

# Förord

Inom OECD har på senare år ett viktigt reformarbete inletts som Sverige aktivt deltar i. På uppdrag av regeringskansliet har också en omfattande utredning om OECD-arbetet genomförts under år 2002, "Sverige och OECD – Förslag på strategi för Sveriges framtida agerande" (den s.k. Vinde-utredningen efter utredaren Pierre Vinde). Utredningen innehöll en lång rad förslag på hur regeringskansliet kan reformera arbetet med OECD i syfte att bl.a. öka användningen av OECD, förbättra samordningen inom regeringskansliet samt åstadkomma största möjliga genomslag inom OECD för svenska synpunkter och påverka inriktningen på OECD-arbetet. Vinde-utredningen slog därtill fast att: "Regeringskansliet bör utarbeta ett dokument som anger Sveriges övergripande prioriteringar och strategi i förhållande till OECD."

Den här rapporten syftar till att, på basis av Vinde-utredningens olika förslag, etablera en OECD-strategi för Sverige. Fokus för rapporten är Sveriges förhållningssätt till OECD samt formerna för OECD-arbetet. Strategin avser att ge vägledning dels för framtida svenskt agerande i OECD, dels för hur Sverige bör organisera OECD-arbetet, främst med avseende på regeringskansliet.

Rapporten har utarbetats i samråd med en visemannagrupp för OECD-frågor vid regeringskansliet, bestående av Viveka Bohn, Miljödepartementet, Ruth Jacoby och Birgitta Nygren, Utrikesdepartementet, Kurt-Arne Hall och Lars Mathlein, Finansdepartementet, Åsa Sohlman, Näringsdepartementet, Anders Johnsson, Utbildningsdepartementet, Gun-Britt

Andersson, svenska OECD-delegationen, samt Staffan Sohlman, tidigare svenska OECD-delegationen. Ordförande för gruppen var Utrikesrådet Lars-Olof Lindgren, Utrikesdepartementet, och dess sekreterare, Joakim Reiter, Näringsdepartementet. Rapporten har också behandlats av regeringskansliets beredningsgrupp för OECD-frågor. Författare till rapporten är Joakim Reiter, Näringsdepartementet.

# Innehåll

<b>Förord .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>7</b>
<b>2 OECD i världen .....</b>	<b>10</b>
2.1 OECD:s roll för policyutveckling bland medlemmar och icke-medlemmar.....	11
2.2 OECD:s roll för styrningen av globaliseringen .....	13
2.3 OECD:s roll som mötesplats.....	15
<b>3 Sverige i OECD .....</b>	<b>18</b>
3.1 Svenska övergripande mål i OECD .....	19
3.2 Svensk hållning till reformerna av OECD .....	20
3.2.1 Prioriteringar och resurser .....	21
3.2.2 Beslutsregler.....	23
3.2.3 Utvidgningen av OECD:s medlemskrets .....	23
3.3 Svensk syn på framtidens OECD .....	26
3.3.1 Framtida samverkan med icke-medlemmar .....	26
3.3.2 Framtida roll för OECD i den internationella arkitekturen.....	27
3.3.3 Framtida arbetsformer i OECD .....	29

3.4	Svensk syn på relationen mellan OECD och EU .....	30
<b>4</b>	<b>OECD i Sverige.....</b>	<b>33</b>
4.1	Svenska prioriteringar i OECD.....	33
4.2	Det svenska OECD-arbetets organisering.....	35
4.3	Svenskt inflytande i OECD.....	38
4.4	Synliggöra OECD i Sverige.....	39
<b>5</b>	<b>Sammanfattning av förslag till svensk strategi .....</b>	<b>40</b>

# 1 Inledning

Mycket har hänt sedan OECD bildades år 1960. Organisationen har fått fler medlemmar och i flera fall från världsdelar som från början inte fanns representerade. Samarbetet har på många sätt vidareutvecklats till att täcka allt fler sakområden och bli allt mer djuplodande.

Samtidigt verkar OECD i en helt annan internationell kontext idag än för fyra decennier sedan. Globaliseringen är numera ett faktum. Ekonomins internationalisering skapar enorma möjligheter till sysselsättning, tillväxt och ökad levnadsstandard – vilka OECD är satt att främja.

Globaliseringen innebär nya möjligheter och en rad utmaningar för både OECD-länder och andra. Näringslivets ökade intresse för att investera i nya tillväxtekonomier i kombination med liberaliseringen av finansiella marknader utgör drivkrafterna i den globala ekonomiska tillväxten. På detta sätt sprids finansieringsmöjligheter, teknologi, kunskap och välfärd.

Utvecklingen är positiv, men förutsättningarna för länder att utnyttja den fulla potentialen är olika. Det ställer stora krav på en konsekvent och förutsägbar ekonomisk politik. Nationella och internationella regler måste anpassas till de globala förändringarna. Det är också viktigt att liberaliseringen sker i den takt som de makroekonomiska och institutionella förhållandena medger. Här har OECD en viktig roll att spela.

Globaliseringen har således ökat behovet av internationellt samarbete på en rad nya områden. Det gäller även områden som tidigare sågs som mer av inrikespolitisk natur. OECD har svarat

på denna utveckling genom att bredda verksamheten. OECD har fått betydande ansvar för att främja hållbar utveckling, i vid bemärkelse, i såväl OECD-länderna som globalt. Samarbetet i OECD har också i många fall fördjupats. Bland annat har OECD fått en ledande roll i att etablera riktlinjer och regler för internationella företag och transaktioner.

Globaliseringen har medfört att en rad nya tillväxtländer fått en mer framträdande roll på den internationella arenan. Trots kontinuerlig utvidgning av OECD:s medlemskrets svarar organisationens medlemmar för en gradvis lägre andel av världsekonomin. Länder som Kina, Ryssland, Brasilien, Indien, Malaysia och Sydafrika står idag utanför OECD. Samtidigt har samverkan med de här länderna blivit allt mer central för att på olika sätt forma den värld vi lever i. Redan idag finns ett välutvecklat samarbete med flertalet av dessa och andra viktiga länder, både bilateralt och inom ramen för andra internationella organisationer, såsom FN, WTO, IMF och Världsbanken. Även OECD har på senare år ökat utbytet med tongivande icke-medlemmar. Men det krävs ytterligare anpassning av OECD och dess verksamhet för att organisationens ska få största möjliga genomslag.

Ett höjt tonläge i den ekonomiska och handelspolitiska debatten har följt i globaliseringens spår. OECD utgör i hög grad idag, precis som traditionellt, ett forum för öppen, förtrolig och initierad dialog mellan regeringstjänstemän och experter från organisationens medlemsländer. Men vad som tidigare framför allt var frågor för experter har nu också blivit föremål för offentlig debatt. Det finns ett ökat behov av att kommunicera och synliggöra OECD-samarbetets roll och innehåll för en bredare publik.

Alla dessa förändringar – i OECD och i dess omgivning – underbygger synen att OECD på många sätt befinner sig i en brytningstid. Samtidigt som organisationens ursprungliga syfte fortfarande gäller, finns behov av att se över och vidareutveckla OECD-samarbetet så att det kan möta vår tids utmaningar. Det är en grannliga och angelägen uppgift. Ett slagkraftigt OECD

kan spela en central roll för att främja Sveriges mål om hållbar utveckling och fungera som hävstång för svensk tillväxt, en aktiv svensk globaliseringspolitik och Sveriges politik för global utveckling.

Reformer av OECD och av Sveriges arbete i OECD är således både nödvändiga och önskvärda. Inom OECD har på senare år ett viktigt reformarbete inletts som Sverige aktivt deltar i. På samma sätt har regeringskansliet inletts ett arbete med att se över OECD-arbetet. Den här strategin syftar till att ge vägledning och etablera övergripande prioriteringar i båda dessa processer.

I strategins inledande avsnitt (kapitel 2) ges en översikt av OECD:s målsättningar, vilka organisationens olika styrkor är – och har varit traditionellt – samt de utmaningar som OECD står inför idag. Därefter redogörs (i kapitel 3) för den svenska hållningen i OECD, avseende organisationens syften, inriktning och reformprocess. Betydelsen av OECD för internationellt samarbete och för att ta tillvara svenska intressen lyfts särskilt fram. Slutligen redogörs (i kapitel 4) för formerna för OECD-arbetet i Sverige. I fokus är möjligheterna att utveckla dessa för att öka nyttiggörandet av och svenskt inflytande i OECD. I det avslutande avsnittet (kapitel 5) ges en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna och förslagen i strategin.

## 2 OECD i världen

Det ursprungliga syftet med OECD var att främja en politik som syftade till:

- ekonomisk tillväxt, sysselsättning och ökad levnadsstandard i medlemsländerna med bibehållande av finansiell stabilitet och därmed bidragande till utvecklingen av världsekonomin,
- sund ekonomisk utveckling i såväl medlemsländerna som hos icke-medlemmar, samt
- ökad världshandel på en multilateral och icke-diskriminerande grund i enlighet med internationella åtaganden.

Dessa uppgifter för OECD-samarbetet är lika angelägna idag som när organisationen etablerades för drygt 40 år sedan. Tillsammans bidrar de till det övergripande målet om hållbar utveckling i både OECD-kretsen och globalt.

Samtidigt finns det flera andra internationella organisationer som också arbetar med någon eller alla av dessa frågor. Det har ibland lett till farhågor om överlappning mellan OECD och andra organisationer och ett ifrågasättande av OECD:s roll i den globala arkitekturen.

Karaktären på OECD-samarbetet bidrar dock till att organisationen fortfarande utgör ett viktigt komplement till samarbete i andra internationella fora. OECD kombinerar mellanstatlighet, bland länder med relativt liknande förhållanden, med omfattande analytisk kapacitet genom organisationens sekretariat. OECD utgör därmed ett forum för en initierad



diskussion på basis av kvalificerad analys av olika samhälleliga problem och frågor. På så sätt kan OECD både främja policyutveckling och kritiskt följa upp medlemmarnas politik. Utmärkande för OECD är också samarbetets kombination av bredd och djup. OECD-arbetet täcker många olika sakområden rörande inhemsk politik utifrån ett brett angreppssätt. Dessutom är OECD ett forum för att främja öppenhet mellan länder och hantera potentiella gränsöverskridande problem, exempelvis genom riktlinjer eller bindande överenskommelser. Genom samarbetet mellan etablerade demokratiska marknadsekonomier kan OECD fungera som föregångare i internationella sammanhang. Slutligen är OECD en central mötesplats där allt från experter till ministrar får möjlighet att diskutera, utbyta erfarenheter och knyta kontakter.

Alla dessa särdrag gemensamt ger OECD-samarbetet dess betydelse, inte minst för ett litet öppet land som Sverige. För Sverige är OECD ett viktigt medel för ökat internationellt samarbete, i syfte att främja en rättvis och hållbar global utveckling, och för att tillvarata svenska intressen, inklusive genom stöd till den inhemska policyutformningen.

Samtidigt står OECD idag inför en rad utmaningar som på flera sätt har direkt bäring på dess relevans och unika karaktär.

## **2.1 OECD:s roll för policyutveckling bland medlemmar och icke-medlemmar**

Samarbetet i OECD har på ett framgångsrikt sätt bidragit till olika typer av reformer och förbättringar av medlemsländernas politik till förmån för tillväxt, sysselsättning och ökad levnadsstandard. Organisationens styrka är att den medger en öppen och informerad diskussion, på basis av en kvalificerad analys, över hela det ekonomisk-politiska fältet.

För det första har organisationen betydande kapacitet att göra djuplodande analyser och att ta fram internationellt jämförbar statistik. OECD har på så sätt varit instrumentellt för att sätta

prislappar på existerande politik i medlemsländerna och peka på möjliga reformer.

För det andra möjliggör OECD-samarbetet kunskaps- och erfarenhetsutbyte på en lång rad specifika politikområden. Utbytet mellan experter och regeringstjänstemän är omfattande. Inom ramen för OECD-samarbetet har medlemsländerna därför möjlighet att, genom jämförande analys, utveckla riktlinjer och peka på goda exempel som vägledning för nationell policyutveckling och reformer.

Traditionellt sett har OECD:s bidrag till policyutveckling framför allt fokuserat på medlemsländernas ekonomiska politik och då främst makroekonomi. Också handelspolitik och samarbete på biståndsområdet var frågor där OECD redan från början hade en tydlig roll. Med tiden har dock verksamheten blivit allt bredare. Utbildnings-, vetenskaps-, innovations-, regional-, social- och miljöpolitik m.m. är numera viktiga delar av OECD:s arbete med policyutveckling. Även det ekonomiska och handelspolitiska arbetet har fått en bredare inriktning. De ekonomiska länderstudierna består idag till dominerande del av analys av strukturella faktorer.

På senare år har OECD också blivit allt mer engagerat i horisontella frågor som hållbar utveckling, tillväxt och folkhälsa. Bredden i OECD:s verksamhet underlättar genomförandet av projekt som syftar till att koppla samman och finna synergier mellan sakområden. På så sätt har OECD i flera fall kunnat främja en ökad förståelse om behovet av samstämmighet mellan olika politikområden. Det gäller både för OECD-ländernas inhemska politik och för global utveckling.

OECD har även på ett framgångsrikt sätt gett vägledning för länder som inte är medlemmar av organisationen. OECD-arbetet erbjuder goda exempel och rekommendationer på möjliga reformer som är tillämpliga också för icke-medlemmar. OECD-länderna har också kommit överens om gemensamma riktlinjer för att effektivisera och förenkla utvecklingssamarbetet. Dessutom samverkar OECD, genom s.k. outreach, med icke-medlemmar. OECD har därmed många gånger bidragit till

ekonomisk utveckling i en bredare krets länder än organisationens medlemskrets. Fattiga länder har på så sätt kunna ges större möjlighet att dra nytta av de fördelar som det ökade globala utbytet innebär.

Samtidigt står OECD-arbetet för policyutveckling bland medlemmar och icke-medlemmar idag inför viktiga utmaningar. Verksamhetens bredd och djup är både dess styrka och svaghet. När allt fler politikområden tillförs, utan att motsvarande avyttring av frågor äger rum, hotar detta att tunna ut kompetensen i organisationen och försämra kvaliteten på analysverksamheten. Bristen på tydliga prioriteringar, liksom möjligheten för enskilda länder att blockera beslut om nedläggning av viss verksamhet, börjar bli en reell hämsko för OECD:s förmåga att bevara en hög kvalitetsnivå på analyser. Denna situation förvärras av att organisationens ordinarie budget kontinuerligt har bantats sedan mitten av 1990-talet, vilket inneburit att verksamhetens kostnader i allt högre grad fått finansieras genom frivilliga bidrag.

Dessutom medför organisationens vittförgrenade verksamhet att det blir svårare att få överblick över OECD-arbetet. Detta kan bl.a. försvåra samordning mellan politikområden och då inte minst genomförandet av horisontella projekt.

## **2.2 OECD:s roll för styrningen av globaliseringen**

OECD har från dess bildande haft ett tydligt globalt uppdrag och fokus. Det har handlat både om att stödja policyutformningen för ekonomisk utveckling bland icke-medlemmar, genom bl.a. samordning av utvecklingssamarbetet, och att ta ansvar för världsekonomin och handelssystemets funktionssätt. Under de senaste decennierna har globaliseringen likväl blivit en allt viktigare faktor i OECD:s verksamhet. OECD:s arbete med utvecklingen av den inhemska politiken i medlemsländerna inkluderar numera också överväganden om hur medlemsländerna bör dra nytta av globaliseringens fördelar och hantera dess nackdelar.

Dessutom har OECD-samarbetet ökat mellan medlemmar och, i vissa fall, med framträdande icke-medlemmar för att skapa öppna och robusta spelregler för ekonomins globalisering. Då OECD:s medlemsländer svarar för en dominerande del av internationella transaktioner, bidrar organisationen på så sätt till att bestämma villkoren och ramarna för globaliseringen. Inom exempelvis handelspolitiken har OECD sedan dess grundande spelat en sådan roll som förhandlingsforum för nya internationella regelverk. Detsamma gäller biståndsområdet där OECD har haft stort genomslag för att öka samordningen och utvecklandet av riktlinjer. Numera handlar det t.ex. också om bekämpning av olika former av missbruk av globaliseringen, såsom skadlig skattekonkurrens och penningtvätt, liksom samstämmighet mellan olika politikområden för att främja en rättvis och global hållbar utveckling, samt skapandet av riktlinjer för exportkrediter, företagsstyrning och multinationella företag. På korruptionområdet antogs i slutet av 1990-talet exempelvis en banbrytande konvention i OECD som förbjuder medlemsländernas företag att besticka utländska tjänstemän i internationella affärstransaktioner. Försök har också gjorts att förhandla ett mycket omfattande investeringsavtal och för närvarande pågår förhandlingar om ett ambitiöst internationellt avtal om stål.

OECD har idag ett nära samarbete med andra internationella organisationer i alla dessa sakområden, vilket är en förutsättning för att undvika dubbelarbete. I vissa fall – där ingen annan internationell organisation anses kunna bättre främja samarbete – har OECD helt tagit rollen som forum för förhandlingar och överenskommelser bland industriländerna. På andra områden spelar OECD-samarbetet en understödjande roll för det internationella arbete som äger rum i andra fora. Exempelvis syftar arbetet inom OECD, nu liksom tidigare, till att bidra med analyser och lämna förslag på möjliga lösningar i de förhandlingar som pågår i andra fora, t.ex. i WTO. Övriga organisationer kan således på olika sätt dra nytta av OECD:s analyser och överenskomna riktlinjer.

En central utmaning som OECD står inför idag är att klargöra och vidareutveckla organisationens roll som ett forum för att forma och hantera ekonomins globalisering. Även om det av nödvändighet krävs viss flexibilitet, behövs ökad tydlighet i gränsdragningen mellan OECD och övriga organisationer i den internationella arkitekturen. Det behövs idag en sammanhållen strategi och vision för vilka aspekter av globaliseringen som bör bli föremål för samarbete inom ramen för OECD. Annars finns risken att OECD hamnar på undantag. Alternativt finns det en risk att samarbetet i OECD används för att hantera frågor där andra fora har särskild kompetens.

OECD måste också få ökad flexibilitet för att, inom ramen för dess kompetens, svara mot nya utmaningar och farhågor som globaliseringen medför för flertalet medlemsländer. Globaliseringen väcker starka känslor i många länder. Det medför ökade förväntningar och krav på OECD att agera. Men OECD har ibland svårt att ta sig an nya uppgifter. Och i fall då enskilda medlemsländer är av avvikande åsikt har OECD:s krav om enhällighet hämmat organisationens förmåga att ta beslut.

Många viktiga tillväxtländer är därtill inte medlemmar av OECD. Som forum för att hantera globaliseringen kan det ibland innebära svårigheter att få genomslag för framtagna överenskommelser om OECD:s medlemskrets representerar en allt mindre andel av världsekonomin. Ett nära samarbete med ledande tillväxtekonomier är därför, i flera fall, en förutsättning för att OECD:s arbete med globaliseringen ska vara framgångsrikt och för att de stora medlemsländerna ska fortsätta finna sitt engagemang i OECD meningsfullt.

### **2.3 OECD:s roll som mötesplats**

OECD utgör, nu liksom tidigare, en central mötesplats för experter, tjänstemän och ministrar från etablerade demokratiska marknadsekonomiers regeringar och myndigheter. Genom samarbetet i OECD har små industriländer, som Sverige, kunnat etablera kontakt och ha nära överläggningar med de ledande

ekonomierna i världen. Liknande möjligheter till kontakt, överläggningar och erfarenhetsutbyte med några av G8-länderna medges visserligen till viss del inom ramen för EU och andra internationella organisationer. Emellertid skiljer sig samarbetet i OECD från EU i så måtto att EU-arbetet i högre grad präglas av förhandlingar. EU-arbetet är dessutom ofta delvis överstatligt, medan OECD har en strikt mellanstatlig utgångspunkt. Därtill är OECD idag en unik internationell mötesplats för en bred samverkan med länder som USA, Kanada, Japan, Australien och Sydkorea. Inte minst möjligheten som OECD medger till fördjupat samarbete mellan USA och Europa är av stor vikt och har varit en grundbult i OECD-arbetet sedan organisationens bildande.

Den kontakt och möjlighet till direktpåverkan mellan små och stora demokratiska marknadsekonomier som kännetecknar OECD, bygger på de ledande ländernas fortsatta engagemang för OECD-arbetet och bevarandet av en förtrolig stämning vid diskussioner och erfarenhetsutbyte. Detta är en aspekt som måste beaktas i diskussionerna om en utvidgning av antalet OECD-medlemmar. Organisationen bör utvecklas på ett sådant sätt att möjligheten till förtroliga överläggningar säkerställs.

Andra potentiella konsekvenser av en utvidgning omfattar risken att små medlemmars inflytande minskar liksom att en utvidgning medför en europeisk övervikt i organisationen och påföljande krav på ett gemensamt EU-agerande. En utvidgning skulle vidare innebära ökade kostnader och ett ökat tryck på OECD:s analysverksamhet. En utvidgning av OECD bör ske på ett sådant sätt att dessa risker undanröjs och medlemsländernas intresse för samarbete inom OECD förblir intakt.

Ett antal länder har under senare år uttryckt ambitioner att ansluta sig till OECD. Detta är en välkommen utveckling. Organisationen skall i princip vara öppen för de länder som uppfyller kriterierna för medlemskap. Som nämnts ovan måste en sådan utvidgning ske på ett sätt som stärker organisationen. Närmare kontakter med viktiga tillväxtländer, på vissa

nyckelområden, är också avgörande för att behålla organisationens relevans och effektivitet vid bl.a. utformningen av spelregler för det internationella ekonomiska utbytet. Detta är i grunden en svår balansgång för OECD i framtiden.

De ledande marknadsekonomiernas engagemang måste också ses i ljuset av att OECD, genom organisationens omfattande analyskapacitet, ofta i praktiken har kommit att fungera som sekretariat för samarbetet inom G7/G8. G8 har sedan dess bildande saknat ett eget sekretariat. Det har därför inte varit ovanligt för G8-länderna att dra på OECD-sekretariatets kompetens och analysverksamhet. Detta är emellertid inte helt okontroversiellt, inte minst i en situation då OECD:s ordinarie budget har minskat. Frågan om vilken relation OECD ska ha till G8-samarbetet har komplicerats ytterligare av att G8-länderna på senare år har inrättat ett samverkansforum med ledande tillväxtländer, det s.k. G20, varav flera länder som inte är medlemmar av OECD.

Också det höjda tonläget i debatten om den ekonomiska politiken kan inverka negativt på möjligheten till förtroliga överläggningar mellan experter och ministrar från OECD:s olika medlemsländer. Här måste OECD och dess medlemmar ha beredskap att ta sig an nya arbetsuppgifter och genomföra analyser även om enskilda medlemmar ibland kan ha avvikande åsikt om det angelägna i detta. Det finns också uppenbara brister i synliggörandet av OECD:s roll och av dess resultat.

### 3 Sverige i OECD

Sverige har varit medlem av OECD sedan organisationens bildande. För Sverige har samarbetet i OECD många gånger utgjort en central del både i utformningen av svensk politik och som plattform för Sveriges engagemang i olika internationella frågor.

Det gäller i hög grad fortfarande. OECD fungerar som stöd för inhemsk policyutformning genom dess omfattande analysverksamhet, som forum för att etablera globala spelregler, och som viktig mötesplats med företrädare för ledande länder. Genom OECD kan Sverige, på olika sätt, tillvarata svenska intressen genom att bidra till att främja hållbar tillväxt, förbättra styrningen av globaliseringen och stödja en rättvis global utveckling. Det svenska OECD-arbetet har därför också en hög profil, vilket bl.a. återspeglas i Sveriges aktiva deltagande i organisationen. Sverige värnar om de mål som sattes upp för OECD vid dess bildande, och som gäller än idag, liksom organisationens unika karaktär.

Den vikt som Sverige tillmäter OECD är också grunden för vårt engagemang i arbetet med att reformera organisationen. Sverige tillhör de länder som verkar för en anpassning av organisationen och dess uppdrag till de nya omständigheter som råder i världen i övrigt. På flera områden behöver OECD idag moderniseras och stärkas. Viktiga steg har tagits, bl.a. vid ministermötet i maj 2004, men reformarbetet måste ses som en fortlöpande process. Det gäller inte minst formerna för



samarbetet inom OECD och organisationens samverkan med icke-medlemmar.

På samma sätt behöver en aktiv svensk OECD-politik också tydliggöra förhållandet till EU-arbetet och identifiera hur Sveriges engagemang i båda dessa organisationer, liksom i andra internationella organisationer, kan och bör vara ömsesidigt stödjande.

### **3.1 Svenska övergripande mål i OECD**

Stöd för utvecklingen av den inhemska politiken utgör alltså en central del i OECD-arbetet. Det breda tillväxtperspektivet – i enlighet med det övergripande målet om hållbar utveckling för OECD och dess medlemsländer – står i fokus för en svensk OECD-strategi på detta område. Detta perspektiv omfattar allt från makroekonomi till sysselsättning och välfärd, utbildning och forskning, miljöfrågor, energifrågor, företagsklimat och företagsstyrning, god offentlig förvaltning och skattepolitik, samt handels- och konkurrenspolitik. Sverige eftersträvar därför att OECD behåller bredden i verksamheten. Sverige lägger också särskild vikt vid att organisationen värnar om och, om möjligt, stärker sin höga kompetens och analytiska kapacitet på enskilda sakområden. För Sverige är OECD:s roll som tankesmedja för medlemsländerna av avgörande betydelse.

I ljuset av OECD:s bredd och dess omfattande analysverksamhet, är organisationen särskilt väl lämpad för horisontella projekt som syftar till att stärka samstämmigheten och synergier mellan olika politikområden i medlemsländerna. Sverige har t.ex. varit pådrivande för att OECD ska spela en mer framträdande roll i frågor rörande hållbar utveckling, samstämmighet för utveckling, sysselsättning och en bred tillväxtagenda. Sverige vill även fortsättningsvis ge hög prioritet åt horisontella projekt i OECD-arbetet för att dra nytta av organisationens kapacitet att koppla samman olika sakområden. Sverige avser också verka för att förbättra organisationens

förmåga och beredskap att identifiera, analysera och förstärka potentiella synergier mellan olika politikområden.

För svenskt vidkommande både kan och bör OECD därtill ha en mer framträdande roll i hanteringen av globaliseringen. OECD har visat sig vara ett verksamt instrument för att utforma vissa globala spelregler för att förbättra världsekonomins funktionssätt och främja en rättvis och hållbar global utveckling. Tillsammans har OECD:s medlemskrets förmåga att påverka och sätta ramarna för den globala ekonomin. OECD har också ett ansvar att samordna och finna gemensamma lösningar i de fall då medlemsländernas politik – eller brist på politik – inverkar på icke-medlemmar. Sverige vill se ökat fokus på sådana frågor där OECD-länderna kollektivt ska utöva globalt ledarskap genom att ta ledningen på områden där det i andra fora är svårt att nå resultat. OECD kan komplettera andra internationella organisationer. OECD-arbetet kan både vara föregångare och bidra till att världens rika länder lever upp till viktiga åtaganden de har åtagit sig i andra sammanhang. OECD spelar här en central roll för regeringens politik för global utveckling. OECD-samarbetet är också en viktig plattform för Sveriges globaliseringsstrategi, bl.a. genom organisationens betydelse för arbetet med att motverka negativ exploatering av globaliseringen, i likhet med de framsteg som nåtts med OECD:s mutkonvention.

För ett litet land som Sverige är dessutom den direktkontakt med ledande länder som OECD-arbetet medför, av stor strategisk betydelse. OECD utgör ett forum där Sverige kan ge uttryck för nationella prioriteringar inför viktiga länder utanför EU. Sverige eftersträvar därför reformer av OECD som på olika sätt bevarar OECD:s långsiktiga relevans och roll som mötesplats genom att bibehålla eller öka engagemanget från ledande länder i såväl det löpande arbetet bland experter som på politisk nivå.

### **3.2 Svensk hållning till reformerna av OECD**

OECD bedriver sedan flera år ett viktigt reformarbete. OECD-reformer är nödvändiga för att stärka organisationen inför nuvarande och kommande utmaningar. Vid ministermötet i maj 2004 fattades flera viktiga rekommendationer och beslut för att förbättra organisationens funktionssätt.

Från svensk sida är detta reformarbete mycket högt prioriterat. Både regeringskansliet och OECD-delegationen har aktivt deltagit i reformarbetet. Det är därför viktigt att det pågående reformarbetet utmynnar i ambitiösa resultat som verkställs omedelbart. Likaså är det viktigt att det framöver sker en noggrann uppföljning av de reformbeslut som tas.

Alla olika reformfrågor som nu behandlas hänger dessutom samman. De är i hög grad ömsesidigt beroende och ömsesidigt stödjande. Sverige vill därmed se framsteg på samtliga områden.

### 3.2.1 Prioriteringar och resurser

Sverige vill se en tydligare prioritering i OECD för att organisationens kompetens och kvalitet på analysarbete ska bibehållas. Prioritering är också nödvändigt för att överlappning med andra internationella organisationer minimeras och för att OECD ska ha ökad kapacitet att ta på sig nya arbetsuppgifter. Det gäller särskilt förslag till prioriterade projekt som läggs fram och vinner gehör vid ministermötena.

Men detta förutsätter i sin tur en ökad beredskap att dels sälla bland förslag på nya uppgifter, dels förmåga att avyttra diverse arbetsuppgifter som inte längre uppfattas som prioriterade av en majoritet av medlemskretsen. Sverige utesluter inte möjligheten i framtiden att avveckla hela verksamhetsgrenar i OECD. Men i första hand bör enskilda sakområden avvecklas i syfte att bevara bredden i organisationens verksamhet.

Inom ramen för den nuvarande reformprocessen har OECD tagit fram förslag på prioriteringar på medellång sikt. Endast en liten andel av OECD:s nuvarande verksamhet skulle, enligt detta förslag, bli föremål för en eventuell avveckling. Ur svenskt perspektiv är detta otillräckligt på sikt. Den förstärkta processen

för att få sätta prioriteringar är emellertid på många sätt viktigare än det omedelbara resultatet.

En viktig del i det nu pågående reformarbetet med OECD:s prioriteringar har nämligen också varit att slå fast slutdatum för OECD:s kommittéer, arbetsgrupper och projekt, samt att etablera utvärderingssystem för verksamheten. Här har betydande framsteg gjorts och Sverige är mycket positiv till att beslut nu har kunnat fattas på båda dessa områden. Detta stärker möjligheten att omprioritera, t.ex. efter att en kommitté slutfört ett visst uppdrag. Samtidigt skapas förutsättningar för ökad förankring och återkoppling till medlemsländerna. En metod håller därigenom på att etableras för framtida prioriteringsdiskussioner. Inom ramen för dessa avser Sverige driva en tydligare fokusering av verksamheten samt en ökad flexibilitet i organisationen att ta sig an nya frågor, utmaningar och politiskt prioriterade projekt.

Relaterat till prioriteringsarbetet är frågan om OECD:s resurser. Under de senaste åren har OECD:s ordinarie budget minskat. Istället har frivilliga bidrag fått stå för en allt större del av finansieringen av OECD:s verksamhet. Frivilliga bidrag kan visserligen vara väsentliga för att öka OECD:s flexibilitet att ta sig an nya projekt. Det centrala är att frivilliga bidrag styrs mot de områden som är prioriterade för organisationen och att de inte medför någon risk för påverkan på innehållet i OECD-arbetet som sådant.

Samtidigt finns det också anledning att se med oro på den nuvarande utvecklingen där den ordinarie budgeten kontinuerligt minskat och har fått täckas genom frivilliga bidrag. Sverige vill inte se en fortsatt urholkning av den ordinarie budgeten för OECD. På sikt avser Sverige också verka för att medlemsländerna kommer överens om att OECD:s verksamhetsgrenar inte ska få en alltför kraftig slagsida åt frivilliga bidrag. Istället behövs en mer balanserad och långsiktig fördelning mellan de olika finansieringsformerna för OECD:s verksamhet i dess helhet.

### 3.2.2 Beslutsregler

Sverige stödjer reformer av OECD:s beslutsfattande i syfte att effektivisera organisationen genom att underlätta kommande prioriteringsdiskussioner och öka OECD:s flexibilitet. Det reformpaket som antogs vid ministermötet i maj 2004 medför att framtida beslut om kommittéer och vissa administrativa åtgärder inte längre fattas med enhällighet. Istället ska sådana beslut fattas med kvalificerad majoritet på basis av en kombination av principen om ett land, en röst och medlemsländernas respektive andel av budgeten. Det medför att ett enskilt land eller ett par länder inte ensamma kan blockera ett beslut i medlemskretsen.

Sverige stödjer reformbeslutet som ett första steg. På sikt verkar Sverige också för att administrativa beslut, till skillnad från rena beslut i sak (rekommendationer etc.), som grundregel ska antas genom majoritetsbeslut. Ur svenskt perspektiv skulle det vara nödvändigt och önskvärt med ytterligare avsteg från enhälligheten i framtiden.

### 3.2.3 Utvidningen av OECD:s medlemskrets

OECD har idag 30 medlemsländer. Under organisationens drygt 40 år har medlemskretsen ökat med 50 procent. Det senaste decenniets utveckling mot demokrati och marknadsekonomi i världen har också gjort att OECD utvecklat sina relationer med länder som idag inte är medlemmar av organisationen.

Sverige ser positivt på att OECD närmar sig intresserade icke-medlemmar. Stärkta relationer skulle både gynna Sverige och ha en positiv effekt på andra länders reformansträngningar. Dessutom skulle organisationens globala roll stärkas. Inte minst i ljuset av diskussionerna om en utvidgning eftersträvar Sverige därför att OECD intar en mer aktiv hållning till ökat samarbete med icke-medlemmar genom särskilda program och även genom deltagande i OECD:s kommittéer. För vissa länder kan också framtida medlemskap i OECD vara eftersträvansvärt.

Utvidgningen av medlemskretsen är en central fråga inom ramen för den pågående reformprocessen inom OECD. Vid ministermötet 2004 ställde sig medlemsländerna bakom en strategi som slår fast vilka kriterier och former som ska gälla för en ny utvidgningsprocess. Kandidater för medlemskap är länder som bedöms vara likasinnade, betydelsefulla aktörer och där även ömsesidigt intresse och global betydelse av medlemskap kan konstateras. Samförstånd nåddes också om att en begränsad utvidgning bör äga rum och att ett särskilt program ska skapas för de länder som kan komma att bli aktuella vid en framtida utvidgning.

Sverige välkomnar beslutet. En ökning av antalet medlemsländer, om än en begränsad sådan, kan vara värdefullt för OECD. Målet med utvidgningen bör vara att stärka organisationens relevans och att se till att OECD:s medlemskrets återspeglar gruppen av etablerade demokratiska marknadsekonomier i världen. OECD-medlemskap måste också ses som ett viktigt instrument för att konsolidera de demokratiska och marknadsekonomiska reformerna som ägt rum under det senaste decenniet i många före detta kommunistiska länder. Det gäller inte minst länderna i Öst- och Centraleuropa. För Sverige är kriteriet om att vara likasinnad en grundbult för medlemskap i OECD. Det omfattar, utöver en ekonomisk politik baserad på principerna för marknadsekonomi, också respekt för demokrati och för mänskliga rättigheter. En hög grad av samförstånd kring grundläggande ekonomiska och politiska styrningsfrågor är en förutsättning för att värna om OECD-samarbetets förtroliga karaktär och för att samarbetet ska fortsätta vara effektivt och producera resultat.

För att OECD idag ska kunna fortsätta vara ett centralt forum för utformningen av spelreglerna i en alltmer globaliserad ekonomi behöver organisationen också stärka sitt samarbete med stora inflytelserika växande marknadsekonomier som till exempel Kina, Brasilien och Sydafrika. Samarbetet med dessa kan ske genom särskilda projekt, deltagande i centrala kommittéer och dialog på hög nivå. För medlemsperspektiv är det viktigt att

kriterierna för utvidgningen respekteras, så att den förtroliga och professionellt inriktade karaktären av samarbetet i OECD kan bibehållas.

Det krävs en balanserad ansats i fråga om en utvidgning, vilket också beslutet vid ministermötet återspeglar. Det råder samförstånd bland OECD:s medlemmar om att organisationen varken kan, eller bör, ha en alltför stor medlemskrets. Det skulle göra organisationen alltför tungrodd och riskera att de specifika fördelarna med OECD minskar.

Samtidigt bör OECD kunna välkomna som nya medlemmar en handfull länder av olika storlek, som idag närmar sig de krav och kriterier som avses gälla för medlemskap, och som kan delta i det särskilda program som antagits. Beslut om slutgiltig utvidgning bör tas från fall till fall, allteftersom de enskilda länderna uppfyllt kraven för medlemskap. Sådana beslut måste också väga in OECD:s beredskap för att införliva nya medlemmar. Effekterna av en utvidgning på OECD:s funktionssätt och på resursfrågan måste tas i beaktande. Detta understryker också vikten av att OECD snarast höjer ambitionsnivån i den interna reformprocessen för att underlätta en utvidgning.

I anslutningen till och utöver utvidgningsprocessen behöver OECD bättre strukturera och fördjupa sitt samarbete med transitions- och tillväxtländer, inklusive länder som på längre sikt skulle kunna bli medlemmar av OECD (se nedan 3.3). OECD behöver dessutom stärka samverkan med övriga utvecklingsländer i syfte att föra dialog och dela erfarenheterna från OECD:s arbete på olika områden, s.k. outreach. Redan idag bedriver OECD omfattande outreach-verksamhet i samtliga regioner i världen. Sverige avser verka för att denna verksamhet vidareutvecklas genom förbättringar av strukturen för outreach och tydligare inriktning på frågor där ömsesidigt intresse finns för samverkan. Dialog, inte propaganda, bör präglade OECD:s outreach till dessa länder. Dessutom anser Sverige att OECD bör söka närmare samarbete med regionala sammanslutningar i

u-länderna och understödja OECD-liknande aktiviteter i dessa organisationer.

### **3.3 Svensk syn på framtidens OECD**

Det finns stora förutsättningar för att den nu pågående reformprocessen på många sätt blir framgångsrik. Samtidigt anser Sverige att reformerna av OECD måste ses som en fortlöpande process. Mycket återstår för att stöpa om OECD så att organisationen står ordentligt rustad för framtiden. Det handlar framför allt om OECD:s samverkan med icke-medlemmar, om OECD:s roll i den internationella arkitekturen och om OECD:s framtida arbetsformer.

#### **3.3.1 Framtida samverkan med icke-medlemmar**

OECD:s roll i globaliseringen förutsätter nära samarbete med ledande transitions- och tillväxtländer. Kina, Brasilien, Ryssland, Indien, Malaysia, Sydafrika och Argentina är betydande aktörer i den globala ekonomin. Men det är också länder som, i flera fall, sannolikt inte omedelbart kan komma i fråga för OECD-medlemskap. I vissa fall ligger ett framtida medlemskap mycket långt fram i tiden. Det är inte heller säkert att dessa länder själva önskar bli medlemmar av OECD.

Det kräver således andra metoder för att uppnå närmare samverkan än att erbjuda fullt medlemskap.

Sverige verkar för att OECD-länderna kommer överens om en proaktiv outreach-strategi för samarbetet med tillväxtländer. Målet för OECD bör vara att integrera dem – så långt det praktiskt är möjligt – i de olika delar av OECD:s arbete som rör hanteringen av ekonomins globalisering. Det handlar i första hand om områden där spelreglerna eller efterlevnaden av regler och riktlinjer i det internationella ekonomiska samarbetet behöver förbättras. I dessa fall är ländernas medverkan i många fall en viktig förutsättning för att OECD:s arbete ska vara



effektivt och få önskat genomslag för den globala ekonomins utveckling. För svensk del, med utgångspunkten i en aktiv globaliseringsstrategi och politiken för global utveckling, är detta av särskilt stor betydelse. Genom närmare kontakt med ledande tillväxtländer i OECD skulle Sverige dessutom få bättre möjlighet att knyta betydelsefulla kontakter och försöka påverka ländernas policyutformning. Exempelvis skulle OECD på så sätt, liksom för de transatlantiska relationerna idag, utgöra en viktig plattform för svenska bilaterala och regionala strategier, som den svenska Rysslandsstrategin.

Detta förutsätter, ur ett svenskt perspektiv, också att OECD vidareutvecklar existerande samverkansstrukturer. Ett intressant förslag som kräver närmare analys är att OECD inrättar ett forum på hög nivå för samverkan och normbildning mellan OECD-länderna och utvalda tillväxtländer. Vid ett sådant forum, eller liknande, skulle OECD-länderna och de utvalda tillväxtländerna kunna komma överens om prioriterade samarbetsområden. Avgörande är dock att ett sådant forum inte begränsar flexibiliteten i samverkan, t.ex. möjligheten att söka närmare samarbete i en mindre krets inom enskilda frågor eller möjligheterna till ökat samarbete också på expertnivå. Istället bör forumet fungera som hävstång för att involvera experter från olika icke-medlemmar inom prioriterade områden av OECD:s verksamhet.

### **3.3.2 Framtida roll för OECD i den internationella arkitekturen**

OECD:s särdrag – samarbetets bredd och djup samt sekretariatets omfattande analytiska kapacitet – borgar för en fortsatt betydelsefull ställning för organisationen. Men det hänger på att OECD uppfattas ha ett mervärde att tillföra det internationella samarbetet.

På många områden har OECD idag ett nära samarbete med flera andra internationella organisationer. Det har visat sig vara en framgångsrik metod för att höja kvalitén på arbetet i såväl

OECD som övriga organisationer. OECD kan bidra med analyser och på annat sätt understödja arbetet i andra organisationer, vilket inte minst samarbetet kring utbildningsstatistik mellan OECD, EU och UNESCO visat. Sverige främjar mer samarbete av sådant slag inom OECD. På grund av dess unika karaktär bör OECD ses som ett komplement till andra internationella organisationer. Gemensamma projekt kan också innebära en möjlighet för OECD att nå samfinansiering för delar av verksamheten.

Samarbete med andra internationella organisationer ökar inte risken för dubbelarbete. Tvärtom, det är en förutsättning för att undvika dubbelarbete. Men på detta område måste OECD bli bättre i framtiden. Inom flera sakfrågor har arbetet i andra internationella organisationer utvecklats på ett sådant sätt att det nu överlappar det som görs inom OECD. Ett exempel är den överlappning som finns mellan OECD:s och bl.a. IMF:s konjunkturanalyser. Ur ett svenskt perspektiv bör OECD i detta fall välja att fokusera i högre grad på strukturella problem i medlemsländernas ekonomier. Motsvarande vägval, i syfte att stärka OECD:s framtida mervärde, måste göras på ett flertal områden. Sverige vill se betydligt större fokus i OECD-arbetet på att identifiera sådana överlappningar och potentiella intressekonflikter.

I vissa fall har OECD fått ta rollen som forum för förhandlingar och överenskommelser eller som analysorgan för frågor som inte alltid självklart hör hemma i organisationen. OECD-sekretariatets informella roll som tankesmedja åt G8-kretsen är ett exempel på hur organisationen kan fungera som analysorgan för samarbete som i realiteten äger rum någon annanstans. Även om det i ljuset av OECD:s resurssituation ibland kan vara svårt för organisationen att fylla en sådan roll, är det angeläget för att stärka organisationens relevans i framtiden. Det ligger även i Sveriges intresse att värdesätta OECD:s flexibilitet att ta på sig olika arbetsuppgifter som G8-kretsen och de ledande länderna anser vara prioriterade. På så sätt kan Sverige också få bättre insyn i G8-arbetet och, på sikt, ökad möjlighet till

påverkan. Samtidigt är det sannolikt en förutsättning för att G8-länderna ska behålla och helst stärka sitt engagemang i organisationen i framtiden, vilket också är ett svenskt intresse.

### 3.3.3 Framtida arbetsformer i OECD

Med allt fler länder och organisationer som på olika sätt deltar i samarbetet i OECD ökar också behovet av att, på sikt, reformera de nuvarande arbetsformerna i organisationens kommittéer och arbetsgrupper. Prioriteringsarbetet inom OECD bör visserligen ses som ett viktigt steg för att minska arbetsbelastningen för kommittéerna. Likaså kan de nya beslutsreglerna bidra till ökad effektivitet.

Men detta är sannolikt inte tillräckligt. Bara det faktum att fler länder – såväl nya medlemmar som länder med vilka OECD söker närmare samverkan – inkluderas i OECD:s verksamhet medför att kommittéarbetet blir mer tungrovt och riskerar leda till minskade möjligheter till policydialog och erfarenhetsutbyte.

Sverige välkomnar därför att OECD på olika sätt ökar flexibiliteten i organisationens arbetsformer samtidigt som OECD:s mål och särdrag bevaras. Det handlar i första hand om formerna för deltagande i OECD-arbetet. Redan idag finns knutet till organisationen mer eller mindre autonoma verksamheter med en bredare medlemskrets än OECD-länderna. Dit hör bl.a. FATF (Financial Action Task Force) för frågor relaterade till penningtvätt. De nu pågående stålförhandlingarna följer också delvis samma mönster. För en del nya projekt som tillförs organisationen i framtiden bör dessa, enligt svenskt förmenande, vara en modell som skulle kunna nyttjas i större utsträckning än idag.

På motsvarande sätt skulle Sverige gärna se att deltagandet i vissa faser av kommittéarbetet kunde begränsas ytterligare. Detta kan uppnås genom att t.ex. stärka formerna för det förberedelsearbete som äger rum i kommittéernas presidier, de s.k. byråerna. Mer ingående förberedelser i byrån skulle kunna

avlasta mötena med kommittén i dess helhet. Samtidigt ökar detta kravet på öppenhet om det arbete som sker i byråerna.

I vissa fall är det inte heller uteslutet att möten med OECD:s kommittéer och arbetsgrupper kan genomföras i en mer begränsad krets av länder med klara intressen i en viss fråga. Från svenskt perspektiv förutsätter detta emellertid att mötena är öppna för samtliga medlemsländer som finner det i landets intresse att delta.

Sverige eftersträvar dessutom att OECD introducerar differentierad periodicitet för olika länderanalyser. Även detta skulle kunna vara ett sätt att minska arbetsbelastningen och kostnaden för OECD:s kommittéer. Därigenom skulle OECD – i likhet med t.ex. granskningen av olika länders handelspolitik i WTO – oftare granska och genomföra analyser av stora länder än små länder. I de fåtal fall då små länder behöver genomföra tätare analyser, t.ex. vid ekonomiska kriser, skulle detta i så fall kunna finansieras genom frivilliga bidrag.

### **3.4 Svensk syn på relationen mellan OECD och EU**

Europa, med EU i spetsen, har en stark ställning i OECD-arbetet. Endast sju medlemsländer i OECD är icke-europeiska. Hela 19 medlemmar av OECD är EU-länder. Unionen svarar således för nästan två tredjedelar av OECD:s medlemskrets.

Med en så pass hög andel av OECD:s samlade medlemskrets kan EU-länderna, i den mån de intar gemensamma positioner, påverka dagordningen och ha inflytande över samarbetets inriktning. För svenskt vidkommande utgör därför samordningen med övriga EU-länder redan idag en viktig beståndsdel av OECD-arbetet.

Trots den samordning som sker idag gör dock EU-länderna ofta separata inlägg vid mötena. Detta är något som övriga medlemsländer ibland reagerar negativt på, då en stor del av mötestiden går åt till ofta likartade inlägg från en lång rad EU-länder. En ökad EU-samordning kan därför bidra till att minska denna typ av reaktion från de icke-europeiska OECD-länderna.

Samordning är emellertid inte samma sak som samfällt EU-agerande, dvs. att EU i alla lägen talar med en röst i OECD. De flesta sakområden under OECD:s verksamhet faller fortfarande utanför EU:s gemenskapskompetens. Sex av de nya EU-länderna är heller inte med i OECD idag och det är oklart på vilken sikt de kan förväntas bli medlemmar. Det verkar därför inte vara aktuellt med ett, formellt sett, mer gemensamt EU-agerande i OECD.

Även på de områden där EU har gemenskapskompetens, såsom inom handelspolitiken, finns anledning att värna om rätten för enskilda EU-länder att tala med egen röst i OECD. Samarbetet i OECD erbjuder framför allt en möjlighet att uttrycka nationella prioriteringar och utbyta erfarenheter med andra länder. OECD medför också en möjlighet för Sverige att föra direkta samtal med ledande länder utanför EU och då inte minst med USA. Det skulle därmed varken gynna Sveriges eller EU:s intressen med ett alltför samfällt agerande inom EU. Undantaget är givetvis vid konkreta förhandlingar inom OECD.

För svensk del innebär OECD ett viktigt komplement till EU. OECD bidrar bl.a. med analyser som också kan användas som stöd för det interna EU-arbetet. Exempelvis har OECD tagit fram studier om hur enskilda EU-länder bör reformera sina ekonomier i syfte att nå målen i Lissabon slutsatserna om att göra EU till världens mest konkurrenskraftiga ekonomi till år 2010. OECD:s analyser av jordbrukspolitiken har också bidragit med viktigt underlag i WTO-förhandlingarna. OECD-samarbetet kan således användas strategiskt för att främja viktiga mål i EU, liksom för att stärka svenska positioner och intressen inom EU:s olika beslutsprocesser.

Vid sidan av EU-samordningen är Sverige öppet för närmare samarbete – från fall till fall – med enskilda eller ett fåtal EU-länder, liksom med likasinnade länder utanför EU. Skilda sakfrågor kan motivera samarbete i olika länderkonstellationer efter hur väl svenska erfarenheter och ståndpunkter överensstämmer med andra länders. För svensk del, beroende på sakfrågan, kan det t.ex. handla om närmare samarbete inom den

nordiska gruppen, i Östersjöregionen eller med EU:s nordliga länder.

## 4 OECD i Sverige

OECD omfattar mer eller mindre hela regeringskansliets arbetsfält. Därmed kan organisationen, genom dess analysverksamhet och möjligheten till samarbete med likasinnade industriländer, bidra till att främja svenska intressen och utgöra ett stöd för utformningen av den svenska politiken.

Samtidigt har OECD allt mer tenderat att hamna i skymundan i regeringskansliets arbete, inte minst som en konsekvens av EU-medlemskapet. EU-arbetet har inneburit en förskjutning i fokus från OECD. Istället för att utnyttja OECD som ett stöd i EU-arbetet sker på flera områden idag en närmast rutinmässig bevakning av OECD:s verksamhet.

För att bryta detta mönster och få till stånd ett effektivt nyttjande av OECD i regeringskansliets arbete krävs en tydligare prioritering och förankring av OECD-arbetet. Det bygger på ett aktivt svenskt engagemang i OECD på prioriterade områden. Dessutom måste formerna för OECD-arbetet vid regeringskansliet stärkas för att organisationens resultat bättre ska integreras i den inhemska beredningsprocessen och för att samarbetet i OECD ska kopplas samman med svenska offensiva prioriteringar i andra sammanhang.

### 4.1 Svenska prioriteringar i OECD

Prioriteringsarbetet inom OECD börjar i de enskilda medlemsländerna. Det är i slutändan där som viljan att prioritera

mellan organisationens olika verksamhetsgrenar och projekt börjar. Regeringskansliet och den svenska OECD-delegationen har tagit aktiv del i OECD:s reformarbete och har därigenom också utvecklat förslag på svenska prioriteringar.

Mer behöver emellertid göras på detta område. Svenska prioriteringar i OECD bör tas fram vartannat år. Då det ligger i Sveriges intresse att bejaka OECD-arbetets bredd måste en prioritering först och främst äga rum mellan olika sakfrågor inom var och en av OECD:s verksamhetsgrenar.

Inom ramen för att etablera prioriteringarna måste fokus ligga på att relatera OECD-arbetet till regeringskansliets övriga verksamhet. Det handlar om att identifiera mervärdet av att driva en fråga i OECD. Därigenom skulle OECD-arbetet också få en tydligare förankring och lättare utgöra en integrerad del i policyutformningen inom regeringskansliet. Liksom OECD kan utgöra ett stöd för den inhemska politikens utformning måste OECD-arbetet också ses som ett viktigt komplement till svenska ambitioner och offensiva intressen i EU samt i andra fora. En tydlig koppling mellan OECD-arbetet och dagordningen i exempelvis EU är av hög prioritet.

Förankring är särskilt betydelsefullt i fråga om horisontella projekt. Dessa projekt bör få en tydlig koppling till svenska prioriteringar i andra sammanhang för att på så sätt stärka intresset för och motivationen av att uppnå konkreta resultat inom dessa projekt.

Liksom förankring är mer aktivt engagemang i OECD en förutsättning för att regeringskansliet ska bli bättre på att använda och dra nytta av OECD. Här spelar de nätverk av experter som växer fram tack vare OECD en stor roll. Regeringskansliet bör eftersträva ett så aktivt deltagande som möjligt inom prioriterade sakområden. Omvänt bör mer rutinmässig bevakning inom nedprioriterade områden skäras ned. Detta kräver flexibilitet. Allteftersom omprioriteringar görs behöver graden av deltagande från regeringskansliet skifta med tiden.



## 4.2 Det svenska OECD-arbetets organisering

Mångfalden i OECD:s verksamhet och Sveriges strävan att bevara denna, liksom behovet av väl förankrade svenska prioriteringar i OECD, förutsätter att varje departement tar ansvar för sin del av OECD-arbetet. Det kan inte anses praktiskt möjligt eller ens önskvärt att samla OECD-arbetet inom en funktion på regeringskansliet. Endast de enskilda departementen är skickade att bedöma hur OECD:s verksamhet relaterar till den inhemska politiken och till dagordningen inom EU eller andra internationella organisationer inom ett visst politikområde.

Det är därmed också varje departements ansvar att bedriva det löpande OECD-arbetet, liksom att – vartannat år – genomföra nödvändiga prioriteringar och därefter följa upp dessa. Detta kräver en fungerande organisation som både har överblick över departementets hela verksamhet och har mandat att föreslå prioriteringar till departementsledningen.

För att utföra detta arbete föreslås att vart och ett av departementen tillsätter en arbetsgrupp för OECD-frågor. Förutom att ta fram prioriteringarna och sköta uppföljningen av dessa, bör arbetsgruppen ansvara för att bryta tendensen till rutinmässig bevakning av OECD. Det bör ske dels genom att löpande koppla samman OECD-arbetet med övriga arbetsuppgifter vid departementet, inte minst EU-arbetet, dels genom att lämna förslag på insatser som ökar nyttan av OECD för departementets arbete. Därtill bör arbetsgruppen ha ansvar för att se till att OECD-arbetet synliggörs inom departementet, till underliggande myndigheter samt i förhållande till externa intressenter.

Samtidigt finns det ett uppenbart behov av samordning mellan departementen. Det gäller både för de horisontella projekten vid OECD och i frågor där regeringskansliet förväntas ha en samstämmig syn. För mer omfattande horisontella projekt kan samordningen lämpligen ske genom att departementsöverskridande beredningsgrupper inrättas under ledning av det departement som anses ha huvudansvar för frågan.

Den övergripande samordningen av regeringskansliets OECD-arbete sköts idag av den samordningsfunktion som finns på Utrikesdepartementet. Den syftar till att etablera en gemensam hållning i OECD-frågor som rör regeringskansliet i dess helhet eller flertalet departement. Dit hör t.ex. OECD:s reformarbete, liksom organisationens framtida utveckling. Men samordningen förväntas även ta ett samlat grepp på departementens prioriteringar, förslag på projekt och frivilliga bidrag.

Den samordning som äger rum idag kan framför allt stärkas genom att funktionen ges klart avgränsade uppgifter som kompletterar det arbete som bör ske vid respektive departements arbetsgrupp. Samordningen har till uppgift att främja en samstämmig svensk politik – i enlighet med det övergripande målet om hållbar utveckling – och svenska huvudsakliga prioriteringar i OECD, genom:

- att sammanföra, balansera och göra en samlad bedömning av de olika departementens prioriteringar, liksom uppföljningen av dessa,
- att skapa överblick, sammanföra och främja prioritering bland departementens olika förslag på projekt som bör finansieras genom frivilliga bidrag, liksom att koppla ihop dessa med de övergripande prioriteringarna,
- att sammanföra och främja prioritering bland departementens olika förslag på horisontella projekt,
- att leda arbetet med att ta fram svenska synpunkter på OECD:s reformprocess, och
- att följa upp insatserna av respektive departements arbetsgrupper för att synliggöra OECD.

En helt central del i detta samordningsarbete bör framöver vara dels att följa upp och vidareutveckla den svenska OECD-strategin, dels att vartannat år ta fram ett gemensamt strategidokument för hela regeringskansliet – på basis av departementens prioriteringsarbete. Dokumentet bör sätta in de svenska prioriteringarna i ett perspektiv på 1-3 år. Prioriteringarna ska anknyta till de frågor som Sverige har ett

intresse av att driva i andra internationella fora, främst EU. Strategidokumentet ska också vara vägledande för de frivilliga bidrag som Sverige kan komma att tillföra OECD:s budget. Dokumentet skall förankras i statssekreterarkretsen.

Den löpande samordningen bör även fortsättningsvis ske genom funktionen vid Utrikesdepartementet och genom möten med den existerande beredningsgruppen för OECD. Dessa möten bör ledas av Utrikesrådet för handel. Dessutom bör större samordningsmöten, under ledning av Utrikesrådet för handel, äga rum minst ett par gånger om året med alla inblandade parter vid regeringskansliet och vid delegationen.

Delegationen spelar en viktig stödjande roll i relation till såväl departementens arbetsgrupper som regeringskansliets samordningsfunktion i utförandet av deras respektive uppgifter. Delegationens insyn i OECD:s omfattande verksamhet gör att den är särskilt betydelsefull för att uppmärksamma hemmaorganisationen på viktiga processer, rapporter och överenskommelser i OECD med bäring på svenska intressen. Det förutsätter att delegationen har kapacitet att följa verksamheten på centrala områden och att den integreras i regeringskansliets beredningsprocesser och i prioriteringsdiskussionerna.

På grund av att departementens arbete i allt högre utsträckning styrs av EU-dagordningen kan det vara nödvändigt att söka vidareutveckla relationen och arbetsdelningen med myndigheter i det praktiska och långsiktiga OECD-arbetet. Redan idag ingår flera svenska myndigheter i de expertnätverk som finns inom OECD. På flera områden följer myndigheterna OECD-arbetet i lika hög grad som departementen. I flera fall kan myndigheter också i ökad utsträckning bidra med analys och uppföljning av OECD-rapporter, liksom i framtagandet av svenska instruktioner. Däremot kan inte det politiskt inriktade arbetet delegeras till myndigheter. Var gränsen bör gå mellan praktiskt och politiskt inriktat OECD-arbete avgör varje departement, lämpligen i de föreslagna arbetsgrupperna för OECD-frågor. I den mån underliggande myndigheter ges en

utökad roll i OECD-arbetet är det viktigt att de involveras i regeringskansliets prioriteringsarbete och i beslut om projekt och frivilliga bidrag. De bör därför, i så fall, ha nära kontakt eller skulle t.o.m. kunna inkorporeras i departementens arbetsgrupper.

### 4.3 Svenskt inflytande i OECD

Det är varje departements ansvar att, inom ramen för respektive sakområde, se till att svenska positioner inom prioriterade områden får största möjliga genomslag. För ett litet land som Sverige är ett aktivt deltagande i OECD avgörande för att kunna påverka verksamheten. Det gäller framförallt i de olika nätverk av experter som samarbetet i OECD skapar. Direktkontakter och alliansbyggande med andra länders experter, liksom OECD-sekretariatet, spelar en central roll för inflytande. Närmare samarbete med andra "likasinnade" länder, som exempelvis inom den nordiska kretsen eller EU:s nordliga länder, är den säkraste metoden för ett litet land som Sverige att öka möjligheterna att göra sin röst hörd. På de sakområdena där Sverige har starka intressen bör dessutom medlemskap i de olika kommittéernas byråer (ung. presidium) vara särskilt prioriterat. Arbetsgrupperna bör understödja enskilda tjänstemän vid departementen i detta arbete.

Den svenska OECD-delegationen spelar en avgörande roll för arbetet med att öka Sveriges inflytande i OECD. Genom sin närvaro på plats är delegationen särskilt lämpad som plattform för att profilera Sverige. Delegationen har stora möjligheter att etablera och upprätthålla kontakter med relevanta länders representanter och sekretariatet.

Ytterligare en metod att, på sikt, stärka Sveriges inflytande i OECD är att låta medarbetare vid regeringskansliet tjänstgöra under en begränsad period vid OECD-sekretariatet. Förutom kontakter ger detta värdefulla erfarenheter om arbetet vid OECD. Inom verksamhetsgrenar som är särskilt viktiga för svenskt vidkommande bör sekonderingar av personal vara

prioriterat för framtiden. Utrikesdepartementets sekretariat för internationella rekryteringar bör därför, med hjälp från delegationen, undersöka möjligheten att få till stånd ett ”sekonderingsprogram” med OECD, liksom formerna för detta.

#### **4.4 Synliggöra OECD i Sverige**

På samma sätt som departementen sköter det löpande OECD-arbetet bör ansvaret för att sprida OECD-produkter och öka nyttan av OECD inom staten och samhället i stort ligga på respektive departement. Departementens arbetsgrupper för OECD-frågor, som föreslås tillsättas för att genomföra prioriteringar, bör genomföra dessa insatser för att synliggöra OECD-arbetet. En viktig beståndsdel i detta arbete är att identifiera och vidarebefordra nyckelrapporter för svensk del bland den stora mängd av OECD-utredningar som produceras varje år. Det kan också inkludera att arrangera seminarier och informationsmöten med relevanta externa intressenter.

Delegationen har en betydelsefull roll för att identifiera viktiga aktiviteter, analyser och resultat som är på gång i OECD. Tillsammans med departementen bör delegationen arbeta med att skapa uppmärksamhet om dessa.

Beroende på vilken roll myndigheter ges i OECD-arbetet kan också uppgiften att t.ex. sprida relevanta rapporter uppdras åt underliggande myndigheter inom respektive sakområde.

## 5 Sammanfattning av förslag till svensk strategi

OECD befinner sig på många sätt i en brytningstid. Organisationen står inför en rad utmaningar. Den internationella kontext som OECD verkar i har förändrats, samtidigt som det finns ett växande behov av att reformera organisationen.

För svensk del är det av stor vikt att OECD förmår möta dessa utmaningar och stärker sin relevans i framtiden. Sverige värdesätter samtliga OECD:s styrkor: (1) som stöd för inhemsk policyutformning, inte minst för hållbar utveckling och tillväxt, genom dess omfattande analysverksamhet; (2) som forum för att etablera spelregler för globaliseringen och för att främja samstämmighet för rättvis global utveckling; och (3) som mötesplats för företrädare för demokratiska marknadsekonomier, och då särskilt möjligheten att ha nära kontakter med ledande länder.

Ett slagkraftigt OECD kan således spela en central roll för att främja Sveriges mål om hållbar utveckling och fungera som hävstång för svensk tillväxt, en aktiv svensk globaliseringspolitik och Sveriges politik för global utveckling. Det kräver att Sverige arbetar målmedvetet för en långsiktig vision för OECD samt att Sverige effektiviserar och ökar nyttiggörandet av vårt eget arbete med OECD. Den här strategin avser att ge vägledning dels för framtida svenskt agerande i OECD, dels för hur Sverige bör organisera OECD-arbetet, främst med avseende på regeringskansliet.

De viktigaste operativa slutsatserna, och förslag till förhållningssätt, redogörs nedan:

*Sverige syn på OECD:s reformer och framtidens OECD*

- Sverige verkar för betydligt mer långtgående prioriteringar i OECD. Besluten om slutdatum för samtliga kommittéer, arbetsgrupper och projekt, samt om inrättandet av ett system för utvärdering av verksamheten bör ses viktiga steg i rätt riktning.
- Sverige eftersträvar att administrativa frågor som grundregel bör fattas genom majoritetsbeslut för att få till stånd ökad effektivisering av OECD.
- Sverige är öppet för en utvidgning av OECD:s medlemskrets med en handfull länder. Ett särskilt utvidgningsprogram är en bra metod. Slutgiltigt beslut bör fattas från fall till fall. För att underlätta en utvidgning behöver OECD reformeras.
- Sverige verkar för att OECD snarast etablerar en pro-aktiv strategi för samverkan med ledande tillväxt- och transitionsländer i syfte att integrera dessa, så långt det är praktiskt möjligt, i OECD:s arbete med att hantera globaliseringen.
- Sverige eftersträvar att OECD stärker sitt samarbete med andra internationella organisationer. OECD bör understödja och komplettera dessa. OECD som tankesmedja för G8 är ett illustrativt exempel, där Sverige vill se att OECD behåller eller, om möjligt, stärker sin nuvarande roll.
- Sverige vill, på sikt, se ökad flexibilitet i OECD:s arbetsformer, inklusive genom varierad deltagarkrets på enskilda områden och differentierad periodicitet för OECD:s länderanalyser.
- Sverige värdesätter den nuvarande EU-samordningen i OECD som också kan och bör användas för att främja svenska intressen. Däremot motsätter sig Sverige en utveckling mot ökat samfällt agerande av EU-länderna i OECD.

*OECD-arbetet i Sverige och vid regeringskansliet*

- Svenska prioriteringar i OECD bör tas fram vartannat år med utgångspunkt från OECD:s mervärde och bidrag till den inhemska dagordningen och arbetet i andra fora, inte minst EU.
- Inom de prioriterade områdena behövs ökade insatser för att stärka svenskt inflytande, inklusive genom närmare samarbete med likasinnade länder och genom deltagande i kommittéers styrelser (byråer). Rutinmässig bevakning bör minimeras. Möjligheten att inrätta ett särskilt sekonderingsprogram behöver utredas av UD-SIR.
- Departementen bör etablera arbetsgrupper som ansvarar för det löpande arbetet, inklusive att öka svenskt inflytande i och nyttiggörandet av OECD, att synliggöra OECD för en bredare publik, liksom att ta fram och följa upp prioriteringar för OECD-arbetet. För horisontella frågor i OECD kan departementsöverskridande beredningsgrupper inrättas.
- Samordningsfunktionen vid Utrikesdepartementet har ett övergripande ansvar att, tillsammans med regeringskansliets beredningsgrupp för OECD-frågor, främja en samstämmig svenskt politik i OECD. Samordningsfunktionen bör framöver ha till uppgift att följa upp och vidareutveckla den svenska OECD-strategin. Den bör också vartannat år ta fram ett gemensamt prioriteringsdokument för hela regeringskansliet som förankras på politisk nivå. Funktionen förväntas ta ett samlat grepp över departementens förslag på prioriteringar, projekt och frivilliga bidrag.
- Myndigheter bör – från fall till fall – användas som avlastning för departementens OECD-arbete och då särskilt för bevakning, granskning och uppföljning av rapporter samt som stöd i att öka spridningen av viktiga OECD-rapporter.
- Den svenska OECD-delegationen bör integreras så långt som möjligt i arbetet på regeringskansliet. Delegationen har ett särskilt ansvar dels för att profilera Sverige samt svenska



Ds 2004:

mål och prioriteringar i OECD, dels för att synliggöra viktiga framsteg i OECD för regeringskansliet.