategins instrumentarsenal skulle genomföras. Det Lamfalussymodellen skulle åstadkomma var en **effektivare och samtidigt demokratisk europeisk regleringsprocess** på värdepappersmarknaden. Målen med Lamfalussyprocessen var att skapa en struktur för regelgivning samt uppföljning av regler som var snabbare lagstiftning, ökade flexibiliteten samt tillförsäkrade konsistent införlivande av EU-regler i medlemsstaterna. Den nya modellen är grundad på slutsatsen att en effektiv internationell regleringsprocess på detta område kräver samarbete mellan

⁹² Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001)

⁹³ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001)

offentligt och privat. Lamfalussyprocessen bygger därför på samarbete där olika EU-institutioner och kommittéer, nationella representanter likväl som aktörerna på marknaden, företrädare av både bransch- och konsumentintressen ska ingå. Ökad dialog med marknadsaktörer utpekas som avgörande för att nå de uppsatta målen och hela processen ska därför präglas av öppenhet och transparens.⁹⁴ För att kunna använda Lamfalussyprocessen som ny regleringsmodell krävdes godkännande från de EU institutioner som tidigare hindrat utvecklingen. Europeiska rådet i Stockholm den 23 och 24 mars 2001 beslutade att anta Lamfalussyrapportens rekommendationer.⁹⁵ Efter nästan ett års förhandlingar, den 5 februari 2002 kunde reformen genomföra reformen då även parlamentet efter tillägg av vissa restriktioner accepterat modellen och processen har varit i kraft sedan juli 2002.⁹⁶ Idag är EU-kommissionens handlingsplan för finansiella tjänster snart genomförd, omkring 95 procent av lagstiftningsåtgärderna är beslutade. Implementeringen av dessa återstår dock fortfarande i stor utsträckning.⁹⁷ De utvärderingar som hittills utförts av Lamfalussymodellen visar att den verkar fungera mycket bra och tillämpningen har satt fart på harmoniseringsprocessen. Samtidigt konstateras att processen har vissa brister och att det än är för tidigt att göra ett bokslut över metodens ändamålsenlighet.⁹⁸ Lamfalussymodellen inrättades dock endast som en temporär lösning och byggde på en överenskommelse mellan EU-kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska rådet som upphör i början på 2006. Länge var det oklart om det Europeiska rådet och Europaparlamentet gemensamt skulle lyckas bestämma om fortsatt tillämpning av Lamfalussymodellen. I EU:s nya konstitutionella fördrag har man enats om en lösning där parlamentets makt stärkts och är mer likställd med rådet. Lamfalussymodellens framtid är därför idag avhängd att konstitutionsförslaget godkänns och i dagsläget

⁹⁴ Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets” (2001)

⁹⁴ Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets” (2001)

⁹⁵ Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Lissabon den 23 och 24 mars 2000

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/sv/ec/00100-r1.s0.htm

⁹⁶ European Parliament Resolution 230102 A5-0011/2002 Hittills har fyra direktiv från Europaparlamentet och rådet behandlats enligt Lamfalussymodellen. (Marknadsmissbruksdirektivet, Prospektivdirektivet, Investeringsstjänstedirektivet och Öppenhetsdirektivet) Av dessa har bara två nått nivå två och där har hittills beslutat om tre direktiv och två förordningar

⁹⁷ Per Wissén, (“Handlingsplanen för finansiella tjänster snart klar” Nyhetsbrev från Svenska Bankföreningen nr 2 maj 2004)

⁹⁸ Samtliga rapporter samt övrig information kring gruppen och dess arbete finns på hemsidan “Inter-Institutional Monitoring Group for securities market”

http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/monitoring/index_en.htm

ligger frågan hos de 25 medlemsstaternas nationella parlament, och i vissa länder valmanskåren, att avgöra.

5.1 Lamfalussyprocessen

Det nya med Lamfalussymodellen är att den innebär en i viss mån annan metod för att utforma sekundärlagstiftning inom EU. I de gällande EU-fördragen är detta inte preciserat och Lamfalussymodellen är ett förslag på arbetsordning för upprättande av genomförandeåtgärder. EU:s ”vanliga” rättssystem är uppdelat i två nivåer. Eftersom den finansiella marknaden sedan 1993 legat under medbeslutande förfarandets tillämpningsområde innebär det att på nivå ett initierar kommissionen lagförslag och sedan fattas beslut av rådet i samarbete med parlamentet. Det är framförallt medbeslutandeprocessen som idag uppfattas ha vissa brister. Denna beslutsgång har visat sig vara alltför långsam⁹⁹, inflexibel, och bristande vad gäller införlivandet av reglerna i medlemsstaterna och transparensen är undermålig. Därför delegeras sekundärlagstiftning av tekniskt innehåll till kommissionen. Utformningen av genomförandeåtgärderna sker på nivå två genom kommittologiförfarandet¹⁰⁰ och kommissionen har också i uppgift att verkställa och se till att EU-lagstiftning den implementeras korrekt i medlemsländerna. Problemet var att på värdepappersmarknaden visade sig traditionell delegering omöjlig på grund av inter-institutionella konflikter som ledde till ett resultatmässigt dödläge som hindrade harmoniseringsprocessen.¹⁰¹ Orsaken till detta är att reglering handlar om makt och kontroll. Inom EU finns det därför en generell motsättning mellan kommittologin och rådet, men det är framförallt parlamentet som motsätter sig denna princip.¹⁰² Europaparlamentet är mer skeptiskt därför att parlamentet har ökat sitt inflytande genom medbeslutandeförfarandet. Delegering av lagstiftningsmakt till kommissionen innebär att rådets fortfarande har viss makt (genom de nationella representanterna i

⁹⁹Den genomsnittliga tiden för antagande av rättsakter inom medbeslutandeförfarandets tillämpningsområde är över två år och i genomsnitt tar det totalt sex år från förslag till beslut (Almer, J (2003))

¹⁰⁰Den s.k. ”kommittologin” är viktig inom EU:s rättssystem. Uttrycket står för det omfattande arbete inom EU som bedrivs i hundratals fasta eller tillfälliga kommittéer. Dessa kan vara sammansatta av både nationella tjänstemän och fristående experter.

¹⁰¹ Almer, J (2003)

¹⁰² Almer, J (2003)

kommittéerna) medan parlamentet har mycket liten kontroll över delegerad sekundärlagstiftning.¹⁰³

Lamfalussymodellen innebär att lagstiftningen på högsta nivå sker genom medbeslutande. Sekundärlagstiftningen delegeras och utarbetas genom en form av kommittologiförfarande och kommissionen har ansvar för verkställandet. Det innebär att Lamfalussymodellen fortfarande har samma grundläggande principer som traditionellt i EU:s rättssystem. Förändringen gäller kommittologins infrastruktur och kan organisatoriskt beskrivas som en ny form av kommittologiförfarande inom EU. Det nya med Lamfalussymodellen är att lagstiftningsprocessen sker i fyra steg. Detta innebär att två mellannivåer lagt till, där två nya kommittéer inrättas för att inom delegerade ramar arbetar fram genomförandeåtgärder. På nivå två verkar **Europeiska värdepapperskommittén; *European Securities Committee (ESC)***. Den är sammansatt av finanstjänstemän från medlemsstaterna och delegater från finansdepartementen.¹⁰⁴ Den fungerar som en föreskrivande kommittologikommitté¹⁰⁵ vilket innebär att den har befogenhet att rösta om lagstiftning på nivå två i de frågor som delegerats till kommissionen. Tanken är fortfarande att deras beslut endast ska gälla tekniska frågor.¹⁰⁶ Den andra kommittén verkar både på nivå två och tre. **Europeiska värdepapperstillsynskommittén; *Committee of European Securities Regulators***¹⁰⁷ (**CESR**). Detta är en EU-kommitté för tillsynsmyndigheterna. Den fungerar som en oberoende expertkommitté och består av representanter från medlemsstaternas tillsynsorgan. På nivå två har de en rådgivande roll och ska biträda kommissionen med att utarbeta förslag till tekniska regler. På nivå tre CESR en ansvarig roll och ska utarbeta gemensamma riktlinjer i syfte att skapa ett effektivt samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna.¹⁰⁸ En annan viktig skillnad, i jämförelse med tidigare lagstiftningsprocess, är att på samtliga nivåer ska

¹⁰³ A4-0175/99 resolution om meddelandet från kommissionen om Finansiella tjänster: att skapa en handlingsram (KOM 0625- C4-0688/98), EGT C 1999

¹⁰⁴ För närvarande är svensk ledamot är statssekreteraren i finansdepartementet Sven Hegelund med finansrådet Annika Lundius som ersättare.

¹⁰⁵ Det finns tre olika kommittéförfaranden: det rådgivande (typ I), den förvaltande (typ II) och det föreskrivanden (typ III), där det sista är mest ingripande, kommissionen får endast anta genomförandelagstiftningen om den stöds av ett positivt yttrande från kommittén. Om så inte är fallet ska kommissionen överlämna förslaget till rådet för beslut samt informera parlamentet. (se artikel 3,4 och 5 i rådets beslut 1999/468/EG.)

¹⁰⁶ Enligt artikel 2 i Kommissionens beslut "The role of the Committee shall be to advise the Commission on policy issues as well as on draft legislative proposals the Commission adopt in the field of securities" (Se Commission Decision 2001/528/EC of 6 June 2001 establishing the European Securities Committee) I November 2003 utökades Artikel 2 till att gälla även (UCITS) (See 2004(8/EC of 5 November 2003)

¹⁰⁷ På svenska ibland omnämnd CEBS

¹⁰⁸ Finansinspektionen "EU:s nya regleringsprocess" www.fi.se

systematiska marknadskonsultationer med privata aktörer vidtas. De nya kommittéer har som uttalad uppgift att samarbetar med utvalda intressenter och all teknisk lagstiftning ska tas fram med hjälp av med privata aktörer.

Hittills följer fyra direktiv Lamfalussyprocessen; direktivet om marknadsmissbruk, direktivet om prospekt, direktivet om marknader för finansiella instrument samt direktivet om informationskrav på utgivare av börsnoterade finansiella instrument. En utvidgning av Lamfalussyprocessen till andra områden har diskuterats på flera håll inom EU. Inom banksektorn, på försäkringsområdet, pensioner och de kollektiva investeringsfonderna (UCITS¹⁰⁹) är utvidgningen idag en realitet och det finns också förslag på att Lamfalussy kan tillämpas inom telekommunikation och energi.¹¹⁰ Som diskuterats ovan är en mer långvarig och utökad användning av Lamfalussyprocessen beroende av att institutionerna inom EU kan enas samt att EU:s nya konstitutionen antas.

5.1.1 Lamfalussymodellens regleringsprocessens i fyra nivåer:

Nivå 1) Initieringsfasen

Grundläggande principer och politiska beslut genom direktiv eller förordning.

Begynnelsedirektivet fastställs enligt vanliga EU-förfaranden; kommissionen överlämnar förslag på lagstiftning till rådet och Europaparlamentet som gemensamt enligt medbeslutande fattar beslut om målen och ramarna för regleringen. Rådet och parlamentet utnyttjar sedan möjligheten att delegera ansvaret för utformning av sekundärregleringen till kommissionen. På denna nivå regleras därför även kommissionens implementeringsbefogenheter. Det innebär vilka frågor som delegeras till kommissionen att utarbeta mer i detalj på nivå 2.

Samarbetsstruktur:

När kommissionen tar initiativ till lagstiftning och upprättar ett allmänt dokument eller ett utkast till begynnelsedirektiv genomförs samtidigt öppna marknadskonsultationer. På kommissionens hemsida inbjuds allmänheten

¹⁰⁹ UCITS står för "Undertakings for Collective Investments In Transferable Securities" och är namnet på pan-europeiska investeringsfonder som omfattas av ett EG-direktiv. Enligt direktivet får fondbolag som har UCITS-fonder med tillstånd i ett EU-land lov att driva verksamhet i samtliga EU-länder.

¹¹⁰ KOM (2003) 659 samt Faktapromemoria FPM 2003/04:40 Finansdepartementet.

att komma med synpunkter, även möten som är öppna för alla kan hållas. Efter framlagt lagstiftningsförslag företräder Finansdepartementet den svenska ståndpunkten och har till uppgift att förhandla om direktivförslaget i rådet. I Sverige genomför Finansdepartementet en remissrunda bland de privata aktörerna på marknaden om direktivförslaget, de inbjuder till samrådsmöte och sammankallar vid behov en referensgrupp sammansatt av ett urval av remissinstanser. Finansinspektionen deltar i remissrundan och studerar området och analyserar problematiken. Finansinspektionen kan ingå i finansdepartementets referensgrupp och delta i förhandlingarna om direktivet som expertstöd departementet. Om Finansinspektionen anser det nödvändigt tar de egna informella kontakter med olika aktörer.

Nivå 2) Implementeringsfasen

Genomförandeåtgärder och sekundärlagstiftning genom tillämpningsdirektiv eller förordning.

På nivå två fattas beslut om de detaljerade tekniska regler som ska fylla ut ramarna som fastställts på nivå ett och som krävs för att målen med regleringen ska kunna omsättas i praktiken. Kommissionen gör detta med hjälp av de två nya kommittéerna. Först konsulterar kommissionen kommittologikomitéen ESC. Tillsammans utformar de ett uppdrag till expertkommittén CESR som fastställer befogenheter och tidsramar för CESR:s vidare arbete. CESR:s uppgift är att lämna råd om tekniska genomförande mekanismer till kommissionen utifrån detta mandat. När CESR får ett uppdrag från kommissionen bildar de expertgrupper. De arbetar med att utforma tekniska råd som framförs genom remiss till kommissionen och sedan upplöses gruppen. Expertgruppernas består av representanter från medlemstaternas tillsynsmyndigheter och från Sverige är det därför Finansinspektionen som är med och utformar genomförande reglerna. CESR har ett beslutsorgan, ”CESR plenary” där tillsynsmyndigheternas chefer ingår som godkänner remisser innan de blir offentliga och lämnas till kommissionen. Kommissionen bearbetar först CESR:s förslag därefter läggs ett förslaget fram till ESC som behandlar frågan. Kommissionen antar genomförandelagstiftning efter en omröstning i ESC. Parlamentet har tre månader på sig att granska förslaget innan kommissionen antar de tekniska reglerna. De regler som utformas på nivå två kan utformas som direktiv eller förordning, de ingår i EG-lagstiftningen och är därför bindande för medlemsstaterna. Det är på denna nivå det är

tänkt att reglerna snabbt ska kunna anpassas till ändrade förhållanden på marknaden. Kommissionen samarbetar på så sätt med värdepapperskommittén i antagandet och genomförande lagstiftning som är nödvändig för att implementera de direktiv och förordningar som rådet tillsammans med Europaparlamentet utfärdat på området.

Samarbetsstruktur:

Lamfalussyparagraferna rekommenderar CESR:s att i arbete med att utforma förslag till kommissionen vända sig till marknaden för att få vägledning. Dessa samråd med representanter från den privata sektorn kan ske på olika sätt. CESR kan sända ut kommissionens mandat på remiss ("call for evidence") till näringslivet och övrig allmänhet. Detta innebär att CESR begär in synpunkter på vad CESR inom mandatets ram bör beakta då man lägger fram råd till kommissionen. CESR kan även bilda Ad hoc-grupper eller konsultativa arbetsgrupper där representanter hämtas från marknaden. Finansinspektionen deltar inte i dessa grupper men kan föreslå representanter. En konsultativ arbetsgrupp är rådgivande till expertgruppen och kan lämna skriftliga synpunkter och enligt Visemannakommitténs rekommendationer bör minst ett möte bör äga rum. Det rekommenderas också att expertgruppen har minst ett möte som är öppet för alla för att möjliggöra direkt dialog med intressenter. Medlemmarna i expertgrupperna är fria att ha nationella konsultationer och i Sverige efterfrågar Finansinspektionen skriftliga synpunkter från marknaden och möten kan förekomma eller andra kontakter såväl formella som informella. När CESR utarbetat ett utkast med förslag till kommissionen remitteras det till marknaden i form av "Consultation Paper" (CP).

Nivå 3) Transfereringsfasen

Samordnande föreskrifter och anvisningar för nationell implementering genom riktlinjer samt icke-bindande regler.

Syftet med arbetet på nivå tre är att se till att de bestämmelser som antas inom ramen för nivå ett och två införlivas i lagstiftningen på ett konsekvent och likvärdigt sätt så att EU-regler tillämpas så enhetligt som möjligt av tillsynsmyndigheter i olika länder. Den metod Lamfalussyrapporten rekommenderar går ut på att stärka samarbetet och öka nätverkskontakterna mellan medlemsstaternas regleringsorgan. Arbetsordningen i CESR går huvudsakligen till på samma sätt som på nivå två och proceduren för arbetet är tänkt att anpassas efter den fråga som behandlas. På nivå tre har

kommissionen inte fastställt något uppdrag och närvarar endast som observatör. Detta samarbete går ut på att centralt följa utvecklingen, jämföra och utbyta information och att samlas kring gemensamma rekommendationer och mål. Tillsammans ska tillsynsmyndigheterna inom ramen för expertkommittén CESR arbeta fram riktlinjer, tolkningsrekommendationer och gemensam CESR-standar för EU-lagstiftning samt frågor som inte täcks av EU reglering. Genom att jämföra och kontrollera olika regleringspraxis ska fastställas vilka metoder för genomförande som är mest ändamålsenliga och lämpligast form av tillämpning av EU-regler definieras. Beslut på nivå tre är inte bindande för medlemsstaterna (non-binding common standards at national level”) och efterlevnad därför frivillig.¹¹¹ Avsikten med samarbetet och jämförelserna är att gemensamma ståndpunkter skapar ett tryck på efterlevnad som främjar enhetlig tillämpning i hela unionen och samtidigt leder till effektiv reglering av marknaden. Rekommendationerna på nivå tre sträcker sig över all existerande, relevant sekundärlagstiftning i EU på värdepappersmarknaden och inkluderar därför även reglering utanför Lamfalussyprocessen.

Nivå 4) Fullföljningsfasen

Reglernas verkställandet och efterlevnad i medlemsstaterna under Kommissionens kontroll.

På nivå fyra ska genomförande av EG-reglering i nationell lagstiftning säkerställas. Detta arbete sker successivt när EG-direktiven införlivas i nationell lagstiftning. Tanken är att kommissionen ska ta ett ökat ansvar för kontrollen av att EG-lagstiftning efterlevs i medlemsstaterna. Lamfalussymodellen innebär också att Kommissionens arbete ska understödjas av ett bättre samarbete mellan medlemsstaterna, nationella myndigheter samt den privata sektorn. Kommissionen ska anmäla en medlemsstat som bryter mot regleringarna.¹¹²

Samtidigt som Lamfalussyprocessen började tillämpas tillsatte EU en interinstitutionell övervakningsgrupp, **the Inter-Institutional Monitoring Group (IIMG)**, som arbetar på mandat från Europaparlamentet, rådet och

¹¹¹ På nivå 3 förekommer inte produktion av lagstiftning men av sådan reglering som i Sverige kallas föreskrifter och på värdepappersmarknaden utfärdas av Finansinspektionen. I Lamfalussyrapporten talas om ”interpretation recommendations”.

¹¹²Se Final Report of the Committee of Wise Men

kommissionen.¹¹³ Gruppens ambition var att på ett öppet och transparent sätt följa upp Lamfalussyprocessen och har till stor del byggt sina slutsatser på de åsikter de hämtat från de privata aktörerna.¹¹⁴

6. Lamfalussyprocessens samhällstyrning

Lamfalussyprocessen innebär en ny arbetsordning för upprättandet av regler på värdepappersmarknaden. Reglerna kommer till genom ett samarbete mellan olika institutioner och kommittéer inom EU, representanter från statsmakterna och aktörer på marknaden. Det offentliga representeras på EU-nivå av; Europeiska kommissionen, Ministerrådet (rådet) och Europaparlamentet och på nationell nivå av Finansdepartementet och tillsynsmyndigheterna (i Sverige Finansinspektionen). De offentliga aktörerna samarbetar med den privata sektorn genom representanter från marknaden fördelade på företrädare både för bransch- och konsumentintressen. Med Lamfalussyprocessen ville man åstadkomma en reformering av styrningen på värdepappersmarknaden och skapa en internationell regleringsprocess inom den europeiska finansiella sektorn. Syftet var att utforma en *effektivare* och samtidigt *demokratisk* process. Regleringsarbetet skulle ske i öppen *dialog med marknadens aktörer* och de mål man ville uppnå var en *snabbare* och *flexiblare* beslutsprocess samt tillförsäkra *konsistent införlivande av EU-regler* i medlemsstaterna. Dessutom skulle *transparansen* och *öppenheten* övergripande öka i regleringsarbetet.

De utvärderingar som hittills gjorts pekar på att Lamfalussyprocessen är på god väg att nå de uppsatta målen. IIMG hade i uppdrag att utvärdera och analysera Lamfalussymodellens implementering och se hur den tillämpas i praktiken. Jämfört med den tidigare, mera utdragna, lagstiftningsprocessen konstaterar IIMG att så här långt är Lamfalussymodellen utan tvekan snabbare. (Till exempel så har beslutstiden för de fyra ramdirektiv som hittills behandlats klart varit två år, i jämförelse med tidigare genomsnitt på sex år). Beträffande flexibiliteten anser IIMG att den nya processen har förutsättningar för att snabbare kunna

¹¹³ De tre EU-institutionerna har två oberoende representanter vardera i gruppen. Gruppen har hittills lämnat tre rapporter, i maj och december 2003 samt november 2004. Samtliga rapporter samt övrig information kring gruppen och dess arbete finns på hemsidan "Inter-Institutional Monitoring Group for securities market" http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/monitoring/index_en.htm

¹¹⁴ Samtliga rapporter samt övrig information kring gruppen och dess arbete finns på hemsidan "Inter-Institutional Monitoring Group for securities market" http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/monitoring/index_en.htm

ändra regler när det krävs och på så sätt vara mer anpassad efter marknadsutvecklingen. Eftersom processen ännu varit i bruk så kort tid är det dock ännu svårt att uttala sig om i vilken utsträckning detta kommer att fungera i praktiken. Även vad gäller målet att skapa ett mer konsistent införlivade av EU-reglering i medlemsstaterna är det ännu för tidigt att fastställa om den nya processen kommer att bidra till detta. IIMG anser dock att den ökade harmoniseringen som Lamfalussyprocessen medfört och det samarbete som CESR innebär talar för en gynnsam utveckling även på detta område. IIMG konstaterar att transparensen i regleringsprocessen har klart förbättrats. Framförallt framhålls konsultationspraxisen som innebär att alla parter kontinuerligt får tillgång till dokument och har möjlighet att framföra sina åsikter som ett stort framsteg. Målet om en demokratisk process beskrivs i Lamfalussyrapporten som ett av de viktigaste och dessutom som en av fördelarna med den nya arbetsmetoden. I Lamfalussyrapporten beskrivs det demokratiska med processen så här;

” (the process is) maintaining democratic and institutional balance [...] The process would be democratic and flexible – with the range and scope of implementing powers being defined by the Council of Ministers and the European Parliament by co-decision on a case by case basis for each Level 1 proposal.”¹¹⁵

Lamfalussyprocessen definieras alltså som demokratisk därför att besluten om de politiska målen fattas av Europeiska rådet och Europaparlamentet gemensamt. Europaparlamentets ökade makt i jämförelse med övriga kommittologiförfarandet utpekas särskilt som ett demokratiskt bidrag.¹¹⁶ I jämförelse med medbeslutandeförfarandet betyder detta att Lamfalussyprocessen behåller status quo och situationen kan ur den aspekten varken beskrivas som mer eller mindre demokratisk än tidigare. Enligt tidigare resonemang i denna rapport är medbeslutandeförfarandets demokratiska förankring också diskutabel både ur representativitets- och ansvarssynpunkt. Utvärderingarna av Lamfalussymodellens visar att den nya processen lett till ökad öppenhet, transperens, mer omfattande marknadskonsultationer och möjlighet till ett brett och mer allmänt deltagandet än tidigare. Samtliga värden som skulle kunna lyftas fram som demokratiska förbättringar i och tillämpningen av Lamfalussymodellen. Studier av Lamfalussyrapporten visar att dessa istället presenteras som

¹¹⁵ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001) s

24

¹¹⁶

metod för att uppnå det övergripande målet effektivitet. Den demokratiska statusen handlar snarare om att upprätthålla och inte försämma situationen i jämförelse med tidigare rättssystem. Speciellt mot bakgrund av det dödläge som tidigare rådde i arbetet med att skapa en gemensam värdepappersmarknad beskrivs Lamfalussyprocessen som samhällsstyrningsmodell ofta som en framgång. Utvärderingarna av Lamfalussymodellen anser att i den mån man i dagsläget kan uttala sig verkar processen ha uppnått de uppsatta målen och modellen har redan utökats till flera andra områden inom den finansiella sektorn. Speciellt utformandet på nya processer indikerar en övergripande uppfattningen om samhällsstyrningen som kan spåras utifrån hur policyprocessen är organiserad. Det viktiga i denna rapport är främst *hur* Lamfalussyprocessen uppnår målen.

Utifrån föregående resonemang kan slutsatsen dras att Lamfalussyrapporten främst anser att den nya processens legitimitet vilar på effektivitet vilket definieras som en snabbhet, flexibilitet och konsistens. Inom EU finns dock en uppmärksammas motsättning mellan en flexibel, snabb process och ett enhetligt implementerat regelsystem. Konkret handlar detta om val av instrument i regleringsprocessen. EU har flera regelformer: Europeiska lagar, ramlagar, målstyrning, beslut, rekommendationer, riktlinjer, EU-standard, yttranden med mera. I Lamfalussyprocessen används två instrument för EU-lagstiftning; förordning eller direktiv. Förordningar är direkt gällande i alla medlemsstater och för alla aktörer och gynnar därför konsistent tillämpning av regler. Direktiv däremot är endast bindande vad gäller de resultat som föreskrivs. Direktiven transfereras till nationell lagstiftning och det är upp till de nationella myndigheterna att själva utforma metoder för att uppnå EU-dikterade mål. Beroende på hur specifikt EU-direktivets innehåll och formulering är ges medlemsstater olika grad frihet vad gäller nationell implementering. Problemet som kan uppstå vid användning av ramedirektiv med målstyrningskaraktär är att stor nationell befogenhet vid implementering samtidigt leder till högre grad av heterogenitet mellan medlemsstaterna och följaktligen mindre harmonisering. Samtidigt är just flexibiliteten orsaken till att direktiv används som regleringsinstrument. Nationella olikheter gör att förordningar inte alltid är möjliga eller önskvärda. Reglering genom direktiv innebär att större hänsyn tas till olika existerande nationella skillnader så att onödiga motsättningar med befintlig lagstiftning kan undvikas. Den tydliga svårigheten att på internationell politisk nivå överhuvudtaget inom rimlig tid enas om lagstiftnings utformning och innehåll har också motiverat dels

breda ramar i lagstiftningen och dels att makt delegeras neråt. Lamfalussyrapportens analys av situationen på värdepappersmarknaden är att regleringssystemets legitimitet vilar på att konsistent implementerade regler samt en snabb och flexibel process kan existera parallellt.

”To summarize, the challenge facing the creation of an integrated securities market in Europe are [...] that the present system cannot produce quickly or flexibly enough the type of legislation that modern financial markets require; and that inconsistent implementation is severely handicapping the emergence of a pan-European market.”¹¹⁷

Lamfalussyrapportens slutsats är att harmoniseringen på värdepappersmarknaden hindrats av att parterna som haft i uppgift att utforma ett nytt regelsystem prioriterat olika mellan dessa värden och därför inte kunnat enas. Därför slog man föreslog man en helt ny process med syfte att mildra motsättningarna mellan prioriterade värden. Eftersom syftet med Lamfalussymodellen var att upprätta en harmoniserad marknad var ett enhetligt och konsistent tillämpade EU-regler för en europeisk värdepappersmarknad generellt överordnat. Lamfalussyrapporten förordar därför i första hand användning av förordningar som instrument i regelprocessen.

”...in order to help speed up the legislative process, more use should be made of Regulations, rather than Directives [...] The Committee consider that Regulations should be used whenever possible.”¹¹⁸

Mot bakgrund av den uppmärksammade målkonflikten var dock ambitionen att skapa en ny struktur som bättre balanserar mellan olika instrument i regleringsprocessen. En av huvudtankarna bakom modellen är att regleringen på värdepappersmarknaden i framtiden måste styras enligt vissa vägledande principer och samtidigt i större utsträckning vara individuellt anpassad efter frågan. Valet mellan olika instrument skall därför alltid ske;

”...on a case to case basis and the distinction should be adopted at the EU level”.¹¹⁹

¹¹⁷ Final Report of the Committee of Wise men on the regulation of European Securities Markets” (2001) s.18

¹¹⁸ Final Report of the Committee of Wise men on the regulation of European Securities Markets” (2001)

¹¹⁹ Final Report of the Committee of Wise men on the regulation of European Securities Markets” (2001)

En bärande tanke med Lamfalussymodellen är att användningen av direktiv motiveras av att medbeslutandet ofta visat sig som en för svår och tidskrävande metod för att på politisk nivå förhandla om hur överenskomna mål skall uppnås. Som tidigare diskuterats innebär direktiv att en ram för lagstiftningen sätts upp och att nationella tillämpningsregler sedan skapas. För att användningen av direktiv som instrument för lagstiftning inte skall leda till problem i harmoniseringsprocessen rekommenderar Lamfalussyrapporten att regleringsbördan på alla nivåer. Genom att använda icke-bindande regler samt utöka det horisontella samarbetet ansågs lösningen på dilemmat att nå en snabb, flexibel process och samtidigt ge bättre förutsättningar för harmonisering. Lamfalussyrapporten rekommenderar följande fördelning mellan nivåerna i processen;

“Level 1; Principles and essential elements, Implementing details in Level 2. Level 3; Consistent implementation of EU law should primarily be sought by means of non-binding .”¹²⁰

Införandet av mellannivåerna är en av de viktigaste nyheterna i Lamfalussymodellen i jämförelse med tidigare regleringsprocess. Syftet med detta uppdelade arbetssätt kan beskrivas som Lamfalussymodellens metod att kombinera traditionell fast reglering och olika former av mjuk normgivning. Ambitionen var att endast de politiska målen skulle regleras genom lagstiftning på hög nivå medan genomförandet skulle delegeras till lägre nivåer. Modellens princip är att varje nivå skall delegera beslutsmakt neråt och för varje steg blir regleringsformerna mjukare. På nivå 2 står valet av regleringsinstrument mellan förordning eller direktiv, båda dessa är bindande men rekommendationen är att dessa i sin utformning ska hållas öppna och inte gå in på detaljer. Styret på nivå 3 utgörs av mjuk normgivning (soft law) som tas fram genom horisontellt samarbete mellan länderna och med privata aktörer. Reglerna består av gemensamma riktlinjer, tolkningsrekommendationer, olika former av EU-standard och praxisjämförande. Motivet med mjukhet och öppenhet i systemet är också att reglerna i större utsträckning ska kunna anpassas när förändringar på marknaden kräver det. Samarbete med den privata sektorn utpekades som viktigt för reglerna ska få stöd och implementeras.

“One of the prime objectives of the Lamfalussy Report is to involve more closely all market participants and end-users of financial markets....”...” This

¹²⁰ Final Report of the Committee of Wise men on the regulation of European Securities Markets s. 48

should hopefully, in turn lead to better legislation, as well as greater support for legislation in question, in particular from the regulated community”¹²¹

Tanken är att alltså att låg regleringsnivå och mjuka regler gynnar snabbhet och flexibilitet och för att undkomma problemen med ett inkonsist införs ett omfattande samarbete som ska tillförsäkra harmonisering. Sammantaget förväntas denna kombination leda till en effektivare process och regelstruktur som ger legitimitet för denna form av internationell samhällsstyrning.

Utvärderingar av Lamfalussyprocessen visar att en av de frågor kring modellen som diskuteras mest handlar om distinktionen mellan nivå 2 och 3 och i vilken utsträckning och distinktionen mellan hard och soft law, enhetlighet och flexibilitet. IIMG drar i sin tredje utvärderingsrapport slutsatsen att även på nivå 3 har;

”Use of soft law techniques: has its limits.” ¹²²

IIMG varnar också för att de öppna regleringsformerna kan leda till ett oklart politiskt ansvarsutkrävande och förordar därför att mer bindande lagstiftning bör användas.¹²³ Internationellt pågår en diskussion om fördelningen mellan fast lagstiftning och mjuk norm givning som regleringsinstrument. På finansmarknaden är de befintliga regleringsstrukturerna i stor utsträckning kännetecknade av en blandning mellan olika former av fasta och mjuka regleringsprinciper.¹²⁴ Som tidigare diskuterats används EU:s system gärna som exempel på ett alternativ till traditionell stram styrning genom täckande lagstiftning och som ledande för en trend där nya former av styre utvecklas som ofta beskrivs som mer horisontella och präglad av färre och mer indirekta regler. Det är också lätt att få uppfattningen att Lamfalussymodellen representerar en mjukare form av samhällsstyrning. Min undersökning visar också att, framförallt i början, beskrevs Lamfalussyprocessen, både av offentliga och privata aktörer, som mer horisontell och mjukt präglad styrning där regleringen skulle ske genom användning av breda och öppna ramdirektiv, delegerat beslutsfattade i en process där de privata aktörerna skulle involverade i

¹²¹ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001)

¹²² Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001)

¹²³ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001)

¹²⁴ IIC International Chamber of Commerce 27-05-04

<http://www.iccwbo.org/law/events/27MayConference.pdf>

regelskapandet och med en ambition om att harmoniseringen skulle ge en lägre regleringsnivå på en europeisk marknad.

Lamfalussymodellen representerar en av de nya processer för internationell samhällsstyrning som idag utvecklas och det finns anledning att tro att en del av processens idéer kommer att etablera sig i EU:s samhällsstyrningsmodell. Detta kan komma att innebära förändringar på många plan. I denna rapport är detta särskilt intressant mot bakgrund av att en annan slutsats, studier av Lamfalussyrapporten visar, är att det framställs som avgörande för processens ändamålsenlighet att de offentliga och privata aktörerna samarbetar. Det som primärt diskuteras i denna rapport är vilken form av samarbetet mellan offentligt och privat Lamfalussyprocessen leder till, det vill säga vilken relation modellens strukturer och tillämpning konstituerar mellan aktörerna. Eftersom involvering av privata representanter i policyprocessen bygger på medvetna val tydliggör organiseringen av samsarbetsstrukturerna uppfattningen om lämplig relation mellan offentligt och privat i samhällsstyrningen. Med det perspektivet är utformningen på Lamfalussymodellens samsarbetsstruktur normativ och tydliggör en syn på hur det internationella samhället bör styras. Lamfalussyrapporten pekar ut privat-offentligt samarbete som en av de nya och positiva metoderna i modellen. Frågan är om detta deskriptiva framhållande av de privata aktörerna innebär att större hänsyn ska tas till deras åsikter och i vilken utsträckning de varit med och påverka innehåll och utformning av ny reglering. Det sätt på vilket den privata sektorn involveras avgör de privata aktörernas roll i policyprocessen och återspeglar samtidigt synen på vad som uppfattas som lämplig relation mellan privat och offentligt i samhällsstyrningen. Organisering av det privat-offentligt samarbete får även konsekvenser för kompatibiliteten mellan ett nytt internationellt system för samhällsstyrningen innebörden av folkstyre, traditionell demokratimodell likväl som skapande samt upprätthållande av demokrati på överstatlig nivå.

Detta kapitel diskuterar vad som präglar samarbetet mellan offentliga och privata aktörer i Lamfalussyprocessens samhällsstyrning. Vad kan vi utifrån organisering av det privat-offentliga samarbetet i Lamfalussymodellen säga om synen på relationen? Lamfalussyrapporten betonar den privata sektorns betydelse, vad innebär det för de privata aktörernas roll och inflytande i policyprocessen? Valet av instrument i lagstiftningsprocessen är också avgörande för de privata aktörernas möjlighet till inflytande.

6.1 De privata aktörernas roll

Lamfalussyrapporten kommer i sina slutsatser fram till att en av de vägledande principer i det nya regleringssystemet ska vara;

”Involvement of market practitioners”¹²⁵

Som orsak till att man i Lamfalussyrapporten argumenterar för att involvera företrädare från marknaden i policyprocessen är att det uppfattas som av avgörande betydelse för att förbättra den övergripande kvalitén på offentligt beslutsfattande. Att de sektorer i samhället som berörs av lagstiftningsförslagen bör delta i utformning av reglering förväntas gynna ett mer ändamålsenligt system. Sammantaget utpekade samarbete med de privata aktörerna som en metod i den nya processen som är en nödvändig förutsättning i Lamfalussymodellen för att reformeringen ska leda till mer effektiv styrning och reglering av finansmarknaden. Detta kan sägas ligga i linje med en samstämmig uppfattning inom EU om att samarbete mellan offentligt och privat är en viktig komponent i den framtida samhällsstyrningen och en nödvändig förutsättning för bra resultat i internationella regleringsprocesser.¹²⁶ Det är en av grundtankarna i handlingsplanen för en inre marknad för finansiella tjänster. Kommissionen uttryckte att ett omfattande samarbete med privata aktörer från marknaden var en av de centrala metoderna för att uppnå FSAP-målen och skrev i sin handlingsplan att;

”The Commission will establish a High Level consultation mechanism to ensure that both market practitioners and users of financial services are able to make a full contribution to the formulation of policy in this area”.¹²⁷

Enligt vad som tidigare diskuterats i denna rapport deltar privata aktörer i politisk policyprocess i egenskap av olika roller och det påverkar relationen mellan offentligt och privat i samarbetet. Lamfalussyrapporten beskriver;

“The role of the private sector: Legislation and regulation provides the framework in which the private sector operates. The private sector has a major role to create the single market within that framework. In particular the private sector has an important role to reduce European

¹²⁵ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001) s. 47

¹²⁶ Inter-Institutional Monitoring Group on the Lamfalussy Process Second Interim Report (2004)

¹²⁷ IP/99/327 (1999)

financial marked inefficiency "...” Progress should be benchmarked. The private sector should also work intensively with regulators on building consumer trust to enhance the cross-border retail trade of financial services. The private sector should also work with the European Commission to remove international trade barriers, and ensure constructive input to the decision -making process....”¹²⁸

Detta är emellertid ett ganska oklart uttryckssätt som inte egentligen säger så mycket om relationen mellan offentligt och privat i Lamfalussymodellen. För att tolka vad den deskriptiva bilden av värdet av att involvera den privata sektorn betyder för privata aktörers roll i den nya regleringsprocessen måste därför samarbetsstrukturerna i Lamfalussymodellen studeras närmare. Relationen mellan olika aktörer i ett samarbete avgörs av hur det är organiserat, det vill säga de strukturella förutsättningarna. Enligt vad som tidigare diskuterats avgörs karaktären på olika samhällsstyrning i stor utsträckning av regleringssystemet. Det handlar både om de processer genom vilka regler upprättas och system för upprätthållande av regler. Relationen mellan privat och offentligt påverkas av både den vertikala och den horisontella regleringsnivån. I till exempel i korporativa avtal eller vissa partnerskapsarrangemang är samarbetet präglad av horisontell organisering i bemärkelsen att beslutsfattandet är kollektivt och reglernas upprättande och upprätthållande är ett gemensamt ansvar.

Samarbetet mellan offentligt och privat i Lamfalussymodellen är organiserat via samråd och är reglerat genom en omfattande konsultationsprincip; ”**the consultation principle**”. I Lamfalussyrapporten beskrivs samråden som en mycket viktig komponent och en av de avgörande förbättringarna med den nya processen.

“One of the prime objectives of the Lamfalussy Report is to involve more closely all market participants and end-users of financial markets in the consultations at all stages of the legislative process – pre, during and post.”...”. This should hopefully, in turn lead to better legislation...”¹²⁹

Samråden i Lamfalussymodellen sker, i olika form, på alla nivåer i beslutsprocessen. De organiseras både formellt genom obligatoriska och systematiska konsultationsrundor, allmänna remisser och kontinuerliga öppna möten med marknaden men kan också bestå av mer informella kontakter. De privata aktörernas deltagande är frivilligt men ambitionen är

¹²⁸ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001) s.95

¹²⁹ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001)

att samråden skall inkludera alla intressenter och ske på bred front så att både näringslivet och konsumentgrupper är representeras. Som vägledande principer för regleringsprocessen utpekade också ett uttalat mål att Lamfalussymodellens hela beslutsprocess ska präglas av öppenhet och transparens.

“Openness; market practitioners and consumers should be involved in the legislative process through early and continuous consultation”¹³⁰

Utifrån detta är frågan varför de privata aktörernas deltagande anses vara betydelsefullt, vad har de för funktion i policyprocessen? Studerar man vad som utpekades som syftet med att samarbeta med de privata aktörernas visar Lamfalussyrapportens retorik att samråden främst motiveras utifrån att de förmedlar expertis och sakkunskap. Det är framförallt marknadens komplexa karaktär som rapporten refererar till när man beskriver fördelarna med att involvera privata aktörer i regleringsprocessen.

”Considering that financial securities business is a highly complex, expertise-driven market activity, the potential benefits of close communication between policymakers and market participants on the objectives and contents of market legislation and regulation in the context of the Lamfalussy Process can safely be concluded to be high.”¹³¹

Samråd mellan offentliga reglerare och marknadsföreträdare samt konsumentrepresentanter är tänkt att ge kunskap om marknaden och på så sätt bidra till att kvalitén på reglerna förbättras. Lamfalussykommittén anser att den privata sektorn är insatta i marknadens förutsättningar och genom att dra nytta av det kan den nödvändiga snabbheten och flexibiliteten i regleringen ökas. Beskrivningen av urvalsprinciperna för samråden tydliggör ytterligare synen på de privata aktörernas deltagande i policyprocessen i egenskap av experter. I de riktlinjer Lamfalussyrapporten rekommenderar för tillämpningen av konsultationer med de privata aktörerna står det att samråden ska ske;

¹³⁰ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001) s. 47

¹³¹ Inter-Institutional Monitoring Group on the Lamfalussy Process Second Interim Report (2004) s. 20

“...with particular weight given to those with knowledge and expertise on the subject in question...with end-users views being considered at the same time”¹³².

Den privata sektorn involvering motiveras av effektivitetsskäl. I Lamfalussyrapportens retorik finns det inget egenvärde i att samarbeta med privata aktörer, till exempel av demokratiska skäl. Konsekvensen av detta är att i Lamfalussyrapporten betonas vikten av samarbete mellan offentligt och privat för att nå effektivitet och framgång med processen, men organiseringen bygger samtidigt på en tydlig statusskillnad i mellan aktörerna. Som ett illustrerande exempel på denna ideologi förklarar rapporten i en sammanfattning sin syn på hur framstegen ska uppnås:

“Progress will require leadership, partnership and cooperation from all actors.”¹³³

I textflödet förtydligas dock innebörden av detta:

”Progress will require leadership and a spirit of cooperation and partnership...”¹³⁴

Denna hierarkiska olikhet mellan aktörerna illustrerar att uppfattningen att den privata sektorns roll i policyprocessen främst är att de bistår de offentliga aktörerna.

“...to involve more closely all market participants and end-users of financial markets in the consultations “...” would improve the information available to policy makers.”¹³⁵

Lamfalussymodellen är utformad efter rapporten från en EU-kommitté men dagens tillämpning av processen är en omsättning av deras rekommendationer i praktiken. Denna rapport visar att det är av avgörande för analys och utvärdering av de privata aktörernas roll i Lamfalussymodellen att studera hur processen tillämpas i praktiken. Detta ger också en mer fullständig bild över i vilken utsträckning och på vilket sätt Lamfalussyrapporten mål och ambitioner uppfylls. Nästa fråga är vad

¹³² Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001) s. 33

¹³³ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001) s.8

¹³⁴ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001) s.8

¹³⁵ Final Report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets (2001)

de privata aktörernas roll utifrån Lamfalussymodellens strukturer innebär i termer av inflytande när processen realiseras och tillämpas i praktiken.

6.1.1 De privata aktörernas inflytande

Så här långt har det konstaterats att Lamfalussymodellen är en regleringsprocess där beslutsmakten ligger hos de offentliga aktörerna. Lamfalussymodellens privat-offentliga samarbete i form av samråd kan beskrivas en process där den offentliga sfären lyssnar på alla intressenter och hämtar information samt synpunkter från marknadens representanter men samarbetet har inte status av förhandlingar där man tillsammans sitter och gör upp om politiken, enas och handlar gemensamt. I den mån de privata aktörerna involveras närmare (t.ex. när privata aktörer deltar som experter i de nyinrättade kommittéerna) sker det på de offentligas villkor eftersom företrädarna från marknaden väljs ut av de offentliga aktörerna och deltar i egenskap av specialister med ett uttalat opartiskt uppdrag. I jämförelse med korporativism och partnerskap framstår Lamfalussyprocessen snarast som en hierarkisk modell vad gäller relationen mellan offentligt och privat. Utifrån detta kan det konstateras att de privata aktörernas inkluderade i Lamfalussymodellen främst i egenskap av den offentliga sfärens rådgivare.

Utifrån tidigare forskning vet vi dock att även aktörer som inte formellt har beslutandekompetens kan ha ett betydande inflytande i policyprocessen och framförallt i EU kan en centralt placerad aktör många gånger besitta oproportionerligt stor makt.¹³⁶ Vi har tidigare diskuterat att de privata aktörernas roll och inflytande i arbetet med att utforma nya regler avgörs av hur styrd och reglerad processen är av de offentliga aktörerna. I Lamfalussyrapporten beror de privata aktörernas reella inflytande på vilket genomslag deras råd får i regleringsprocessen och i vilken utsträckning de kan påverka de offentliga aktörernas beslutsfattande. En rådgivares inflytande i en regleringsprocess är dock ofta svår att fastställa. Ett sätt att bilda sig en uppfattning om de privata aktörernas inflytande i Lamfalussyprocessen är att undersöka de åsikter aktörerna själva framför i frågan. En undersökning av de utvärderingar som gjorts av modellen och de uppfattningar som framförs om samarbetets karaktär möjliggör en fördjupad diskussion om relationen mellan aktörerna i Lamfalussyprocessen. Lamfalussyprocessen har varit verksam sedan 2002 och idag har de olika aktörerna hunnit erhålla betydande erfarenhet av

¹³⁶ Wallace & Wallace (1996)

modellens funktionssätt och strukturerna i det nya regleringssystemet. Utvärderingarna visar att den övergripande bilden av Lamfalussymodellen är samstämmig, de offentliga aktörerna, inom EU och på nationellnivå samt den privata sektorns företrädare från näringslivet likväl som konsumentgrupper stödjer processen i stort. Situationen på värdepappersmarknaden beskrivs generellt som bättre än tidigare och Lamfalussyprocessen uppfattas ha lett till förbättringar av styrning och reglering som bidragit till harmonisering av den europeiska finansiella sektorn. Framförallt framstår de olika offentliga aktörerna som nöjda och beskriver Lamfalussymodellen i mycket positiva ordalag. De privata aktörerna är dock inte odelat positiva till de nya strukturerna. Undersökningarna inom ramen för denna rapport visar att många av de privata aktörerna uppger att de anser att deras position förstärkts i och med den nya processen och välkomnar utvidgning av modellen men anser att förbättringar fortfarande kan och bör göras.

Samarbetet mellan offentligt och privat i Lamfalussymodellen sker via samråd och de privata aktörernas påverkan är beroende av möjligheten till inflytande via dessa konsultationer. Kommissionen anser relationen med de privata aktörerna har genomgått en ”sea change” i och med Lamfalussyprocessen på grund av de nya konsultationsmetoderna och de offentliga aktörerna uppger i olika utvärderingar att de anser sig i stort ha uppfyllt sina åtaganden att samråda med den privata sektorn.¹³⁷ Övergripande är också de privata aktörerna eniga om att konsultationerna med de offentliga aktörerna i och med Lamfalussyprocessen kvantitativt förbättrats avsevärt. Framförallt lyfter de privata aktörerna fram Lamfalussymodellens ökade öppenheten och transperens som ett betydande framsteg. De privata aktörerna framför dock kritik mot att ursprungsregleringen fortfarande sker på allt för informella vägar. Besluten på nivå 1 fattas i samarbete mellan rådet och Europaparlamentet. Framförallt rådets möten tillhör de minst offentliga inom EU. Dessa möten är stängda för allmänheten och de privata aktörerna har därför inte tillträde eller insyn (även om det i EU:s förslag till konstitutionellfördrag föreslår förbättringar av offentligheten). De privata aktörerna anser att en av de allvarligaste bristerna med Lamfalussyprocessen är frånvaron av transperens kring rådet, men även ESC-kommitténs arbetete anser man bör bli öppnare.¹³⁸

¹³⁷ Jmf Almer och Rptkirch (2004:1u)

¹³⁸ Se IIMG:s rapporter

Marknadens företrädare anser också att strukturerna för konsultationerna i sig kan förbättras ytterligare på flera sätt. Den privata sektorn efterfrågar mer systematisk och omfattande dialog mellan marknad och de politiska institutionerna. I takt med ökade erfarenheter av konsultationsprincipen har de privata aktörerna riktat allt mer kritik mot tidsbristen i samråden. Det var en av Lamfalussymodellens viktigaste mål att regleringsprocessen skulle gå snabbare, men bland aktörerna från den privata sektorn finns det idag en utbredd uppfattning att konsultationsprocessen inte ges tillräckligt med tid. De privata aktörerna anser till exempel att det är en klar svaghet att de i många fall inte har tillräckligt med tid på sig för att ge respons på de olika offentliga dokumenten. Detta gäller framförallt arbetet på nivå 2, där dokument är omfattande, ofta uppfattas som dåligt utformade och dessutom täcker mycket komplexa frågor. De privata aktörerna uppmärksammar att regler är en fråga om kvalitet inte kvantitet och påpekar att snabbhet inte får ske på bekostnad av regelkvalitén. Bland många av de privata aktörerna finns det därför krav på att införa mer cost-benefit analys inför och under processen med att ta fram ny lagstiftning. Även IIMG drar slutsatsen att konsultationsprincipen kan förbättras ytterligare och inte riktigt har nått den status den borde:

”The organisation of consultation process raises several questions. The first is how to improve consultation practices; the second is how to involve all interested parties, including users and consumers; and the third is how to rationalise the whole consulting process.”¹³⁹

Den allvarligaste kritiken från de privata aktörerna går dock ut på att en allt för liten del av regleringsutrymmet når privat-offentliga samråd. För att den samarbetsideologi som uttrycks i Lamfalussyrapporten inte ska vara en närmast retorisk deklARATION måste den få konsekvenser för det praktiska handlandet. Utvärderingarna av Lamfalussyprocessen och interjuver visar att en majoritet av företrädarna från den privata sektorn anser att samarbetet fortfarande har brister och att deras inflytande i samråden begränsas av olika komponenter som hindrar dem från att delta på ett ändamålsenligt sätt och hämmar deras rådgivande funktion.¹⁴⁰ I denna rapport har tidigare

¹³⁹ Se IIMG:s rapporter III

¹⁴⁰ Till exempel föregicks direktivförslagen om marknadsmissbruk och prospekt inte av egentliga konsultationer vilket ledde till att hård kritik framfördes för bristande dialog och stora förändringar fick göras i efterhand. (Se bland annat ”Effektiva regler på finansmarknaden” (2002-12-10) http://www.fi.se/upload/20_Publicerat/30_Sagt_och_utrett/30_Skrivelser/2002/effektiva_regler_021218.pdf)

diskuterats att för att en aktör ska ha möjlighet att påverka är det viktigt att komma in tidigt i beslutsprocessen och delta i avgörande frågor. Om de privata aktörerna medverkar som rådgivare på ett sent stadium och deras åsikter endast efterfrågas i mindre betydelsefulla frågor är deras egentliga inflytande i regleringsprocessen litet. I Lamfalussyrapportens rekommendationer framhölls det att konsultationerna mellan marknadens aktörer och beslutsfattarna var speciellt viktigt i de tidigaste stadierna i beslutsprocessen. Speciellt ansågs det viktigt att de privata aktörerna deltog vid utformningen av marknadsreglering och bidrog med åsikter om specifika regler men även kring frågor som förväntade kostnader och vinster av lagstiftning och regleringsstrukturen. Rapporten ansåg att samråden borde genomföras redan när kommissionen utformar det ursprungliga initiativet till lagstiftning. Rapportens modell är också tydlig med att nivå 1 regleringen endast skall lägga fast de politiska målen och att utformningen av regleringssystemet skulle flyttas till de lägre nivåerna i samarbete med den privata sektorn och till stor del genom mjukare former av styre. Detta delegerar potentiellt mycket utrymme i regleringsprocessen till de nivåer där de privata aktörerna har mer möjlighet att påverka genom samråd och konsultation. De privata aktörernas kritik grundar sig på uppfattningen att tillämpningen av Lamfalussymodellens flernivåsystem i själva verket har lett till påtaglig central styrning och hög vertikal regleringsnivån vilket har resulterat i att de frågor som behandlas i samråd endast ligger på detaljnivå. Detta griper direkt in i diskussionerna om balansen i regelsystemet mellan flexibilitet och enhetlighet. Vertikalt, täckande och fast styre från EU-nivå gynnar reell harmonisering och enhetlig tillämpning av regler, samtidigt minskar utrymmet för samarbete mellan offentligt och privat och de privata aktörerna möjlighet till inflytande via samråd och detta påverkar därför i stor utsträckning relationen mellan privat och offentligt i regleringsprocessen och de privata aktörernas inflytande i policyarbetet. Beslutsfattarna på olika nivåer och marknadsaktörer har inbördes olika uppfattning i denna fråga. Från EU-nivå är förespråkarna enhetlighet av harmoniseringsskäl. En del offentliga aktörer som representerar statsmakterna anser att regleringen i första hand ska syfta till mer uniform EU lag medan andra anser att flexibilitetshänsyn bör tas vid i tillämpningen av EU-regler mot bakgrund av väldigt olika juridiska system och traditioner i medlemsstaterna. Utvärderingarna visar att generellt är det privata aktörerna för utrymme för nationell flexibilitet med det finns också de som anser att harmoniseringen är ett viktigare intresse. De privata aktörernas viktigaste kritik mot Lamfalussymodellen går i första hand ut på

att den regleringen blivit allt för detaljerad. Vilket i sin tur anses hindra både möjligheten till enhetlig och flexibel reglering. Mina studier visar att den privata sektorn trodde att Lamfalussyprocessen som modell för samhällsstyrning skulle komma att präglas av relativt mjuka och öppna former av reglering samt lite offentlig styrning och på förhand centralt uppsatta lagar, vilket skulle öka deras möjlighet till inflytande över reglernas utformning. Problemet med Lamfalussymodellens hierarkiska samhällsstyrningsprocess är att de privata aktörernas inflytande i samråden är beroende av att de offentliga aktörerna på hög nivå frivilligt överlämnar utrymme för styre och håller regleringsnivån låg. De privata aktörerna anser att denna logik vid tillämpning i praktiken har lett till oönskade konsekvenser. Sedan modellen börjat tillämpas framför de privata aktörerna kritik mot att de i allt för stor utsträckning är hänvisade till att ge respons på befintliga och redan grundligt utformade förslag. Som orsak till detta utpekade att direktiven redan från nivå 1 är alltför styrda och även går in på teknikaliteter. Den höga initiala styrningen förökade sig sedan ner genom varje nivå och regleringsbördan förstärks. Till följd av att det för varje nivå tillkommer fler regler har processen i viss mån lett till motsatt resultat och utfallet har blivit mer, inte mindre regler. Majoriteten av marknadens aktörer rapporterar om att processen resulterat i stark central offentlig styrning och överreglering. Modellen uppfattas därför i ha lett till en så omfattande detaljreglering att de privata aktörernas roll som rådgivare begränsats och att de har ganska lite reellt inflytande. De privata aktörerna uppfattar att tillämpningen av Lamfalussymodellen har lett till en skillnad mellan potentiellt och reellt inflytande till deras nackdel. I interjuver är en ofta förekommande åsikt att detta är inskränkningar som ofta inte ska tillskrivas modellens ursprungliga utformning utan den praktiska användningen. De privata aktörerna riktar kritik mot att de anser att det finns en diskrepans vad gäller Lamfalussyrapportens rekommendationer och processen tillämpning. De privata aktörerna har också uppmärksammat att samråden för deras del är förknippade med kostnader och tar såväl mycket tid som personal och resurser i anspråk. En reservation bör samtidigt göras för att det fortfarande krävs praktisk mer praktisk erfarenhet av Lamfalussyprocessen. Olika utvärderingar visar samtidigt att marknadsaktörerna inte alltid ger en helt entydig bild. En del privata aktörer anser att det är för tidigt att säga och påpekar att utan Lamfalussyprocessen är det mycket möjligt att lagstiftningen skulle vara ännu mer detaljerad och dessutom ha tagit mycket längre tid att

genomföra.¹⁴¹ Alla deltagare i processen, både representanter från privat och offentligt, uppmärksammar att de fortfarande befinner sig i ett ”learning by doing” stadium i en process som ännu är under utveckling och att det därför är ännu svårt att uppskatta och överblicka både om och hur Lamfalussymodellen och hur levt upp till sina ambitioner.¹⁴²

¹⁴¹ Se IIMG:s rapporter

¹⁴² First Interim Report (2003)

7. Avslutande diskussion

Lamfalussyprocessen ligger i centrum för utvecklingen inom EU, den ingår i kommissionens finansiella handlingsplan (FSAP) och är ett instrument för att uppnå de ambitiösa ekonomiska mål som sattes upp av Europeiska rådet i Lissabon. Idag beskrivs Lamfalussyprocessen allmänt som en framgång. Med hjälp av Lamfalussymodellen har det graverande dödläget i harmoniseringsprocessen på värdepappersmarknaden brutits och utvecklingen mot en gemensam europeisk marknad på allvar kommit igång. De utvärderingar som hittills gjorts har kommit till slutsatsen att Lamfalussyprocessen allmänt bidragit till ett snabbare och mer effektivt system för samordnad lagstiftning och reglering. Dessutom kan konstateras att modellens förfarande har stärkt sin position ytterligare sedan den införades och arbetsprocessen har spridit sig till flera andra områden. Det finns indikatorer på att Lamfalussymodellen kan komma att bli ett föredöme för utvecklingsriktningen av den framtida internationella samhällsstyrningen inom EU. Utformningen på en regleringsprocess aviserar en övergripande uppfattning om hur samhället bör styras och organiseringen av samarbetet mellan offentligt och privat i regleringsprocessen är därför i sin tur ett uttryck för hur samhällsstyrets legitimitet uppfattas. Mot bakgrund av att Lamfalussyrapporten är en ny och statusfylld regleringsprocess som förespråkar betydelsen av att öka det internationella privat-offentliga samarbetet diskuteras i denna rapport vad denna slutsats innebär vad gäller relationen mellan offentligt och privat, vilken roll och inflytande de privata aktörerna har i policyprocessen.

Integrationen generellt och harmoniseringen inom EU speciellt leder till att det utvecklats ett internationellt samhälle. EU är inte en stat och inte en vanlig organisation men unionen reglerar idag allt fler centrala politiska områden och styr i det internationella samhället. Samhällsstyrningen inom EU skiljer sig i viss mån från traditionella regleringsprocesser och ett internationellt samhälle gör att de politiska beslutsfattarna måste utveckla nya styrformer och regleringssystem. En viktig omvandling i och med internationell samhällsstyrning är att det per definition förändrar relationen mellan olika aktörer. Ofta utpekas olika omvälvande samhällsliga förändringsprocesser som orsak till att samarbete mellan privat och offentligt är en, i det närmaste nödvändig, organisatorisk lösning för att kunna hantera internationella utmaningar. Idag finns det också en uttalad ambition att regleringen inom EU skall utformas i närmare samarbete med den privata sektorn. Med en övergripande makrosyn problematiseras sällan denna utveckling i sig. All samhällsstyrning är helt beroende av legitimitet.

Legitimitet för ett styrsystem innebär att regleringsprocessen uppfattas som berättigad både vad gäller utformning och resultat. De internationella regleringsprocesser som utvecklas inom EU måste vara politiskt och ekonomiskt accepterbara metoder. Vad som uppfattas som legitim organisering och form på samarbetet mellan offentligt och privat i en policyprocess är i grund och botten en fråga om normativa politiska avgöranden. Nationellt i Europa utgår, traditionellt och av demokratiska skäl, politisk makt och inflytandet över styre och reglering från parlamentariskt tillsatta offentliga aktörer. Ur demokratisk synvinkel är det intressanta med internationell samhällsstyrning därför framförallt de privata aktörernas roll och den underliggande frågan är om den privata sektorns inflytande har ökat i policyprocessen. Om de privata aktörernas inflytande ökat i och med internationell styrning är nästa fråga vad det får för konsekvenser för samhällets legitimitetsbas samt hur en sådan form av reglering sammankopplas med ett demokratiskt samhälle. Utvärderingen av privat-offentligt samarbetet, huruvida det ska uppfattas som bra eller dåligt ur ett demokratiperspektiv, beror i stor utsträckning på vilken demokratimodell som ligger till grund för analysen. Synen på folkstyrets förverkligande härleds i sin tur från idéer om demokratis förutsättningar och möjligheter och avgörande är hur ”demokrati” uppfattas och upprätthålls och vad som krävs för att systemet ska bedömas som demokratiskt legitimt.

EU har svagare parlamentarisk representativ demokratisk legitimitet än de nationella politiska systemen (det låga valdeltagandet till Europaparlamentet är en indikator på detta). Ett allmänt deltagande där olika samhällsgrupper involveras i beslutsfattandet skulle därför kunna betraktas som ett sätt att förstärka de representativa inslagen i EU. Om demokrati skall anses betyda folkmakt, måste grunden för bedömningen vara medborgarens reella inflytande; här kan partiet likväl som intresseorganisationer betraktas som både hinder eller hjälp. Enligt en deliberativinspirerad demokratimodell skulle svag representativ demokrati kunna kompletteras med olika former för medborgerlig medverkan i beslutsprocessen. Frågan om den direktdemokratis möjligheter är dock ännu olöst. Samtidigt är de privata aktörernas deltagande i politisk policyprocess komplicerat ur demokratisk synvinkel. Ur representativitetssynpunkt ligger svårigheten i att skapa pluralism och en delaktighet av egalitär natur där alla har samma förutsättningar. Involvering av privata aktörer i politiken bygger ofta på att de är representanter för organiserade intressen. Problemet är att alla intressen, av olika orsaker,

aldrig kommer till tals och kan delta i meningsutbytet. Privata aktörers involvering i policyprocessen blir därför en fråga om vilka som deltar men lika mycket gäller det vilka som inte blir representerade. Om privata aktörer är med och fattar beslut inom områden som traditionellt uppfattas tillhöra den offentliga sektorn infinner sig ur demokratisynpunkt frågan hur man i en sådan situation möjliggör ansvarsutkrävande. Involvering av privata aktörer i en regleringsprocess kan betraktas som ett avbrott i den demokratiska ansvarskedjan. Frågorna om komplementaritet med den demokratiska sidan av legitimiteten blir därför svårare ju mer inflytande privata aktörer har i politiken. Om de privata aktörerna endast intar en rådgivande roll påverkar det i mindre utsträckning traditionell demokratimodell och det är enklare att låta samarbetets legitimitet mer ensidigt vila på effektivitet. Så länge de offentliga aktörerna behåller hela makten har de hela ansvaret, men om privata aktörerna är med och fattar avgörande beslut i samhället och utformar regleringsprocessen blir frågan om demokratiskt ansvarsutkrävandet mer problematisk. Oavsett vilken syn man har på legitimitetsbasen eller vilken demokratimodell vi utgår ifrån är det därför vilken roll och inflytande de privata aktörerna får i den politiska policyprocessen som är utslagsgivande för analysen.

Relationen mellan offentligt och privat i samhällstyret beror på hur samarbetet dem emellan är organiserat. Det privat-offentliga samarbetet kan ta många skilda former, allt ifrån fasta korporativa arrangemang, till olika variationer av partnerskap och lösare samråd som mest innebär informations- och meningsutbyte. Detta innebär att innebörden av att ”samarbeta” och därmed de olika aktörernas roller och inflytande i viss mån definieras självständigt från fall till fall. Denna studie visar att Lamfalussymodellens utformning, organisering samt tillämpning, i hög grad har präglats av såväl den globala som de europeiska och nationella kontexterna innehållande olika politiska traditioner och ekonomiska förutsättningar. Lamfalussymodellen måste förstås mot bakgrund av det komplicerade och svårhanterliga utgångsläget som den utformades efter. Harmonisering på värdepappersmarknaden uppfattades som centralt för EU:s ekonomiska tillväxt samtidigt som utvecklingen på värdepappersmarknaden gått i baklås. Inom EU var man därför överens om att en omfattande reformering var nödvändig för att komma vidare i integreringen. Det principiella målet; att skapa en europeisk värdepappersmarknad, ställde sig samtliga aktörer bakom. De främst interinstitutionella motsättningar som tidigare hindrat utvecklingen gjorde samtidigt att ett godkännande av en reformering krävde en modell som inte

gav upphov till, eller förstärkte olika konfliktdimensioner mellan aktörer och intressen. Sammantaget har denna kontextuella bakgrund gjort det extra angeläget att Lamfalussymodellen leder till effektivitet, kan berättiga sin existens inom EU och får stöd i samhället. För att en ny modell för internationell samhällsstyrning ska vinna legitim bör den förhålla väl sig till vad som uppfattas som etablerade ramar för hur samhället bör regleras. Enligt de trender inom samhällsstyret som betecknas som utmärkande för ”governance” identifieras styret inte främst av kontroll och hierarki utan istället av processer som kännetecknas av samarbetet, dialog och deltagande. I linje med detta har också införandet av mjukare former av reglering och delegerat styre ökat och sprider sig idag allt mer inom det internationella samhällsstyret. Studerar vi hur Lamfalussyrapporten motiverar och beskriver de reformer som föreslås korrelerar Lamfalussymodellen väl med dessa strömningar. Governancesystem beskrivs ofta som präglade av mer horisontellt och mjukare styre och en lägre regleringsnivå. Många gånger utvecklas nya strukturer i governancesystem genom olika former av samarbete mellan aktörer på skilda nivåer. Kommissionen diskuterade i ett Vitpapper vad ”European governance” innebar. I syfte att skapa ”good governance” föreslog kommissionen bland annat riktlinjer för den framtida styrning inom EU. Enligt dessa ska det övergripande målet med en governance reform vara att föra unionen närmare medborgarna och bidra till att det privata deltar mer aktivt i utvecklingen. För att uppnå detta ansåg man att regleringen behövde bli mer demokratisk, legitim, transparent och effektiv. Även Lamfalussyrapporten innehöll rekommendationer för hur det framtida styret inom EU borde reformeras. Lamfalussyprocessen var ett förslag som innebar en specifik ny modell för reglering på en europeisk värdepappersmarknad. Jämförs de olika dokumenten förhåller sig Lamfalussyrapportens rekommendationer deskriptivt mycket väl till kommissionens governace-riktlinjer. Lamfalussyrapporten fastslog att målet med den nya modellen var att skapa en effektiv och samtidigt demokratisk process. Detta skulle förverkligas genom en metod som bygger på samarbete med den privata sektorn i en öppen och transparent process. Sammantaget skulle det underbygga regelsystemets legitimitet. Det finns inte några direkta referenser mellan kommissionens vitpapper och Lamfalussyrapporten, men Lamfalussymodellen skulle kunna beskrivas som ett exempel på en ”governance reform” inom EU.¹⁴³ Kommissionens vitpapper och Lamfalussyrapporten har också samma syn på hur det goda

¹⁴³ Jmf Almer och Rotkirch (2004:1u)

styret ska realiseras i organiseringen av arbetsordningen i beslutsprocessen för utformande av nya regler. Huvudtanken är att de europeiska lagstiftarna; Europeiska rådet och Europaparlamentet endast ska koncentrera sig på grunddragen. Regleringsprocessen ska präglas av ett mer horisontellt styre och låg regleringsnivå genom utformande av olika former av mjukare styre och icke-bindande regler, normer och riktlinjer. Ett av syftena med denna organisering är att marknadsaktörer ska involveras i större utsträckning i upprättade och upprätthållande av de nya reglerna.

Lamfalussymodellen har introducerat ett internationellt offentligt-privat samarbete som till sin organisering i viss mån är unikt. Utifrån denna undersökning av Lamfalussyrapporten kan konstateras att offentligt-privat samarbete på olika nivåer utpekas som en av de viktiga fördelarna med den nya processen och som en väsentligt för det nya regelsystemets legitimitet. Det är också tydligt att legitimiteten, både för processen i sig och för de privata aktörernas deltagande, kopplas ihop främst med effektivitet och inte med demokrati. Detta resonemang hänger samman med att Lamfalussymodellens uppgift var att råda bot på EU:s problem med att leverera resultat i harmoniseringen på värdepappersmarknaden. De argument som framförs för privat-offentligt samarbetet tar som utgångspunkt att de privata aktörerna bidrar till mer effektivitet både vad gäller skapande och upprätthållande av nya regler på en europeisk värdepappersmarknad. Resultaten i denna studie visar att en konsekvens av detta är att samarbetet med den privata sektorn i första hand används som instrument för att tillföra policyarbetet information och expertkunskap från marknaden. Att den privata sektorn ges möjligheten att delta i processen antas även i sig öka stödet för Lamfalussyprocessen och därför leda till att större ansvar tas vad gäller implementering och efterlevnad av de nya reglerna. De privata aktörernas deltagande lyfts inte fram som ett demokratiskt egenvärde utan involveringen motiveras av att de förväntas förbättra regleringsprocessen funktion. Lamfalussymodellens samarbete mellan privat och offentligt förväntades bidra till en regleringsprocess där legitimiteten och effektiviteten var ömsesidigt förstärkande. Trots att modellens legitimitet i stor utsträckning vilar på effektivitet fastslås samtidigt i Lamfalussyrapporten att det är viktigt att processen är demokratisk. Dessutom finns det grund att argumentera för att Lamfalussymodellen skapat bättre förutsättningar för en mer demokratisk internationell samhällsstyrning och regleringsprocess på värdepappersmarknaden. I jämförelse med andra processer och tidigare

situation har Lamfalussymodellen ökat möjligheten för olika aktörer och intressen att komma till tals och delta på EU nivå. Lamfalussymodellen har, institutionellt och praktiskt, bidragit till ett mer egalitärt offentligt samtal. Det faktum att aktörer som tidigare inte haft tillgång till regleringsprocessen, nu genom ökad öppenhet och transparens har möjlighet att delta aktivt, framföra åsikter och engagera sig lyfts dock inte fram i Lamfalussyrapporten som en demokrativinst. De demokratiska mekanismerna kan förverkligas på olika sätt, men oavsett om detta sker genom voteringar och val av representanter som i den indirekta parlamentariska modellen eller genom direktdemokratis deltagar- och deliberativa inslag byggda på medborgerligt meningsutbyte är det att betrakta som en allvarlig demokratisk svaghet om styret ska spegla vad medborgarna förväntar sig, utan att det finns visshet om vad de vill. En förklaring till att Lamfalussyrapporten så ensidigt betonar effektivitet kan kopplas samman med att det i viss mån existerar en motsättning mellan demokrati och effektivitet vad gäller samhällsstyrningen. Problemet är att effektiviteten ibland tar vid först efter val och när utbyttandet av meningar upphör. Dilemmat demokrati och effektivitet är dessutom extra utmärkande för internationella och ekonomiska sammanhang där demokratin som styrelseform varken är lätt att organisera eller självklart är en effektiv regleringsprocess. EU:s bakgrund som internationell ekonomiskt gemenskap har därför lett till att EU sällan haft demokrati som utgångspunkt för sin verksamhet. Samarbetets legitimitet har främst grundat sig på att vinna politisk handlingskraft och sakpolitisk effektivitet. Som ett resultat av detta har ett omtolkat samband etablerats inom EU som innebär att en effektivitetsförbättring i sig ofta beskrivits som en demokrativinst. Speciellt inom den finansiella sektorn har det som är bra för ekonomin varit synonymt positivt för demokratin. I takt med att EU i allt större utsträckning tar på sig ansvar i samhället som traditionellt grundat sin legitimitet i första hand på demokrati har förverkligandet av internationellt folkstyre blivit en allt mer omdebatterad och angelägen fråga. Legitimiteten för internationell samhällsstyrning vilar idag på en balans mellan effektivitet och demokrati och det är nödvändigt att upprätthålla båda värdena parallellt. Vid internationellt samhällstyre måste demokratifrågor övervägas, samtidigt kommer ett system med demokratiska processer som inte är ändamålsenligt knappast att vinna folkligt stöd. Om internationellt styre inom EU kan sägas karaktäriseras av ”governance” och traditionella demokratiprocesser av ”government” kan konsekvensen att detta beskrivas som att vi inte kan gå ”från government

till governance” och att ”governance” får inte innebära frånvaro av ”government”.

Lamfalussymodellen är en del av det internationella samhällsstyre som idag utvecklas. Erfarenheterna så här långt visar att på det hela taget har Lamfalussymodellen fallit väl ut och kommer att tillämpas på flera områden inom EU. Lamfalussymodellen togs dessutom fram mot bakgrund av ett mycket komplicerat utgångsläge och är därför i extra stort behov av stöd för sin verksamhet. I Lamfalussyrapporten dras slutsatsen att ett privat-offentligt samarbete kommer att vara avgörande för den nya processens legitimitet. Mot bakgrund av detta är syftet med denna rapport att studera relationen mellan offentligt och privat i Lamfalussyprocessen och samarbetets koppling till internationell samhällsstyrnings legitimitet. Vilken roll och inflytande har de privata aktörerna i denna nya regleringsprocess för internationell samhällsstyrning? Som denna rapport tidigare visat är det lätt att utifrån Lamfalussyrapportens rekommendationer få uppfattningen att modellen skulle få betydande konsekvenser för relationen mellan den offentliga sfären och den privata sektor. Lamfalussyrapporten innehöll en uttalad vilja att i större utsträckning involvera den privata sektorn och ett omfattande samarbete pekades ut som en av de viktigaste positiva nyheterna med Lamfalussymodellen som skulle leda till framgång. Vad gäller relationen mellan offentligt och privat i den nya modellen är det första man kan konstatera att Lamfalussyrapportens betoning av värdet av privat-offentligt samarbete, inte innebär att de privata aktörerna erhåller någon formell beslutanderätt i regleringsprocessen och att det inte är en modell med kollektiv styrning. I Lamfalussymodellens formella organisering har de privata aktörerna därför en rådgivande roll. Eftersom även aktörer utan beslutanderätt kan ha betydande möjlighet att påverka en politisk policyprocess är därför frågan hur mycket inflytande de privata aktörerna har genom sin rådgivande roll i Lamfalussyprocessen. Vidare har diskuterats att de privata aktörernas inflytande avgörs av hur hierarkiskt styrd och vertikalt reglerad policyprocessen är. En låg regleringsnivå samt mjukt styre ökar de privata aktörernas möjlighet till inflytande i egenskap av rådgivare. Utifrån denna undersökning har det konstaterats att i Lamfalussyrapportens formella utformningen finns vissa förutsättningar för ett jämförelsevis mer horisontellt samarbete mellan offentligt och privat. Lamfalussyrapporten rekommenderade mjukare styre och regleringsnivå både vertikalt i processen i sig och horisontellt i det nya regelsystem som skulle utvecklas. För att användningen av Lamfalussymodellen ska ha bidragit till lägre regleringsnivå och mjukare

styre säger oss en enkel analys att det måste ha funnits regler, eller system av regler, som tagits bort och som därefter inte ersatts av nya samt att de system som sedan gäller är mindre styrande. Utifrån de interjuver och utvärderingar som genomförts kan det konstateras att det råder en relativt samstämmig uppfattning, både från offentliga och privata aktörer, om erfarenheterna från användningen av Lamfalussymodellen visar i det närmaste fått motsatt resultat. Denna rapport har också konstaterat att detta till viss mån kan sägas vara ett utslag av att Lamfalussyrapportens rekommendationer innehåller ett tolknings- och tillämpningsutrymme. På grund av att samarbets- och regleringsprinciper är generellt formulerade, på vissa områden mångtydiga och ofta vagt beskrivna har rapportens rekommendationer varit öppna för viss frihet vad gäller användningen av processen. Lamfalussymodellens metod för samhällsstyrning byggde på delegering och mer användning av icke-bindande regleringsinstrument. Tanken i Lamfalussyrapporten var att detta skulle en integrationsprocess i vilken större plats lämnades för privata aktörer kunskap och åsikter. I Lamfalussyrapportens rekommendationer finns därför möjlighet att ge privata aktörerna fick en viktigare roll i policyprocessen. Lamfalussyrapportens formella förslag erbjöd en potential för ett samhällsstyre med ett mindre hierarkisk privat-offentlig relation där den privata sektorn har större inflytande i regleringsprocessen, både vad gäller de nya reglernas utformning som tillämpning. En slutsats som utifrån denna undersökning kan dras är att de privata aktörernas roll inte bara beror på de formella strukturerna. Även det sätt på vilket Lamfalussyprocessen kommit att omsättas och användas i praktiken har i stor utsträckning påverkat de privata aktörernas inflytande. Resultaten i denna rapport visar därför att den reella relationen mellan offentligt och privat i regleringsprocessens blir synbar först vid en mer ingående undersökning av hur Lamfalussyprocessen har kommit att tillämpas. Nästa slutsats som kan dras utifrån undersökning av erfarenheterna av tillämpningen av Lamfalussymodellen visar att hittills kan processen varken betecknats som präglad av speciellt mjuka former av styre eller låg regleringsnivå. Detta har flera förklaringar.

Lamfalussymodellens organisering innebär att de offentliga aktörerna kontrollerar makten i processen och själva väljer i vilken utsträckning de vill samarbeta med den privata sektorn. En låg regleringsnivå och ett mer horisontellt styre i Lamfalussymodellens vertikala beslutsprocess bygger därför på att de offentliga aktörerna frivilligt och genom aktiva val delar med sig av makten och erbjuder de

privata aktörerna inflytande. Först i det fallet sker en förskjutning i hierarkin och mjukare regleringsinstrument används. Delegeringen realiseras genom att EU:s institutioner gemensamt förhandlar fram ramar inom vilka ansvar för den slutgiltiga utformningen på reglerna överlämnas till ett privat-offentligt samarbete på lägre nivå. De internationella offentliga aktörernas uppdrag är att genom kompromisser enas om riktlinjer för framtida reglering som harmoniserar befintliga nationella system. För att öka effektiviteten har Lamfalussymodellen byggt in en tidspress som är tänkt att i viss mån tvinga fram snabbare resultat vid förhandlingsborden. Problemet är att delegering innebär överlämnande av kontroll och för att parterna ska acceptera detta krävs att man kan enas om en kompromiss. I det här fallet präglas dessutom förhandlingarna av mycket komplicerade intressekonflikter, såväl, internationellt mellan olika länder som interinstitutionellt inom EU där alla aktörer trumfar för sina regler. Denna undersökning visar att kombinationen av detta kritiserats för att ha lett till att regleringen på nivå 1 inneburit att de europeiska beslutsfattarna enas om mesta gemensamma nämnare vad de gäller regler. Den interinstitutionella utvärderingsgruppen drar slutsatsen att det finns en risk för överreglering i beslutsprocessen och konstaterar att redan kommissionens ursprungsiniciativ till reglering har innehållit stor detaljrikedom. Detta har skapat en situation men en hierarkiskt styrd process och en regleringsbörda som förvärrats för varje nivå. Detta uppfattas som ett resultat av den frihet som modellen öppnar upp för vad gäller tillämpningen.

Hierarkisk styrning och hög regleringsnivån i processen inverkar på relationen mellan offentligt och privat eftersom det påverkat de privata aktörernas möjlighet till inflytande som rådgivare. De är också tydligt att de privata aktörerna utifrån den offentliga presentationen av Lamfalussyrapportens förväntade sig att den nya processen skulle komma att innebära ett ökat samarbetet där marknads företrädare skulle få större inflytande. De privata aktörerna hade till en början en mycket positiv inställning och kan beskrivas som förväntansfulla inför den nya processen. Branschföreträdarna visade stort intresse för att agera samarbetspartner i förhållande till de offentliga aktörerna på olika nivåer och ansåg att om de finansiella företagen och representanter för konsumentintressen blev involverade i regelskapandet var mycket vunnet. De privata aktörerna visade också tilltro till att den nya modellen skulle kunna uppnå målen om förbättrad effektivitet och hastigheten i lagstiftningen och beskrev Lamfalussyprocessen som ett viktigt instrument bättre anpassat till förändringstakten på den finansiella marknaden i EU. Idag framförs kritik

från de privata aktörerna sida mot den tillämpning vagheterna i processens utformning tillåtit. De privata aktörerna anser att i praktiken har de ofta haft liten och endast marginell möjlighet att påverka regleringsprocessen. Vad som uppfattas som en diskrepans mellan Lamfalussyrapportens ambitioner och tillämpningen av modellen beskriver en del privata aktörer ha lett till ett samhällssystem där de privata aktörerna förväntas säga vad de tycker för att sedan göra som de blir tillsagda. Representanter från den privata sektorn framför åsikten att det då ligger nära till hands att tolka samarbetet som att det går ut på att utnyttja de privata aktörerna och att de därför involveras på ett sätt, och i endast i den utsträckning, som de kan vara till användning. Resultaten i undersökningen visar att i takt med ökade erfarenheter av arbete inom Lamfalussyprocessen finns det idag tecken på att de privata aktörerna i viss mån har tappat en del av den ursprungliga entusiasmen för samarbetet. De privata aktörernas minskade stöd kan i sig komma att bli en brist som leder till att Lamfalussyprocessen inte är fullt produktiv och så effektiv som den kunde och är ämnad att vara. Problemet är att Lamfalussymodellens legitimitet och effektivitet inte automatiskt förbättras av att intressegrupper representeras i processens utkant. För att de privata aktörerna ska fylla den tänkta funktionen som marknadsexperter, legitimitetskälla och implementerare krävs att de har förtroende för Lamfalussymodellen. De privata aktörernas deltagande i processen är frivilligt och flera av de privata aktörerna påpekar att deras medverkan tar både resurser och tid i anspråk. Om de privata aktörerna uppfattar att de inte kompenseras för detta och att fördelar med att delta i processen upplevs som små finns en risk att de förlorar samarbetsvilja. I det fallet kan processens legitimitet inte byggas på de privata aktörernas stöd och bidrag till förbättrad effektivitet. Detta dilemma kan utvecklas till ett hot mot processens framgång och medföra att de initialt så positiva uppfattningarna om Lamfalussymodellen, både från offentligt och privat, måste omprövas därför att de visar sig förhastade. Den inter-institutionella utvärderingsgruppen pekar också på att de privata aktörerna idag ger uttryck för viss reformtrötthet och att samarbetet med de privata aktörerna på olika sätt bör förbättras och förstärkas. IIMG anser också att den slutgiltiga utvärderingen av vad som hittills betraktas som Lamfalussymodellens goda resultat hotas av en risk för dålig implementering i medlemsstaterna samt att de privata aktörerna är en viktig del i denna framtida utmaning.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Third report (2004-11-17):

http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/docs/monitoring/third-report/2004-11-

Sammanfattningsvis kan det konstateras att vid första anblicken kan utformningen på Lamfalussymodellens regleringsprocess framstå som ett politisk-ideologisk skifte vad gäller relationen mellan offentligt och privat i policyprocessen. Undersöker man sedan Lamfalussymodellens formella strukturer blir begränsningar vad gäller de privata aktörernas roll i samarbetet snabbt uppdagade. I den praktiska organiseringen av Lamfalussymodellen balanseras inte rapportens deskriptiva framställning om vikten av att involvera privata aktörernas i regleringen med överlämnande av ansvar i beslutsprocess. I Lamfalussyrapporten beskrivs den privata sektorns betydande funktion men detta underbyggs alltså inte av att privata aktörer tilldelas en position i processen med formell makt. Trots det, kan det konstateras att organiseringen av processen erbjuder förutsättningar för jämförelsevis stort inflytande för privata aktörer. Studeras sedan användningen av Lamfalussymodellen i praktiken kan slutsatsen dras att det privat-offentliga samarbetet inom Lamfalussyprocessen har bidragit till att kontakten mellan de privata aktörer och offentliga aktörer ökat. Resultaten av tillämpningen av Lamfalussymodellen visar att det inte utvecklats en multidirektionell dialog, istället utmärks kommunikationen av att de privata aktörernas uppgift är att ge respons på befintliga och redan relativt framskridna förslag från de offentliga aktörerna.

Utifrån denna studie kan alltså slutsatsen dras att Lamfalussymodellen inte innebär en betydande omfördelning mellan de privata och offentliga aktörerna vad gäller ansvar, inflytande, och makt i policyprocessen samt att detta till viss del kan beskrivas som ett resultat av att en diskrepans uppstått mellan ambitionerna i Lamfalussyrapporten och tillämpandet av processen i praktiken. Användningen av Lamfalussymodellen är en fråga som idag debatteras aktörerna emellan. Diskussionerna om modellens tillämpning berör, direkt och indirekt, relation mellan offentligt och privat och de privata aktörernas roll och inflytande. I grund och botten är det Lamfalussymodellen legitimitet som behandlas. Lamfalussyrapporten presenterades på ett sätt som lätt kan uppfattas som en ambition att lösa upp gränsen mellan offentligt och privat. Resultaten i denna rapport visar att detta inte fick några speciellt långtgående implikationer i de reella maktrelationerna samt att det har fått liten konsekvens, både formellt eller praktiskt, i den politiska designen. Den slutliga relationen mellan offentligt och privat, de privata aktörernas

roll och inflytande i Lamfalussymodellen är präglad av en kombination av orsaker och komplexa samband. Exakt vad som avgör är svårt att uttala sig om, likväl som de kausala sambandens riktning och styrka. Denna undersökning pekar dock på att den form av privat-offentlig samverkan som tillämpas är ett resultat av den realpolitisk kontext i kombination med en uppfattning om vad som uppfattas som den mest rationella lösningen på organiseringen av samarbetet. Lamfalussyrapportens betoning av vikten av privat-offentligt samarbete framstår därför i det närmaste som ett ideologiskt politiskt slagord som till stor del stannat vid en retorisk deklARATION. Detta kan tolkas som att det främst handlar om att den nya processen *framstår* som en samarbetsmodell. Samarbete underbyggs idag generellt med en rad positiva argument och inom internationell politisk planering och samhällsstyrningen har en så vitt utbredd tro på det värdet av samarbete spridits att det i det närmaste kan beskrivas som ett honnörsord. Samarbetstanken är en av EU:s grundpelare och en viktig del i unionens legitimitetsbas. Det traditionella mellanstatliga unionssamarbetet har med tiden kommit att inkludera fler aktörer och nivåer. Idag har det internationellt även etablerats en allmän uppfattning om vinsten med privat-offentligt samarbete. Samarbete mellan offentligt och privat skildras som attraktivt därför att det kombinerar olika, för systemet, eftersträvd värda värden. Privat-offentligt samarbete presenteras också ofta som karaktäriserande för ett modernt och effektivt sätt att organisera delar av den offentliga sektorn. Att introducera Lamfalussymodellen som en samarbetsmodell kan därför tolkas som ett sätt att vinna legitimitet för processen. Som tidigare diskuterats var det av primär betydelse att den nya modellen erhöll legitimitet. För EU var processens framgång viktig för komma ur de politiska låsningar som annars riskerade att fortsätta lamslå utvecklingen på den centrala värdepappersmarknaden och hindra fortsatt ekonomisk tillväxt. Mot bakgrund av att alla tidigare försök att sätta fart på harmoniseringsprocessen misslyckats uppfattades det också som nödvändigt göra en kraftsamling och därför utveckla en metod som stod för något nytt och handlingskraftigt. Studerar man hur Lamfalussymodellen introducerades blir det tydligt att den lanserades som ett svar på politisk-administrativa problem inom EU. I Lamfalussyrapporten dras slutsatsen att en rejäl förändring är nödvändig och den anser att den nya modellen erbjuder en omfattande reformering som strävar mot något bättre. Lamfalussyrapportens retorik och den starka betoningen av ett privat-offentligt samarbete, skulle därför kunna förstås som ett sätt att sammankoppla Lamfalussymodellen med etablerade trender för vad som

uppfattas som eftersträvansvärt inom internationell samhällsstyrning och reglering. Privat-offentligt samarbete förväntas leda till viktiga positiva synergieffekter. Främst är det effektivitet och genom det legitimitet som de privata aktörernas deltagande anses bidra med. Både modellens utformning och senare tillämpning har visa att dessa vinster dock förväntas vara utvinnbara utan att makt i någon större utsträckning flyttas över till den privata sektorn. Ur detta perspektiv är samarbetet mellan offentligt och privat i Lamfalussymodellen relativt traditionellt och inte ett uttryck för en förändrad syn på de privatas roll i policyprocessen. Den undersökning som företagits visar att de som har makten inte är beredda att lämna ifrån sig den och att regleringsprocessen därför har förblivit som traditionellt hierarkisk och vertikalt styrd. Att involvera de privata aktörerna kan också vara ett sätt för den offentliga sfären att under rådande omständigheter försöka behålla makt över områden som annars riskerar att missta kontrollen över. Denna rapport ger en ögonblicksbild över hur privat-offentlig samverkan hittills skett i Lamfalussymodellen. Det finns därför en möjlighet att samarbetet utvecklas i riktning mot en mer horisontell relation mellan den offentliga sfären och de privata aktörerna. Förverkligande av maktförskjutningar är mycket svårt att genomföra. De som har makten vill ogärna lämna den ifrån sig och de som har lite makt vill alltid ha mer. Privata aktörer utan formell makt blir samtidigt ett mindre problem ur demokrati synpunkt. Inom EU är legitimiteten, och därför huvudargumentet för samarbete, traditionellt grundat på effektivitet. Världens förändras och till följd av det skapas ett internationellt samhällsstyre. Att skapa legitimitet för internationellt samhällsstyre kan komma att innebära att kräva att en ny balans måste etableras mellan demokrati och effektivitet. En bredare debatt behövs därför om styrets möjligheter och förutsättningar i det globaliserade samhället där det ska förverkligas. Omvandlingarna av styret i samhället förändrar också relationen, både vertikalt och horisontellt, mellan olika aktörer. Lamfalussymodellen är en specifik ny regleringsprocess som introducerats som en del av samhällsstyret inom EU. Vi har därför diskuterat hur den utvecklas som ny form av internationellt samhällsstyre i avseendet relationen mellan privata och offentliga aktörer.

Avslutningsvis kan vi konstatera att många frågor kvarstår. Flera empiriska studier bör därför vidtas som undersöker relationer mellan olika aktörer på skilda nivåer samt hur privat-offentligt samarbetet ska organiseras för att skapa ett legitimt internationellt samhällsstyre som både är demokratiskt och effektivt. Ur legitimitetssynpunkt bör därför privat-

offentlig samverkan inom EU ses som en utmaning snarare än som ett misslyckande. Det behövs idag även fortsatta studier för att kunna ge undersöka hur ett långsiktigt och strukturerat, demokratiskt och samtidigt effektivt, samarbete mellan offentliga organ, privata organisationer från näringsliv och konsumentgrupper på lokal, regional och nationell nivå ska kunna åstadkommas. Mer forskning ger underlag som kan identifiera nya eller förändrade behov. Genom studier kan befintliga sakkunskaper utvecklas och jämföras, därigenom tillägnas förmåga och ökad kompetens. Sammantaget ger uppföljning möjlighet att förbättra styret av det internationella samhälle och regleringen i samhällsviktig verksamhet.

8. Referenser (källor och litteratur)

Käll- och Litteraturförteckning

- Almer, Josefin (2003) ”Institutionell reform av EG:s värdepappersmarknad”, Artikel i *Europarättslig tidskrift* nr 1/2003, sid 40-60
- Andersen, Svein S. & Eliassen, Kjell A. (red) (1993) *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-making* London: Sage
- Andersen, Svein S. & Eliassen, Kjell A. (red) (1996) *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage
- Andrén, Nils (2005-01-20) Nationalencyklopedin: “Korporativism” online:
http://ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=230313
- Bache, Ian & Olsson, Jan (2001) Legitimacy through Partnership? EU Policy Diffusion in Britain and Sweden” *Scandinavian Political Studies*, Vol.24, No .3, s215-237.
- Bergström, Carl Fredrik, Kommittologi – nära samarbetet mellan kommissionen och den nationella förvaltningen. *Europaperspektiv konkurrens på tre nivåer Årsbok 2002*, Bernitz Ulf, Gustavsson Sverker, Oxelheim Lars (red)) Stockholm: Santérus
- Bogason, Peter & Toonen, Theo A J (eds) (1998) Comparing networks. Special issue of *Public Administration* 76 (2)
- Cram, Laura (1997) *Policy-making in the European Union: Conceptual Lenses and the Integration Process* London: Routledge
- Dahl, Robert A. (1998) *On Democracy* London :Yale University Press Nota Bene
- DiMaggio, Paul. (1991) *The new institutionalism in organizational ananalysis* Chicago: University of Chicago Press
- Drache, Daniel (2001). *The Market or the Public Domain* London: Routledge
- Ds 2001:59. *Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskap i de regionala tillväxtavtalen*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi av Peter Ehn, Stockholm: Fritzes
- Elander, Ingmar (1999). Partnerskap och demokrati – Omaka par i nätverkspolitiken tid?, I SOU 1999:83 Globaliseringen. Stockholm: Fritzes

- Elander, Ingemar & Blanc, Maurice (2000) Partnerships and Democracy – A Happy Couple in Urban Governance? chapter 5 in van Kempen, Ronald & Andersen, Hans Thor (Eds.) *Governing European Cities. III: Social Fragmentation and Governance*. Aldershot: Ashgate.
- Elvander, Nils & Seim Elvander, Anita (1995) *Gränslösamverkan Fackets svar på företagens internationalisering* Stockholm: SNS
- Elgström, Ole och Jönsson Christer (1999) ”EU som förhandlingssystem” i *Europaperspektiv-1999* Santérus förlag: Stockholm
- Faktapromemoria FPM 2003/04:40, Finansdepartementet (2003-12-15), Regeringskansliet. ”Ny organisationsstruktur för kommittéer på området för finansiella tjänster”
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity
- Gilmour, Robert, Jensen Laura S (1998) Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of State Action.” *Public Affairs Review*, Vol 58, No 3.
- Gorges , Michael (1996) *Euro-Corporativism? Interest Intermediation in the European Community* Lanham: University Press of America
- Gustavsson, Sverker, Oxelheim Lars & Wahl, Nils (red) (2005) ”Lissabonstrategin i halvtid” *Europaperspektiv 2005* Santérus Förlag: Stockholm
- Mitchell, Dean (1999) “*Govermentability- Power and Rule in Modern Society*” SAGE Publication Ltd London
- Greenwood, Justin (1997) *Representing Interests in the European Union* Houndsmill: Palgrave
- Greenwood, Justin m.fl. (red) (1992) *Organized Interests and the European Community* Houndsmill: Palgrave
- Haas, Ernst B.(1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces* University of Notre Dame Press
- Hall, Peter A & Taylor, Rosemary C. R., (1996). The Political Science and the Three New Institutionalisms” *Political Studies*.
- ”Handlingsplanen för finansiella tjänster snart klar” Nyhetsbrev från Svenska Bankföreningen nr 2 maj 2004 (www.bankforeningen.se/nyhetsbrev)

- Hansen, Frida (2004) *Partnerskap – trendig symbol eller rationellt verktyg? En studie av de regionala partnerskapen ut två teoretiska perspektiv* Lund: Lunds Universitet
- Held, David (1997) *Demokratimodeller: Från Demokrati till Demokratisk Autonomi* Bokförlaget Daidalos: Stockholm
- Hewson, M & T. J Sinclair (1999), "The Emergence of Global Governace Theory" i Hewson, M & T. J Sinclair (eds) *Approaches to Global Governace Theory* State University Press of New York: New York s. 3-22
- Immergut, Ellen M., (1998) . "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics & Society*, Vol.26, No 1, s. 5-35.
- Jacobsson, Kerstin (1997) *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten.* Umeå: Boréa
- Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik (2001) *Komplex flernivådemokrati: Regional lobbying i Bryssel* Stockholm: Liber
- Jerneck, Magnus. (1994) "Demokratisk förankring" i SOU 1994:12 Suveränitet och demokrati.
- Karlsson (1997) *Organisationerna och internationaliseringen Forskningsrapport 1997:6.* Stockholm: ÖCB
- Katzenstein, Peter (1985) *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe* Ithaca: Cornell University Press
- Karsten, Ronit & Schneider, Volker (1999) "Global Governance through private organizations" *Governace* 12(3) s. 243-266
- Kirchner, Emil (1981) *The Role of Interest Groups in the European Community* Aldershot: Gower
- Keohane, Robert och Nye, Joseph (2001). *Power and Interdependence*, 3rd edn, New York Longman
- Kohler-Koch, Beate., 1997: "Interactive Governance: Regions in the Networks of European Politics". Papper presenterat vid ESCA-USA i Seattle 28/5 1997
- Kooiman, Jan (ed.) (1993) *Modern Governance*. London: Stage
- Lundqvist, Lennart (1991) *Förvaltning och demokrati* Lund: Studentlitteratur; Lund

- Lewin, Leif (1992) ”*Samhället och de organiserade intressena*”
Uppsala: Studentlitteratur
- McLaughlin, Andrew & Jordan, Grant (1993) ”The Rationality of Lobbying in Europe: Why are Euro-groups so Numerous and so Weak?” i Mazey, Sonia & Richardson, Jeremy (red) *Lobbying in the European Community*
- March, James G & Olsen, Johan P (1989) ”Organizational Basis of Politics” London: FREE PRESS
- Mazey, Sonia & Richardson, Jeremy (red) (1993) ”*Lobbying in the European Community*” London: Stage
- Mörth, Ulrika (2004) ”*Soft Law in Governance and Regulation*”, Edward Elgar Publishing Limited; Cornwall
- Mörth, Ulrika (red) (kommande) ”*Private and Public Partnership in Europe*” Stockholm: SNS Förlag
- Olsen, Johan P. (2003). ”What is a legitimate role for Euro-citizens?”, *Comparative European Politics, 1*.
- Osborne Stephen P. (ed) (2000) ”*Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective*” London: Routledge
- Pettersson, Olof. Johansson, Karl Magnus. Mörth, Ulrika. Tarschys, Daniel (2001) ”Demokrati utan land” *Demokratirådets rapport 2001*. Stockholm: SNS Förlag
- Pettersson, Olof, Mörth, Ulrika, Olsen, Johan P., Tallberg, Jonas (2003). ”*Demokrati i EU*” *Demokratirådets rapport 2003*. Stockholm: SNS Förlag
- Pierre, Jon, (1998). ”*Partnership in Urban Governance*” New York: St Martin’s Press
- Pierre, Jon & Peters, Guy B., (2000). ”*Governance, Politics and the State*” Macmillan Press Ltd.
- Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (1991). ”*The New Institutionalism in Organizational Analysis*”. Chicago: University Press
- Rhodes Robert A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press
- Rothstein, Bo (1997) ”*Politik som organisation*” Stockholm: SNS förlag
- Rothstein, Bo (1992) ”*Den korporativa staten: Intresseorganisationer och*

statsförvaltning i svensk politik” Stockholm: SNS förlag

Rosenau, Pauline Vaillancourt (2003) *“The Competition Paradigm”*
Rowman&Littlefield INC: New York

Rörvik, Kjell Arne, (1998) *”Moderna organisationer trender inom
organisationstänkandet vid millenieskiftet”*. Malmö: Liber

Schmitter, Philippe C. (1974) *”Still in the century of Corporatism?”* Review of Politics
36:85-131.

Stone, Geoffrey, Seidman, Louis M. , Sunstein, Cass R. & Tushnet, Mark V. (1986)
“The Constitution and the Problem of Private Power,” *Constitutional Law*,
Little, Brown & Co.

Streeck, Wolfgang & Kenworthy, Lane (2003) *“Theories and Practices of Neo-
Corporatism”* I Janoski, Alford, Hicks, Schwarts, eds., *A Handbook of Political
Sociology: States, Civil Societies and Globalization*, New York: Cambridge
University Press

Streeck, Wolfgang & Schmitter, Phillippe (1991), *From National Corporativism to
Transnational Pluralism, Organized Interests in the Singel European Market*, s
133-164 i *Politics & Society* 19:2

”Stärkt EU-bevakning” Svenska Bankföreningens Nyhetsbrev nr 2 maj 2004

Wallace, Helen & Wallace, William (1996) *“Policy-Making in the European Union”*
Oxford University Press: Oxford

Walzer, Norman W. & Jacobs Brian D. (eds) (1997) *Public-private Partnership for
Local Economic Development*. Westport Connecticut and London: Praeger

Weiss, T. 2000. *“Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual
and Actual Challenges”*. *Third World Quarterly* 21(5) 795-814.

EU källor:

Europeiska Rådet:

1999/468/EG: Rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas
vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, EGT L 184 1999 s. 23-26.

87/3737EEG: Rådets beslut av den 13 juli 1987 om närmare villkor för utövande av
kommissionens genomförandebefogenheter EGT L 197 1987 s. 33-35

”Fördrag om upprättande av en ny konstitution för Europa” <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:SV:HTML>

Ordförandeskapets slutsatser 1994-2004

Hemsida: http://www.eu.int/european_council/conclusions/index_sv.htm

Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Sevilla den 21-22 oktober 2002

Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Barcelona 15-16 mars 2002,

Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Stockholm den 23 och 24 mars 2001

Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Lissabon den 23 och 24 mars 2000

Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Turin 29 mars 1996

Europeiska Kommissionen:

Hemsida: http://europa.eu.int/comm/index_en.htm

Commission's White Paper of 25 July 2001 on European Governance, COM(2001) 428, Bryssel

Commission Decision 2001/527EC of 6 June 2001 establishing the Committee of European Securities Regulators (OJ 2001 L 191/43)

Commission Decision 2001/528/EC of 6 June 2001 establishing the European Securities Committee (OJ 2001 L 191/45)

Commission Decision 2004/8/EC of November 2003 amending Decision 2001/528/EC establishing the European Securities Committee (OJ 2004 L 3/33)

Finansiella handlingsplanen:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/actionplan/index_en.htm

Meddelandet av den 28 oktober 1998 "Finansiella tjänster: Att skapa en handlingsram" KOM(1998)

Meddelande från kommissionen av den 11 maj 1999 – Att genomföra handlingsramen för finansmarknaderna: en handlingsplan KOM(1999) 232

KOM (2003) 659

"FSAP Progress and Prospects, Final Report" Maj 2004

Lamfalussyrapporten

Kommissionens Internet information med täckande upplysning:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/lamfalussy/index_en.htm

"Final Report of the Committee of Wise on the Regulation of European Securities Market" ("Lamfalussy-rapporten"), Bryssel, 15 februari 2001.

http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf

Inter-institutional Monitoring Group (IIMG):

Hemsida:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/monitoring/index_en.htm

Third report (2004-11-17):

http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/docs/monitoring/third-report/2004-11-monitoring_en.pdf

Second report (2003-12-10):

http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/docs/monitoring/second-report/2003-12-monitoring_en.pdf

First report (2003-05-08):

http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/docs/monitoring/first-report/2003-05-monitoring_en.pdf

Intervjuer:

Lars Afrell; *Finansdepartementet* (2004-10-11)

Malin Dahlgren, VPC; *representant i CESR Consultative groups* (2004-10-28)

Per-Ola Jansson, VD *Svenska Fondhandlareföreningen*; branschföreningsrepresentant (2004-09-22)

Svante Johansson, Linklaters; *representant i CESR Consultative groups* (2004-10-01)

Håkan Klahr, *Finansinspektionen* (2004-09-14)

Ulla Lloyd. *Finansinspektionen* (2004-09-14)

Kari Lotsberg ingår i *Inter Institutional Monitoring Group* (2004-10-27)

Lars Milberg, Aktiespararnas Riksförbund; *representant i CESR Consultative group* (2004-10-01)

Helena Sjögren; *Finansinspektionen* (2004-09-14)

Karin Wallin-Norman, VPC; *representant i CESR Consultative groups* (2004-10-2)

Pehr Wissén Handelsbanken; *ingick i den grupp som utvärderar och följer upp FSAP* (2004-10-20)

10. Bilaga 2:

Lamfalussyrapportens grafik över regleringsprocessen