



Kontigo

På tvärs för engagemang, synlighet och effektivitet

Analys av det gränsregionala samarbetet i Norden

Stockholm 14 oktober 2011

Förord

Denna rapport har utarbetats på uppdrag av Nordiska ministerrådet. Det svenska konsultföretaget Kontigo AB fick uppdraget i maj 2011.

Uppdragsansvarig har varit Göran Hallin och projektarbetet har letts av Therese Olmsäter. Från Kontigo har även Jonas Hugosson deltagit i arbetet.

I detta uppdrag har Kontigo även samarbetat med ett konsultteam bestående av följande organisationer: Norsk Institutt for By og regionsforskning (NIBR), Teknologisk Institut (TI) samt professor Jari Kuusisto. För NIBR har seniorforsker Sigrid Skaalnes medverkat och för TI är det chefskonsulent Leif Jakobsen.

Alla medverkande har deltagit i såväl datainsamling som analysarbete.

För Kontigo och konsultteamet,

Göran Hallin & Therese Olmsäter

Stockholm den 14 oktober 2011

Innehåll

Förord	2
Innehåll.....	3
1 Inledning	5
1.1 Uppdragets mål, syfte och frågeställningar	5
1.1.1 Konsultteamets kommentarer kring frågeställningarna	7
1.2 Metod och material.....	8
1.3 Disposition	11
2 Det nordiska gränsregionala samarbetet i ett sammanhang	12
2.1 Det strategiska regionalpolitiska arbetet i nordens regioner	12
2.2 De regionalpolitiska finansieringskällorna	15
2.3 Nordiskt regionalpolitiskt samarbete	15
2.3.1 Gränskommittéerna inom det nordiska samarbetet.....	16
2.3.2 Övriga gränsregionala aktiviteter inom Nordiska ministerrådet.....	18
3 Aktiviteter och projekt i det gränsregionala samarbetet.....	19
3.1 Gränskommittéernas finansiering	20
3.2 Gränskommittéernas verksamhet	24
3.2.1 Basverksamhet	24
3.2.2 Projekt.....	25
3.3 Övriga aktiviteter med bäring på det gränsregionala samarbetet	26
3.4 Konsultteamets kommentarer	28
4 Analys av det gränsregionala samarbetets resultat och effektivitet	29
4.1 Resultat av det gränsregionala samarbetet.....	30
4.1.1 Utökade nätverk och plattformar för samarbete	30
4.1.2 Konkret gränshindersarbete.....	31
4.1.3 Resultat inom ramen för den gränsregionala strategin	32
4.2 Gränskommittéernas roll i att skapa resultat.....	32
4.3 De nordiska medlens bidrag till resultat	33
4.3.1 Konsekvenser av utebliven finansiering.....	34
4.4 NORA	35
4.5 Konsultteamets kommentarer	35
5 Strategi och framtid	37
5.1 Effektivitet i det gränsregionalt arbete.....	37
5.2 Förslag för engagemang, synlighet och effektivitet för det gränsregionala samarbetet i Norden	38
5.2.1 Modell A: Gränsregionalt samarbete genom strategiska gränsinitiativ ...	39

5.2.2	Modell B: Ett strategiskt GREGLAB	40
5.2.3	Modell C: Lokal och regional förankring och engagemang i en gränsbyggsmodell	41
5.2.4	En jämförelse med dagens ordning med stöd till gränskommittéer	44
5.2.5	NORA	46
5.3	Konsekvensanalys	46
5.4	Konsultteamets kommentarer	48
6	Sammanfattning och avslutande diskussion	50
6.1	Våra slutsatser och förslag i korthet	50
6.1.1	Tre modeller för nordiskt gränsregionalt samarbete	52
6.2	Rekommendationer	53
	Referenser	54
	Bilaga 1. Föreslagna modeller – en kostnadsbild	56

1 Inledning

Kontigo har haft i uppdrag av Nordiska ministerrådet att genomföra en analys av det gränsregionala samarbetet i Norden. Det gränsregionala samarbetet har lång historia i Norden. Flera av de gränsregionala organisationer, gränskommittéer, som idag bär upp en huvudpart av samarbetet har en historia som går tillbaka till 1970-talet medan andra gränskommittéer har tillkommit senare. Att bidra till att undanröja gränshinder och stärka möjligheterna till bättre utnyttjande av den potential som finns i gränsregionerna har alltid varit centralt i det nordiska samarbetet. Det gränsregionala samarbetet har setts som ett komplement till samarbetet på statlig nivå, mellan ministerier och myndigheter och till det samarbete som bedrivs av medborgarorganisationer. Det nordiska gränsregionala samarbetet visar att Norden är ett stort geografiskt område där möjligheter och hinder skiftar mellan de olika gränsregionala områdena, vilket innebär skiftande regionala, organisatoriska och innehållsmässiga dimensioner till gränskommittéernas arbete.

Idag vilar det nordiska gränsregionala samarbetet på det övergripande regionalpolitiska samarbete som de nordiska länderna kommit överens om och som finns uttryckt i det nordiska regionalpolitiska samarbetsprogrammet.¹ Programmet sätter ramarna och huvudinriktningen inom det regionalpolitiska området under perioden 2009-2012. Programmet pekar ut tre prioriterade områden: erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad, globalisering och gränsöverskridande samarbete samt det som kallas för den tredje generationens regionalpolitik och som innebär att en tidigare utjämnings- eller tillväxtfokuserad regionalpolitik nu ersätts av en mer samutformad politik mellan lokal, regional, nationell och europeisk nivå. Inom det sistnämnda området syns också en förväntning om politisk formulering i gränsregionerna. Den regionalpolitiska ämbetsmannakommittén (ÄK-R) har utifrån samarbetsprogrammet godkänt en gränsregional strategi² som anger de övergripande målen och prioriteringarna för det samarbetet i gränsregionerna för samma period.

2011 delade 12 gränskommittéer i Danmark, Finland, Norge och Sverige på drygt 10 miljoner DKK från Nordiska ministerrådet till gränsregionalt samarbete. Därtill tillkommer samarbetet i Nordatlanten, NORA, som omfattar Grönland, Island, Färöarna och norska västkustområdet.

1.1 Uppdragets mål, syfte och frågeställningar

Uppdraget har som övergripande mål att kartlägga och analysera resultat, effekter och nytta av det nordiska samarbetet inom ramen för den nu gällande gränsregionala strategin för perioden 2009-2012. Syftet med uppdraget är att bidra till utvecklingen av en ny gränsregional strategi för perioden 2013-2016.

¹ Nordiska ministerrådet (2009) *Nordiskt regionalpolitiskt samarbetsprogram 2009-2012*

² Nordiska ministerrådet, *Gränsregional strategi 2009-2012*

Inom ramen för detta mål finns tre olika delsyften i uppdraget. För det första ett kartläggande syfte, för det andra ett utvärderande syfte och för det tredje ett förslagsställande och konsekvensbedömande strategiskt syfte. För dessa tre delsyften har vi utgått från följande frågeställningar:

Kartläggning

- Vilka insatser och projekt genomförs av gränskommittéerna med hjälp av nordiska medel och vilka insatser genomförs med övrig finansiering?
- Hur ser sammanhangen ut mellan olika finansiärer i enskilda aktiviteter och i gränskommittéerna?
- Vilka aktiviteter tar den regionalpolitiska ämbetsmannakommittén (ÄK-R) initiativ till?
- Vilka andra aktiviteter med bäring på det gränsregionala samarbetet har genomförts?

Resultat och effekter

- Vilka resultat har det gränsregionala samarbetet uppnått inom ramen för den nu gällande gränsregionala strategin?
- I vilken utsträckning har gränskommittéerna eller andra aktörer bidragit till eventuell måluppfyllelse?
- I vilken grad har de nordiska medlen skapat dessa resultat?
- Har aktörerna och de nordiska resurserna bidragit till att öka samarbetet i gränsregionerna i stort?

Strategi och framåtblick

Här finns några mer överordnade frågor:

- Är dagens ordning med stöd till gränskommittéer det mest effektiva sättet att uppnå målen för det gränsregionala arbetet?
- Hur säkerställer man bäst att de nordiska resurserna används så att de på mest effektiva sätt bidrar till de nordiska regionalpolitiska målen och prioriteringarna?
- Hur säkerställer man att de gränsregionala medlen används så att de så effektivt som möjligt bidrar till strategisk lokal och regional utveckling och ett lokalt och regionalt engagemang i gränsområdena?
- Hur kan man uppnå en ökad synlighet för det nordiska gränsregionala samarbetet?

På en något mer konkret nivå finns även följande frågor:

- Hur säkerställer man att Ämbetsmannakommittén har ett tillräckligt beslutsunderlag när det gäller fördelningen av medel till gränsregionerna?
- Hur säkerställer man att de nordiska resurserna kan växlas upp och förmeras av regionernas egna insatser och övriga aktiviteter?
- Vad skulle det betyda för gränsregionerna om det nordiska stödet (i dess nuvarande form) försvann?
- Vilka insatsområden skulle kunna vara aktuella för en kommande period (2013 – 2016)?

Även om en del av uppgifterna är av tillbakablickande och utvärderande karaktär så är det huvudsakliga syftet med analysen framåtblickande och konstruktivt.

1.1.1 Konsultteamets kommentarer kring frågeställningarna

Vid en genomgång av uppdragets frågeställningar blir det, för det första, tydligt att de är på tämligen olika nivå. De ger konsultteamet mandat att både ifrågasätta den nuvarande organisationen och dess arbete från grunden, till och med att föreslå en nedläggning. Men de reser också mer detaljerade frågor som utgår från att den nuvarande ordningen ska bestå. Vi har sett det som en del i uppdraget att kommentera det gränsregionala samarbetet utifrån dessa olika nivåer.

För det andra är möjligheten att uttala sig om resultat och effekter av nordiska medel respektive andra resurser begränsad i den här typen av utvärdering och analys. En mängd olika resurser samspelar, vilket skapar ett komplext mönster av resultat och effekter som gör det mycket svårt att härleda bakåt vilka resurser som skapat vilka resultat. Orsakssambanden är i princip aldrig entydiga i den här typen av ”flerkällfinansierade” organisationer och komplexa program. De nordiska resurserna utgör dessutom en begränsad del av alla de resurser som finns i omlopp i det gränsregionala samarbetet. Det vi kan göra är att ta reda på vad man gör, hur man gör det och med vilka pengar man gör vad, samt bedöma informanternas syn på resultaten av samarbetet. Genom att på så sätt presentera de nordiska resurserna i ett sammanhang kan vi antyda direkta resultat och möjliga effekter av de olika resurserna.

För det tredje är frågorna som rör det ”mest effektiva” sättet att fördela de nordiska resurserna – för att uppnå målen för det gränsregionala samarbetet och bidra till strategisk lokal och regional utveckling, svåra att ge exakta svar på i den här typen av utvärdering. Här handlar det om att vi kan kommentera och diskutera hur det nordiska samarbetet implementeras och därmed kan indikera om sättet medlen fördelas på förefaller vara effektivt eller inte.

1.2 Metod och material

För att bemöta uppdragets dubbla karaktär, dvs. att å ena sidan utgå från den nuvarande ordningen och å andra sidan ifrågasätta densamma, har metoder valts som tillåter att rekommendationer och råd kan ges utifrån båda dessa perspektiv. För att svara mot detta, liksom mot uppdragets tre delsyften, har konsultteamet arbetat med en kombination av metoder i uppdragets olika delmoment.

Tabell 1: *Metodöversikt*

Moment	Metod
Kartläggning	Inläsning/desk research – information och material från uppdragsgivaren Formulär i tre delar tillställt representanter för gränskommittéerna
Utvärdering	Fokusgrupp med representanter från arbetsgrupp 2 och gränskommittéerna Enkät tillställd gränskommittéernas medlemsorganisationer Intervjuer med: <ul style="list-style-type: none">• ÄK-R• Arbetsgrupp 2• Gränskommittéer• Medlemsorganisationer Analys av insända formulär, enkätresultat och intervjuer
Strategi	Analys av insända formulär, enkätresultat och intervjuer Gemensamt analysmöte för konsultteamet

Det material vi har tagit del av består av övergripande strategidokument för det gränsregionala samarbetet, gränskommittéernas ansökningar och årsredovisningar till Nordiska ministerrådet, Nordiska ministerrådets bedömning av ansökningar och budget för det gränsregionala samarbetet 2011 samt annan skriftlig dokumentation som tillhandahållits konsulterna från Nordiska ministerrådet och gränskommittéerna.

Efter en genomgång av skriftligt material formulerade konsultteamet ett formulär som företrädare för de 13 gränskommittéerna ombads fylla i. Formulärets främsta syfte var kartläggande för att identifiera hur de nordiska resurserna används och

samverkar med andra resurser. Formuläret distribuerades den 30 maj. I början av augusti hade 11 ifyllda formulär returnerats, totalt returnerades 12 av 13 formulär³.

Formuläret bestod av tre delar. I den första delen ombads mottagaren fylla i *medlemsorganisationer* samt en kontaktperson för respektive medlemsorganisation. Kontaktuppgifterna användes till det enkätutskick som beskrivs nedan. I den andra delen, *projekt*, bad vi mottagaren fylla i alla pågående projekt där gränskommittén är projektägare och/eller finansierar eller delfinansierar projektet. För varje projekt bad vi också om den totala projektbudgeten samt projektbudget per finansiär fördelat på gränskommitténs medel, andra medel från ministerrådet, Interreg IV A, övriga strukturfonder, nationella och regionala medel, medel från näringslivsaktörer samt övriga. Det visade sig vara svårt för flera gränskommittéer att fylla i alla uppgifter. För att göra jämförelserna mellan gränskommittéerna så rättvisande som möjligt redovisas projektfinansiärerna i rapporten istället i tre kategorier: Nordiska ministerrådet/gränskommitténs medel, Interreg-medel (inkl. övriga strukturfonder) samt andra resurser. I den tredje och sista delen i formuläret, *basorganisation*, frågade vi efter intäkterna till organisationens basverksamhet fördelat på medel från Nordiska ministerrådet, medlemsorganisationer och andra intäkter. Avslutningsvis fick mottagaren fylla i hur medlen till basorganisationen används fördelat på drift, projektverksamhet och övrig extern verksamhet.

Detta sätt att dela upp gränskommittéernas finansiering innebär att vi så långt detta har varit möjligt har kunnat följa varifrån resurser kommer och hur de använts. Tillvägagångssättet ger dock en risk för dubbelregistrering av vissa intäkter (exempelvis kan projektmedel ha redovisats både under basorganisation och projekt). Resurserna i formuläret är dessutom angivna i en blandning av danska, svenska och norska kronor samt Euro. Det är av dessa anledningar som vi är återhållsamma med att ange exakta belopp. Vår uppgift har istället varit inriktad på att i andelar försöka kartlägga insatserna och härleda resurserna bakom desamma.

I juni genomförde Kontigo en fokusgrupp med representanter från arbetsgrupp 2 och gränskommittéerna på Gränsregionalt forum i Halden. Frågeställningarna rörde dagens ordning med stöd till gränskommittéerna, hur medlen från Nordiska ministerrådet används, samt vilka krav ministerrådet kan/bör ställa i form av resultat och uppföljning av de medel som fördelas. Omkring 15 personer var närvarande vid diskussionstillfället som varade en dryg timme.

För att bedöma de nordiska medlens påverkan och eventuella nytta i gränsregionerna i stort genomfördes en enkätundersökning riktad till gränskommittéernas medlemsorganisationer. Enkäten skickades till representanter för 146 medlemsorganisationer i 10 gränskommittéer⁴ och var öppen för svar mellan 15 augusti och 14 september.

³ Skärgårdssamarbetet har inte haft möjlighet att fylla i och returnera formuläret under den tid uppdraget pågått. Vi har inte heller kunnat genomföra någon intervju med organisationens företrädare. Därför är Skärgårdssamarbetet inte del i de sammanställningar och beräkningar som återfinns i denna rapport. Undantaget utgörs av tabell 1 där information inhämtats från uppdragsgivaren.

⁴ Medlemsorganisationer i TRUST-Hedmark Dalarna och Skärgårdssamarbetet ingår ej i enkätutskicket. Enkäten skickades till en representant i de medlemsorganisationer som Kontigo fått kontaktuppgifter till genom formulären. NORA har inga medlemsorganisationer och omfattas därför ej

Totalt 83 medlemsorganisationer (58 procent) har besvarat enkäten. Av dem representerar 56 procent lokala myndigheter (ex.vis kommun), 28 procent regionala myndigheter (ex.vis fylkeskommun, landsting, kommunförbund), 9 procent någon annan form av offentlig myndighet och 4 procent näringsliv eller privat företag. Ingen av de svarande representerar högskolor eller universitet. 3 procent har svarat ”övrigt” på frågan om vilken typ av organisation de representerar.

Omkring 35 procent har svarat att de deltar i gränskommitténs arbete i stor omfattning, 47 procent i viss omfattning och 18 procent i liten omfattning. Kontaktuppgifter till medlemsorganisationerna erhöll Kontigo via gränskommittéernas ifyllda formulär.

Intervjuer genomfördes i flera steg med olika aktörer inom det gränsregionala samarbetet i Norden. Alla intervjuer har genomförts över telefon utifrån semi-strukturerade intervjuguider, med på förhand definierade frågor men med stora möjligheter att ställa följdfrågor. De olika intervjugrupperna bestod av:

- Fem representanter i ÄK-R. Frågorna berörde ÄK-R:s roll i det gränsregionala samarbetet, de aktiviteter ÄK-R arbetar med och tar initiativ till samt vilket ansvar och mandat ÄK-R har för att genomföra och följa upp gränsregionala program och strategier.
- Fem representanter i arbetsgrupp 2, inklusive Nordregio och NORA. Frågorna berörde arbetsgrupp 2:s roll i det gränsregionala samarbetet, samt de nordiska medlens påverkan och eventuella nytta i gränsregionerna.
- Företrädare för åtta gränskommittéer. De frågor som ställdes handlade framförallt om arbetet i gränskommittén, hur de nordiska medlen används samt betydelse och resultat av desamma. Gränskommitténs ifyllda formulär utgjorde utgångspunkt för intervjuerna och intervjupersonerna fick även frågor kring hur de fyllt i formuläret och möjlighet att förklara eventuella oklarheter.
- Slutligen intervjuades också elva medlemsorganisationer i Danmark, Finland, Norge och Sverige för att följa upp de svar de gett i enkäten. Intervjupersoner valdes ut bland dem som besvarat enkäten utifrån 1) geografisk spridning, 2) typ av medlemsorganisation och 3) svar på enkätfrågan hur aktivt de deltar i det gränsregionala samarbetet. Intervjupersonens enkätsvar utgjorde utgångspunkt för intervjuerna, där han eller hon fick fördjupa och utveckla sina svar.

Alla intervjuer samt enkäten innehöll en kontrafaktisk fråga kring hur det gränsregionala samarbetet skulle påverkas om medlen från Nordiska ministerrådet skulle utebli. Alla intervjuer innehöll också en fråga av mer framåtsyftande karaktär, dvs. hur man skulle vilja att medlen från ministerrådet fördelades i framtiden. Totalt genomförde konsultteamet 29 intervjuer.

av enkätutskicket. De som besvarat enkäten representerar medlemsorganisationer från alla 10 gränskommittéer.

Intervjumaterialet och enkätsvaren har bearbetats i en analysprocess där allt insamlat material har hanterats som en helhet. Det är även som helhet materialet integreras och analyseras i den här rapporten.

NORA (som har en särställning bland gränskommittéerna, se vidare i kapitel 2) har ingått som en gränskommitté bland de andra i materialinsamlingen. Gränskommittéerna som sådana är olika ur flera aspekter, men NORA skiljer sig dessutom radikalt vad gäller bl. a finansieringsmodell. Därför har vi i rapporten valt att särskilja NORA i kartläggning och analys.

Konsultteamet har genomfört uppdraget under perioden maj till oktober 2011.

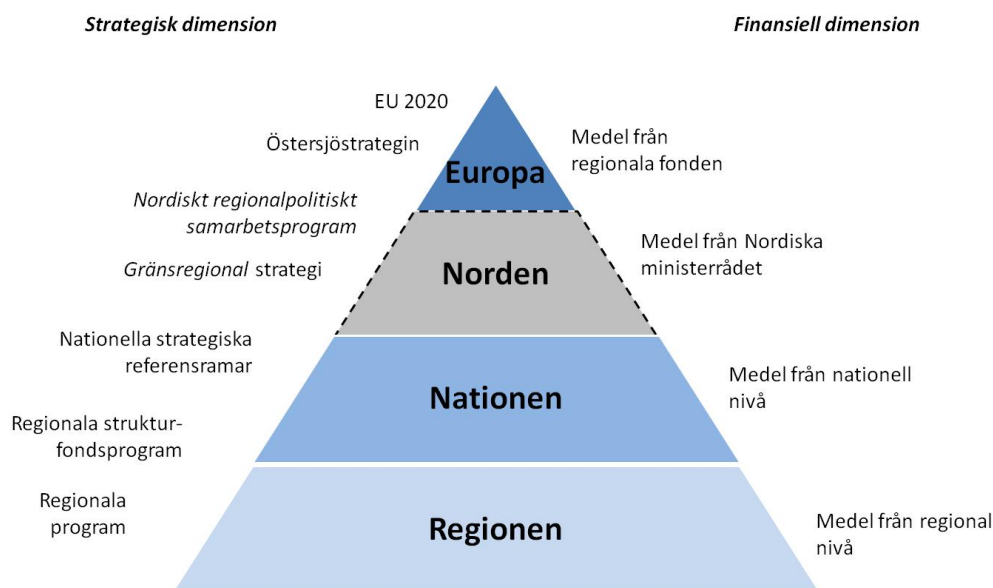
1.3 Disposition

I nästa kapitel sätter vi det nordiska samarbetet i ett större europeiskt, nationellt och regionalt sammanhang. De gränsregionala kommittéerna och andra viktiga aktörer presenteras översiktligt, liksom dagens ordning med resursfördelning till gränskommittéerna genom s.k. calls. Kapitel tre är rapportens kartläggande kapitel och beskriver flödet av resurser till och från gränskommittéerna: hur det gränsregionala samarbetet genom gränskommittéerna finansieras samt hur dessa resurser används. Andra aktiviteter inom det gränsregionala samarbetet beskrivs översiktligt. En analys av det gränsregionala samarbetets resultat och effekter presenterat i kapitel fyra som följs av konsultteamets förslag till tre olika sätt att fördela de nordiska resurserna i framtiden presenteras i kapitel fem. Avslutningsvis, i kapitel sex, sammanfattas rapportens viktigaste slutsatser.

2 Det nordiska gränsregionala samarbetet i ett sammanhang

Det nordiska gränsregionala samarbetet återfinns i en tämligen komplex mosaik av strategier och program. För att analysera detta sammanhang kan det vara bra att först och främst skilja mellan en strategisk sida och en finansiell sida. Den strategiska sidan innehåller olika dokument, vars syfte främst är att indikera och ge riktningen för hur resurserna skall användas. Den finansiella sidan däremot beskriver varifrån resurserna till programmens och strategiernas genomförande kommer. Mellan dessa bägge sidor finns dock en betydande överlappning.

I figur 1 nedan försöker vi göra en sådan åtskillnad, nivå för nivå. Till vänster om pyramiden återfinner vi den strategiska hierarkin och till höger om pyramiden den finansiella. För att förstå figuren korrekt ska vi komma ihåg att alla nivåerna i pyramiden handlar om strategier och finansiering för regional utveckling och tillväxt, dvs. alla dessa strategier och hela den finansiella arsenalen kan finnas tillämplig respektive tillgänglig i varje enskild region.



Figur 1. Sammanhangen i den nordiska regionalpolitiska hierarkin – en strategisk och en finansiell dimension

2.1 Det strategiska regionalpolitiska arbetet i nordens regioner

Från och med den innevarande europeiska budgetperioden (2007 – 2013) har vi för första gången en programstrategisk hierarki i den nordiska regionala politiken. Det ska dock redan inledningsvis poängteras att just den nordiska nivån saknar en tydligt utpekad roll i denna hierarki, som de facto istället löper från EU-nivån över medlemsstaterna till de enskilda regionerna.

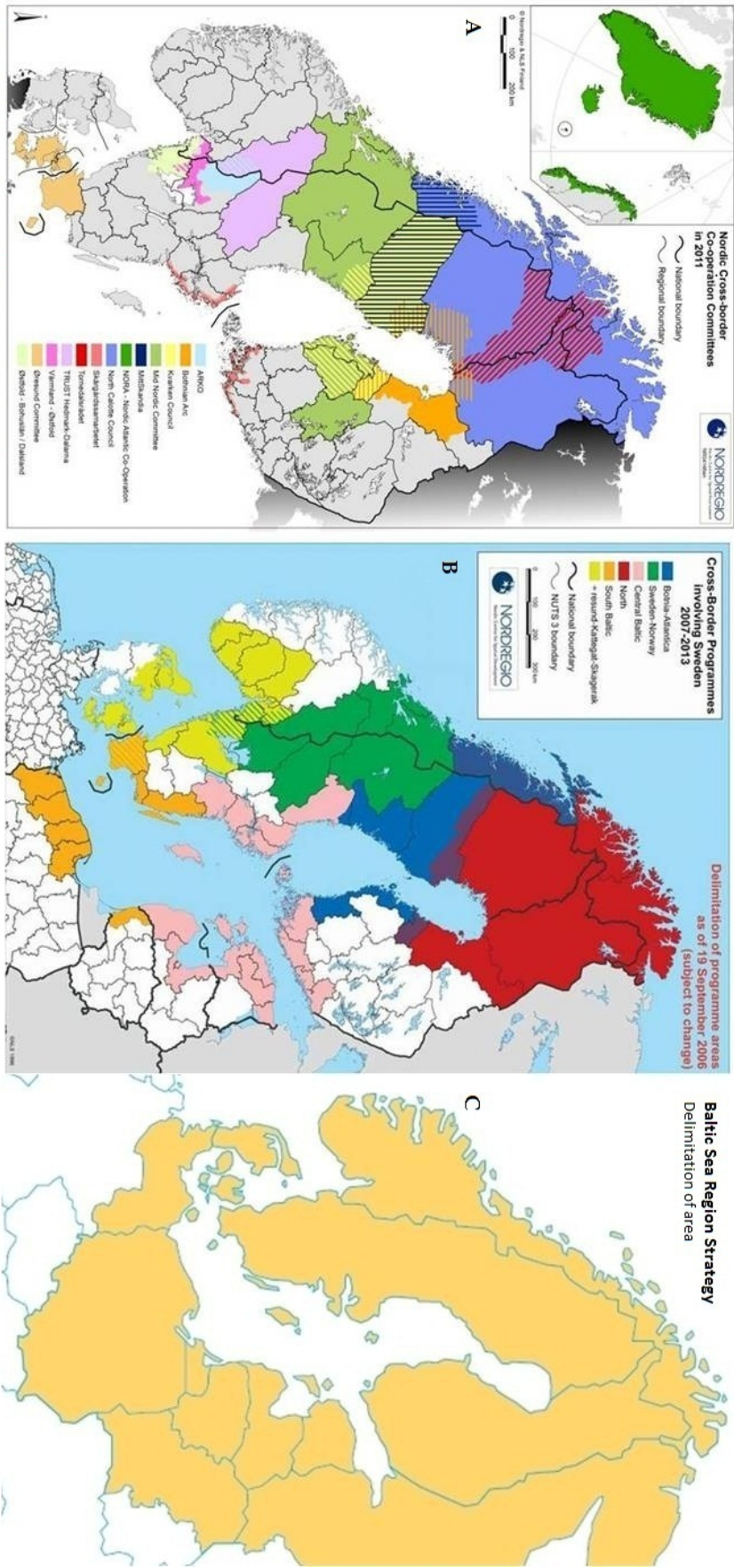
På den europeiska nivån styrs nu den strategiska inriktningen bland annat av strategin **EU 2020 – En strategi för smart, hållbar och inkluderande tillväxt**. Ytterligare en del i det strategiska regionalpolitiska arbetet på europeisk nivå bör dock nämnas, nämligen **EU:s Östersjöstrategi**. Strategin syftar till att samordna olika typer av EU-finansiering och nationell finansiering när det gäller för Östersjöregionen viktiga frågor. Härigenom påverkar således strategin hur bl.a. EU:s regionala fond används, både inom mål 2 och inom det territoriella samarbetsmålet (mål 3). Strategin omfattar i vissa avseenden även icke-medlemsländer som Norge, Ryssland och Vitryssland, vid sidan av de åtta medlemsländerna runt Östersjön. Det finns inga särskilda finansiella resurser knutna till Östersjöstrategin.

På den nordiska nivån finns två strategiska dokument. Mest överordnad är **det regionalpolitiska samarbetsprogrammet**, som anger riktlinjerna för det nordiska samarbetet inom det regionalpolitiska området och **den gränsregionala strategin** som är en nordisk strategi för allt gränsregionalt samarbete i Norden. De nordiska strategierna fastställs av Nordiska ministerrådet och är således utarbetade i samråd mellan de nordiska länderna. Men bägge de strategiska dokumenten på den nordiska nivån saknar i realiteten en plats i den regionalpolitiska strategiska hierarkin.

Varje medlemsstat har enligt EU:s förordning uppdraget att formulera en **nationell strategisk referensram**, som har som främsta syfte att beskriva hur landet avser att genomföra EU:s sammanhållningspolitik i landet och vilka strategiska prioriteringar som landet vill se för användandet av dessa resurser.

På regional nivå finns sedan i de flesta fall **regionala strategiska dokument**, där regionens politiska företrädare pekar ut de regionala prioriteringarna. Utöver dessa utgör även **programdokumenten inom den regionala fonden** (t.ex. de regionala mål 2-programmen eller Interreg-programmen) en slags regionala strategiska program.

I figur 2 nedan illustreras en del av den strategiska regionalpolitikens geografi. Kartbild A visar gränskommittéernas geografi, kartbild B visar Interregprogrammets (IV A) geografi och kartbild C visar Östersjöstrategins geografi. Till denna komplexa geografiska mosaik skall också läggas det faktum att ländernas nationellt ansvariga regionala myndigheter (länen, landskapen, amtene, fylkena, maakunta osv.) varken fullt ut överensstämmer med mål 2-programmens, Interregprogrammets eller gränskommittéernas geografi.



Figur 2. Gränskommittéernas, Interregprogrammets och Östersjöstrategins geografi i Norden. (Källa: Nordregio/Tillväxtverket)

2.2 De regionalpolitiska finansieringskällorna

Den andra dimensionen är finansieringen. Finansieringen av regionala insatser i de enskilda regionerna kommer idag från många olika källor. Följer vi logiken från den europeiska nivån och ”nedåt”, så utgör **EU:s regionala fond** den huvudsakliga finansieringskällan på denna nivå. Fondens medel kan bara användas i medlemsländerna, dvs. i Danmark, Finland och Sverige av de nordiska länderna. Fonden har två så kallade mål som är aktuella i de nordiska medlemsstaterna – mål 2 som avser konkurrenskraft och sysselsättning samt mål 3 som avser territoriellt samarbete. Merparten av resurserna återfinns inom mål 2.

I det nordiska regionalpolitiska arbetet finns mindre belopp avsatta för konkret **nordiskt finansierad regionalpolitik** via det Nordiska ministerrådet och Ämbetsmannakommittén för regionalpolitik (ÄK-R). Till dessa hör de dryga 10 miljoner DKK som avsatts för den gränsregionala utlysningen.

De nordiska medlemsländerna bedriver sedan (vanligen) **en nationell politik för utveckling och tillväxt i regionerna**. Det för långt att i detalj gå in på denna här, men den består typiskt nog både av en överföring av resurser från staten till regionerna men där regionerna själva har en hög grad av bestämmande över dessa resursers användning och av olika slag av nationella program vars resurser ”nyttjas” i regionerna – då ofta i samverkan med andra regionala resurser.

Många regioner genererar och nyttjar också **egna medel** för regional utveckling och tillväxt.

2.3 Nordiskt regionalpolitiskt samarbete

Regionalpolitiken har alltid varit en viktig del i det nordiska samarbetet. Sedan 2005 så är dock regionalpolitiken en del i ministerrådet för näringsliv, energi och regionalpolitik. När det gäller tjänstemannanivån så finns en särskild s.k. Ämbetsmannakommitté för regionalpolitik (ÄK-R), vid sidan av kommittén för näringsliv och energi.

Det regionalpolitiska samarbetet i Norden styrs av det av ministerrådet antagna nordiska **regionalpolitiska samarbetsprogrammet**, där den innevarande programperioden löper från 2009 – 2012. Programmet skall ange huvudinriktningen för det nordiska regionalpolitiska arbetet. I programmet utpekade följande strategiska områden för samarbetet:

- Samarbete över gränserna
- Erfarenhets- och kunskapsuppbyggnad
- Att utveckla tredje generationens regionalpolitik, utveckla en ny form av territoriell politik på regional och nationell nivå samt på EU-nivå.

Det gränsregionala samarbetet är som framgår av prioriteringarna ovan en viktig del i det nordiska regionalpolitiska samarbetet, men frågan om det gränsregionala samarbetet berör också andra politikområden inom det nordiska samarbetet och berörs också av andra samarbetsprogram än det regionalpolitiska. I syfte att samordna dessa olika nordiska samarbeten just kring gränsregionala frågor har man tagit fram den s.k. **gränsregionala strategin**.

Strategins övergripande mål är att:

- Bidra till att utnyttja möjligheter och minska hinder som skapas av att det finns en eller flera riksgränser inom en funktionellt sammanhängande region
- Det gränsregionala samarbetet ska resultera i nordisk nytta och mervärde. Det uppnås genom att Nordens invånare och företag får del av de lösningar som byggs på det gränsregionala samarbetet i Nordiska Ministerrådet
- De gränsregionala samarbetsorganisationerna ska stötta utveckling, innovation och tillväxt i ett hållbarhetsperspektiv

Den gränsregionala strategin innehåller fyra prioriterade områden:

- utveckling av näringslivets konkurrenskraft,
- identifieringen av gränshinder och försök att montera ned dessa,
- utvecklingen av hållbara och klimatvänliga energi- och miljölösningar samt
- utveckling av infrastruktur och kommunikationer

Strategin innehåller också en uppsättning kriterier för besluten om vilka samarbetsorganisationer och vilka övriga aktiviteter som skall få stöd av de nordiska medlemmarna inom ramen för det gränsregionala samarbetet.

Inom ramen för den gränsregionala strategin bedriver Nordiska ministerrådet även ett operativt arbete – dels i **stödet till de tolv gränskommittéerna**, dels genom olika samordnande insatser, t.ex. genom **gränsregionalt forum** och den s.k. **arbetsgrupp 2**.

2.3.1 Gränskommittéerna inom det nordiska samarbetet

Denna rapport handlar i stor utsträckning om gränskommittéernas arbete och om stödet från Nordiska ministerrådet till kommittéerna. Gränskommittéerna kan ses som organisationer som svarar för en betydande del av det konkreta genomförandet av den gränsregionala strategin.

Totalt bidrar Nordiska ministerrådet till att finansiera tolv gränskommittéer runtom i Norden. Kommittéerna är en slags gränsöverskridande regionala partnerskap eller samarbetsorganisationer med medlemsorganisationer på olika sidor om nationsgränserna. Gränskommittéerna finns från Nordkalotten till Öresund och från Grönland till Finska skärgården.

Gränskommittéerna är tämligen olika till sin karaktär. Några omfattar t.ex. bara ett par kommuner på vardera sidan om en nationsgräns, medan andra omfattar stora landarealer och spänner över flera nationsgränser.

Gränskommittéerna har också en skiftande historia. Flera kommittéer har en lång historia och går tillbaka ända till 1960-talet, medan andra är relativt nystartade. För en sammanställning över gränskommittéernas karaktär och skiftande historia hänvisas till Nordregio⁵. Det finns också flera viktiga skillnader mellan kommittéerna, t.ex. i hur de är organiserade och hur de bedriver sin verksamhet. Men dessa skillnader kommer vi att återkomma till i den fortsatta analysen.

En av kommittéerna - Nordisk Atlantsamarbeide (NORA) – skiljer sig så mycket från de övriga att vi redan här kort bör redogöra för dess särdrag. NORA etablerades 1996 och har som viktigaste uppgift att bidra till att utveckla samarbetet med målet att göra Nordatlanten till en kraftfull nordisk region med en dynamisk och hållbar utveckling. Konkret arbetar man med att stärka samarbetet mellan länderna inom strategiskt viktiga områden inom näringsliv, forskning och utbildning. Regionen omfattar Grönland, Island, Färöarna och ”Kustnorge”.

NORA finansieras av Nordiska ministerrådet och av medlemsländerna. För 2011 är budgeten totalt på cirka 8,2 miljoner DKK. Av dessa medel utgörs cirka 2,7 miljoner av en basfinansiering från Nordiska ministerrådet. NORA har därutöver även en projektfinansiering från ministerrådet, vilket gör att ministerrådets totala finansiering till NORA för 2011 enligt budget uppgår till 6,4 miljoner DKK.

De övriga tolv gränskommittéerna har även de finansiering från Nordiska ministerrådet. Totalt fördelar ministerrådet drygt 10 miljoner DKK årligen till kommittéerna. I beslutet för 2011 fick kommittéerna mellan 400 000 och 2 miljoner DKK. Fördelningen av medlen sker sedan 2009 genom ett utlysningförfarande, s.k. call.

Utlisningen omfattade således totalt drygt 10 miljoner DKK. Möjligheten gavs att söka medel för 1 – 3 år med en basfinansieringsdel om 400 000 DKK och en del som motiverades med specifika insatser relaterade till den gränsregionala strategin. Tanken är att för kommande utlysningar endast ge medel för fleråriga ansökningar.

Behöriga att söka medel var organisationer i gränsregioner, där kommunala eller regionala myndigheter fanns representerade i organisationerna samt där organisationerna hade en långsiktig strategi för sitt arbete.

Beslut om tilldelningen fattades av ÄK-R, efter beredning av Nordiska ministerrådet. Den senaste fördelningen av resurser framgår av kapitel tre.

Genom detta utlysningförfarande har Nordiska ministerrådet de senaste åren öppnat upp för nya organisationer och nya gränskommittéer.

⁵ Nordregio EWP 2010:3

2.3.2 Övriga gränsregionala aktiviteter inom Nordiska ministerrådet

Nordiska ministerrådet initierar och genomför även andra aktiviteter knutna till den gränsregionala strategin. Det handlar främst om aktiviteter för erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning kring nordiskt gränsregionalt samarbete. De två viktigaste exemplen på detta är vad som kallas för gränsregionalt forum och Arbetsgruppen för globalisering och gränsöverskridande samarbete (Arbetsgrupp 2).

Gränsregionalt forum är en årligen återkommande konferens med syfte att utbyta erfarenheter och bygga nätverk gränskommittéerna emellan. Gränsregionalt forum arrangeras av Nordiska ministerrådet i samverkan med någon av gränskommittéerna under försommaren varje år. Förutom ett generellt erfarenhetsutbyte brukar mötena också behandla något eller några aktuella teman inom ramen för det nordiska gränsregionala samarbetet.

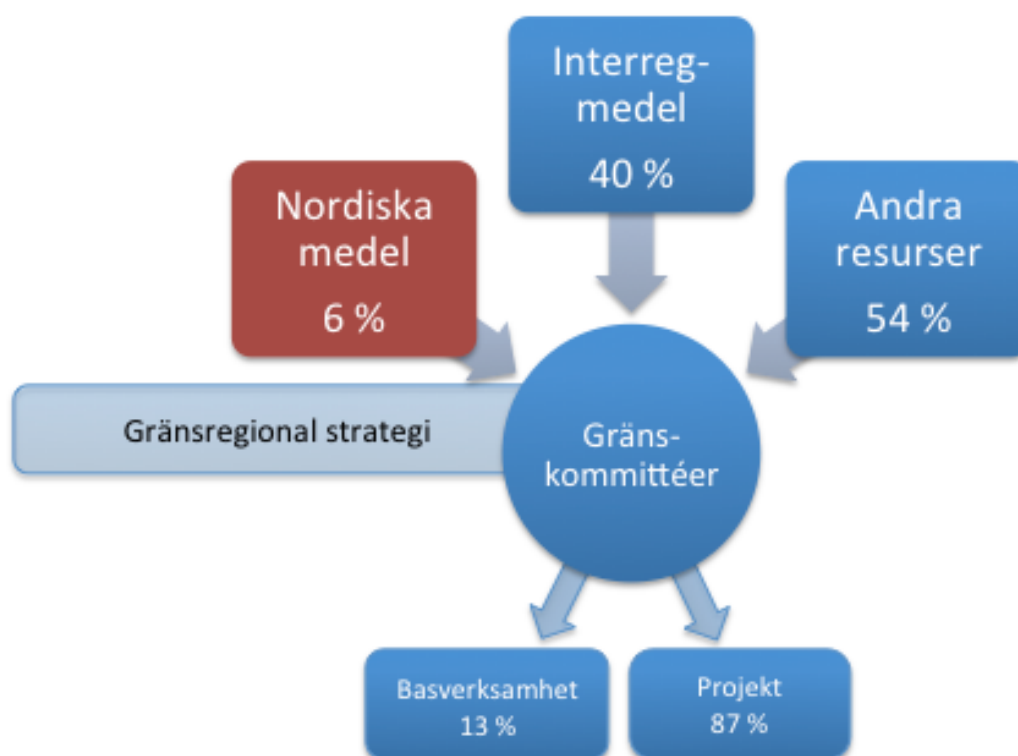
Arbetsgrupp 2 syftar till att utveckla och sprida kunskap och erfarenheter kring globalisering och gränsöverskridande samarbete. Arbetsgruppen består av representanter för såväl de nordiska regeringskanslierna som för utvalda gränskommittéer.

Inom ramen för arbetsgruppen har tre rapporter publicerats genom Nordregio. En rapport (Nordregio EWP 2010:3) ger en översikt över gränskommittéerna och det nordiska gränsöverskridande samarbetet, en annan rapport beskriver det nya regelverket inom EU för gränsöverskridande samverkan och en tredje rapport utgör en exempelsamling med elva nordiskt finansierade (delfinansierade) gränsöverskridande samarbetsprojekt.

3 Aktiviteter och projekt i det gränsregionala samarbetet

I detta kapitel presenteras rapportens kartläggande del⁶. Kontigo visar här hur de nordiska och andra medel till gränsregionalt samarbete används, liksom vilka övriga aktiviteter som genomförs inom ramen för det gränsregionala samarbetet.

Kapitlet tar sin utgångspunkt i figur 3⁷ där gränskommittéerna betraktas som centrala aktörer och är mottagare inte bara av medel från Nordiska ministerrådet, utan även från ett flertal andra finansörer på europeisk, nationell, regional och lokal nivå.



Figur 3. Gränskommittéernas intäkter och verksamhet 2009-2011, inkl. pågående projekt⁸

Gränskommittéerna som mottagarorganisationer av medel från olika finansieringskällor illustreras i figurens övre del, där de nordiska medlen från ministerrådet, drygt 10 miljoner DKK per år 2009-2011, står i fokus. De övriga rutorna på intäktssidan i figuren visar medel från Interreg IVA-programmen och andra strukturfondsprogram, samt andra resurser. Den sistnämnda rutan inkluderar medlemsavgifter till gränskommittéerna, nationell och regional medfinansiering till Interreg-projekt (inkl.

⁶ Om inte annat anges bygger uppgifterna i detta kapitel på information som gränskommittéerna uppgett i det formulär de fyllt i för Kontigos räkning (se metodavsnitt 1.2).

⁷ Procentsatserna är ungefärliga och bygger på de uppgifter som gränskommittéerna angivit i insända formulär.

⁸ NORA ingår inte i beräkningen av intäkter och verksamhet i figuren då de verkar under andra förutsättningar än övriga 12 gränskommittéer.

norska IR-medel) samt övriga resurser från ex.vis näringsliv och högskolor. Respektive finansiärs bidrag har olika villkor kopplade till sig. För de nordiska medlen är dessa villkor kopplade till den gränsregionala strategin och till den specifika utlysningen av medel.

Norska IR-medel liksom nationell och regional medfinansiering till Interreg-projekt återfinns bland andra resurser, trots att dessa medel är en del av Interregprogrammets finansieringslogik. Syftet med detta är tydligare åskådliggöra hur mycket medel som växlas upp i gränsregionerna – oavsett om det är på grund av Nordiska ministerrådets bidrag till gränskommittéerna eller på grund av Interregprogram och -projekt.

Den nedre delen av figuren visar gränskommittéerna som utförare av gränsregionalt samarbete och presenterar här två verksamheter, bas- och projektverksamhet. I basverksamhet ingår driftskostnader samt övrig extern verksamhet, dvs. informationsarbete, mötesarrangemang och lobbyverksamhet – sådan verksamhet som gränskommittén inte ansöker om projektmedel för att utföra. I projektdelen ingår gränskommittéernas arbete med att utveckla, initiera och driva projekt där gränskommittéerna är projektägare eller delfinansiärer. Resterande del av detta kapitel ägnas åt att utveckla bilden av hur detta flöde av resurser ser ut till och från gränskommittéerna.

3.1 Gränskommittéernas finansiering

Som nämnts fördelar Nordiska ministerrådet drygt 10 miljoner DKK till gränskommittéerna varje år. I kapitel två har vi beskrivit hur denna fördelning går till genom s.k. calls. Tabell 2 nedan visar hur medlen fördelades till tolv gränskommittéer 2011.

Tabell 2: Nordiska ministerrådets fördelning av medel till gränskommittéer 2011 (Källa: Nordiska ministerrådet, budget 2011)

Gränskommitté	Medel från NMR 2011 (budget, DKK)
ARKO	600 000
Bothnian Arc	670 000
TRUST Hedmark-Dalarna	700 000
Kvarkenrådet	1 200 000
Mittnordenkommittén	800 000
MittSkandia	400 000
Nordkalotträdet	2 000 000

Skärgårdssamarbetet	400 000
Tornedalsrådet	650 000
Värmland - Østfold	400 000
Øresundskomiteen	1 300 000
Østfold-Bohuslän-Dalsland	1 000 000
Totalt	10 120 000

Utöver dessa pengar fick NORA knappt 6,4 miljoner DKK⁹ 2011 för samarbetet i Nordatlanten.

Varje gränskommitté har ett antal medlemsorganisationer som betalar medlemsavgifter till gränskommittéerna.¹⁰ Tabell 3 nedan visar hur intäkterna till gränskommittéernas basorganisation fördelas mellan medel från Nordiska ministerrådet, medlemsavgifter och andra resurser. Andra resurser består, utöver medlemsavgifterna, av regionala och lokala medel, samt medel från näringsliv och högskolor.

Tabell 3: Gränskommittéernas intäkter till basorganisationen 2011, exklusive medel som sökts till specifika projekt

Gränskommitté	Antal medlemsorg.	Totala intäkter 2011 (1000-tal)	Va-luta	NMR %	Medlemsavgifter %	Andra resurser %
ARKO	11	1 829	SEK	43 %	24 %	33 %
Bothnian Arc	13	2 227	SEK	36 %	64 %	0 %
TRUST Hedmark-Dalarna¹¹	4	4 855	NOK	41 %	0 %	59 %
Kvarkenrådet	32	342	EUR	47 %	53 %	0 %

⁹ NORA, 2011

¹⁰ För en närmare presentation av medlemsorganisationerna, se Nordregio EWP 2010:1

¹¹ De medel TRUST har tilldelats från Nordiska ministerrådet har i dagsläget använts i begränsad utsträckning och basorganisationen har finansierats främst av andra källor. I dagsläget arbetar TRUST inte med medlemsavgifter, men hösten 2011 kommer man att behandla frågan hur medlemsavgifterna ska hanteras framöver.

Mittnorden-kommittén	9	2 348	SEK	41 %	52 %	7 %
MittSkandia	33	1 400	SEK	32 %	68 %	0 %
Nordkalotträdet	14	375	EUR	71 %	11 %	18 %
Tornedalsrådet	12	1 157	DKK	56 %	44 %	0 %
Värmland-Østfold	20	600	NOK	67 %	33 %	0 %
Öresunds-kommittén	12	11 725	DKK	11 %	89 %	0 %
Østfold-Bohuslän-Dalsland	21	4 610	SEK	28 %	30 %	42 %

NORA har intäkter på 8,2 miljoner DKK 2011, varav 78 procent från Nordiska ministerrådet, 18 procent från de fyra medlemsländerna och 5 procent från andra resurser.

För 2011 redovisar de tolv gränskommittéerna sammanlagda intäkter till basorganisationerna på ca 35 miljoner DKK när medlemsavgifter och andra resurser inkluderas. Det ger oss ca 105 miljoner DKK i intäkter till basorganisationerna för åren 2009-2011.

Tabell 2 visar att medlemsavgifternas andel av gränskommittéernas intäkter skiljer sig åt. Öresundskommittén har den klart största andelen intäkter från medlemsavgifter på 89 procent medan medlemsavgifter till Nordkalotträdet står för 11 procent av intäkterna. Bland övriga gränskommittéer ligger intäkterna från medlemsavgifter på mellan 24 procent och 68 procent, förutom för TRUST som inte tar ut några medlemsavgifter från sina medlemsorganisationer. NORA ligger något lägre, 18 procent av intäkterna kommer från de fyra medlemsländerna. Även andelen av intäkterna från det som i tabellen redovisas som andra resurser skiljer sig åt mellan gränskommittéerna och variationen är stor. Sex gränskommittéer har inga sådana intäkter medan fem stycken har andra intäkter på mellan 7 och 59 procent av basorganisationens intäkter. Hur gränskommittéerna arbetar för att få in dessa medel har vi inte gått närmare in på i denna kartläggning.

Förutom intäkterna till basorganisationerna kan intäkter till gränskommittéerna också bestå av medel som söks till specifika projekt. Alla gränskommittéer som bedriver projekt¹² kommer i kontakt med projektmedel från andra finansiärer.

I tabell 3 nedan redovisas en sammanställning av total projektbudget för de projekt som pågår 2011 där gränskommittéerna är projektägare och/eller finansierar eller

¹² Värmland-Østfold och Öresundskommittén bedriver ingen projektverksamhet.

delfinansierar projekten. Den totala projektbudgeten är uppdelad utifrån finansierare: gränskommitté, Interreg och andra resurser. Det ska understrykas att kolumnen med gränskommitténs medel nedan även kan inkludera ministerrådets medel, något som i sin tur ser olika ut mellan gränskommittéerna beroende på beslut om medel från ministerrådet. På grund av gränskommittéernas inbördes olikheter är det svårt att på ett tillförlitligt sätt skilja dessa kategorier åt, varför de redovisas i en gemensam kolumn.

Tabell 3: Gränskommittéernas totala projektbudget, pågående projekt 2011 ¹³

Gränskommitté	Antal pågående projekt	Total projektbudget (1000-tal)	Valuta	Gränskommitté/NMR %	Interreg-medel %	Andra resurser %
ARKO ¹⁴	4	22 500	SEK/ NOK/ DKK	8 %	27 %	64 %
Bothnian Arc ¹⁵	4	2 200	EUR	3 %	51 %	46 %
TRUST Hedmark-Dalarna ¹⁶	12	4 500	NOK/ SEK	9 %	46 %	46 %
Kvarkenrådet	7	8 300	EUR	6 %	49 %	45 %
Mittnordenskommittén	14	133 800	SEK	1 %	53 %	46 %
MittSkandia	1	3 500	NOK	0 %	29 %	71 %
Nordkalotträdet	30	8 300	EUR	9 %	37 %	54 %
Tornedalsrådet	12	10 600	DKK	17 %	46 %	37 %
Østfold-Bohuslän-Dalsland	12	135 800	NOK/ SEK	2 %	47 %	51 %

¹³ Värmland-Østfold hade inga pågående projekt 2011, men arbetet med att utveckla projekt pågår. Öresundskommittén driver inga projekt, utan arbetar med aktiviteter kopplade till den regionala utvecklingsstrategin ØRUS. De två gränskommittéernas arbete sker inom ramen för basorganisationen, varför de inte återfinns i denna tabell.

¹⁴ Grensetjänsten i Morokulien är inkluderat. För ett av projekten saknas uppgifter om Interreg-finansiering, varför ”andra resurser” även inkluderar Interreg-medel för detta projekt. Andelen Interreg-medel är således större än 27 %.

¹⁵ Bothnian Arc deltar även i projektet Bothnian Green Logistic Corridor som *associated organisation*, ett projekt som inte är inkluderat i sammanställningen.

¹⁶ Två projekt drivs helt med finansiering från Nordiska ministerrådet utan Interreg-medel.

NORA delfinansierar 64 pågående projekt 2011, vars totala projektbudget uppgår till drygt 74,2 miljoner DKK. 28 procent av budgeten är NORA:s medel, 4 procent är europeiska strukturfondsmedel¹⁷ och 67 procent är andra aktörer som finansierar.

En del av de 10 miljoner DKK som Nordiska ministerrådet fördelar till gränskommittéerna går till projektverksamhet. För år 2011 redovisar gränskommittéerna pågående projekt med sammanlagda projektbudgetar på omkring 400 miljoner DKK när medel från Interreg, strukturfonder, nationella och regionala resurser inkluderas. Procentsatserna ger en bild av att samtliga gränskommittéer som i någon bemärkelse bedriver projektverksamhet också är involverade i Interreg-projekt. Minst 27 procent av gränskommittéernas totala projektverksamhet består av just medel från Interreg. Dessa medel har krav på nationell medfinansiering vilket innebär att en stor del av det som redovisas som ”andra resurser” i tabellen sannolikt representerar sådan medfinansiering.

3.2 Gränskommittéernas verksamhet

Vi ska nu gå från att titta på intäkter till basorganisation och projekt till att närmare se hur intäkterna används till basverksamhet respektive projekt. Gränskommittéerna skiljer sig åt sinsemellan i hur de använder sina resurser. Nedanstående beskrivning grundar sig på ett genomsnitt över alla gränskommittéer.

3.2.1 Basverksamhet

Av det totala inflödet av resurser till gränskommittéerna hamnar ca 13 procent i det vi kallar basverksamhet. Resurserna till basverksamheten kommer framförallt från Nordiska ministerrådet och den delen av ”andra resurser” som utgörs av medlemsavgifter till gränskommittéerna. Hur dessa medel används beskrivs nedan.

Majoriteten av gränskommittéerna uppger att de använder Nordiska ministerrådets medel till administration där driftskostnader och avlönad personal ingår. I några gränskommittéer är det framför allt medlemsavgifter som täcker dessa kostnader. Sammantaget utgör driftskostnaderna drygt tre fjärdedelar av gränskommittéernas basverksamhet.

Därutöver säger majoriteten av gränskommittéerna att Nordiska ministerrådets medel används till att planera och genomföra möten, kontaktskapande konferenser, nätverksträffar, utbyten över gränsen, seminarier, lobbyarbete och information/marknadsföring. Olika aktiviteter får olika mycket utrymme i olika gränskommittéer. Dessa aktiviteter, vars främsta syfte är skapa kontaktytor och sprida information, utgör knappt en fjärdedel av gränskommittéernas basverksamhet. De nordiska resurserna flätas även här samman med framför allt medlemsavgifter, men också med andra regionala resurser.

¹⁷ NORA omfattas inte av Interreg IV A, två projekt har delfinansiering från andra strukturfonder.

De nordiska medlens roll i gränskommittéernas basverksamhet är alltså av administrativ karaktär samt (mindre) insatser och aktiviteter i gränsregionen som inte kan genomföras med exempelvis strukturfondsmedel. Men de nordiska resurserna används också i förstudier och projektverksamhet, vilket beskrivs nedan.

3.2.2 Projekt

Som vi tidigare visat så utgör projektverksamheten en stor del av verksamheten för majoriteten av gränskommittéerna, se tabell 3. Av det totala inflödet av resurser till gränskommittéerna går ca 87 procent till projektverksamhet.

Den del av projektverksamheten som består i att gränskommittéerna utvecklar, initierar och driver förstudier och projekt som framför allt finansieras av de nordiska resurserna, och i vissa fall även en del av medlemsavgifterna, står för ca 6 procent av den totala projektverksamheten i gränskommittéerna.

Intervjuerna med gränskommittéernas företrädare ger ett intryck av att man upplever de nordiska medlen som relativt flexibla och kriterierna för hur de ska användas som anpassade till den verksamhet gränskommittén bedriver. Ett par gränskommittéer ger dock uttryck för ett ökande och alltför stort mått av detaljstyrning från Nordiska ministerrådet, något som har gett upphov till problem. Problemen har uppstått när gränskommittén ansökt om medel från ministerrådet till att driva projekt som kräver medfinansiering vilken inte är klar vid ansökningstillfället. Om medfinansieringen sedermera uteblir, eller projektet av någon anledning ställs in, uppfattas det som oklart vilka möjligheter som finns att använda Nordiska ministerrådets resurser till något annat. Detta, menar ett par intervjupersoner, har gjort att den operativa verksamheten i gränskommittéerna ibland dragit ut på tiden.

Resterande del av projektverksamheten, ca 94 procent, finansieras av Interreg-medel, andra europeiska strukturfondsmedel, nationella och regionala medel.

Utifrån den redovisning som Kontigo erhållit från gränskommittéerna pågick totalt 160 projekt inom ramen för det gränsregionala samarbetet 2011, varav en majoritet är fleråriga projekt. Av dessa projekt stod NORA för 64 stycken. Övriga 96 projekt är fördelade på nio gränskommittéer.¹⁸ Några har pågått sedan 2007 och är i slutfasen, medan andra är nystartade och pågår fram till 2013. Ytterligare andra är kortare insatser på ett eller två år. En ungefärlig beräkning (total projektbudget delat på antal projekt) visar att det genomsnittliga projektet i gränskommittéerna, inklusive NORA, har en genomsnittlig budget på cirka 2,7 miljoner DKK. Om NORA exkluderas i beräkningen ligger genomsnittsbudgeten per projekt på cirka 4 miljoner DKK.

En uppskattning¹⁹ av hur den samlade projektportföljen (160 projekt) fördelar sig mellan de fyra prioriterade områdena i den gränsregionala strategin ger följande bild:

¹⁸ Skärgårdssamarbetet ej inräknat. Värmland-Östfold och Öresundskommittén driver inga projekt i den bemärkelsen som redovisas ovan och ingår därför inte i sammanställningen i detta avsnitt.

¹⁹ Uppskattningen är gjord utifrån projektens namn, vilket endast ger en hint av inom vilken prioritering projektet hör hemma.

- 23 projekt för ökad konkurrenskraft i näringslivet. Detta inkluderar ex. företagsnätverk och kluster, minska gränshinder för företag, entreprenörskap riktat till kvinnor och unga, och grön tillväxt och företagande.
- 31 projekt för att identifiera och bryta ner gränshinder i samförstånd. Detta inkluderar ex. seminarier och konferenser som syftar till utbyten och information (relativt små projektbudgetar), utbildnings-, forsknings- och arbetsmarknadsprojekt, gränsöverskridande triple helix-nätverk, och kunskapsutvecklingsprojekt.
- 15 projekt för hållbara och klimatvänliga miljö- och energilösningar. Här ingår projekt inom energi- och miljöteknik och olika projekt med miljöfokus.
- 9 infrastrukturprojekt med fokus på transport (med relativt stora projektbudgetar).
- Bland övriga 71 projekt har majoriteten kategoriserats inom frågor som turism, destinationsutveckling och kultur. Här hamnar även projekt inom litteratur, språk och film, mat och livsmedel och festival och musik. Även NORA:s projekt som faller inom kategorin marina resurser återfinns bland dessa projekt. Sannolikt skulle flera av dessa projekt vid en närmare granskning kunna placeras inom någon av prioriteringarna i den gränsregionala strategin.

Det är värt att nämna att både gränskommittéernas involvering i projekten (i form av dess roll i projektorganisation och resurser) skiljer sig markant åt både inom gränskommittéerna mellan olika projekt liksom mellan gränskommittéerna. I de fall då vissa gränskommittéer valt att själva vara projektägare i en majoritet av projekten – exempelvis Tornedalsrådet – fungerar andra gränskommittéer snarare som projekt- och finansieringshus som endast delfinansierar projekt i gränsregionen. Ett exempel på det är Nordkalottrådet som delfinansierar 30 projekt med ett 20-tal olika projektägare. Østfold-Bohuslän-Dalsland är gemensam projektägare med andra projektaktörer i några projekt, medan majoriteten av projekten ägs av andra aktörer. Kvarkenrådet äger två av totalt sju projekt i gränskommittén.

Projekten som listas ovan är inte heller jämförbara vad gäller omfång, finansieringskällor och genomförandeperiod. Icke desto mindre visar sammanställningen att det finns projekt inom alla prioriteringar i den gränsregionala strategin. Den visar också att det finns många projekt inom turism och kultur – ett område som ligger utanför strategins prioriteringar. Projekten täcker områdena i strategin, men det är svårt att utifrån insamlat material säga hur mycket pengar som finansieras per prioriterat område i den gränsregionala strategin.

3.3 Övriga aktiviteter med bäring på det gränsregionala samarbetet

I Nordiska ministerrådets budget för gränsregionalt samarbete 2011 finns, förutom stödet till gränskommittéerna, ytterligare tre kostnadsposter: drift, medlemskap i

Association of European Border Regions (AEBR) samt Gränsregionalt forum, totalt 190 000 DKK.

Tabell 4: Nordiska ministerrådets övriga stöd till gränsregionalt samarbete 2011 (Källa: Nordiska ministerrådet, budget 2011)

Övrig användning av gränsregionala medel	Medel från NMR 2011 (budget, DKK)
Drift, inkl. gränsregionalt forum	100 000
Medlemskap i AEBR	30 000
Totalt	130 000

Nordiska ministerrådet är medlem av Association of European Border Regions, där gränsöverskridande organisationer tillsammans är delaktiga i att påverka organisationens policys och tar del av information om aktuella gränsöverskridande frågor och utvecklingen på området.

Därutöver anordnar Nordiska ministerrådet Gränsregionalt forum en gång per år för att samla aktörerna i det gränsregionala samarbetet i Norden. Detta finansieras 2011 inom budgetposten "drift" i tabellen ovan. En av gränskommittéerna står som värd för forumet dit övriga aktörer och representanter från gränskommittéerna bjuds in för att dela erfarenheter och kunskaper under två dagar. 2011 hölls mötet i Halden, Norge och gränskommittén Østfold-Bohuslän-Dalsland stod för värdskapet. Forumet arrangerades i samarbete med arbetsgrupp 2. Temat för mötet 2011 var European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC) och en halv dag ägnades åt denna fråga. Övriga hållpunkter inkluderade bland annat exempel från gränskommittéerna kring gränsregionalt arbete med gränshinder, presentation av de två gränskommittéer som tillkommit i samarbetet och information från ordförandeskapet och sekretariatet. Gränsregionalt forum 2011 samlade cirka 40 personer.

Därtill har 550 000 DKK beviljats arbetet i arbetsgrupp 2 för 2011, som i huvudsak är avsedda till utredningar och rapporter som gruppen tar fram. Arbetsgrupp 2 har, som nämnts, två syften. För det första att fungera som arbetsgrupp med mandat från ÄK-R och för det andra att fungera som kontaktorgan mellan ÄK-R och gränsregionerna. Arbetsgrupp 2 träffas tre till fyra gånger per år. Mycket fokus har legat på hur man kan skapa ökad synlighet för det arbete som utförs i de gränsregionala kommittéerna. En annan viktig fråga som arbetsgrupp 2 arbetat med är vilken betydelse olikheterna gränskommittéerna emellan kan tillskrivas, och hur det påverkar deras relation och arbete med regionala kontra nordiska målsättningar.

Det operativa ansvaret för det nordiska regionalpolitiska arbetet ligger på ÄK-R. ÄK-R:s budgetresurser ligger på omkring 30 miljoner DKK/år, varav drygt 17 miljoner går till det gränsregionala samarbetet så som redogjorts för ovan (kapitel 3.1). I detta har ÄK-R att ta beslut om finansiering och tilldelning av medel till gränskommittéer-

na efter förslag från sekretariatet. Cirka en tredjedel av budgeten går till Nordregios basverksamhet. Resterande medel går dels till att finansiera forskningsprogram inom Nordregio, dels till projektaktiviteter som initieras av ordförandelandet samt till löpande administrativa utgifter.

3.4 Konsultteamets kommentarer

Överlag kan vi konstatera att resurserna inom det nordiska gränsregionala samarbetet är spridda över flera olika verksamheter, projekt och aktiviteter. Det finns således en stor spännvidd i de aktiviteter som gränskommittéerna genomför och det är ett faktum att gränskommittéerna är radikalt olika till sin karaktär²⁰ genom geografisk lokalisering, organisation, storlek, historia, arbetssätt och projektverksamhet. Som vi har visat i det här kapitlet ser också finansieringen till gränskommittéerna och projektverksamheten i gränskommittéerna olika ut. Det innebär att insatserna som genomförs av gränskommittéerna skiljer sig åt genom att gränskommittéerna har olika karaktär och olika sätt att arbeta, likväl som att finansieringen av insatserna skiljer sig åt. Utifrån våra iakttagelser ger vi tre exempel nedan:

Öresundskommittén är ett exempel på en gränskommitté som driver det gränsregionala arbetet utifrån en tydlig strategisk-politisk målsättning utan att bedriva någon projektverksamhet. Genom sin regionala utvecklingsstrategi ØRUS fungerar de som politisk plattform och lobbyorganisation i Öresundsregionen. Till cirka 90 procent finansieras verksamheten av medlemsavgifter.

Nordkalotträdet är ett exempel på en gränskommitté som fungerar som en praktisk bas för att driva ett stort antal projekt, där externa aktörer är projektägare. Nordkalotträdet har en betydligt mindre andel av basorganisationen som finansieras av medlemsavgifter, endast 11 procent, men har samtidigt andra aktörer i regionen som också ger intäkter för att driva organisationen.

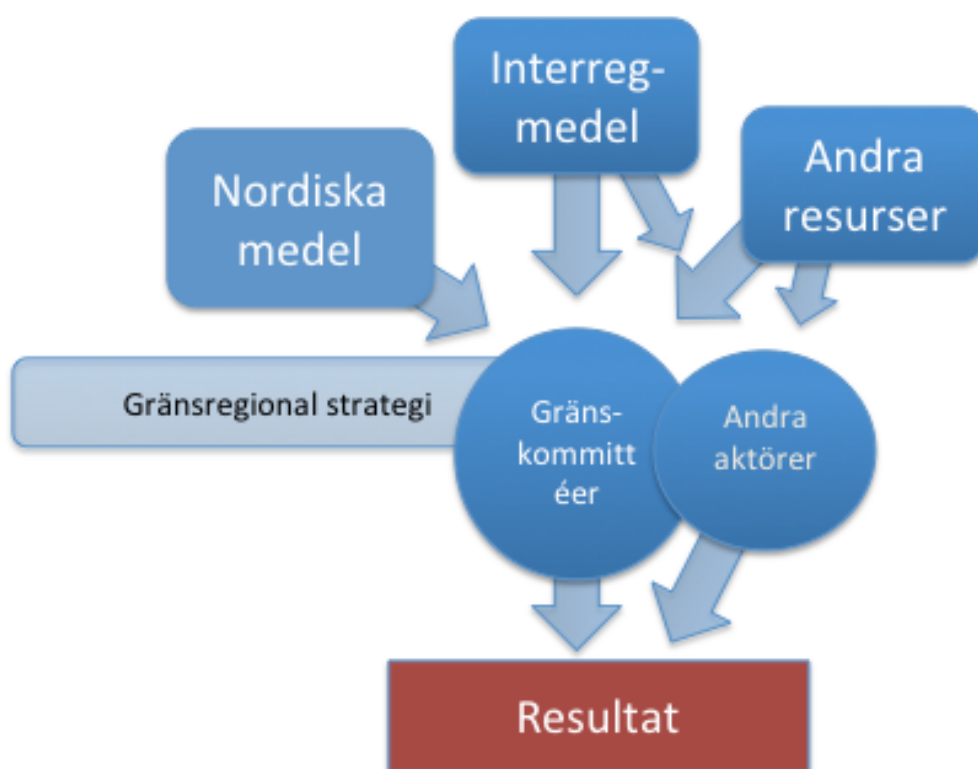
Kvarkenrådet har både en strategisk-politisk målsättning och arbetar för att påverka politiken, framförallt i trafik- och infrastrukturfrågor, på nationell och regional nivå samt driver ett mindre antal projekt. Projekten är strategiskt inriktade med betydande budget för att skapa långsiktiga strategiska resultat i regionen. Kvarkenrådets basfinansiering är ungefär 50-50 mellan medel från ministerrådet och medlemsavgifter.

²⁰ Se ex.vis, Nordregio *Nordiska gränskommittéer och gränsöverskridande myndighetsintegration*, EWP 2010:1 för en närmare genomgång av skillnader och likheter mellan gränskommittéerna.

4 Analys av det gränsregionala samarbetets resultat och effektivitet

I detta kapitel presenteras och analyseras de resultat som skapats av det gränsregionala samarbetet. Fokus i kapitlet ligger på de övergripande resultat som uppnåtts, vilken roll gränskommittéerna har haft i att skapa dessa resultat, samt om och i så fall hur de nordiska medlen bidragit till resultaten. Kapitlet avslutas med konsultteamets kommentarer.

Figur 4 illustrerar hur de nordiska medlen, Interregmedel och andra resurser samverkar för att skapa resultat inom ramen för det gränsregionala samarbetet.



Figur 4. De nordiska medlens samverkan med andra resurser för att skapa resultat

De nordiska medlen fördelas till gränskommittéerna. Interregmedel avsätts i projekt som kan drivas antingen av gränskommittéer eller av andra aktörer. Andra resurser fördelas också de både till gränskommittéerna (genom t.ex. medlemsavgifter eller som medfinansiering till projekt som gränskommittéerna driver) eller till andra aktörer (i det här exemplet då främst som finansiering till olika typer av projekt). Poängen är att samtliga dessa resurser bidrar till att skapa resultat i gränsregionerna.

4.1 Resultat av det gränsregionala samarbetet

Som figuren ovan visar samverkar flera olika resurser för att skapa resultat i gränsregionerna. Men vilka är då dessa resultat? Materialet från våra intervjuer och enkäter visar på att flera olika resultat har skapats genom det gränsregionala samarbetet. Dessa kan grupperas i två huvudkategorier:

- Utökade nätverk och plattformar för samverkan
- Resultat orienterade mot att överbrygga gränshinder

Generellt sett är den andra kategorin av resultat inte lika vanligt förekommande som den första kategorin. Även om en stor del av arbetsinsatserna är orienterade mot att lösa gränshinder av olika slag – som ett slags övergripande mål för projektet eller aktiviteten – har de flesta insatser i nuläget framförallt skapat resultat i form av utökade nätverk och plattformar för samverkan, dvs. resultat av i första hand mjuk karaktär.

4.1.1 Utökade nätverk och plattformar för samarbete

Här presenteras en sammanfattning av de resultat som uppnåtts inom ramen för utökade nätverk och plattformar för samarbete, baserat på respondenternas svar i intervjuer och enkät. Ett övergripande och viktigt resultat av det gränsregionala samarbetet är att kontakterna över gränsen mellan olika aktörer – offentliga, privata näringslivsaktörer samt i viss mån aktörer inom den ideella sektorn – har ökat och utvecklats.

För att överhuvudtaget samarbeta över gränsen och inom gränsregionen som helhet krävs det en kännedom om vilka man kan samarbeta med och vad respektive part har kapacitet till och intresse av att göra. En konsekvens av de utökade kontakterna över gränsen är att man har uppnått en ökad allmän kännedom om varandra inom gränsregionen. Det skapar i sin tur möjligheter att lättare kunna identifiera lämpliga samarbetspartners för att genomföra olika aktiviteter och projekt.

Över tid har kontakterna lett till ett utökat samarbete aktörerna emellan, och att man kunnat ta del av varandras kontaktnätverk för att ytterligare förbättra förutsättningarna för att åstadkomma breda resultat inom ramen för enskilda satsningar. Den utökade kontakten har på många sätt varit nödvändig för att anpassa arbetet i regionen bättre till det sätt människor och företag rör sig och verkar över gränserna.

Det är framförallt offentliga aktörer som knutits samman genom samarbete över gränsen, men även företagorganisationer, enskilda näringslivsaktörer och i viss mån ideella aktörer har engagerats. Engagemanget från näringslivsaktörer har naturligtvis varit av stor vikt eftersom man i betydande omfattning arbetat med satsningar orienterade mot just utveckling av näringslivet, undanröjande av gränshinder för olika verksamheter och utökade företagskontakter över gränserna.

Kontigo uppfattar de resultat som begränsar sig till utökade kontakter, nätverk och etablerade plattformar för samarbete som viktiga av flera olika skäl. För det första för

att skapa goda förutsättningar för ett gemensamt arbete för att i ett andra led motverka konkreta gränshinder. För det andra är dessa resultat betydelsefulla då de skapar förutsättningar för en utökad gränsregional integration på flera plan – mellan offentliga myndigheter och organisationer, mellan aktörer inom näringslivet, på arbetsmarknaden, inom besöksnäringen osv.

4.1.2 Konkret gränshindersarbete

Även om de mjuka resultaten som tas upp ovan dominerar inom ramen för det gränsregionala samarbetet finns det också goda exempel på konkreta resultat vad gäller överbryggandet av gränshinder. Dessa resultat återfinns framförallt inom ramen för olika gränsöverskridande projekt. Det gör resultaten svårare att identifiera och värdera – någon projektutvärdering har inte fallit inom ramen för det här uppdraget. Istället presenteras och diskuteras nedan några exempel på konkreta resultat som respondenterna rapporterar om.

Grensetjänsten Morokulien är ett konkret resultat av gränsöverskridande samarbete mellan Sverige och Norge dit privatpersoner och företag kan vända sig för att få hjälp med att hantera olika former av gränshinder. Ofta handlar det om stöd för att tolka regelverk på olika sidor av gränsen, men man arrangerar även sammankomster med relevanta aktörer från båda sidor av gränsen för att diskutera om och hur enskilda gränshinder kan lösas inom ramen för gällande lagstiftning.

Nordkalottrådets arbete med unga entreprenörer i Sverige, Norge, Finland och Ryssland har gett resultat dels i form av utökade företagarnätverk i Barentsregionen, dels genom ett överbryggande av upplevda gränshinder genom attitydpåverkan. Hindren för företag att söka kontakter över gränserna och samarbeta i regionen har på det här sättet minskat som ett resultat av projektet.

I vissa regioner har det gränsöverskridande samarbetet varit mer orienterat mot lobbyarbete och kunskapspridning kring gränshinder. I Öresundsregionen har man arbetat med att samla lokala och regionala aktörer kring en sammanhållen plattform för påverkan med syftet att lösa gränshinder på just detta sätt – genom politikerpåverkan snarare än i enskilda projekt. Här har man också lyckats uppnå ett regionalt engagemang för arbetet med gränshinder vilket indikeras av att en stor andel av verksamheten finansieras av medlemmarna. Två konkreta resultat har varit den skrift om gränshinder som producerats och spridits inom medlemsorganisationerna och bland andra aktörer i regionen, samt den gemensamma utvecklingsstrategin ØRUS.

Den här typen av påverkansarbete gentemot politiker och myndigheter på regional och nationell nivå förekommer även inom andra gränsregioner och har bidragit till att skapa resultat. I vissa fall anses sådant påverkansarbete vara helt nödvändigt för att överhuvudtaget nå resultat. Inte minst inom ramen för infrastruktursatsningar som t.ex. i samband med väg- och järnvägsbyggen anses påverkansarbete ha en avgörande betydelse för att uppnå resultat. På den lokala och regionala nivån finns sällan beslutskapaciteten eller den ekonomi som krävs för att genomföra den typen av satsningar. Ett konkret exempel är Svinesundsbron längs E6 som går mellan Sverige och Norge där en respondent menar att den samverkan som fanns och finns över gränsen har bidragit till att arbetet gick så pass snabbt.

Ytterligare exempel på konkreta resultat är att man genom insatser inom ramen för det gränsregionala samarbetet i enstaka fall har nått samsyn kring planer och strategier över gränsen så att de mål man strävar efter på ena sidan av gränsen matchar de mål som man arbetar för inom ramen för t.ex. kommunal verksamhet på den andra sidan. Andra exempel är gemensamma beredningsplaner, eller att genomföra planeringsarbete gränsöverskridande. Ett konkret exempel på det sistnämnda är det arbete som genomförts i nationalparkerna Koster och Ytre Hvaler mellan svenska och norska aktörer. Det har resulterat i en gemensam parkutvecklingsstrategi, gemensam informationsspridning samt gemensam skyltning inom nationalparksområdena.

4.1.3 Resultat inom ramen för den gränsregionala strategin

Sett till de resultat som konsultteamet har kunnat identifiera så är det få som är av det mer konkreta slaget. Vi kan konstatera att den gränsregionala strategin har en svag direkt koppling till de resultat som skapats i respektive gränsregion. Intrycket från intervjuerna är att regionala prioriteringar och sakfrågor överskrider den gränsregionala strategin och att den senare mest har betydelse när man formulerar ansökningar till ministerrådet. Därefter kan saker och ting ändras efter lokala behov och prioriteringar. Samtidigt upplever många av respondenterna själva att det gränsregionala arbetet ligger i linje med de mål och formuleringar som återfinns i den gränsregionala strategin. Men eftersom en stor del av resultaten (i synnerhet de mer konkreta) skapas inom ramen för projekt – som därtill vanligen finansieras av Interreg – så blir det naturligt att programstrategier för det aktuella Interregprogrammet och regionala strategier blir tongivande i det arbete som utförs i gränsregionen. Den gränsregionala strategin har som bäst en undanskymd och nästintill pliktskyldig status i det arbete som bedrivs, och i vissa fall är den inte alls spridd och förankrad inom de organisationer som berörs.

4.2 Gränskommittéernas roll i att skapa resultat

Inom de områden som gränskommittéerna verkar finns det gott om exempel på gränsöverskridande samarbete. Hur stor del i detta har gränskommittéerna? Det är en svår fråga att besvara entydigt. Vad som är klart är att samarbete förekommer i både stor och liten skala – inom ramen för stora Interregprojekt samt genom olika former av nätverksaktiviteter och mindre projekt finansierade av Nordiska ministerrådet. I båda dessa fall spelar gränskommittéerna en roll – i det första exemplet främst som initiativtagare av projekt i samråd med relevanta aktörer, i det senare som arrangör och projektägare.

Generellt sett så kan man konstatera att de resultat som gränskommittéerna uppnått till stor del är av betydelse för det gränsregionala samarbetet ur ett organisatoriskt perspektiv – man har en basverksamhet som är finansierad och som (i olika utsträckning) har kapacitet att bedriva operativ verksamhet ute i regionen och bland sina medlemsorganisationer. En stor del av denna verksamhet är inriktad på att skapa, underhålla och utveckla nätverk och samarbeten av olika slag, samt på att planera, initiera, driva och stötta projektverksamhet.

Med initiering av projekt avses ofta att man verkar för att knyta samman aktörer med gemensamma intressen för att visa på möjligheterna med vad de kan uträtta tillsammans med extern finansiering. En stor del av detta handlar om att knyta samman parter som kan ansöka om medel från något av Interregprogrammen.

Etablering och utvidgning av samarbetsnätverk inom gränsregionen – både inom och över landsgränser – betraktas som ännu ett betydelsefullt resultat av det arbete som gränskommittéerna bedriver. Citatet nedan beskriver detta.

Över huvud taget, den otroligt bra samhörigheten över [gränsen], skulle inte finnas utan [gränskommittén]. Vilken annan aktör driver dessa frågor om inte vi? När folk frågar ”varför ni?”, då brukar jag svara så.

De aktörer man knyter till sig i form av medlemsorganisationer och aktiva organisationer i det gränsöverskridande samarbetet är framförallt offentliga lokala och regionala myndigheter som önskar se ökade gränsöverskridande kontakter. I flera fall är också företagar- och näringslivsorganisationer involverade. Dessa aktörer spelar viktiga roller i det gränsöverskridande samarbetet, inte minst som projektägare och/eller partners i Interregprojekt. Men gränskommittéerna har en relativt unik position i dess roll som nätverkare, kunskapsspridare och arrangör. De kan sägas uppfylla en sammanhållande roll inom gränsregionen.

4.3 De nordiska medlens bidrag till resultat

Hur ser de nordiska medlens koppling ut till de resultat som skapats? I kapitel tre framgick att Interreg-medel och medel från medfinansierare till Interregprojekt utgör den huvudsakliga projektbudgeten. Således kan de nordiska medlen endast i undantagsfall (projekt som inte bedrivs med Interregmedel) sägas bidra på ett signifikant sätt till de resultat som uppnås i projekt. Men det är generellt svårt att urskilja de nordiska medlens effekt på det gränsregionala samarbetet mot en bakgrund av den projektverksamhet som bedrivs där Interregmedel och de prioriteringar som följer med dessa dominerar.

Den basverksamhet i gränskommittéerna som de nordiska medlen finansierar bidrar till samverkan över gränser inom Norden. Det framstår, som beskrivits ovan, att de aktiviteter som många av gränskommittéerna ägnar sig åt till stor del är orienterade mot att föra samman aktörer och sträva efter gränsöverskridande projekt inom ramen för Interregprogrammen, dvs. att skapa en grund för projektutveckling inom Interreg. De nordiska medlen kan således sägas ha en del i de resultat som skapas inom olika Interregprojekt, men kopplingen ter sig indirekt i sammanhanget.

De nordiska medlen ger gränskommittéerna en legitimitet som flera av intervjupersonerna menar att de inte skulle åtnjuta utan den typen av finansiering. Nordiska ministerrådet är en tung aktör att ha bakom organisationen vilket gör att det blir lättare för gränskommittéerna att locka nya medlemmar, att initiera och driva projekt,

samt att agera ”spindel i nätet” för att knyta ihop olika aktörer kring gemensamma och regionala angelägenheter. En intervjuperson uttrycker det såhär:

... det ger oss status som samarbetsparter på en helt annan nivå. De tänker inte att vi är en liten förening – vi är en aktiv part när de behöver något tillstånd eller råd. De kan skicka begäran till oss, de ser oss som en påverkare.

Den här legitimiteten, menar några intervjupersoner, underlättar även medfinansiering från aktörer som annars kanske inte skulle vara intresserade av att delta i projekt. Nordiska ministerrådets medel betraktas med andra ord som ett godkännande och legitimitetsskapande som bidrar till gränskommittéernas goda rykte.

För flera av gränskommittéerna är det betydelsefullt att de nordiska medlen har bidragit med en kontinuitet till verksamheten. För flera gränskommittéer har medlen varit en viktig del av arbetet under lång tid och betraktas närmast som en självklar del av finansieringen. Många framhåller också att möjligheten att få medlen över en treårsperiod istället för att göra ansökningar varje år underlättar ett långsiktigt och mer strategiskt arbete.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de nordiska resurserna främst används inom gränskommittéernas basverksamhet. Dessa har i sin tur haft en stor betydelse för att skapa en organisatorisk bas för nätverkande och samarbete i gränsregionen. De nordiska medlen har haft en del i detta. Men om medlen bidrar till ökat samarbete är svårare att besvara. Flera av gränskommittéerna uppger att samarbete även skulle förekomma utan de nordiska resurserna, men att det eventuellt skulle minska intresset för deltagande bland de aktörer som inte har en längre tradition av gränsöverskridande kontakter och samarbete.

4.3.1 Konsekvenser av utebliven finansiering

Flera gränskommittéer uppger att det vore förödande om de nordiska resurserna uteblev och menar att de då skulle få dra ner på verksamheten. Samtidigt finns det dem som menar att de skulle klara sig bra även utan de nordiska resurserna och att man skulle kunna kompensera genom andra intäkter som t.ex. ökade medlemsavgifter eller aktivitets- och projektstöd från lokala och regionala intressenter.

Gränskommittéernas basfinansiering består till viss del av nordiska medel. Den här finansieringen är viktig för att nå resultat inom ramen för det gränsregionala samarbetet. Den andra delen av Nordiska ministerrådets finansiering utgörs av verksamhetsmedel som går till projekt och aktiviteter. Med hänsyn till de totala budgetar som gränskommittéerna i många fall har för projektverksamhet är det vår bedömning att andra aktörer bör ha möjlighet att överta ansvaret för den delen av de nordiska medlen som utgörs av basfinansiering.

Medlemsorganisationerna som intervjuats är överens om att gränskommittéerna gör ett viktigt arbete i gränsregionen och de ser en klar nytta med att vara engagerade i det arbetet. Om medlemmarna värderar gränskommittéernas arbete så högt bör det rimligen ligga i deras intresse att se till att verksamheten fortsätter och utvecklas. Det

rör sig ju som sagt inte om stora summor i detta sammanhang. Med tanke på att gränskommittéerna dessutom arbetar med frågor som har hög relevans för regionala och lokala intressen så ter sig dessa aktörer som naturliga finansiärer av gränskommittéerna.

Flera respondenter menar att Nordiska ministerrådets finansiering har bidragit till legitimitetsskapande för gränskommittéerna. Vår generella bedömning är att avsaknaden av nordiska medel inte skulle frånta gränskommittéerna deras status som viktiga gränsregionala aktörer. Flera av kommittéerna har arbetat för att överbygga gränshinder och underlätta gränsöverskridande samarbeten under lång tid och är etablerade aktörer i sammanhanget. För nybildade gränskommittéer blir det möjligen en större utmaning. Men eftersom flertalet av medlemsorganisationerna pekar på mervärdet av gränskommittéernas arbete, samtidigt som de inte verkar ha djupare kännedom om vad exakt de nordiska medlen används till, bör deras förtroende för kommittéernas arbete vara fortsatt högt.

Sammanfattningsvis vill vi hävda att de nordiska medlen inte har en avgörande betydelse för gränskommittéernas verksamhet, legitimitet och de resultat som skapats. Om medlen uteblir finns lokala och regionala aktörer som värderar kommittéernas arbete högt och de bör ha ett stort intresse av att verksamheten i kommittéerna fortsätter. Dessa aktörer berörs dessutom allra tydligast av de resultat som skapats.

4.4 NORA

Eftersom NORA skiljer sig så markant från de andra gränskommittéerna har vi valt att utelämnat dem från diskussionerna kring de resultat som skapats inom ramen för de övriga kommittéernas arbete. I den region som NORA verkar finns inga Interreg-medel att växla upp genom olika projekt, utan medlemsorganisationer och övriga aktörer står för den större delen av projektfinansieringen, tillsammans med medel från ministerrådet – som också utgör en stor del av finansieringen till NORA:s basorganisation. Med andra ord är stödet från ministerrådet i detta fall en mer kritisk komponent och en förutsättning för att NORA ska kunna bedriva verksamhet i regionen.

NORA utgör också en viktig samarbetsplattform och kontaktpunkt med övriga Norden, främst Norge, för länder som Island, Färöarna och Grönland vilka annars saknar en given länk in i det Nordiska samarbetet.

4.5 Konsultteamets kommentarer

Det arbete som gränskommittéerna utför har betydelse för etableringen av samarbeten och nätverk i gränsregionerna. De nordiska medlen har i detta avseende bidragit med en kontinuitet i arbetet i gränsregionerna och hjälpt till att skapa förutsättningar för utökade kontakter och etablerandet av gränsöverskridande samarbeten.

Som visats i kapitel 3 är de nordiska resurserna mycket små i förhållande till övriga tillgängliga resurser för gränsregionalt samarbete i gränsregionerna. Därför förefaller de nordiska resursernas betydelse för resultaten begränsad. De nordiska resurserna fördelas i gränskommittéerna också till en mängd olika småprojekt och aktiviteter. Även om ÄK-R beslutar om vilka aktiviteter och projekt gränskommittéerna ska använda resurserna till, förefaller lokala och regionala prioriteringar i slutändan ha större betydelse – och därmed vara mera avgörande för resultaten som sedermera skapas i gränsregionerna. Detta bidrar till svårigheterna med att på ett tydligt sätt redovisa vilka resultat som skapas av nordiska resurser, vilka resultat som skapas av gränskommittéerna respektive av andra aktörer, liksom vilka resultat som är faktiska resultat inom ramen för den gränsregionala strategin respektive andra strategier och pågående program i gränsregionerna. Det är med andra ord ett komplext mönster av finansieringskällor och projektaktiviteter som gemensamt bidrar till att upprätthålla det gränsregionala samarbetet.

Det ska också nämnas att den gränsregionala strategin är av sådan karaktär att i princip alla de resultat som syns i gränsregionerna, skapade av gränskommittéerna eller av andra aktörer, går att passa in i strategins mål och prioriteringar. Man kan se att de nordiska medlen används som instrument för att skapa förutsättningar för resultat i form av överbryggda gränshinder, men det är mer sannolikt att sådana resultat skapas genom summan av alla de medel som finns tillgängliga i gränsregionerna – i mindre utsträckning som en direkt konsekvens av de medel som fördelas genom Nordiska ministerrådet. Och i den mån den gränsregionala strategin över huvud taget är av relevans för gränsregionernas prioriteringar så är det frågan om inte andra mål och strategier prioriteras före dem som återfinns i den gränsregionala strategin.

Vår fråga blir därför om det kan finnas alternativa sätt att fördela de nordiska resurserna? Med utgångspunkt i en diskussion om vad som skapar effektivitet, synlighet och måluppfyllelse för nordisk nytta och mervärde resonerar vi i nästa kapitel kring andra möjliga vägar att finansiera det nordiska gränsregionala samarbetet.

5 Strategi och framtid

I detta kapitel presenteras tre modeller för hur Nordiska ministerrådets arbete med gränsregionala resurser kan utvecklas. Förslagen sätts därefter i relation till nuvarande ordning för resursfördelning. Därpå följer en diskussion om vilka konsekvenserna skulle bli om de nordiska medlen i sin nuvarande form skulle försvinna och istället ersättas med någon/några av de modeller som presenteras. Kapitlet avslutas med konsultteamets kommentarer. Vi inleder med en diskussion kring effektivitet i det gränsregionala samarbetet.

5.1 Effektivitet i det gränsregionalt arbete

I detta avsnitt beskriver vi vår syn på vad som krävs för att bygga ett effektivt stöd till nordiskt gränsregionalt samarbete. Här har konsultteamet, med utgångspunkt i vårt uppdrag, identifierat tre viktiga faktorer: engagemang, synlighet och effektivitet. Därefter beskriver vi hur vi ser på dessa tre faktorer i dagens ordning med stöd till gränskommittéerna. Vi kopplar också resonemanget till en diskussion om nordisk nytta.

För det första är lokalt och regionalt engagemang en viktig faktor för att bygga ett effektivt gränsregionalt samarbete som involverar och engagerar aktörer i gränsregionerna. Engagemang hör nära samman med att skapa synlighet för de nordiska medlen, vår andra faktor. Synlighet i det här sammanhanget handlar framförallt om möjligheten att tydliggöra resultat och effekter från den nordiska insatsen. Genom dess relativt begränsade storlek handlar det oftast om att sprida goda exempel och informera om resultat samt att öka synligheten för nordiska frågor till fler aktörer, företag, samt en bredare allmänhet. Vår sista faktor är effektivitet. Effektivitet handlar här dels om att resurser fördelas på ett sätt som tydligt knyter an till de strategiska målen för insatsen, dels om hur man organiserar fördelningen av resurser. Därtill, vilket kanske är allra viktigast när vi pratar om de nordiska medlen, är att resurserna ska bidra till nordisk nytta och mervärde för att alls vara betydelsefulla och hanteras effektivt ur ett nordiskt perspektiv. Detta är också att betrakta som en grundförutsättning för att bidra till strategisk effektivitet i resursfördelningen.

Lokalt och regionalt engagemang återfinner vi i dagens ordning framförallt i och med att medlemsorganisationerna engagerar sig i gränskommittéernas arbete och betalar in medlemsavgifter. Något som flera gränskommittéer har funderingar kring är hur det kommer sig att några medlemsorganisationer är mycket aktiva i samarbetet, medan andra i mindre utsträckning, eller inte alls har kontakt med gränskommittén. En orsak som nämns är medlemsorganisationernas relativa avstånd till, eller beroende av, gränsen och av kontakter med organisationer på andra sidan gränsen. En annan orsak kan vara gränskommittéernas egna ansträngningar att aktivt involvera medlemsorganisationerna. Detta ser, som sagt, olika ut i olika gränskommittéer och att medlemmarna i olika utsträckning är aktiva syns både inom gränsregioner och mellan gränsregioner.

För att stärka det lokala och regionala engagemanget finns behov av att också öka synligheten för de nordiska medlen. Detta är enligt vår analys ovan den kanske största utmaningen i dagens ordning. Idag blandas medlen upp med resurser från medlemsorganisationer, Interreg, medfinansierare och andra aktörer. Balansen mellan de olika resurserna är dessutom sådan att de nordiska resurserna utgör en mindre del av den synliga verksamheten. Detta förhållande förstärks givetvis av att man i nuvarande modell i hög grad väljer att bidra till kommittéernas basfinansiering. Detta gör, som vi tidigare har pekat på, det svårt att se på vilket sätt de nordiska medlen bidrar direkt till att skapa resultat. Synligheten verkar idag vara begränsad till gränskommittéerna själva och den del av medlemsorganisationerna som aktivt deltar i gränskommitténs verksamhet. Många av medlemmarna har dock ingen kännedom om vilka specifika resultat som skapas av de nordiska medlen eller vad dessa medel konkret bidrar med i samarbetet inom gränsregionen. Ytterligare en förklaring till detta kan vara att kunskapsspridningen om vad de nordiska medlen åstadkommer inom respektive gränsregion är otillräcklig.

Hur är det då med verksamhetens koppling till den nordiska nyttan? Respektive gränskommitté arbetar idag i första hand efter lokala och regionala strategier och prioriteringar som finns i regionerna. Det är i dagens ordning med andra ord inte i första hand nordiska prioriteringar eller nordisk nytta som står i centrum för de nordiska medel som fördelas. Ytterligare en försvårande faktor i det sammanhanget är naturligtvis att begreppet inte är operativt definierat. Gränskommittéerna lika lite som någon annan vet egentligen vad som avses.

Konsultteamet tror att man med utgångspunkt i ett mer preciserat begrepp kring nordisk nytta och nordiskt mervärde kan skapa engagemang, synlighet och effektivitet för det nordiska gränsregionala samarbetet. Våra förslag presenteras i nästa avsnitt.

5.2 Förslag för engagemang, synlighet och effektivitet för det gränsregionala samarbetet i Norden

De tre modeller som presenteras nedan är olika vad gäller logik, implementeringsnivå, organisation och struktur. Hur strategisk effektivitet skapas i det nordiska samarbetet skiljer sig också modellerna emellan, liksom hur man skapar engagemang och synlighet för det nordiska samarbetet. Gränskommittéerna, så som de ser ut idag, kan få olika, mer eller mindre framträdande, roller i de olika förslag som skisseras. Gemensamt för de tre modellerna är att nordiska frågor och gränsregionalt samarbete står i centrum. Modellerna är såvitt vi ser det även möjliga att kombinera med varandra – antingen alla tre tillsammans eller två av dem. Till viss del är naturligtvis frågan om kombinationsmöjligheterna också en fråga om resurser, även om vi tror att en kombination i princip bör vara möjlig inom en resursram i nivå med dagens.

Konsultteamet har dock medvetet valt att inte göra några detaljerade kostnadsberäkningar för de olika förslagen. Vi har istället försökt att utifrån uppdragets mål om ökad effektivitet för de nordiska resurserna, om bibehållet och utvecklat engagemang

och ökad synlighet utveckla ett antal olika möjliga modeller eller strukturer för framtidens nordiska samarbete. Generellt kan sägas att modellen B sannolikt skulle ta minst resurser i anspråk, medan modellerna A och C är mer resursintensiva men att båda alternativen i princip kan begränsas utifrån en beslutad budgetnivå. I bilaga 1 återfinns en diskussion och indikativ kostnadsbild för de tre föreslagna modellerna.

5.2.1 Modell A: Gränsregionalt samarbete genom strategiska gränsinitiativ

I vår modell A fördelas medel till strategiska initiativ där gränsregionala aktörer, inte bara gränskommittéer, ansöker om medel för att driva initiativ och projekt inom ett på förhand definierat område eller tema. Modell A öppnar därmed upp för en konkurrens om resurserna mellan gränskommittéer liksom mellan gränskommittéer och andra gränsregionala aktörer och organisationer. Samtidigt ger det ökade möjligheter för organisationer att gå samman och bilda samarbetsplattformar för starkare initiativ, aktiviteter och projekt för ökat genomslag i gränsregionerna. Sådana samarbetsplattformar kan ha förankring på olika nivåer och i princip täcka in en hur stor eller liten del av Norden som ambitionen tillåter, med det kravet att aktörer från minst två länder ingår i initiativet. Syftet för initiativen är att skapa goda exempel på gränsöverskridande samverkan. Detta innebär att de nordiska resurserna i högre grad än idag ska fördelas med utgångspunkt i konkreta handlingsorienterade initiativ. Det långsiktiga syftet bör vara att uppmärksamma såväl regionala som nationella aktörer på nyttan och potentialen i ett gränsöverskridande samarbete i Norden och att härigenom mana till en vidare efterföljd.

Modellen bygger på att man på nordisk nivå för en kontinuerlig och strategisk diskussion kring inom vilka frågor som vi kan nå största möjliga nytta genom ett ökat gränsregionalt utbyte. Modellen söker även här att skifta fokus från dagens aktörsoorienterade fokus till ett mer konkret och frågerelaterat fokus. Här har ÄK-R rollen att analysera och utveckla dessa inriktningar. Utifrån dessa menar vi att man sedan kan genomföra en utlysning av resurser där aktörer i gränsregioner eller andra aktörer med intresse för gränsregionerna – enskilda organisationer eller gemensamma samarbetsplattformar – välkomnas att formulera handlingsorienterade insatser och inkomma med ansökningar utifrån identifierade problemställningar. Ansökningarna baseras på utlysningen i syfte att skapa nordisk nytta utifrån de på förhand definierade strategiska frågorna och inriktningarna, vilka kan revideras även inom ramen för den gränsregionala strategins period. ÄK-R bör därefter besluta om medel bland inkomna ansökningar. Utlysningar sker alltså varje år, men medel kan sökas för projekt som löper en längre tid, exempelvis på ett till tre år. Beroende på inriktningen i utlysningen kan olika många initiativ beviljas medel.

Modellen har, menar vi, flera förtjänster. För det första sätter den de konkreta insatserna i fokus, snarare än att fokusera organisationerna. För det andra bidrar den till ökad synlighet, just genom detta faktum, men också genom att flera projekt med liknande övergripande inriktning bedrivs. Genom att kräva att resultaten också skall kunna vidareförmedlas till andra gränsregioner så skapas mervärde som kan bidra till nordisk nytta.

De strategiska initiativens relation till Interregprogrammen och till andra resurser som t.ex. gränskommittéerna eller andra organisationer idag har, avgörs både av hur inriktningarna i initiativen formuleras och av hur man arbetar strategiskt med dem. Tanken med vårt förslag är att dessa initiativ ska vara mer avgränsade och snabbare kunna nå konkreta resultat än det typiska Interregprojektet kanske kan åstadkomma. Initiativen kan dock med fördel ingå som avgränsade delar i större och mer långsiktiga projekt och på så vis nyttja även andra resurser för initiativen och dess måluppfyllelse.

Gränskommittéerna har sannolikt flera möjliga roller i denna modell. För det första skulle gränskommittéerna kunna söka pengar till strategiska gränsinitiativ i konkurrens med varandra och med andra aktörer och organisationer som vill arbeta med gränsinitiativen. Flera gränskommittéer skulle ha den fördelen jämfört med andra aktörer att de redan idag är väl förankrade i gränsregionerna och har goda kontaktnät för att skapa en organisation kring sådana initiativ. Om initiativens inriktning varierar mellan utlysningarna kan det innebära att vissa gränskommittéer är mer ägnade åt att hitta bra initiativ för en viss inriktning än för andra. En annan tänkbar roll för kommittéerna är att man utvecklar sitt arbete i riktning mot att inta en ökad politisk-strategisk roll och att gränskommittéerna därmed åtskiljs från den nivå som så att säga utför de strategiska initiativen inom det gränsregionala samarbetet. Detta skulle då öppna upp för flera aktörer att komma med idéer till initiativ och att även genomföra dessa.

5.2.2 Modell B: Ett strategiskt GREGLAB

Utgångspunkten för vår modell B är vad vi upplever som avsaknaden av en gemensam strategisk linje för allt gränsregionalt samarbete i Norden – oavsett finansiär. Modell B utgår därför från en strävan att skapa en sådan strategisk gränsregional arena för analys, diskussion, strategiutformning och utbyte av erfarenheter samt att skapa ett nätverk för aktörer som arbetar med gränsregionalt samarbete och utveckling. Vi kallar denna modell för GREGLAB (Gränsregionalt laboratorium). Som nätverk och mötesarena fungerar GREGLAB som en strategisk-teoretisk verkstad för att med gemensamma krafter skapa samlad nordisk strategisk påverkan. Syftet är att utveckla och stärka en strategisk inriktning med alla tillgängliga resurser för gränsregionalt samarbete i Norden.

Det viktigaste målet för GREGLAB är att de problem och möjligheter som vi i Norden gemensamt identifierar som gränsregionala också så effektivt som möjligt ska styra och påverka det arbete vi genomför i gränsregionerna, oavsett om det genomförs med nordiska resurser, med statliga nationella resurser, med EU:s strukturfonder eller med regionala resurser.

För att nå dit måste vi, enligt vår modell genom GREGLAB som ett strategiskt verktyg, se till att våra nordiska prioriteringar ligger i linje med den regionala fondens prioriteringar och förordningar samt med andra nationella och regionala strategiska dokument. Men GREGLAB, rätt förankrad, bör också strategiskt kunna påverka innehållen i de olika programmen finansierade genom regionala fonden.

GREGLAB kräver, för att fungera som tänkt, en stark politisk förankring. Laboratoriet bör därför ledas av politisk styrgrupp, bestående av nationella och regionala politiker med fokus på gränsregionala frågor. Styrgruppens viktigaste uppgifter är att lägga fast de gemensamma strategiska prioriteringarna för det samlade nordiska gränsregionala arbetet. Detta arbete bör med fördel integreras i arbetet med att ta fram en gränsregional strategi inom Nordiska ministerrådet och det bör även organiseras så att det praktiskt kan påverka kommande strukturfundsprogram (främst Interreg). Styrgruppens prioriteringar för GREGLAB skulle därför kunna läggas fast i den gränsregionala strategin, som då måste bli mer konkret och mer orienterad på andra resurser än Nordiska ministerrådets än vad som idag är fallet. Den bör också tidsmässigt synkroniseras med EU:s budgetperioder (dvs. 2014 – 2020). Förutom att utarbeta prioriteringarna bör styrkommittén, eller delar av den, också fortlöpande följa och styra arbetet inom GREGLAB.

Den strategiska inriktningen bör följas upp och analyseras fortlöpande. Detta är GREGLAB:s uppgift enligt vårt förslag. GREGLAB bör således i praktiken bestå av en arbetsgrupp av tjänstemän från såväl nationell som regional nivå (liknande dagens arbetsgrupp 2 men vidare). Gruppens medlemmar bör ha nära inblick i hela det gränsregionala arbetet som bedrivs i Norden. Målet för gruppen inom GREGLAB är således att analysera huruvida det gränsregionala arbetet också leder till att de gemensamma strategiska prioriteringarna genomförs. Även ÄK-R och Nordregio bör ha givna roller inom GREGLAB. På GREGLAB:s initiativ kan också olika typer av större erfarenhetsutbyten mellan de nordiska gränsregionala aktörerna ordnas, t.ex. liknande dagens gränsregionala fora.

5.2.3 Modell C: Lokal och regional förankring och engagemang i en gränsbygdsmodell

Vårt tredje förslag är en modell med en långt mer lokal förankring som utifrån vad vi snarast vill kalla för ett bottom up-perpektiv mobiliserar resurser och kompetens på lokal nivå för gränsregionalt samarbete. Förslaget har hämtat inspiration från den s.k. LEADER-metoden²¹ som har som målsättning att främja utveckling på landsbygden med utgångspunkt i lokala förutsättningar och lokala initiativ. Syftet med modell C är att föra nordiskt gränsregionalt samarbete närmare den lokala nivån där gränsregionala prioriteringar definieras och insatser utformas utifrån lokala behov.

I alternativet utgår beslutsansvaret från en nivå som ligger nära människors vardag.

Med inspiration från LEADER-metoden föreslår vi att Nordiska ministerrådet utlyser stöd till s.k. Gränslag. Syftet med Gränslagens verksamhet är att främja det gränsregionala utbytet på en konkret lokal och regional nivå. Gränslagens sammansättning bör ske utifrån lokalt och regionalt definierade behov. Vi föreställer oss att Gränslagen i högre grad än gränskommittéerna domineras av organisationer och föreningar med en stark lokal och regional förankring.

²¹ Se ex.vis Landsbygdsnätverket, <http://www.landsbygdsnatverket.se/huvudomraden/leader.4.313fdc3e116c968a30080002416.html> eller Jordbruksverket, <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/mojligheterpalandsbygden/leadersautvecklardudinhibygd.4.6a459c18120617aa58a80006611.html>

Enligt vårt förslag kan sedan Gränslagen komma in med ansökningar till Nordiska ministerrådet om projekt och förslag som man gemensamt har utarbetat i respektive Gränslag. Nordiska ministerrådet bör besluta om fördelningen av resurser. Företrädesvis ser vi att beloppen blir små, projekten små men konkreta och att administrationen kring besluten hålls nere. Lokal förankring och synlighet i människors vardag skulle kunna vara strategiska ledord för denna modell.

Gränsbyggsmodellens relation till Interreg-programmen är begränsad eftersom de projekt som genomförs är relativt småskaliga och syftar till att lösa problem eller skapa möjligheter över riksgränserna nära människors vardag. Modellens kanske största fördel återfinns istället i möjligheten att finansiera aktiviteter och projekt som Interreg och andra program *inte* finansierar. Det vill säga mindre projekt och aktiviteter med beröring kring frågor som kultur och turism, ungdomsinitiativ och ungdomsutbyten, mindre byggprojekt, osv., som inte ställer de krav på administration, likviditet, finansiering och rapportering som exempelvis Interreg-programmen gör. I gränsbyggsmodeller finns också möjligheter till regional finansiering.

I modell C har gränskommittéerna inte någon framträdande eller synlig roll. Gränslagen ansöker om medel direkt till Nordiska ministerrådet som fördelar resurser till Gränslagen utan att passera det "filter" som gränskommittéerna annars kan utgöra. Detta skapar effektivitet i resursfördelningen i förhållande till måleffektivitet. Internetbaserade kommunikationsvägar och mötesplattformar kan vara effektiva redskap, både i kommunikationen med ministerrådet och inom projekten, eftersom de är så gott som immuna mot fysiskt avstånd och möjliggör snabb kommunikation mellan organisationer och aktörer. Det kan också bidra till att hålla de administrativa kostnaderna nere. ÄK-R:s roll är att utforma mål och strategier för det gränsregionala samarbetet, men de tar inte aktivt del i fördelningen av resurserna.

Gränsregionalt mervärde och nordisk nytta identifieras och skapas lokalt genom dialog, samverkan och närmare kontakter mellan människor över riksgränserna.

Tabell 5: Modeller för nordiskt gränsregionalt samarbete.

	A	B	C	
	Strategiska gränsinitiativ	”GREGLAB”	Gränsbyggsmodell	Idag
Vad?	Fördelning av medel till strategiska initiativ i konkurrens mellan olika aktörer.	Samlad politisk och kunskapsmässig styrning och samordning av allt nordiskt gränsregionalt arbete	Resurser till små lokala/regionala projekt nära människors vardag, fördelas enligt LEADER-metoden	Gränskommittéer med skild programteori och strategi
Strategisk effektivitet	Fler aktörer. Handlingsorienterade insatser utifrån identifierade nordiska problemställningar	Samlad strategisk påverkan och koordinering av resurser	Bottom-up. Tydlig lokal förankring. Inget filter i ansökningsprocesser	Saknas, otydlig.
Lokalt och regionalt engagemang	Fler aktörer kan ansöka om medel.	Regionerna engageras i det samlade nordiska strategiska arbetet – både på politisk nivå och tjänstemannanivån	Närmare människors vardag. Gränslag – lokala, delregionala intressen. Lokala och delregionala utförare. Ökad anknnytning till föreningslivet.	Medlemsorganisationer lokalt och regionalt
Synlighet	Fokus på konkreta projekt och goda exempel på hur man löser gemensamma nordiska gränsregionala problem och utmaningar	Politiskt avtryck i gränsregionerna, Årligt gränsregionalt forum. Ökad synbarhet för nordisk strategi i nationernas och regionernas strategiska arbete med strukturfonderna	Lokalt/ delregionalt. Närmare människors vardag Ökat politiskt intresse	Begränsad till de aktiva medlemmarna
Relation till Interreg och övriga resurser	Kan integreras som konkreta delar i större projekt	Ett försök till samordnad nordisk strategi för Interregprogrammen	Begränsad. Möjlighet till regional medfinansiering	En basorganisation för projektutveckling.

Teknisk genomförbarhet	Fokusering utifrån gemensam strategi. Krav på konkreta resultat. Leverera goda exempel	Politisk kommitté samordnas med gränsregional strategi och planering för nästa period strukturfonder. Löpande politisk styrning LABB av tjänstemän på nationell och regional nivå – koppling till Nordregio. Årligt forum.	Gränslag. Direkta ansökningar till NMR.	
Mervärde/ Nordisk nytta	Genom identifierade strategier och prioriteringar samt genom spridning av goda exempel	Integrera nordisk nytta i andra tillgängliga resurser	Lokalt	Oklar, ev. på gränsregional nivå
Roll för nuvarande gränskommitté	Söker pengar i konkurrens med övriga aktörer	Politiker och tjänstemän engageras i det gemensamma arbetet	Ingen framträdande eller självklar roll	
Roll för ministerrådets sekretariat	Informerar om utlysningar. Hanterar ansökningar och lämnar förslag om beslut.	Ingen självklar roll – Nordregio eller någon annan bör få uppdraget att leda det praktiska arbetet	Informerar om utlysningar. Hanterar ansökningar och tar beslut om medel.	Begränsad kontakt med gränskommittéer. Hanterar ansökningar och lämnar förslag om beslut.

5.2.4 En jämförelse med dagens ordning med stöd till gränskommittéer

Idag är gränskommittéernas organisationer och insatser centrala för Nordiska ministerrådets gränsregionala samarbete. Nordiska ministerrådet fördelar resurser för ett till tre år genom en årlig gränsregional utlysning som baseras på den gränsregionala strategin. Gränskommittéerna verkar utifrån skilda programteorier och strategier. Begränsade resurser fördelas till allt fler gränskommittéer samtidigt som ett historisk "rättvisepincip" och arv om fördelning till organisationerna fortlever och kraven på motprestation och resultat är relativt svaga. Den strategiska effektiviteten saknas och

den nordiska nyttan är oklar då kopplingen mellan fördelning av resurser och den gränsregionala strategin är otydlig. ÅK-R bedömer att de idag har tillräckligt beslutsunderlag för att fördela medel, men Kontigo anser att det saknas en diskussion kring hur fördelningen sker för att på mest effektiva sätt uppnå målen med det gränsregionala samarbetet.

En jämförelse med de modeller som presenteras ovan visar att ingen av de tre modellerna kommer att garantera ett direkt stöd till gränskommittéerna. Ingen av modellerna för heller vidare den nuvarande ordningen med att stödet från Nordiska ministerrådet utgår till en finansiering av en basorganisation.

I modell A söker gränskommittéerna istället medel till strategiska gränsinitiativ i konkurrens med andra aktörer. Detta leder till mer fokus på konkreta aktiviteter. Det möjliggör också en ökad koncentration av resurserna till färre initiativ i varje utlysning. Det möjliggör också en tydligare styrning mot de önskade nordiska mervärdena.

I modell B deltar gränskommittéernas politiker och tjänstemän i GREGLAB med input till i formuleringen av en gemensam nordisk strategi för det gränsregionala arbetet. Då GREGLAB förefaller vara det minst resurskrävande alternativet kan det med fördel kombineras med modell A eller C, men i princip även integreras i nuvarande ordning. Modell B *i sig* innebär dock inte något direkt stöd till gränskommittéernas verksamhet. Stödet till gränskommittéerna kan istället vara av strategisk eller stöttande karaktär.

I modell C har gränskommittéerna ingen framträdande eller självklar roll för ministerrådets fördelning av resurser till det gränsregionala samarbetet då genomförandet sker på lokal nivå.

För gränskommittéerna innebär således alla tre modeller att de kan fortsätta verka som centrala aktörer i respektive gränsregion, med den förändringen att det inte finns självklara resurser att hämta från Nordiska ministerrådet. Framför allt innebär det att man måste klara sin basfinansiering utan de 400 000 DKK som hittills varit mer eller mindre garanterade från Nordiska ministerrådet. Detta ställer därmed högre krav på gränskommittéerna att säkra sin finansiering från andra resurser (se kapitel tre), något som kan kräva ytterligare arbete för att stärka förankringen i gränsregionerna och bland medlemsorganisationerna.

Den kritik som några gränskommittéer lyfter vad gäller brist på transparens och otydliga kriterier i bedömningen av resursfördelning idag avses hanteras i både modell A och C. I modell A ställs också krav på resultatredovisning och spridning av resultat och goda exempel. Vi menar att båda dessa modeller skulle vara effektiva sätt att fördela medel på, i den mening att de skapar tydliga resultat av de medel som fördelas, om än på skilda nivåer. Modell A kan utformas för att ge resultat som bidrar till att uppnå nordiska gränsregionala prioriteringar, medan modell C ligger närmare att skapa resultat på en lokal nivå och öka det lokala engagemanget. För att skapa resultat som på ett effektivt sätt bidrar till nordisk nytta och mervärde ser vi ett behov av en väl formulerad nordisk strategi bakom båda modellerna. Om de tillgängliga resur-

serna, dvs. 10 miljoner DKK per år, ligger fast ska det dock tilläggas att de stora effekterna även fortsättningsvis kan vara svåra att härleda då det även fortsatt är jämförelsevis små resurser det handlar om.

5.2.5 NORA

Den särställning som NORA har i det nordiska samarbetet idag gör det svårare att se på vilket sätt de modeller som presenterats ovan också kan eller bör inkludera NORA. I GREGLAB har NORA, som vi ser det, en given plats i erfarenhetsutbyte och som medlemsorganisation. I de andra två modellerna är det svårt för NORA och de länder som ingår i samarbetet att passa in i modellogiken. I konkurrensmodellen, modell A, är det svårt eftersom NORA upprättats av ministerrådet och inte heller idag konkurrerar med de andra gränskommittéerna om medel. De långa avstånden mellan medborgarna i NORA:s medlemsländer gör det också svårt att se hur gränsbyggsmodellen, modell C, skulle kunna implementeras i området.

Istället ser vi att NORA bör behålla sin särställning i det nordiska samarbetet. Det bör dock övervägas om de deltagande länderna kan gå djupare in i samarbetet, även ekonomiskt. Ett förslag kan vara ökade krav på medfinansiering till basorganisationen (exklusive medel som söks till specifika projekt). Det skulle exempelvis kunna innebära att Nordiska ministerrådet inför ett krav på att medfinansiering från medlemsländer eller andra resurser ska utgöra 50 % av NORA:s intäkter. Nordiska ministerrådet går i ett sådant scenario in med lika mycket resurser som övriga finansiärer, upp till ett visst maxbelopp.

Det är värt att också nämna NORA:s möjliga framtida utvidgning till att också omfatta länder så som Skottland och Canada. Vid ett sådant scenario ser vi det som särskilt relevant att Nordiska ministerrådet funderar på möjliga finansieringsmodeller som både uppmuntrar till de nordiska medlemsländernas engagemang och ekonomiska bidrag och samtidigt möjliggör nordisk strategiskt inflytande i området.

5.3 Konsekvensanalys

Vilka konsekvenser kan vi då förutse att våra förslag skulle få? Hittills har vi främst behandlat resultat och konsekvenser för våra förslag ur ett slags allmänt nordiskt strategiskt perspektiv och då sett att förslagen åtminstone delvis har potential att öka effektivitet, synlighet och engagemang. En viktig fråga återstår dock, nämligen vad som kan bli konsekvenserna av våra förslag på gränskommittéerna och därmed indirekt också på det gränsregionala samarbetet i Norden.

Analysen har visat att gränskommittéerna är mycket olika. Detta gäller inte minst i det kanske viktigaste avseendet, nämligen när det gäller deras finansiella beroende av de nordiska resurserna. Två ytterligheter här är Nordkalotträdet som till över 70 procent förlitar sig på de resurser till finansieringen av basorganisationen som utgörs av Nordiska ministerrådets medel, respektive Öresundskommittén som för sin basorganisation till endast drygt 10 procent förlitar sig på nordiska resurser. Nordkalotträdet har 2 miljoner DKK från Nordiska ministerrådet medan Öresundskommittén har 1,3

miljoner. Samtidigt är tanken med resurserna från Nordiska ministerrådet som konstaterats tidigare att endast 400 000 DKK skall användas för administration, medan man för de övriga resurserna skall bedriva en konkret verksamhet i linje med den gränsregionala strategin.

Vi ska även konstatera att det finns stora skillnader när det gäller organisationernas totala budgetar. Mängden projektmedel varierar stort.

Konsekvenserna av att vi genomför förändringar enligt någon av våra föreslagna modeller innebär ju att den direkta och "garanterade" finansieringen från Nordiska ministerrådet försvinner. Istället ges möjligheten främst i modell A att söka medel för konkreta projekt och insatser. Finansieringen för basverksamheten, t.ex. administration och mer generella insatser försvinner i princip i alla alternativen.

Om man utgår från att kommittéerna inte använder de mer verksamhetsanknutna delarna av bidraget från Nordiska ministerrådet till administration så är det totalt 400 000 DKK per organisation och år som man ska hitta en annan finansieringsform för. Om vi håller fast vid Nordkalotträdet som exempel så innebär det att var och en av de 14 medlemsorganisationerna skulle tvingas öka sin finansiering till basorganisationen med cirka 28 000 DKK per år. För Öresundskommittén skulle motsvarande ökning bli cirka 33 000 DKK per medlem och år. För en kommitté med få medlemmar, som t.ex. TRUST innebär det dock en ökning med 100 000 DKK per medlem och år.

Det är vår bedömning att de större kommittéerna klarar ett sådant bortfall utan större svårigheter. Särskilt om man ser detta i ljuset av de intäkter en väl fungerande basorganisation kan skapa genom att vara en framgångsrik faktor när det gäller att attrahera resurser från Interregprogrammen. Där man möjligen kan se problem är just för de mindre kommittéerna med få medlemmar. Här skulle konsekvenserna kunna bli att mindre kommittéer får söka en samverkan med större om man inte kan klara finansieringen på annat sätt. Vad det betyder i förlust är svårt att värdera, men det kan förstås även innebära fördelar ur en effektivitetssynvinkel.

Den andra delen resurser som bortfaller från kommittéerna är den som är mer knuten till verksamhet och projekt. Denna varierar således från ingenting till cirka 1,6 miljoner DKK per år. Det är vår bedömning att denna finansiering totalt sett bör kunna öka genom att ministerrådet inte längre svarar för basfinansieringen. Däremot kan ju en ökad strategisk inriktning för medlen innebära att ryckigheten i dessa pengar ökar något, men här torde ju också kostnaderna kunna anpassas. Möjligheten att ersätta dessa medel med andra finansieringsformer är i de flesta fall dessutom goda. Det är därför vår bedömning att förslagets genomförande kommer få begränsade konsekvenser för kommittéernas möjligheter att bedriva sin verksamhet. Fördelen att få ökad synlighet och ökad strategisk inriktning torde enligt vår bedömning överväga eventuella risker.

Modellen C, slutligen, kan också öppna upp för en omstrukturering av vissa mer lokalt orienterade gränskommittéer, som i ett sådant förslag kanske skulle tjäna på att

ombildas till s.k. Gränslag, inte minst som deras geografi ibland överlappar med andra kommittéers.

5.4 Konsultteamets kommentarer

Våra utgångspunkter i alla de tre modeller för fördelning av resurser till gränsregionalt samarbete som presenterats ovan handlar om att stödja nyckelprocesser och nordisk nytta hellre än att ge direkt stöd till befintliga organisationsstrukturer. Med undantag för modell B innebär det en historisk förändring i det nordiska samarbetet och ett nytänkande i gränskommittéernas relation till Nordiska ministerrådet.

Det är viktigt att påpeka att detta inte ska tolkas som att vår uppfattning är att gränskommittéerna har förlorat sin betydelse som aktörer i det nordiska samarbetet. Ingen av modellerna föreslår att gränskommittéerna ska avvecklas, ändra inriktning eller drastiskt omorganisera sin verksamhet. Om modell A eller C genomförs innebär det dock att resurser från Nordiska ministerrådet inte längre finansierar gränsregionala organisationsstrukturer och därmed att gränskommittéerna kan behöva finna nya lösningar och sätt att finansiera sin basverksamhet. Vi menar att om samarbetet i gränsregionerna prioriteras och upplevs bidra till minskade gränshinder, samarbete över gränsen och lösningar på gemensamma problem så kommer lokala och regionala aktörer även fortsättningsvis arbeta för att gränskommittéerna ska leva vidare. Detta inte minst i ljuset av den mängd av övriga resurser som finns inom Interreg-programmen och där det är vår bedömning att gränskommittéerna spelar en viktig roll i samordningen av dessa resurser. Det är vår bedömning att de regionala aktörerna bör uppleva kommittéerna som en värdefull investering för att säkerställa dessa långt större resurser. Vi menar att nordisk nytta utgör grunden i alla de tre modellerna, något som i dagens ordning med stöd till gränskommittéerna har fått något av en undanskymd roll, eller rent av gått förlorad. Istället har de gränsregionala organisationerna allt mer att förhålla sig till europeiska strategier och Interreg-program. Interreg-programmen innebär också som nämnts att betydligt större resurser än de nordiska finns att tillgå, något som alla tre modellerna förhåller sig till. Vårt intryck är att många gränskommittéer idag är långt mer beroende av Interreg-medel än av nordiska medel och att det är Interreg-programmen som verkar styrande för gränskommittéernas arbete snarare än nordiska strategier. Alla tre modeller är därför ett försök att tydligare sätta nordiska frågor på agendan och stärka strategierna för ett genuint nordiskt gränsregionalt samarbete i det sammanhang där dessa medel interagerar med de europeiska.

Modell A, strategiska gränsinitiativ, och modell C, gränsbyggsmodellen, fungerar tydligare än dagens modell som kompletterande till Interreg-programmen. Modell A genom att nordiska prioriteringar får ökat fokus. Modell C då det öppnar upp för insatser som annars inte alls skulle kunna genomföras. Modell B, GREGLAB, är istället en modell utformad för att strategiskt samordna de nordiska Interreg-programmen så att de anpassas till nordisk gränsregional strategi. Modellernas olikheter och kompletterande egenskaper gör det möjligt att kombinera förslagen, exempelvis modell A+B eller B+C. Modell B kan genomföras oberoende av de andra förslagen, även

inom ramen för dagens ordning med stöd till gränskommittéerna. Tillgängliga resurser är avgörande för hur de olika modellerna prioriteras och kombineras.

Oavsett hur framtiden för de nordiska resurserna till gränsregionalt mervärde ser ut, finns behov av en diskussion om vad som är nordisk nytta och mervärde liksom hur sådan skapas och förankras.

6 Sammanfattning och avslutande diskussion

Detta uppdrag har haft tre delsyften: ett kartläggande syfte, ett utvärderande syfte och ett förslagsställande framåtblickande syfte. Utgångspunkten i rapporten har varit gränskommittéerna som mottagare för nordiska medel och som centrala aktörer i det gränsregionala samarbetet. De frågor som har besvarats har dels utgått från att befintlig organisationsstruktur med gränskommittéer kvarstår, dels gett en öppning för konsultteamet att tänka i nya banor för hur det nordiska gränsregionala samarbetet kan organiseras i framtiden.

Nedan följer en sammanfattning av rapportens viktigaste slutsatser och en diskussion kring desamma.

6.1 Våra slutsatser och förslag i korthet

Det kan konstateras att resurserna från Nordiska ministerrådet är små, både vad gäller andel av totala resurserna som finns tillgängliga i gränsregionerna liksom i absoluta tal. Vidare är det tydligt att de nordiska resurserna fördelas på många verksamheter, aktiviteter och projekt. För det första delar tolv gränskommittéer på resurserna efter ministerrådets ansökningsförfarande. För det andra har gränskommittéerna skilda prioriteringsområden och sätt att organisera sin verksamhet, vilket innebär att resurserna ytterligare sprids ut till olika aktiviteter och projekt. Det finns med andra ord en stor spännvidd i de aktiviteter som nås av och finansieras eller delfinansieras med nordiska medel. I en bemärkelse kan detta anses vara gott – de nordiska medlen får spridning i olika aktiviteter i gränsregionerna och blandas och växlas upp med andra resurser. I en annan bemärkelse, som också är den vi valt att ta fasta på och önskar överbrygga med våra förslag i den här rapporten, innebär det att de nordiska resurserna urvattnas och gör det svårt att mäta resultat och effekter.

De nordiska medlen går framförallt till gränskommittéernas basorganisationer, främst till administration men också till annan slags verksamhet som organisationerna löpande bedriver. En del går även till projektverksamhet. Resurserna till gränskommittéerna utgör en betydande del av gränskommittéernas basverksamhet. Gränskommittéerna själva beskriver dessa resurser som viktiga inte bara för driften av organisationen utan också, och framförallt, för att samordna möten, skapa och sammanhålla nätverk, informera om sitt arbete och bedriva lobbyverksamhet över gränsen. I jämförelse med andra resurser som finansierar projektverksamhet i gränsregionerna utgör de nordiska resurserna emellertid en mycket liten del. Vidare skall konstateras att den del av de nordiska resurserna som faktiskt är avsedd att bygga upp administrationen inom basverksamheten uppgår till 400 000 DKK per år.

Analysen visar att de nordiska medlen har bidragit till att skapa en kontinuitet i arbetet i gränsregionen generellt och i gränskommittéernas verksamhet specifikt genom att skapa förutsättningar för utökade kontakter och etablering av gränsöverskridande samarbeten. Samtidigt är det vanskligt att med säkerhet uttala sig om i vilken ut-

sträckning som detta är ett resultat av de nordiska medlen, dvs. vilken betydelse de nordiska medlen har haft i förhållande till andra resurser. Också i övrigt är det svårt att direkt härleda mer konkreta resultat av kommittéernas arbete till just de nordiska medlen, då resurserna i praktiken är nära sammanvävda med andra resurser i gränsregionerna. Även om resultaten av gränskommittéernas arbete i huvudsak kan sägas ligga inom ramen för den gränsregionala strategin, som för övrigt måste betraktas som allmänt hållen och vittomfattande, så är det svårt att härleda dessa resultat just till de nordiska medlen.

Då det inte heller är tydligt på vilket sätt resurserna till gränskommittéerna anknyter till den nordiska gränsregionala strategin, kan vi hävda att de inte utgjort det underlag som behövs för att ligga till grund för resultat som skapats i gränsregionerna. Kopplingen mellan att uppnå strategins mål och dels själva strategin, dels de nordiska resurserna, framstår således som svaga.

Det är svårt att se att de nordiska medlen, som de fördelas idag, är av avgörande betydelse för att upprätthålla det gränsregionala samarbetet i Norden som sker genom gränskommittéerna. Därmed inte sagt att vissa gränskommittéer idag är beroende av dessa pengar för att driva sin organisation. Ändock visar kartläggningen att det borde det finnas goda möjligheter att hitta andra medel i gränsregionerna för att driva gränskommittéerna vidare. Vi ser två huvudsakliga skäl för denna bedömning.

För det första är de faktiska summorna som Nordiska ministerrådet bidrar till basorganisationen relativt små. För det andra är de övriga resurserna så många gånger större och om de regionala medlemmarna upplever gränskommitténs arbete som värdefullt när det gäller samordning och administration för att säkerställa att dessa resurser kommer regionen tillgodo är den investering som motsvaras av bortfallet från de nordiska medlen relativt sett litet.

Vidare är det konsultteamets slutsats att dagens ordning inte kan ses som ändamålsenlig när det gäller att skapa största möjliga effektivitet i förhållande till målen med det gränsregionala arbetet i stort.

I vårt uppdrag finns tre tydligt strategiska frågor. De handlar om effektivitet, synlighet och engagemang.

Det är vår bedömning att den nuvarande modellen brister i alla dessa avseenden relativt vad vi ser vore möjligt att åstadkomma givet den kartläggning vi genomfört.

Effektivitetsbristerna handlar som vi ser det om två saker. Dels handlar det om en otydlighet när det gäller de strategiska målen för insatserna. Vad är det vi ska uppnå med insatsen? Dels handlar det om hur vi har organiserat fördelningen av medel. Konsultteamet menar att här saknas en tydlig strategi för vilka gränsregionala frågor som bör ha högsta prioritet och som vi bör koncentrera inte bara de nordiska resurserna till. Vi menar också att Nordiska ministerrådet genom att finansiera en basorganisation avhänder sig möjligheten att strategiskt påverka användningen av övriga resurser så att den nordiska strategiska nyttan kan maximeras.

Synligheten för det nordiska går också den i stor utsträckning förlorad genom valet att låta finansiera en basorganisation. I synnerhet gäller detta när den övriga tillgängliga projektfinansieringen är så dominerande som den i många fall är. Gränskommittéernas verksamhet i sig har också en begränsad synbarhet i mer allmänna perspektiv.

Slutligen menar vi att engagemanget också kan förstärkas och utvecklas. Här ska noteras att variationen är stor både inom och mellan kommittéerna. Vi menar dock att ett riktigt regionalt engagemang bör gripa in över flera parter än de politiska organisationerna. Här bör företag, föreningar och andra samhällsaktörer kunna engageras i högre grad än i dag.

Mot denna bakgrund har konsultteamet därför frågat sig vad Nordiska ministerrådet bör göra med tillgängliga resurser för att sätta ett så starkt avtryck för nordiska prioriteringar och skapa så stort nordiskt mervärde som möjligt. Vårt förslag har landat i tre olika modeller för gränsregionalt samarbete i Norden. I många avseenden skiljer modellerna sig åt men de är samtidigt möjliga att kombinera på olika sätt, även inom ramen för dagens ordning.

6.1.1 Tre modeller för nordiskt gränsregionalt samarbete

Utgångspunkten i alla de tre modellerna handlar om att stödja nyckelprocesser och nordisk nytta hellre än att ge direkt stöd till befintliga organisationsstrukturer.

Modell A, Strategiska gränsinitiativ, fördelar medel till strategiska initiativ där gränskommittéerna konkurrerar om medel med andra aktörer eller samarbetsplattformar. En nordisk strategi utgör utgångspunkten för utlysning av medel som fördelas till handlingsorienterade insatser utifrån de problemställningar som identifierats i strategin. Stort fokus ligger på att leverera resultat och goda exempel.

Modell B, GREGLAB, är en gränsregional arena för strategisk samordning av alla insatser i Nordens gränsregioner. GREGLAB handlar om att utveckla en gemensam och politiskt förankrad strategi för hur nordiska resurser, regionala resurser och inte minst Interreg-resurser på bästa sätt kan utnyttjas för att uppnå gemensamma mål.

GREGLAB har således en politisk dimension och en tjänstemannadimension.

GREGLAB fyller en viktig funktion för arbetet med gränsregionala strategier och därmed för arbetet med att definiera och identifiera vad som är nordisk nytta och mervärde. På en mer konkret nivå kan GREGLAB beskrivas som en strategisk vidareutveckling av arbetsgrupp 2 som tar (och ges) ett tyngre mandat för politiskt inflytande över prioriteringar som har bäring på det gränsregionala samarbetet.

Modell C, Gränsbyggsmodellen, mobiliserar resurser och kompetens på framför allt en mer lokal nivå för gränsregionalt samarbete med utgångspunkt i lokala förutsättningar och lokala initiativ. Så kallade Gränslag, sammanför lokala och delregionala intressen och bidrar till att skapa synlighet, engagemang och genomslag hos allmänheten kring de nordiska frågorna. I Modell C fördelas resurserna från Nordiska

ministerrådet direkt till dessa Gränslag som sedan arbetar enligt den s.k. LEADER-metoden.

6.2 Rekommendationer

Konsultteamets slutsats är således att det finns behov av ett nytt sätt att tänka kring hur de nordiska medlen ska fördelas framöver. Men avgörande för att varje fördelning av resurser skall vara framgångsrik är att de följer en tydlig idé om vad de ska användas till och varför. Detta betyder att en förutsättning för varje förändring är en tydligare och bättre förankrad strategi för inriktningen av det nordiska gränsregionala arbetet. Denna måste även utformas i ett tydligare uttryckt sammanhang av övriga tillgängliga resurser. Vi lever inte bara i en värld präglad av multi-level-governance, utan också av multi-level-funding. För att få inflytande över utvecklingen krävs resurser och strategier.

Konsultteamet förespråkar därför att alternativ B genomförs och utvecklas, alldeles oavsett vilka övriga förändringar som genomförs.

Därnäst menar vi att modell A bäst svarar upp mot kraven om ökad synlighet i en jämförelse med dagens modell. Med relativt begränsade resurser menar vi att modell A kan hjälpa till att skapa synlighet på för nordiskt gränsregionalt samarbete strategiskt viktiga frågor. Detta underlättas av om modellen enligt B är på plats och kan fungera som en riktningsgivare för vilka insatser som skall prioriteras under modell A.

Modell C är främst intressant ur perspektivet att öka det lokala engagemanget. Med modell C får vi en möjlighet att både öka synligheten för det nordiska gränsregionala arbetet och att öka engagemanget utanför de snävare politiska kretsarna som i dag verkar inom det gränsregionala samarbetet.

Konsultteamet menar att modell C är intressant att pröva utifrån flera olika perspektiv. Vår rekommendation blir ändå att avvakta med denna modell och i stället gå vidare med en kombination av modellerna A och B i ett första skede för att kanske senare och då gärna med extra resurser också pröva modell C.

Slutligen bör återigen poängteras att gränskommittéerna även fortsatt kan förväntas att spela en viktig roll i det gränsregionala samarbetet. Det är dock inte vår bedömning att de för sin överlevnad eller verksamhet är helt beroende av de nordiska medlen. Tvärtom menar vi att de bör kunna ersätta dessa medel med resurser från andra finansörer, givet den nytta organisationerna oftast gör för att säkra annan finansiering till gränsregionerna.

Referenser

Jordbruksverket, Möjligheter på landsbygden, *Leader – så utvecklar du din hembygd*,

<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/mojligheterpalandsbygden/leadersa/utvecklardudinhembygd.4.6a459c18120617aa58a80006611.html>

Landsbygdsnätverket, *Leader - en metod för landsbygdsutveckling*

<http://www.landsbygdsnätverket.se/huvudomraden/leader.4.313fdc3e116c968a30080002416.html>

Nordiska ministerrådet, *Gränsregional strategi 2009-2012*,

<http://www.norden.org/sv/nordiska-ministerraadet/ministerraad/nordiska-ministerraadet-foer-naeringsliv-energi-och-regionalpolitik-mr-ner/strategi/grenseregional-strategi-2009-2012>

Nordiska ministerrådet (2009) *Nordiskt regionalpolitiskt samarbetsprogram 2009-2012*, <http://www.norden.org/no/publikasjoner/publikasjoner/2009-735>

Nordregio (2010) *Nordiska gränskommittéer och gränsöverskridande myndighetsintegration*, Nordregio Electronic Working Paper 2010:1

Nordregio (2010) *Nordic Cross-border Cooperation Committees and Cross-border Authority Integration*, Nordregio Electronic Working Paper 2010:3

Nordregio (2011) *Gränsöverskridande samarbeten i Norden: 11 projekt som har förändrat sin region*

OECD (2011) *OECD Territorial Reviews: NORA Region 2011: The Faroe Islands, Greenland, Iceland and Coastal Norway*. OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264097629-en>

Intervjupersoner

Fokusgrupp med ca 15 deltagare från arbetsgrupp 2 och gränskommittéer på Gränsregionalt Forum i Halden, 15 juni 2011

ÄK-R

Hallgeir Aalbu, Kommunal- og regionaldepartementet, Norge

Harry Ekestam, Arbets- och näringsministeriet, Finland (ordf.)

Helle Fischer, Naturstyrelsen, Danmark

Snorri Björn Sigurdsson, Byggdastofnun, Island

Anna Olofsson, Näringsdepartementet, Sverige

Arbetsgrupp 2

Ole Damsgaard, NordRegio
Claes Håkansson, Öresundskommittén
Paula Mikkola, Nordkalotträdet
Yvonne Samuleson, Østfold-Bohuslän/Dalsland
Lars Thostrup, NORA

Gränskommittéer

Heikki Aalto, Bothnian Arc
Peter Hagström, Tornedalsrådet
Jon Hillgren, Mittnordenkommittén
Alf Johanssen, Värmland- Østfold
Mathias Lindström, Kvarkenrådet
Katarina Lundström, MittSkandia
Böret Segolsson-Knutsson, ARKO
Kjell Vaagen, TRUST Hedmark Dalarna

Medlemsorganisationer

Svein Olav Agnalt, Skiptvet kommune, Värmland- Østfold
Per Berntsen, Nord Trøndelag fylkeskommune, Mittnordenkommittén
Hanne Braathen, Storfjord kommune, Tornedalsrådet
Henrik Eybye Nielsen, Bornholms Regionskommune, Öresundskommittén
Juha Häkkinen, Österbottens handelskammare, Kvarkenrådet
Timo Kiema, Ylivieska regionkommun, Botnian Arc
Eskil Mårtensson, Region Skåne, Öresundskommittén
Thomas Nymann Nielsen, Kommunekontaktåd Sjælland, Öresundskommittén
Seppo Rinta-Hoiska, Södra Österbottens förbund, Mittnordenkommittén
Johan Söderling, Region Västerbotten, MittSkandia
Clas-Åke Sörkvist, Tanums kommun, Østfold-Bohuslän-Dalarna

Bilaga 1. Föreslagna modeller – en kostnadsbild

I det följande diskuterar vi kostnadsbilden för de tre olika föreslagna modellerna. Detta skall inte ses som en regelrätt analys av modellernas förväntade kostnader utan utgör snarare en form av indikation – dels i en jämförelse med varandra dels i en jämförelse med nuvarande ordning. För de olika modellerna finns också en förhållandevis stor flexibilitet i kostnaderna. Flera olika ambitionsnivåer kan vara tänkbara för samtliga modellerna, vilket påverkar den slutliga kostnadsbilden.

Kontigo har i detta avseende skiljt mellan två typer av kostnader:

1. Genomförandekostnader
2. Insatskostnader

I genomförandekostnaderna inkluderar vi sådana kostnader som har med insatsens genomförande att göra, framför allt olika typer av administrativa kostnader. I insatskostnaden inkluderas de kostnader som avser själva insatsen, framför allt kostnader i form av bidrag till verksamhet och projekt.

I denna diskussion, liksom i den övriga framställningen, inkluderas inte den verksamhet som omfattas av NORA.

Modell A: Samarbete genom strategiska gränsinitiativ

Modellens genomförande kan förväntas leda till vissa kostnadsförändringar. Vår uppskattning av dessa förändringar sammanfattas i tablan nedan.

Kostnadslag	Lägre än idag	Lika med idag	Något högre än idag	Väsentligt högre än idag
<i>Genomförandekostnader</i>				
Visst analysstöd till ÄK-R: strategiska diskussioner			X	
Utlysningar av medel för strategiska initiativ		X		
Bedömningar av ansökningar, beslutsunderlag för ÄK-R		X		
Uppföljning och analys			X	
Spridande av erfarenheter				X
<i>Insatskostnader</i>				
Bidrag till strategiska insatser		X		
<i>Samlad bedömning</i>			X	

Som framgår innebär modell A:s genomförande sannolikt en viss merkostnad jämfört med dagens kostnadsnivåer. Främst handlar det om relativt begränsat ökade kostnader för olika typer av genomförande. En något större insats än idag kommer att krävas vad gäller stödet till ÄK-R, i att föra en strategisk diskussion omkring vilka strategiska initiativ som bör få stöd, samt omkring uppföljning och analys. När det gäller kostnaden för spridning av erfarenheter och goda exempel är det vår bedömning att den kan förväntas bli väsentligt högre i denna modell än jämfört med dagens situation.

Modell B: GREGLAB

Modellens genomförande kan förväntas leda till kostnadsförändringar. Vår uppskattning av dessa förändringar sammanfattas i tablan nedan.

Kostnadsslag	Lägre än idag	Lika med idag	Något högre än idag	Väsentligt högre än idag
<i>Genomförandekostnader</i>				
Politisk styrgrupp			X	
Sekretariat till Styrgrupp		X		
Analysverksamhet				X
Möten, konferenser		X		
<i>Samlad bedömning</i>	X			

Som framgår innebär modell B:s genomförande sannolikt en lägre kostnad jämfört med dagens kostnadsnivåer.

Den främsta skillnaden till dagens modell består i att här saknas insatsutgifter. Där- emot ökar genomförandekostnaderna, främst som en följd av att arbetet behöver ett analytiskt stöd och ett visst sekretariatsstöd. Den samlade bedömningen är ändå att kostnaden för modellen B är lägre än kostnaderna idag, förutsatt att modellen inte kombineras med någon av de andra modellerna.

En del av de ökade kostnaderna inom denna modell kan sannolikt finansieras genom en omfördelning, prioritering för anslagen till Nordregio.

Modell C: Gränsbygdslag

Modellens genomförande kan förväntas leda till vissa kostnadsförändringar. Vår uppskattning av dessa förändringar sammanfattas i tablan nedan.

Kostnadsslag	Lägre än idag	Lika med idag	Något högre än idag	Väsentligt högre än idag
<i>Genomförandekostnader</i>				
Utllysningar av medel för Gränslagets verksamheter		X		
Bedömningar av ansökningar			X	
Uppföljning och analys		X		
Spridande av erfarenheter			X	
<i>Insatskostnader</i>				
Bidrag till Gränslagen		X		
<i>Samlad bedömning</i>			X	

Som framgår innebär modell C:s genomförande sannolikt en viss merkostnad jämfört med dagens kostnadsnivåer. Skillnaden kan dock antas vara marginell och kan sannolikt justeras genom att begränsa insatskostnaden något.

Främst handlar det om relativt begränsat ökade kostnader för olika typer av genomförande. En något större insats än idag kommer att krävas vilka Gränslag som bör få stöd. När det gäller kostnaden för spridning av erfarenheter och goda exempel är det vår bedömning att den kan förväntas bli något högre i denna modell än jämfört med dagens situation.