GRÄNSÖVERSKRIDANDE TRANSPORTPLANERING I NORDEN

Utvärdering av det nordiska samarbetet kring
transporter och transportinfrastruktur

Gränsöverskridande transportplanering i Norden

Utvärdering av det nordiska samarbetet kring
transporter och transportinfrastruktur

Björn Hasselgren

Anna Lundgren

KTH Royal Institute of Technology

School of Architecture and the Built Environment

Division of Urban Planning and Environment

ISBN 978-92-893-4677-1 (PRINT)

ISBN 978-92-893-4678-8 (PDF)

<http://dx.doi.org/10.6027/ANP2016-755>

ANP 2016:755

© Nordiska rådet 2016

Layout: Mette Agger Tang

Omslagsfoto: Karin Beate Nøsterud/norden.org

Foto: Scanpix

Denna rapport är utgiven med finansiellt stöd från
Nordiska rådet. Innehållet i rapporten avspeglar inte
nödvändigtvis Nordiska rådets synpunkter, åsikter
eller rekommendationer.
www.norden.org/nordpub

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och är en viktig partner i europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet ska stärka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Nordiska rådet

Ved Stranden 18

DK-1061 København K

Telefon (+45) 3396 0200

www.norden.org

INNEHÅLL

Sammanfattning	S. 4
1. Inledning	s. 6
2. Bakgrund till det nordiska samarbetet	S. 9
2.1 Samarbetets historia och form	S. 9
2.2 Nordiska ministerrådet reformeras	S. 11
2.3 Det nordiska perspektivet förskjuts mot ett Östersjöperspektiv och många aktörer tillkommer	S. 11
3. Det nordiska samarbetet kring infrastruktur och transporter	S. 13
3.1 Vid sidan av Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet	S. 13
3.2 Inom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet	S. 14
3.3 Många fora och bristande politiskt intresse för fler	S. 15
4. Nordiskt samarbete i ett institutionellt ramverk	S. 19
5. Slutsatser och rekommendationer	S. 23
5.1 Allmänna slutsatser	S. 23
5.2 Framtida samarbetsformer – olika alternativ	S. 25
5.3 Fortsatt nordiskt samarbete kring transportpolitik och infrastruktur	S. 28
Referenser	S. 31
Bilaga	
Bilaga 1: Intervjuguide	S. 32
Bilaga 2: Förteckning över intervjuade	S. 34

SAMMANFATTNING

KTH har på uppdrag av Nordiska rådets kontrollkommitté utvärderat effekterna av nedläggningen av Ministerrådet för Transporter (MR-Transport) år 2005. En genomgående iakttagelse att det är relativt få idag aktiva personer inom de organisationer där vi intervjuat olika företrädare, som har egna erfarenheter från den organisation som gällde fram till år 2005 och därmed kunnat göra jämförelser med situationen idag.

Vår slutsats är att det inte är möjligt att ge en tydlig bild av om beslutet att lägga ner MR-Transport ska anses ha fått positiva eller negativa effekter. Det är en ny tid nu jämfört med första halvan av 2000-talet då ställning togs till omorganisationen. Från att ha haft en inriktning på transportforskning och trafiksäkerhet har nu istället tillväxt-, tillgänglighets- och hållbarhetsfrågor i relation till infrastrukturen kommit i fokus.

Vi har konstaterat att samarbetet kring transportfrågorna i Norden är splittrat och mångfacetterat, samtidigt som det tycks finnas en insikt om att de alltmer gränsöverskridande perspektiven talar för att på något sätt samla och strukturera samarbetet. Stödet för en ökad grad av formaliserat samarbete inom ramen för det officiella nordiska samarbetet är samtidigt svagt.

I den situationen bedömer vi att ett antal tänkbara alternativ, snarare än en given lösning, kan vara ett sätt att bredda diskussionen och skapa öppenhet för olika vägar framåt. Vi menar att det går att strukturera diskussionen utifrån tre alternativa organiserings-modeller:

1. "Fortsatt pluralism".
2. "Ministerrådsmodellen".
3. "Nordiska strategimodellen".

I alternativ 1 bör utgångspunkten vara att se de samsamarbetsformer och fora inom infrastruktur- och transportområdet som vuxit fram över tid och som de nordiska länderna samverkar inom, som en tillgång. Ett så stort politikområde och en så flerbottnad sektor som transporter och infrastruktur låter sig helt enkelt inte struktureras inom ramen för en mötesform, en nivå eller en organisati-

on. Just det mångfacetterade, flexibla och organiska i den nuvarande strukturen står istället för ett värde i sig. Nordiska ministerrådet skulle dock kunna ha en mer aktiv roll i att stödja andra samsamarbetsformer.

Ska man istället följa ambitionen att ha en tydlig och förståelig organisation för medborgarna och för aktörer i sektorn kan det enligt alternativ 2 vara rimligt att trots allt återinföra ett ministerråd för transportfrågor och transportinfrastruktur. För att få legitimitet och prioritet hos ministrarna är det sannolikt nödvändigt att på dagordningen lyfta fram frågor om strategier och visioner, men också frågor om borttagande av gränshinder.

Samtidigt som flertalet av de intervjuade är mycket tveksamma till en utveckling i linje med alternativ 2 tycks det finnas ett visst stöd för att ta steg i riktningen mot fördjupat samarbete när det gäller att dra upp gemensamma visioner, eller en "nordisk transportstrategi" för hur infrastrukturen och transportsystemet bör utvecklas, enligt alternativ 3. Denna vision skulle kunna innefatta ett antal utpekade gränsöverskridande projekt som har betydelse för tillväxtförutsättningar och omställning till ett mer hållbart samhälle.

En nordisk transportstrategi skulle också med fördel kunna knyta an till samsamarbetsministrarnas vision om det gränslösa Norden. I denna ingår arbetet med att reducera gränshinder, som är ett av de områden som de intervjuade i stort sett enigt pekat ut som bland det mest viktiga i det nordiska samsamarbetet.

Exempel på infrastrukturobjekt att lyftas fram för en gemensam prioritering är:

- Förbättrad järnvägskapacitet Oslo – Köpenhamn.
- Förbättrad järnvägskapacitet Kiruna – Narvik (Malm-banan, Ofotbanen).
- Förbättrad järnvägskapacitet Oslo – Stockholm.
- Höghastighetståg – i allmänhet.
- Elektrifiering av banan Åre – Trondheim.
- Förbättrad/ny hamn Narvik.

- Vägförbindelser och gränsövergångar längs gränsen Sverige – Norge – Finland.
- HH-förbindelsen.
- Fördjupat samarbete om utnyttjande av luftrummet.

Vår rekommendation är att man inom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, tar vår rapport som utgångspunkt för en diskussion om vilken strategisk inriktning man vill se när det gäller infrastruktur och transporter. Det gäller både att pröva målsättningar och formen för det fortsatta arbetet. Det finns mycket, menar vi, som talar för att man bör avstå från att (åter)införa nya organisatoriska lösningar som ett ministerråd för transporter. Det finns en stor risk att ett sådant förslag kommer att möta tydligt motstånd.

I Nordiska ministerrådet har man under senare år genomfört strategiska genomlysningar av befintliga verksamhetsområden. Ett liknande arbetssätt som tar sitt avstamp i en politisk beställning från de nordiska ministrarna för transport, skulle sannolikt kunna ge ett väsentligt bidrag till att flytta fram frågorna om ambitionsnivå med det nordiska samarbetet kring infrastruktur och transporter.

1. INLEDNING

Den tilltagande globaliseringen ger som en effekt ökande godsflöden, till följd av ökad specialisering i ekonomin. Ett annat kännetecken på en alltmer internationaliserad ekonomi är förstorade arbetsmarknadsregioner som ställer ökade krav på mobilitet över större områden och över nationsgränser. Transporter och att det finns en väl fungerande transportinfrastruktur är något som alltfler har fått ett ökat intresse för. Norden berörs i allra högsta grad av denna utveckling. De nordiska ekonomierna är import- och exportorienterade och handlar både inbördes och med andra regioner.

I takt med denna utveckling har ett ökat politiskt fokus riktats mot transportsystemets funktion och frågor kring infrastruktur och transporter, inte minst mot transporter på järnväg som på många sträckor kan erbjuda ett både snabbare och mer miljövänligt alternativ till transport på väg. Men även hamninfrastruktur, effektiva sjötransporter och flygtrafikfrågor engagerar alltfler.

Öresundsbron mellan Danmark och Sverige som öppnades 2000 är ett exempel på en infrastrukturpolitisk åtgärd som gett stora effekter på gränsregionala flöden, och Svinesundsbron mellan Norge och Sverige är ett annat sådant exempel som förändrat hur vi färdas i Norden. Transporter och transportinfrastruktur har blivit något av det mest centrala i tillgänglighets- och tillväxtpolitiken i stort.

Den ökande globaliseringen har lett till ökat behov av internationellt samarbete, och sedan 1990-talet har EU-samarbetet kommit att spela den viktigaste rollen som plattform för Europeiskt samarbete och koordinering. På senare tid har gränsregionala infrastruktur- och transportfrågor i Norden uppmärksammas i Joint Barents Transport Plan framtagna av Barentsrådet och i det arbete som bedrivits inom Nordic Dimension Partnership on Transport and Logistics (NDPTL). Nordiska rådet och Nordiska mini-

sterrådet förefaller dock stå utan en effektiv plattform för att diskutera transporter och transportinfrastruktur.

Det är i ljuset av den här utvecklingen och den nuvarande situationen, som Nordiska rådets kontrollkommitté har givit KTH Royal Institute of Technology Institutionen för samhällsplanering och miljö uppdraget att göra en studie av arbetet inom det officiella nordiska samarbetet¹ med infrastruktur och transportfrågor, med avseende på konsekvenserna av nedläggelsen av ministerrådet för transporter (MR Transport) år 2005. Rapporten har författats av Björn Hasselgren, PhD och Anna Lundgren, PhD Candidate. Slutsatserna i rapporten är författarnas egna.

I samband med en större omorganisation av Nordiska ministerrådet 2005 minskades antalet ministerråd från 18 till 11. I dag finns 10 fackministerråd samt Ministerrådet för samordning (MR-SAM), som står för samordningen av Nordiska ministerrådets verksamhet. Infrastruktur och transportfrågorna har idag inget permanent ministerråd. Frågorna fördelas istället på de övriga ministerråden.

I uppdraget ingår följande delmoment:

- a) En historisk tillbakablick på det nordiska samarbetet om transportpolitik.
- b) Beskriva direkta och indirekta effekter av nedläggelsen av MR Transport med avseende på regeringarnas samarbete, behandlingen av Nordiska rådets rekommendationer och de nordiska ländernas samarbete för att utöva inflytande på internationella processer på transportområdet.
- c) Bedöma i vilken grad det informella nordiska samarbetet på transportområdet och samarbetet i andra fora har kunnat täcka behovet av samordning och samarbete om

1. Det officiella nordiska samarbetet bedrivs inom ramen för Nordiska ministerrådet, där regeringarna samarbetar, och Nordiska rådet där parlamentari-
ker från medlemsländerna sammanträder och samarbetar i olika former.

utbyggnad av nordisk transportinfrastruktur, forskning på transportområdet, samt möjligheten att ha inflytande på transportpolitiska beslut i andra relevanta internationella fora som bl.a. EU.

- d) Att ge rekommendationer om vad Nordiska rådet kan göra för att stärka det nordiska samarbetet på det transportpolitiska området.

Studien har genomförts under tiden februari – april 2016 i form av dokumentstudier och muntliga och skriftliga intervjuer kring ett antal diskussionsfrågor (bilaga 1). De intervjuade representerar olika funktioner och roller i det nordiska samarbetet; parlamentariker, representanter för ministerier och företrädare för myndigheter och näringsliv, från Sverige, Norge, Danmark, Finland och Island. Av resursskäl har Åland, Färöarna och Grönland inte inkluderats i studien. Totalt har 26 intervjuer genomförts (bilaga 2).

Intervjupersonerna har valts ut för att ge en bild av parlamentariker verksamma på nationell nivå, t.ex. i trafikutskottet el. motsvarande, samt parlamentariker verksamma i Nordiska rådets parlamentarikerförsamling. De intervjuade parlamentarikerna kommer från olika politiska grupperingar. Därtill har företrädare för trafik/transportministerierna intervjuats, samt myndighetsföreträdare i trafik/transportmyndigheter. Näringslivsföreträdare förekommer därtill liksom företrädare för Nordiska ministerrådets kansli.

Avsikten har varit att intervjupersonerna samlat ska kunna ge en överblick över olika synpunkter på det officiella nordiska samarbetet. Huruvida intervjuerna samlat ger en god representativitet kan givetvis diskuteras. Det är möjligt att en annorlunda bild skulle tona fram om fler ”externa” aktörer intervjuades, som företrädare på regional och lokal nivå, liksom fler näringslivsföreträdare. Vi har dock gjort bedömningen att vår uppdragsgivare varit primärt intresserad av synpunkter från de kategorier av personer som vi valt att intervjua. Uppdragets omfattning har heller inte tillåtit ett väsentligt större antal intervjuer som en bredare uppläggning skulle ha krävt.

Vi har uppfattat uppdraget så att det ska omfatta frågor som gäller både transporter och transportinfrastruktur. Det innebär ett mycket brett spektrum av politikområden. Näringspolitiska, arbetsmiljö- och arbetsrättsliga aspekter, hållbarhet, finansiering och finansiell styrning, liksom samhällsplanering och ekonomisk effektivitet i transportsystemet såväl som i ett tillväxtperspektiv är några av de aspekter som berörs. Vi uppfattar också att samtliga transportslag berörs av studien, även om fokus ofta kommer att ligga på de tunga områdena; vägar och järnvägar. Det som är specifikt för perspektivet i studien är att den fokuserar på de gränsöverskridande transportfrågorna, inte på de nationella.

I vår studie har vi vidare tagit empirin i intervjuer och skriftliga källor som utgångspunkt för att beskriva våra iakttagelser. När vi i de avslutande avsnitten går över till att beskriva slutsatser och rekommendationer har vi gjort en bedömning av ”framkomligheten” hos väsentliga aktörer för att få gehör, primärt i enighet mellan länderna, för de rekommendationer vi skisserar. Vi har således inte primärt tagit de formella mandaten för det officiella nordiska samarbetet som det uttrycks t.ex. i Helsingforsavtalet som utgångspunkt för normativa förslag, i termer av hur det ”borde” vara, utan mer sökt det som förefaller lämpligt och genomförbart.

I rapportens andra kapitel ges en bakgrund till det nordiska samarbetet inom transportområdet. I kapitel tre redovisas iakttagelser om det mångfacetterade samarbetet om transportfrågor som idag bedrivs i Norden, Östersjöområdet och inom EU. Några mer generella iakttagelser om transportområdets egenheter och vilka effekter dessa får redovisas också. I kapitel fyra ger vi en relativt kort introduktion till området ny institutionell teori, som vi menar kan användas som en ram för att diskutera hur man kan analysera och bygga upp ett framgångsrikt samarbete mellan länder, t.ex. om transportfrågor. I det avslutande kapitlet för vi en diskussion om några tänkbara utvecklingsvägar för det nordiska samarbetet om gränsöverskridande transportfrågor.

2. BAKGRUND TILL DET NORDISKA SAMARBETET

2.1 Samarbetets historia och form

Det nordiska samarbetet har en historia som går långt tillbaka i tiden, och som genom åren också kunnat visa på viktiga resultat till gagn för medborgarna i Norden. Nordiska rådet, som är ett samarbete mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, formaliserades genom undertecknandet 1962 av Helsingforsavtalet. Men redan tidigare, på 1950-talet, hade viktiga steg tagits genom etablerandet av den nordiska passunionen och Norden som en gemensam arbetsmarknad. Gemensam utbildningsmarknad i Norden och miljö- och kvalitetsmärkningarna Nyckelhålet och Svanen hör till några av initiativen som följde därpå.

1971 inrättades Nordiska ministerrådet som ytterligare ett organ inom ramen för det nordiska samarbetet. Successivt har sedan det nordiska samarbetet breddats och fördjupats, och 1983 knöts samarbetsområdena Färöarna, Åland och Grönland till det nordiska samarbetet.

Det formaliserade nordiska samarbetet drivs huvudsakligen genom Nordiska rådet som är parlamentarikerförsamlingen och Nordiska ministerrådet som utgörs av ministrarna från respektive land. Nordiska rådets parlamentarikerförsamling som består av 87 parlamentariker från de fem nordiska länderna och de tre samarbetsområdena, sammanträder i plenum och i fyra olika utskott:

- Utskottet för ett hållbart Norden.
- Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden.
- Utskottet för välfärd i Norden.
- Utskottet för kunskap och kultur i Norden.

Nordiska rådets roll är att initiera förslag och anta rekommendationer som ställs till Nordiska ministerrådet. Nordiska rådets ledamöter kan också ställa frågor till Nordiska ministerrådet eller de enskilda regeringarna. Nordiska rådets parlamentarikerförsamling ska också höras och kan föreslå omfördelning inom ram för Nordiska ministerrådets budget.

Arbetet i Nordiska ministerrådet drevs 2015 inom ett flertal samarbetsområden, vart och ett kopplat till ett ministerråd (MR):

- Utbildning och forskning (MR-U).
- Social- och hälsopolitik (MR-S).
- Kulturpolitik (MR-K).
- Fiskeri, havsbruk, jordbruk, livsmedel och skogsbruk (MR-FJLS).
- Jämställdhet (MR-JÄM).
- Närings-, energi och regionalpolitik (MR-NER).
- Miljö (MR-Miljö).
- Arbetslivspolitik (MR-A).
- Ekonomi- och finanspolitik (MR-Finans).
- Lagstiftning (MR-Lag).
- Samordning (MR SAM).

Inom ramen för ministerrådssamarbetet drivs också arbete i s.k. ämbetsmannakommittéer där företrädare för ministerierna i de nordiska länderna sammanträder. Ämbetsmannakommittéerna har till uppgift att bistå Nordiska ministerrådet med att förbereda och följa upp ärenden.

Budgeten för ministerrådets verksamhet uppgår till totalt drygt 900 miljoner DKK/år och finansierar också ett antal gemensamma nordiska institutioner, bl.a. Nordforsk, Nordiska kulturhus och Nordisk välfärdscenter. Sekretariat, gemensamma aktiviteter och verksamhetsutveckling (MR-SAM) tillsammans med utbildning och forskning (MR-U) är de verksamhetsområden som tar störst andel budgetmedel i anspråk, ca hälften av den totala budgeten.

Man kan notera att Helsingforsavtalet ger ett tydligt stöd för samarbete på transportområdet:

”Artikel 26: De fördragsslutande parterna skola eftersträva att befästa det samarbete som tidigare inletts på samfärdselns område samt söka utveckla detta samarbete i syfte att underlätta förbindelserna och varuutbytet mellan länderna och erhålla en ändamålsenlig lösning av de problem, som må förefinnas på detta område.

Artikel 27: Byggandet av samfärdselled, som berör två eller flera fördragsslutande parter områden, skall ske i samråd mellan de berörda parterna.

Artikel 28: De fördragsslutande parterna skola söka bevara och ytterligare utveckla det samarbete som lett till att deras territorier utgöra ett passkontrollområde. Kontrollen av resande, som passera gräns mellan nordiska länder, skall även i övrigt förenklas och samordnas.

Artikel 29: De fördragsslutande parterna skola samordna arbetet för ökad trafiksäkerhet."

2.2 Nordiska ministerrådet reformeras

I samband med en större reform 2005 av Nordiska ministerrådets struktur reducerades antalet ministerråd från 18 till 11, varvid fackministerrådet för transportpolitik, MR Transport, upphörde som eget ministerråd, en förändring som började gälla från 2006.

Flera utredningar föregick den omfattade reformen, bl.a. den s.k. Vismandsrapporten "Öppenhet för världens vindar" och "Nordisk ministerråds struktur" från 2005. I den senare skissade man på flera möjliga organisationsformer i syfte:

"... at Nordisk Ministerråd (NMR) er så fleksibelt og effektivt som muligt, så det kan anvendes som et politisk relevant og brugbart instrument for de nordiske regeringer." (Nordisk ministerråds struktur, 2005, sid 2).

Helsingforsavtalet som ligger till grund för det nordiska samarbetet har reviderats vid flera tillfällen, och alltefter som omvärldsförutsättningarna ändrats har också praxis för samarbetet ändrats. När det gällde den formella strukturen av Nordiska ministerrådet konstaterades att vid jämförelser med andra internationella organisationer, i första hand EU och OECD, föreföll det som om Nordiska rådet hade en stor formell byråkratisk överbyggnad.

"Med mange fagministerråd och embedsmandskomiteer kommer samarbejdsstrukturen i ministerrådet til at virke kompetet, og der er svært at få et overblik over arbejde og eventuelt dobbeltarbejde i fagministerråd og komiteer, herunder i det store antal nordiske arbejdsgrupper, styregrupper, udvald mv. Disse systemer er blandt andet opstået som følge af dels behovet for nordiske netværk, dels uddeingen av projektmidler fra det nordiske budget." (Nordisk ministerråds struktur, 2005, sid 9)

Bl.a. konstaterades det att medan Nordiska rådet hade 18 ministerråd hade EU 9. Detta trots att EU är ett överstatligt politiskt samarbete som också stiftar gemensamma lagar, medan det nordiska samarbetet är ett politiskt mellanstatligt samarbete med långt mer begränsade befogenheter och vars budget 2005 uppgick till en halv promille av EU:s budget (Nordisk ministerråds struktur, 2005).

Under perioden 2002–2004 hölls totalt 91 minister-rådsmöten varav fyra med MR-Transport. När det gäller Transportministerrådets frågor, framgår av verksamhets-berättelsen att verksamhetsåret 2004, var trafiksäkerhet det viktigaste området i Nordiska ministerrådet. Frågor anknutna till transportforskning har varit ett annat samsarbetsområde. Trafiksäkerhet och ansluten forskning var ett område som hade hög relevans under den tid då det officiella nordiska samarbetet byggdes upp inom transportområdet. Antalet skadade och döda var mycket högt i vägtrafiken och samordnade insatser krävdes. Numer är skadefrekvensen, bl.a. också till följd av ett lyckat nordiskt samarbete, lägre och andra frågor har kommit fokus.

Närvaron vid det stora antalet ministerrådsmöten hade generellt kommit att bli ett problem, och vid elva procent av tillfällena var närvaron för låg för att ministerrådsmötet skulle vara beslutsfärdigt. Man kan således se nedläggningen av MR Transport som en del i en större process. Visserligen valdes detta ministerråd bort vid omorganisationen år 2005, men det var flera andra ministerråd som också prioriterades bort. En faktor att ta med i bedömningen är också hur man inom Nordiska ministerrådets kansli valt att prioritera kansliresurserna. En nedprioritering av

resurserna till Transportministerrådet under åren före nedläggningen av MR Transport bidrog till svårigheten att få möten och agendor att framstå som tillräckligt intressanta.

När det gäller omstruktureringen av Nordiska ministerrådet pågår det alltså ett reformarbete. 2014 antog samlagsministrarna en moderniseringsreform vars syfte är att stärka det nordiska samarbetet på ministernivå, effektivisera sekretariatet och skapa bättre nytta från den program-, projekt- och institutionsverksamhet som bedrivs. Formerna för det formaliserade nordiska samarbetet är således löpande föremål för diskussion och åtgärder.

2.3 Det nordiska perspektivet förskjuts mot ett Östersjöperspektiv och många aktörer tillkommer

I Nordiska ministerrådets verksamhetsberättelse från 2004 framgår att det inte enbart var av effektiviseringsskäl som antalet ministerråd reducerades och som ledde till att fackministerrådet för transporter lades ned:

"Genom de baltiska ländernas medlemskap i EU har det uppstått ett ökat behov av kontakter mellan de nordiska och de baltiska länderna om transportpolitik. Ministerrådet har under 2004 och 2005 utarbetat ett förslag om en ny struktur för samarbetet mellan i första hand de baltiska och nordiska länderna men även för övriga Östersjöländer. Ett nordiskt baltiskt ministermöte hölls i augusti 2005 för att besluta om det framtida samarbetet."

(Nordisk samarbejde 2004, ANP 2005:767)

EU-medlemskapet Berlinmurens fall 1989 öppnade för samarbete över Östersjön, vilket också kom att påverka samlagsformerna. Formerandet av Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States, CBSS) 1992 som tillkom på initiativ av de båda utrikesministrarna Uffe Ellemann-Jensen från Danmark och Hans-Dietrich Genscher från Tyskland bidrog till en förskjutning av frågorna från ett nordiskt perspektiv till ett Östersjöperspektiv.

År 1999, genom ett finskt initiativ, etablerades samarbetet Nordliga dimensionen (The Northern Dimension) också det på utrikesministernivå. Både Östersjöfrågorna och den nordliga dimensionen har senare delvis blivit en del i EU-samarbetet, de förra genom EU:s strategi för Östersjöregionen (EU Strategy for the Baltic Sea Region EU-BSR) som antogs 2009. Ett större antal projekt inom EUs Interreg-program har drivits och drivs alltså där flera aktörer på nationell, regional och lokal nivå deltar, varav flera inom transportområdet. Det är ett exempel på ytterligare arenor för nordiskt samarbete i en vidare geografi som idag spelar en väsentlig roll för kontakterna mellan länderna och med EU-nivån, men som ligger vid sidan om det officiella nordiska samarbetet.

År 1989 formerades ett samarbete mellan Baltic Assembly (de tre baltiska staterna) och Nordiska rådet och 1992 det samarbete på stats- och utrikesministernivå som utvecklats parallellt mellan de nordiska och de baltiska länderna, NB8 (Nordic-Baltic NB8). NB8 samarbetet handlar huvudsakligen om samarbete på utrikes- och det säkerhetspolitiska området.

Ytterligare andra aktörer i Östersjökontexten är Helsingforskommissionen (HELCOM) som ansvarar för Helsingforskonventionen angående skyddande av Östersjön. Baltic Development Forum (BDF) tillkom 1998 för att bygga nätverk mellan offentlig och privat sektor och stärka Östersjöregionens konkurrenskraft i ett europeiskt och globalt perspektiv.

Flera av de transnationella organisationerna delar övergripande målsättningar som handlar om ekonomisk utveckling, hållbarhet och utbildning och kultur. Inom ramen för dessa fora har utvecklats ett brett samarbete mellan myndigheter, näringsliv, intressegrupper, civilsamhälle och finansiella institutioner och utvecklingsbanker. Vi kan således konstatera att infrastruktur- och transportfrågor diskuteras i flera transnationella fora där länderna i Norden ingår, och som sträcker sig över en geografi som är större än den nordiska.

3. DET NORDISKA SAMARBETET KRING INFRASTRUKTUR OCH TRANSPORTER

Sedan MR-Transport lades ned 2005 har det nordiska samarbetet på ministernivå kring infrastruktur och transporter fortsatt på flera olika arenor, inom och utom den nordiska geografin.

3.1 Vid sidan av Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet

Här kommenterar vi fyra av de viktigaste arenorna på högnivå och ministernivå; informella nordiska MR-Transport möten, nordisk-baltiska transportministermöten, Barentsrådet och Nordliga Dimensionens Transportpartnerskap (NDPTL).

a) Informella MR-Transport möten

Sedan det MR-Transport lades ned 2005 har de nordiska ministrarna fortsatt träffas informellt och i andra sammanhang. Det är emellertid viktigt att notera att de nordiska transportministrarna möts i många olika sammanhang, EU:s ministerråd inte minst, och i andra EU-relaterade fora. De intervjuade har i allmänhet givit en bild av de informella ministermötena i den nordiska kretsen som givande ur ett ”goda grannar”-perspektiv, men inte som möten som gett förutsättningar för ett mer utvecklat samarbete.

b) Nordisk-baltiska transportministermöten NB8

Nordisk-baltiska transportministermötena (NB8) startade 1991, som ett sätt att knyta Baltikum närmre Norden. På ministernivå träffas Nordic Baltic Transport Ministers en gång om året och på agendan finns bl.a. EU:s transportpolitik, gemensamma kommunikationsfrågor, gemensamma deklarationer och memorandum. NB8 lämnade också en gemensam deklaration om revideringen till TEN-T till EU-kommissionen innehållande en karta med förslag till framtida stomnät i Östersjöregionen. Detta visar på möjligheten att driva transportrelaterade frågor med relevans för Norden i denna mer utvidgade geografi.

c) Barentsrådet

Barentsrådet som upprättades 1993 är ett regionalt samarbete mellan de nordiska länderna, Ryssland och EU-kom-

missionen och består av ett mellanstatligt forum och ett regionalt forum. Under Barentsrådet har Steering Committee for the Barents Euro-Arctic Pan-European Transport Area (BEATA) etablerats. Den rapport som 2015 tagits fram av Barentsrådet för Norra periferins gränsöverskridande transporter ”Joint Barents Transport Plan. The Update of the Cross-Border Road Corridors in the Barents Region” lyfts av flera av de intervjuade fram som en mycket gott exempel på gränsöverskridande planeringsdokument. Huruvida detta dokument kommer att överföras till nationell planering och praktiskt genomförande återstår att se. Man kan dock konstatera att det inte finns någon direkt kanal mellan arbetet i Barentsrådet och ett genomförande av åtgärder.

d) Nordliga Dimensionens Transportpartnerskap (NDPTL)

Nordliga dimensionen är ett mellanstatligt samarbete mellan de EU, Norge, Island och Ryssland som geografiskt täcker ett bredare geografiskt område än Barentsrådet. Inom ramen för Nordliga dimensionen, har NDPTL ansvarat för flera studier om transportförbindelser mellan de ingående länderna som utgår från TEN-T. En gemensam fond för finansiering har även inrättats. Nordliga dimensionens transportpartnerskap initierades under 1990-talets senare del efter det att fler av de nordiska länderna blivit medlemmar i EU.

Flera av de intervjuade vittnar om att samarbetet inom Nordliga dimensionens transportpartnerskap har gått i stå och är föremål för utvärdering. Ambitionerna och målsättningarna för transportpartnerskapet var mycket högt ställda, och det förefaller enligt vår studie som man har haft svårt att leverera resultat som motsvarar dessa, samtidigt som förväntade ekonomiska resurser inte skjutits till. En del i denna utveckling är de ansträngda relationerna mellan EU och Ryssland som lett till att intresset för denna typ av samarbeten, och tillåtligheten av att satsa medel i Ryssland begränsats.

Till kategorin fora för transnationellt samarbete kring infrastruktur och transportfrågor hör naturligtvis EU:s transportministerråd, förmodligen det viktigaste forumet av dem alla, där de nordiska länderna deltar tillsammans

med övriga EU-medlemmar. Norge som inte är medlem i EU ges möjlighet att delta i bl.a. fackgrupper och inbjuds ofta till förmöten till EU-mötena. I vissa fall med transportministrarna. Dessa möten har till del övertagit rollen som ministerrådsmöten för de nordiska länderna.

Därutöver finns flera projekt eller prioriterade infrastrukturinsatser som drivs gemensamt i transnationellt samarbete, t ex: EU:s transeuropeiska nätverk för transporter (TEN-T), Östersjöstrategins Priority Area 11 Transport, projektet Baltic Transport Outlook (BTO), som syftar till att ge förutsättningar för långsiktig infrastrukturplanering för ökad konkurrenskraft i Östersjöregionen, samarbete på luftfartsområdet inom Skandinaviska luftfartssamarbetet och samarbete på sjöfartsområdet genom Helcom Maritime, under Helsingforskommissionen.

3.2 Inom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet

I det Nordiska ministerråd som ligger närmast infrastruktur och transporter, dvs. det för näringsliv, energi och regionalpolitik (MR-NER), har under perioden 2010–2015 infrastruktur och transporter inte behandlats på dagordningen. Däremot har angränsande frågor, såsom ny energi till transport och sjöfart samt gränsöverskridande regionalpolitik, varit föremål för gemensamma diskussioner.

Den parlamentariska församlingen Nordiska rådet, har under perioden 2005–2016 behandlat 13 ärenden gällande infrastruktur och transporter:

Tabell 1. Ärenden om transporter i Nordiska rådet 2006–2015.
De officiella beteckningarna på utskotten har ändrats under år 2016,
här används de beteckningar som var aktuella respektive år

2015	Medlemsförslag om flygsäkerhet och arbetsvillkor inom flyget	Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden
	Utvälgforslag om flammepunkt for marint diesel	Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden
	Utskottsförslag om gränskryssande järnvägsförbindelser för tillväxt och bättre klimat	Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden
2013	Utvälgforslag om tiltak for å lette implementeringen av EUs svoveldirektiv	Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden
	Medlemsförslag angående utvecklad och förstärkt säkerhet vid Öresundspassager	Utskottet för ett hållbart Norden
2012	Utvälgforslag om tiltak for å styrke nordisk transportsamarbeid om infrastruktur og miljø	Utskottet för ett hållbart Norden
	Medlemsförslag om nordiskt samarbete om infrastruktur	Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden
2011	Utvälgforslag om økt sjøfartssikkerhet og miljøvern i Arktis	Utskottet för ett hållbart Norden
2010	Medlemsforslag om å styrke den felles innsatsen for å bygge ut jernbane og togtilbud mellom de nordiske land	Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden
2009	Medlemsförslag om en aktiv trafikinfrastruktur i Mittnorden	Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden
2008	Medlemsforslag om en nordisk handlingsplan for klimavenlig transportpolitik	Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden
2007	Medlemsforslag om bekæmpelse af røveri og overfald af vognmænd i Norden	Utskottet för välfärd i Norden
2006	Udvälgforslag om nordisk samarbejde om biobrændsler i transportsektoren	Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden

Samtliga Nordiska rådets rekommendationer ska behandlas av Nordiska ministerrådet innan de sänds tillbaka till Nordiska rådet som svar. Nordiska ministerrådet sänder i allmänhet förslagen till ministerierna i respektive land, som får kommentera förslagen. I ett flertal av svaren hänvisar ländernas regeringar till pågående insatser i anslutning till de frågor som framförts. Det är å ena sidan ett uttryck för att det faktiskt pågår arbete inom de områden som parlamentarikerna tar upp. Å andra sidan kan det vara ett sätt för ministerierna att ”hantera” frågorna utan att behöva fördjupa sig i frågeställningarna. Det pågår ju i allmänhet något slags aktivitet inom de frågor som parlamentarikerna har rest under de aktuella åren, utan att det är uttryck för någon mer omfattande grad av ambition eller reformagenda.

År 2013 mottog Nordiska ministerrådet totalt 65 rekommendationer, varav mer än hälften var återkommande och gällde samma ärende. Några av de frågor som rests från parlamentarikerna har också lämnats utan åtgärd av ministerrådet, eller så har man helt enkelt fattat beslut att avstå från att vidta ytterligare åtgärder. Detta senare ett uttryck för att man kanske inte ser det möjligt eller relevant att komma vidare med åtgärder inom flera av områdena. I viss mån får vi ett intryck av att ministerrådet och de nationella ministerierna inte delar parlamentarikernas ambitionsnivå och intresse för de frågeställningar som reses. En annan tolkning är givetvis att Nordiska rådets parlamentariker har just den roll som man utnyttjat; att rekommendera regeringarna respektive Nordiska ministerrådet att vidta åtgärder. Att se över proceduren för hantering av rekommendationer är en del i den moderniseringsprocess som pågår inom Nordiska rådet.

Sammanfattningsvis kan vi redan nu konstatera att nordisk transportinfrastruktur och transportfrågor finns på dagordningen i flera olika typer av internationella fora; av överstatlig karaktär som i EU:s transportministerråd, av mellanstatlig karaktär som Nordiska rådet, Nordiska ministerrådet eller NB8 och i mer regionalt inriktade samarbeten som i Barentsrådet och Nordliga dimensionen.

Transportområdet förefaller vara en relativt genomorganiserad del av det nordiska samarbetet där många olika dimensioner på frågorna kan diskuteras i flera olika konstellationer. Flera fora har tillkommit de senaste 10–15 åren och EU-nivån har utan tvekan stärkts i betydelse. Utrymmet för och behovet av att också samarbeta inom ramen för Nordiska rådet är sannolikt begränsat. Det förefaller finnas fog för den avvaktande syn på ett utökat samarbete inom Nordiska rådet inom området som vi mött hos de flesta, utom hos en del parlamentariker.

En fråga i sig är huruvida samverkan inom transportområdet har förskjutits till samverkansformer där insynen och möjligheterna att utöva parlamentarisk kontroll har försämrats. Här får man sannolikt göra en avvägning mellan effektivitet i möjligheten att lösa uppgifter och möjligheten till insyn. De mer specialinriktade samarbetsformer som vuxit fram under senare tid har inneburit att departement och ministerier getts ett utökat mandat där de nationella parlamenten i de nordiska länderna har en viktig roll då det gäller att utkräva ansvar från sina respektive regeringar som deltar i dessa och andra fora. Förlägger man en större del av samverkan till organ som Nordiska rådet kan insyn utövas genom den parlamentariska församlingen inom Nordiska rådet. Detta skulle emellertid innebära att en väsentlig resursförstärkning till Nordiska rådet kom till stånd. Med bibehållande av dagens strukturer skulle detta dock sannolikt ske till priset av en mindre effektiv samverkan, om man ska döma efter de svar och kommentarer våra intervjuer gett.

3.3 Många fora och bristande politiskt intresse för fler

Det nordiska samarbetet kring infrastruktur och transportfrågor är idag som redovisats ovan fragmentiserat och i hög grad främst en nationell angelägenhet. Det finns mycket gemensamt mellan de nordiska länderna, såsom likartade planeringssystem om än med landspecifika drag, och liknande strategiska framtidsutmaningar, t.ex. behovet av hållbarhetsanpassning och av att utveckla förfinade styr- och finansieringsmodeller.

Ett förhållande som skiljer sig åt mellan de nordiska länderna är transportplaneringens uppläggning. Sverige har en 12-årig planeringshorisont som liknar det norska planeringssystemet, medan Finland för närvarande inte har en fastställd långsiktig infrastruktur- och transportinvesteringsplan som sträcker sig bortom 2016. Inte heller Danmark arbetar utifrån en explicit plan för transportinfrastrukturen, men strategiska transportanalyser har utarbetats som ligger till grund för den transportpolitiska överenskommelse som slöts i Folketinget 2009.

Det nordiska samarbetet är institutionaliserat genom att det finns ett stort antal fora att mötas i på olika politiska och administrativa nivåer. Samsyn, samverkan och samarbete när det gäller infrastruktur och transporter är dock inte alltid en självklarhet och koordineringen mellan de olika samarbetsfora som finns är inte alltid tydlig.

Flertalet av de intervjuade menar att nedläggningen av MR-Transport 2005 sannolikt inte har haft någon större betydelse i den samlade bedömningen av samarbetsformer och innehåll i samarbetet. Snarare är det kanske bristen på politisk prioritering av gränsöverskridande och gemensamma Nordiska infrastruktur och transportfrågor som förklarar varför infrastruktur och transportfrågorna intar en undanskymd roll i det nordiska samarbetet genom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet än just förekomsten av ytterligare en mötespunkt som Ministerrådet för Transporter var fram till 2005.

Några aspekter på samarbetsformerna går igen i de intervjuer vi har utfört i denna studie:

– Begränsat intresse av att utöka samverkan

På frågan vilken vikt de intervjuade tillmäter det nordiska samarbetet kring infrastruktur och transporter, väljer inte några svarsalternativet ”mycket stor betydelse”, utan svaren pendlar oftast mellan ”litet” och ”mitt emellan”.

Det är det bristande politiska intresset för en fördjupning av det nordiska samarbetet kring infrastruktur och transporter, som av ett flertal av de intervjuade lyfts fram som den främsta förklaringsfaktorn till varför inte mer gemen-

samma prioriteringar och satsningar görs kring nordisk infrastruktur och transportplanering. I vår undersökning har det varit svårast att få departementen att medverka i intervjuer eller att svara på frågor, vilket vi tolkat som en indikation på den vikt man tillmäter frågorna.

Till försvar för det som här uppfattas som bristande politiskt intresse, bör dock frågornas komplexitet lyftas fram och de många alternativa forumen som tidigare nämnts. Om Nordiska ministerrådet inte prioriterar samarbetet genom att anslå kansliresurser är det svårt att bli en intressant mötesplats för transportfrågor. En tendens till att ministerier och departement inte ”släpper fram” de verkligt intressanta och relevanta frågorna på dagordningen för ministermötena är en annan synpunkt som finns på det officiella nordiska samarbetet. Man bör sammanfattningsvis hålla i minnet att samarbetsstrukturen helt enkelt är mycket komplex och att det kan finnas flera olika motiv bland aktörerna på den nordiska arenan som styr prioriteringar och fokus på olika mötesfora.

– En nationell angelägenhet

Infrastruktur och transportplanering är i allt väsentligt en nationell angelägenhet som prioriteras, drivs och finansieras nationellt. Den karta man ofta har som utgångspunkt i den nationella infrastruktur- och transportplaneringen är t.ex. i allt väsentligt nationell. Men det innebär också att de prioriteringar som görs, inte alltid, och kanske till och med mer sällan, överensstämmer med hur prioriteringarna skulle se ut om man agerade utifrån en nordisk karta och agenda. Därtill tillkommer att de olika länderna gör olika prioriteringar, baserat på geografiska, ekonomiska och politiska hänsyn i respektive land.

– Det bilaterala enkla

Infrastrukturprojekt som är transnationella, dvs. sträcker sig över en nationsgräns, är i allmänhet bilaterala. Norden är ett stort geografiskt område med olika nationer och självstyrelseområden, och infrastruktur och transportpolitiska projekt med nyttoeffekter på kort sikt för samtliga är svåra att finna. Man måste således ha ett mer långsiktigt perspektiv i samarbetet om man ska kunna fokusera på gränsöverskridande projekt och aktiviteter. Detta är något

som inte alltid underlättas i ett samarbete som drivs av politiska företrädare med relativt korta mandatperioder och olika tidpunkter för allmänna val i de olika länderna.

Att finna stöd och genomförandekapacitet för bilaterala projekt uppfattas i allmänhet som en mer framkomlig och önskvärd väg än att samplanera med samtliga andra nordiska länder. Samarbete mellan de nordiska länderna på bilateral bas om konkreta projekt anses ofta fungera relativt bra. I Norges fall t.ex. lyfter man fram infrastruktur-samarbetet på sträckan Oslo – Göteborg, men också det bilaterala erfarenhetsutbytet med Danmark kring signalsystem och samarbetet med Finland kring gruvtransporter. Det bilaterala samarbetet är också i linje med den önskan om konkret samarbete med kortsiktiga nyttoeffekter och undvikande av ”onödig byråkratisering”, som flera av de intervjuade gav uttryck för.

– Ett mellanstatligt samarbete byggt på relationer

Det nordiska samarbetet genom Nordiska rådet är ett samarbete som grundar sig på mellanstatlighet, detta i motsats till EU-samarbetet som är överstatligt och där länderna är ålagda att implementera EU-lagstiftning. I internationellt samarbete är samverkan och relationer det centrala, och till stor del byggs relationer mellan organisationer och aktörer genom personer. Att bygga relationer tar tid och de blir ofta personbundna. Flera intervjuade har framhållit att det varit en hel del byten på transportministerposterna i de nordiska länderna under senare år. Det har inte underlättat det långsiktiga relationsbyggandet.

På tjänstemannanivå är det ofta längre kontinuitet och av intervjuerna vittnar om att man här ser goda exempel på framgångsrik samverkan. Den svenska myndigheten Trafikanalys genomförde 2010–2014 en seminarieserie kring gemensamma nordiska infrastruktur- och transportfrågor. Huvudsaklig målgrupp var representanter för ministerier, myndigheter och forskningen. Seminarierna har varit ambitiösa och vad vi förstår i allt väsentligt uppskattade. P.g.a. begränsat intresse för seminarieserien anordnades inget seminarium 2015 och inte heller 2016. Det är ett tecken på att det är svårt att få intresset att hållas uppe, ens i dessa specialinriktade diskussioner.

4. NORDISKT SAMARBETE I ETT INSTITUTIONELLT RAMVERK

I vår studie har det blivit tydligt att man sannolikt bör skilja mellan två olika inriktningar; politik- eller policyutveckling å ena sidan, och förvaltning och samarbete kring redan etablerade konkreta projekt å andra sidan. Vad vi ser idag i det nordiska samarbetet kring infrastruktur och transporter är mer av förvaltning; informations- och erfarenhetsutbyte, harmonisering och tekniksamarbete, än gemensam politikutveckling inom området transportinfrastruktur och transporter.

Vilken inriktning man väljer är en prioriteringsfråga som handlar om vad man vill fokusera på. Om man väljer politik och policyutveckling, handlar det också om vilken gemensam politik man vill se, t.ex. gemensamma visioner, strategier och gemensamt prioriterade objekt. Alternativt anser man att gemensamt prioriterad teknikutveckling, eller att fokusera på bättre synkroniserad förvaltning för att underlätta harmonisering av lagstiftning, ta bort gränshinder och skapa effektivare förvaltning i respektive land är det viktigaste. Därtill kanske att arbeta med konkreta projekt i det mer vardagsnära än de mer visionära strategierna.

Vilken inriktning man väljer på samarbetet påverkar i sin tur vilka fora som är mest relevanta. Idag kan vi se att det officiella nordiska samarbetet äger rum i olika fora som

samlar representanter för de nordiska länderna med olika roller och funktioner.

Som vi har sett tidigare, har den nationella nivån en mycket viktig roll för politik- eller policyutveckling när det gäller infrastruktur och transporter, vilket innebär att om man väljer att prioritera den inriktningen, är det viktigt att ministerierna och ministrarna för infrastruktur och transporter ges en central roll och är drivande. I teorin borde också parlamentarikerna i Nordiska rådet rimligen spela en viktig roll för politik och policyutveckling, men med den organisationsstruktur Nordiska rådet har idag, visar också intervjuerna att parlamentarikernas roll i det nordiska samarbetet är begränsad. Om man väljer att prioritera den förvaltande inriktningen är det istället de nationella myndigheterna som har en nyckelroll, med stöd från de nationella ministerierna.

En teoretisk ansats för att skapa förståelse för olika funktioner och roller kan vara genom den nya institutionella teorin, som menar att institutioner i form av normer och regler skapar ett ramverk inom vilket organisationer och aktörer har att handla. I en bredare institutionell ansats presenterar Williamson (2000) en modell som beskriver institutioner på fyra olika "nivåer"².

Figur 1. Samarbetsformer och företrädare i det nordiska samarbetet.

	Parlamentariker	Ministrar	Tjänstemän
Nordiska rådet	x		
Nordiska ministerrådet		x	
Myndigheter			x

2. Andra teoretiker inom nya institutionella teorin är t.ex. North (1999) och Ostrom (2005). Denna teori har också tillämpats vid studier av gränsregionala samarbeten och transportsystem Rietveld (2012), Rietveld & Stough (1997) och Bjuggren & Ekelund (2012). Analysramen har också använts vid utvärderingar av Öresundssamarbetet inom transportområdet (KTH, 2014).

Modellen innehåller fyra "nivåer" av institutionella förhållanden, som på olika sätt påverkar både aktörers och organisationers handlingsutrymmen. På den "översta" nivån (nivå 1) finner vi kulturella normer och värderingar, språk, kultur, religion och sedvänjor. Det är institutioner eller förhållanden som ändras mycket långsamt och över mycket långa tidshorisonter. Samhörigheten mellan de nordiska länderna är ett uttryck för att vi i stor utsträckning delar en gemensam kultur och gemensamma värderingar, något som alltså återfinns på den första institutionella nivån i modellen. Flera av de nordiska språken är besläktade, och en liknande naturgeografi baserad på gleshet och periferi, har också bidragit till att skapa en gemenskap som ligger till grund för bilden av en gemensam kultur och värderingar.

På nästa nivå (nivå 2) återfinns stora delar av de grundläggande formella institutionerna i samhället, t.ex. grundlagstiftning, lagstiftning och formella långsiktiga regler. Institutionerna på den här nivån kan antingen anses vuxit fram över tid, eller vara ändamålsenligt tillskapade och gällande för tidshorisonter på 10 år eller mer. När det gäller institutionella ramverk finns även här stora likheter mellan de nordiska länderna som har en lång tradition av demokrati, öppenhet, jämlikhet och välfärdssamhällen. Formaliseringen av det nordiska samarbetet genom Helsingforsdeklarationen, Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet kan sägas höra hemma på den här institutionella nivån.

Om den andra institutionella nivån (nivå 2) speglar "the rules of the game" så återspeglas på den tredje institutionella nivån (nivå 3) "the play of the game". Här återfinns vad vi kallar governance och politikutveckling. Förändringstakten är upp till 10 år och det är här vi finner det nordiska samarbetet kring sakfrågor, t.ex. de aktuella strukturreformer som tas upp i rapporten *Nyt Norden* (2014) liksom de frågor som är i fokus för vår undersökning om hur det nordiska samarbetet kring infrastruktur och transporter kan utvecklas.

Medan det från 1950–1960-talet fanns stora visioner och ambitioner med det nordiska samarbetet som också omsattes i konkret sakpolitik av ihärdiga politiker och tjänstemän, har det nordiska sakpolitiska samarbetet sedan 1990-talet fått stå tillbaka för ett ökat fokus på sakpolitiskt samarbete inom EU och i en Östersjökontext.

På den fjärde institutionella nivån (nivå 4), fångar modellen slutligen den dagliga praktiken, d.v.s. hur aktörer utifrån givna ramar på de andra institutionella nivåerna och en given organisatorisk ram, väljer att agera. Det kan i det här aktuella fallet representeras av samarbete på tjänste-

Figur 2. Institutionell nivå och förändringstakt (efter Williamson 2000, översatt Bjuggren & Ekelund 2012).

Informella institutioner som kultur, normer värderingar, religion	Nivå 1 -1000 år	Kontinuerlig, icke-kalkylerad, spontan ordning
Institutionell miljö: formella regler (politiska, rättsliga och byråkratiska system)	Nivå 2 -100 år Nordiska rådet, Nordiska ministerrådet Ministerier, myndigheter	Få rätt design på den institutionella miljön
Strukturer och organisation (t.ex. hantera principal-agent problem)	Nivå 3 -10 år Politikutveckling	Få rätt design på governance-strukturerna
Resursallokering och anställning (priser, kvantiteter och incitamentsstrukturer)	Nivå 4 -1 år Genomförande	Uppfylla marginalvillkoren för optimering

mannanivå om tekniska frågor i t.ex. vägsystemen, men också om hur man använder en gemensam anläggning, som Öresundsbron eller Svinesundsbron på bästa sätt.

De olika nivåerna påverkar varandra löpande i båda riktningar. Medan förändringar på de högre nivåerna sätter randvillkor för processer och agerande på de lägre nivåerna, påverkar erfarenheter från processer och verksamhet på lägre nivåer i modellen hur institutionella ramar utformas på högre nivåer. Det bör dock påpekas att denna form av institutionellt och organisatoriskt lärande kan fungera såväl främjande som hämmande för utvecklingen.

Sett i ljuset av denna analysram av olika institutionella nivåer, befinner vi oss idag i en situation där vi har en tydlig gemensam nordisk värdegemenskap där vi i viss mån också delar gemensamma institutioner (nivå 1–2). Vi ser också att det finns flera bra exempel på konkret, praktiskt tekniskt samarbete (nivå 4 och i viss mån nivå 3). Det är således nivå 2 och 3 som är de minst utvecklade, och det är på dessa nivåer av "the rules of the game" och "the play of the game" som vi skulle behöva se förändringar komma tillstånd för att det nordiska sakpolitiska samarbetet ska kunna utvecklas. Samarbetet liknar ett "timglas" till formen om man ritat in det i Figur 2.

Syftet med att presentera denna teoretiska analysram, är att den hjälper oss att förstå på vilken nivå olika argument ligger och vilken potential de kan tänkas ha att skapa förändring och påverkan i nuet. Det är inte givet vilken väg man ska välja framåt. Vi diskuterar några alternativ i nästa avsnitt som har bäring på analysramen.

5. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

5.1 Allmänna slutsatser

Den studie som vi genomfört har visat på att det finns flera olika perspektiv på hur det nordiska samarbetet inom transportområdet har fungerat tidigare men också på hur det skulle kunna fungera framöver.

Utöver de perspektiv som redan nämnts, kan också nämnas distinktionen mellan formellt samarbete i form av institutionaliserat och formaliserat samarbete inom ramen för Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet å ena sidan, och det informella samarbetet å andra sidan. I forskningen är det vanligt att man talar om att det i takt med globalisering och ökad grad av komplexitet i samhället från 1990-talet och framåt har skett ett skifte från government till governance, ett skifte som innebär att den demokratiska arenan har vidgats. Fler aktörer deltar i processer som karakteriseras av mångfald, tillit och ömsesidigt beroende, och ett ökande behov av s.k. network management har uppstått (Hajer och Wagenaar, 2003, Dryzek, 2000). I andra sammanhang när det gäller Östersjösamarbetet har man också använt termen "multi level governance" för att fånga en liknande föränderlig organisatorisk miljö (www.transgovernance.eu, 2014).

När det gäller synen på vilka effekter avvecklingen av MR-Transport haft, är en genomgående iakttagelse att det är relativt få idag aktiva personer inom de organisationer där vi intervjuat olika företrädare som haft egna erfarenheter från den organisation som gällde fram till år 2005 och därmed kunnat göra jämförelser med situationen idag.

Vi kan också konstatera att det tycks ha skett en förskjutning i fokus när det gäller transportfrågor under det senaste decenniet. Från att ha haft en inriktning på transportforskning och trafiksäkerhet har nu istället tillväxt-, tillgänglighets- och hållbarhetsfrågor i relation till infrastrukturssystemen kommit i fokus för det politiska intresset i såväl ett Nordiskt som Europeiskt sammanhang.

Vår slutsats är att det helt enkelt inte är möjligt att ge en tydlig bild av om beslutet att lägga ner MR-Transport ska anses ha fått positiva eller negativa effekter. Det är en ny tid nu jämfört med första halvan av 2000-talet då ställning togs till organisationen och nya omvärldsförutsättningar, värderingar och intressen styr prioriteringarna.

I det samarbete inom transportområdet som bedrivs mellan de nordiska länderna idag har vi noterat att konkret expertsamarbete som har bäring på teknisk utformning och operabilitet av olika system, t.ex. inom Nordiskt Vägforum är väl utbyggt med många olika expertkommittéer och med flera olika specialområden inom samarbetet. Det är något som återkommer vid våra intervjuer i samtliga länder att detta, mer "tekniska", samarbete upplevs vara viktigt, värdefullt och av intresse att driva. Inte minst ur ett gränshinderperspektiv, då det är vid gränsövergångarna mellan länderna som gränshinder-problematiken tar sig tydligast uttryck med frågor kring normer och regler för passage av såväl individer (t.ex. numera krav på identitetshandlingar) som gods (t.ex. regler på väg om tonnage och arbetstidsvila, och på järnväg frågor om spårbredder och elektrifiering).

Att arbeta för att ta bort gränshinder har ett brett stöd hos de intervjuade. Ett flertal av de intervjuade framhåller just att det nordiska samarbetet måste vara konkret och kunna visa på resultat i form av förbättringar för människor och företag i Norden, och att lösa gränshinderfrågor lyfts fram som just sådana frågor som kan ha stor betydelse för enskilda individer, särskilt för dem som bor eller är verksamma i gränsregionerna. Gränshinderrådet fyller här en mycket viktig funktion enligt de intervjuade.

Nordiska ministerrådet ger även stöd till 12 gränskommittéer, från Öresundsregionen i söder till Nordkalottrådet och Tornedalsrådet i norr, som spelar en viktig roll för att knyta samman det gränsöverskridande regionala samarbetet. Bara ett fåtal av de intervjuade har lyft fram det regionala samarbetet och den utvecklingskraft som finns här. Det är också viktigt att erinra sig att stora delar av infrastrukturplaneringen de facto ligger på regional nivå,

även om den för att nå giltighet måste sanktioneras på nationell nivå.

Bilaterala kontakter mellan de nordiska transportministerierna förekommer också i specifika frågor av gemensamt intresse, och det bilaterala samarbetet kan ibland få en viktig roll som form för att driva samarbetet. Direkta samverkansprojekt kan också ibland drivas t.ex. när det gäller en studie av hur en bättre järnvägstrafik (i kombination med andra transportslag) mellan Stockholm och Oslo skulle kunna utformas, som det svenska Trafikverket arbetar med just nu, under medverkan från norska statliga aktörer.

Den nordiska seminarieriet som den svenska myndigheten Trafikanalys arrangerat under ett antal år från 2010 är ett gott exempel på ett konkret försök att diskutera planeringsfrågor på policynivå mellan länderna. Det intryck vi fått är att detta samarbete varit uppskattat från de transportministerier, myndigheter och forskare som medverkat, men att Trafikanalys för närvarande överväger om detta är en aktivitet som ska förlängas ytterligare. Kanske har man helt enkelt uttömt potentialen vad gäller allmänt kunskapsuppbyggande om samarbetet inte går in i en mer konkret fas.

På en övergripande nivå kan man också nämna att det finns en diskussion om och vilja att ta initiativ till en höjd ambition när det gäller infrastruktur och transporter hos parlamentariker i Nordiska rådets parlamentarikerförsamling. Det förefaller dels finnas en önskan att kunna driva "nordiska transportfrågor" i denna miljö, dels hos vissa en önskan om att utveckla Nordiska rådet till en starkare internationell aktör.

Parlamentarikersamarbetet, samarbetet på ministernivå och samarbetet mellan ländernas myndigheter har en varierande grad av konkretion och sannolikt också en varierande potential att verkligen leda till åtgärder och förändring. Det mer "basala" och verklighets-nära samarbetet på tjänstemannanivå mellan myndigheterna är konkret och leder till klara samordningsvinster och ett gemensamt lärande. I samarbetet på högre nivåer i myndighetsorganisationerna, menar flera av de intervjuade,

upplevs det dock ofta som att man "trampar vatten" och kanske är det för att det har en mer förtroendeskapande karaktär än att det verkligen leder till resultat.

De instrument parlamentarikerna i Nordiska rådet förfogar över är dels möjligheten att ställa frågor, dels att utfärda rekommendationer. Frågor och rekommendationer kan ställas till länderna och/eller till Nordiska ministerrådet, Nordiska rådet avgör själva till vem. Genom att det inte finns ett MR-Transport saknas mottagare i Nordiska ministerrådet, och möjligheten att föra upp frågor till Nordiska ministerrådets agenda gällande infrastruktur och transporter måste därför anses vara begränsad. Därutöver är det ofta inte de sakområdeskunniga företrädarna för t.ex. Trafikutskott, som driver transportfrågor i Nordiska rådet, utan parlamentsledamöterna kan komma från vilket område som helst. Det bidrar sannolikt inte till att främja Nordiska rådets genomslagskraft i transportfrågor.

Några av de intervjuade pekar på bristande sakkunskap hos Nordiska rådet i komplexa frågor som infrastruktur och transportpolitik, vilket gör det svårt för Nordiska rådet att träffa rätt i sina rekommendationer och att spela en konstruktiv roll. Utöver tidigare skäl, är det sannolikt att det också är en fråga om resurser, ekonomiska och personella, för att ta fram kvalificerade underlag. Från myndighetsnivå är det flera som har svårt att se att Nordiska rådet skulle ha någon konkret roll, däremot kan rådet ge råg i ryggen till prioriteringar som görs nationellt och ha en roll som forum för diskussion när det gäller omställningar och mer långsiktiga strukturomvandlingar.

När det gäller ministeriernas inställning till det nordiska samarbetet är bilden delad. Norge och Finland verkar på denna nivå vara angelägna om att bibehålla och utveckla ett samarbete på policynivå inom infrastruktur- och transportområdet, under förutsättning att samarbetet har som målsättning att leda till konkreta åtgärder. Intresset från svensk och dansk sida måste dock på ministerienivå i dagsläget beskrivas som begränsat för att diskutera dessa frågor eller att engagera sig i en vidareutveckling av det nordiska transportsamarbetet.

5.2 Framtida samarbetsformer – olika alternativ

Så här långt har vi konstaterat att samarbetet kring transportfrågorna i Norden är splittrat och mångfacetterat samtidigt som det tycks finnas en insikt om att de alltmer gränsöverskridande perspektiven talar för att på något sätt samla och strukturera samarbetet. I termer av den institutionella analysramen förefaller ”mellannivåerna” vara de svagaste. Stödet för en ökad grad av formaliserat samarbete inom ramen för det officiella nordiska samarbetet är samtidigt svagt.

I den situationen bedömer vi att ett antal tänkbara alternativ, snarare än en given lösning, kan vara ett sätt att bredda diskussionen och skapa öppenhet för olika vägar framåt. Vi menar att det går att strukturera diskussionen utifrån alternativen:

1. ”Fortsatt pluralism”.
2. ”Ministerrådsmodellen”.
3. ”Nordiska strategimodellen”.

Alternativ 1 – ”Fortsatt pluralism”

I det här alternativet bör utgångspunkten vara att se de samarbetsformer och fora inom infrastruktur- och transportområdet som vuxit fram över tid och som de nordiska länderna samverkar inom, som en tillgång. Ett så stort politikområde och en så flerbottnad sektor som transporter och infrastruktur låter sig helt enkelt inte struktureras inom ramen för en mötesform, en nivå eller en organisation. Här bör man istället ta den nuvarande något spretiga samarbetsstrukturen som en utgångspunkt för det fortsatta arbetet och acceptera att alla delar av samarbetet inte alltid framstår som ”rationella” och målstyrda. Just det mångfacetterade, flexibla och organiska i den nuvarande strukturen står istället för ett värde i sig.

För att möta de utmaningar som de nordiska länderna står inför inom transportområdet, såsom hållbarhetsanpassning, resultatinriktning och allmän ”ordning och reda” i de offentliga verksamheterna, bedömer vi att en bättre genomlysning och kartläggning av de olika aktiviteter som

pågår skulle vara bra. Här skulle t.ex. Nordiska ministerrådet kunna ta en roll genom att sätta upp en webb-plats där man samlar information om hur det gränsöverskridande samarbetet inom transportområdet i Norden är organiserat. Det skulle ge ökade möjligheter till överblick och kunna bidra till resursbesparing och effektivisering. Just bristen på överblick och att kunna ”förstå vad som pågår” i olika fora uppfattar vi vara en av bristerna med dagens splittrade samverkansmodell.

Nordiska ministerrådet skulle även inom detta alternativ, som innebär att bygga vidare på befintliga strukturer, kunna bidra till att stärka NB8- sekretariatet som ett forum för strategiska transportpolitiska överväganden i förhållande till EU:s transportpolitik och mer specifikt kommande förhandlingar kring TEN-T 2021.

Alternativ 2 – ”Ministerrådsmodellen”

Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet arbetar efter en relativt traditionell modell för hur mellanstatligt samarbete inom offentlig sektor brukar läggas upp. Man har i denna modell valt att ”kopiera” de nationella demokratiska arenorna och institutionerna, med en parlamentarikerförsamling och en ”regering” i form av ett ministerråd för olika områden. Man kan diskutera hur relevant en sådan organisationsmodell är i dagens komplexa värld där allt fler frågor hanteras i governance strukturer som bygger på nätverk, mångfald och ömsesidighet snarare än linjära och hierarkiska maktförhållanden. I vår studie har vi kunnat dra slutsatsen att det nordiska samarbetet kring transporter och infrastruktur i vår analysram är starkare på nivåerna 1 och 4, och betydligt svagare på nivå 3 och framförallt svagt på nivå 2, ”politikutveckling”.

Om man accepterar att innehållet i verksamheten är huvudsakligen förtroendeskapande och förutsättningsgivande för andra verksamheter kan det vara relevant. En organisation av Nordiska rådets och Nordiska ministerrådets snitt är sannolikt relativt väl lämpad för det som man i organisationsteoretiska sammanhang brukar kalla ”talk”, dvs. diskussioner och brytning av åsikter och ideologi mer än praktiska resultat.³

Det som är tydligt i vår studie är dock att det är mycket få företrädare för olika organisationer som vi träffat som uttrycker ett intresse för just den aspekten på samarbetet kring transporter i Norden. Man vill hellre se beslut och handling (”action” i Brunssons bok) än mera ”prat”. Detta gäller utan tvekan de personer med ministererfarenhet som vi träffat. De som valt att arbeta med politik och ideologi verkar helt enkelt mer intresserade av att se handling, än att medverka till mer diskussioner och möten.

Ska man följa ambitionen att ha en tydlig och förståelig organisation för medborgarna och för aktörer i sektorn kan det av detta skäl vara rimligt att trots allt återinföra ett ministerråd för transportfrågor och transportinfrastruktur. Ska detta få en legitimitet så att ministrarna väljer att prioritera dessa möten är det dock sannolikt nödvändigt att fylla dagordningen med sådant som kan passa in både inom ramen för Nordiska rådet, dvs. kanske frågor om strategier och visioner men också frågor om reducere av gränshinder, en aktivitet som får mycket positiva omnämnanden i vår studie.

Att förbereda gemensamma ståndpunkter inför behandling inom EU av olika transport-relaterade frågor är en annan uppgift som transportministrarna skulle kunna ha och där ett ministerråd skulle kunna utgöra en nod för kraftsamling.

Ministrarna har också en viktig roll i att verka förtroendeskapande; genom att mötas kring en gemensam nordisk agenda och skapar man förväntningar och ger vägledning

för övriga aktörer i det nordiska samarbetet. Det är något som idag saknas och som illustrerar effekten av att samarbetet är svagt på nivåerna 2–3 i analysmodellen.

Alternativ 3 – ”Nordiska strategimodellen”

Samtidigt som flertalet av de intervjuade är mycket tveksamma till en utveckling i linje med alternativ 2 med en återgång till en formell ministerrådsmodell, tycks det finnas ett visst stöd för att ta steg i riktningen mot fördjupat samarbete när det gäller att dra upp gemensamma visioner för hur infrastrukturen och transportsystemet bör utvecklas. Denna vision skulle kunna innefatta ett antal utpekade gränsöverskridande projekt som har betydelse för tillväxtförutsättningar och omställning till ett mer hållbart samhälle.

En sådan vision skulle kunna ta sin utgångspunkt i aktuella samhällsutmaningar med växande arbetsmarknadsregioner, ökade krav på mobilitet och långsiktiga och av ekonomiska och geopolitiska skäl förändrade godsflöden. En nordisk transportstrategi skulle också med fördel kunna knyta an till samarbetsministrarnas vision om det gränslösa Norden. I denna ingår arbetet med att reducera gränshinder, som är ett av de områden som de intervjuade i stort sett enigt pekat ut som bland det mest viktiga i det nordiska samarbetet.

Också innovativa lösningar lyftes fram i de nordiska samarbetsministrarnas visionsförklaring 2014, där man pekar på Nordens redan idag starka plattform inom innovationer på olika områden och understryker vikten av att gemensamt hantera framtidsutmaningar för att uppnå högre kvalitet och effektivitet. Det finska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet 2016 prioriterar innovationstanken genom att lyfta fram digitaliseringens möjligheter. Behovet av en innovationskraftig miljö är utan tvekan stort inom transportområdet, inte minst om hållbarhetsutmaningarna ska kunna mötas. Olika typer av forskningssamarbeten är där viktiga, och är en del av det nordiska samarbetet.

3. Se t.ex. Brunsson (2007).

Alternativ 3 med en nordisk transportstrategi kan till en del ses som en parallell till det medlemsförslag som lades fram av en grupp ledamöter i Nordiska rådets parlamentariska församling år 2012 om förstärkt nordiskt infrastruktur- och transportsamarbete.⁴ Detta innehöll förslaget att Nordiska ministerrådet skulle göra en "...genomgång och jämförande analys av de nordiska ländernas planer för infrastruktur i syfte att identifiera viktiga gränsöverskridande stråk och strategiska framtidssatsningar...". Förslaget lämnades dock utan åtgärd.

Det finns ett antal gränsöverskridande infrastrukturobjekt och transportpolitiska frågor som naturligen varit och är helt beroende av gemensam prioritering från mer än ett av de nordiska länderna. Det mest tydliga exemplet är kanske Öresundsbron, som inte bara utgör en regional angelägenhet mellan Skåne och Själland, utan i hög grad en nationellt svensk och dansk sådan. Utan tydlig nationell prioritering från de båda regeringarnas sida, skulle Öresundsbron inte varit möjlig att bygga. Svinesundsbron med passagen mellan Norge och Sverige är ett annat liknande exempel.

När det gäller gemensamma prioriteringar av objekt kan det vara svårt att hitta objekt där alla Nordiska länder har något att vinna. En gemensam "lista" med fler objekt en framkomlig väg för att alla ska uppleva att just deras intressen tas till vara. Tydliga kopplingar till en gemensam vision och övergripande målsättningar, skulle också göra det enklare att få acceptans för enskilda prioriteringar av objekt där man inte ser den omedelbara nyttan för det egna landet.

Exempel på infrastrukturobjekt som nämnts av de intervjuade som större gränsöverskridande och möjligen lämpliga projekt att lyftas fram för en gemensam prioritering är:

- Förbättrad järnvägskapacitet Oslo – Köpenhamn.
- Förbättrad järnvägskapacitet Kiruna – Narvik (Malm-banan, Ofotbanen).
- Förbättrad järnvägskapacitet Oslo – Stockholm.
- Höghastighetståg – i allmänhet.
- Elektrifiering av banan Åre – Trondheim.
- Förbättrad/ny hamn Narvik.
- Vägförbindelser och gränsövergångar längs gränsen Sverige – Norge – Finland.
- HH-förbindelsen.
- Fördjupat samarbete om utnyttjande av luftrummet.

Denna förteckning över tänkbara projekt att lyfta fram i en nordisk transportstrategi gör inte anspråk på att vara uttömmande. Den ger dock en indikation på att det finns ett antal projekt där nuvarande organisering av infrastruktur- och transportplanering och genomförande inte förmår att hantera frågor av detta slag, annat än undantagsvis och ofta till följd av speciella händelser som den strukturstress i Malmö/Köpenhamn som delvis motiverade tillkomsten av Öresundsbron.

En viktig parameter att ha med i diskussionerna kring inriktning och förväntade resultat, oavsett om det gäller steg i riktning mot gemensamt strategiarbete kring infrastruktur och transporter eller gemensamma prioriteringar av infrastrukturobjekt, är tidsperspektivet. Vi har tidigare pekat på att planeringshorisonterna i de nationella infrastrukturplaneringarna skiljer sig väsentligt. Därtill tillkommer olika politiska majoriteter i de nationella parlamenten och regeringarna, något som kan skifta också det med olika intervall.

Detta sammantaget gör att gemensamma prioriteringar behöver botten i breda överenskommelser, som i sin tur för att vara robusta tar tid att mejsla fram. Sannolikt har en nordisk transportstrategi som bygger på ett fåtal tydliga målsättningar en större chans att kunna utarbetas och få stöd än en strategi som är alltför explicit i många frågor.

4. Medlemsförslag om nordiskt samarbete om infrastruktur, 2012, J.nr. 12-00161-1.

Alternativ 3 representerar ett arbetssätt som är mer fokuserat på innehållet i det man samverkar om, än på hur samverkan organiseras, som kan sägas ligga i fokus i de två andra alternativen ovan. I det fall man inom ramen för det nordiska samarbetet skulle kunna nå fram till ett strategidokument för Nordens gränsöverskridande transportsystem skulle detta kunna fastställas genom att Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet gemensamt ställde sig bakom det. Man skulle kunna välja att ge något av de befintliga ministerråden uppgiften att tillse att strategin fullföljdes och att eventuella gemensamma åtgärder vidtas när behov av detta finns. Alternativ 3 är således en annan metod för att möta den brist på tydlighet på nivåerna 2 och 3 i analysmodellen i avsnitt 4 som vi tidigare pekat på.

En annan typ av viktig prioritering ur ett nordiskt perspektiv, som knyter an till de tidigare, men har en annan utgångspunkt, är gemensam prioritering av stråk och objekt inför nästa planeringsomgång av EU:s TEN-T 2021. NB8s remissvar från en tidigare omgång av TEN-T, är ett exempel på detta. Konkreta uppdrag som detta, med extern konkurrens om resurser och fastställda tidsramar att förhålla sig till kan ofta vara befrämjande för samarbetsviljan.

Vi menar att de tre alternativ som vi här skisserar sannolikt behöver kombineras. Man kan t.ex. se att det pluralistiska alternativet 1 kommer att finnas sida vid sida med alternativ 2. Det är något som man troligen måste leva med. Transportområdet har en stor komplexitet.

5.3 Fortsatt nordiskt samarbete kring transportpolitik och infrastruktur

Vår rekommendation är att man inom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, sannolikt i flera olika sammanhang och fora, tar vår rapport som utgångspunkt för en diskussion om vilken strategisk inriktning man vill se när det gäller infrastruktur och transporter. Det gäller både att pröva målsättningar och formen för det fortsatta arbetet. Det finns mycket, menar vi, som talar för att man bör avstå från att (åter)införa nya organisatoriska lösningar som ett

ministerråd för transporter. Det finns en stor risk att ett sådant förslag kommer att möta tydligt motstånd.

I Nordiska ministerrådet har man under senare år genomfört strategiska genomlysningar av befintliga verksamhetsområden som man har velat utveckla. För närvarande pågår en genomlysning av nordiskt samarbete på energiområdet. En framgångsfaktor för dessa strategiska genomlysningar är att det finns en tydlig beställare och mottagare i form av ländernas ministrar för att nå genomslag. Ett liknande arbetssätt som tar sitt avstamp i en politisk beställning från de nordiska ministrarna för transport, skulle sannolikt kunna ge ett väsentligt bidrag till att flytta fram frågorna om ambitionsnivå med det nordiska samarbetet kring infrastruktur och transporter.

REFERENSER

Bjuggren, PO & Ekelund JE (2012), *Barriärer för utveckling. Transaktionskostnader i Öresundsregionen*.
http://www.handelskammaren.com/uploads/media/Barri%C3%A4rer_f%C3%B6r_utveckling_120807.pdf

Brunsson, N (2007), *The Organization of Hypocrisy*, Abstrakt.

BSR Transgovernance (2014), *Final report Baltic Sea Region Transgovernance Project*,
Applying multi-level governance in transportplanning and management in the Baltic Sea Region.
http://www.transgovernance.eu/media/436426/ok_final_report_bsr_transgov_141023.pdf

Cars G, Hasselgren B, Hansen M & Rostvik M (2014), *Vision och verklighet i Öresundssamarbetet* Forskningsrapport om samarbete och utvecklingspotentialer i Öresundsregionen, KTH, Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad, Stockholm.

Dryzek, J (2009), *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press.

Hajer, M & H. Wagenaar (2003), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the network society*, Cambridge University Press.

Nordiska ministerrådet (2004), *Nordisk samarbejde 2004, Beretning om Nordisk ministerråds virksomhed*, ANP 2005:767.

Nordiska ministerrådet (2005), *Nordisk ministerråds struktur*, Bakgrundsmaterial utarbetat inom Nordisk ministerråds sekretariat under ledning av Thomas Alslev Christensen 2005-02-01.

Nordiska ministerrådet (2015), *Planer och budget 2015*.

Nordiska ministerrådet (2014), *Nyt Norden*, Afrapportering på generalsekretaerens moderniseringsopdrag.

Williamson, Oliver E, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, Journal of Economic Literature, Vol XXXVIII (September 2000), pp.595-613.

Webb-sidor:

<http://www.nordgen.org>

<http://www.nordicom.gu.se>

<http://nordregio.se>

<http://nordforsk.org>

<http://www.nordicinnovation.org/sv>

BILAGA 1

FRÅGOR ANG. NORDISKT SAMARBETE KRING INFRASTRUKTUR OCH TRANSPORTER QUESTIONS REGARDING NORDIC COOPERATION IN INFRA-STRUCTURE AND TRANSPORTATION

1. Det Nordiska samarbetet kring infrastruktur och transportpolitik

The Nordic cooperation in infrastructure and transports

- A. Vilken betydelse har det Nordiska samarbetet kring infrastruktur och transporter idag?
(1= mycket liten betydelse, 10 = mycket stor betydelse)
How important is the Nordic cooperation in infrastructure and transportation today?
(1= not important, 10 = very important)

- B. Vilka är de viktigaste aktörerna för det nordiska samarbetet? Motivera
Which are the most important players for the Nordic cooperation? Please motivate.

- C. Vilka övriga viktiga samarbetsfora finns det för transportrelaterade frågor:
Which other fora for cooperation are relevant for transportrelated issues?

- i) Bilateral kontakt mellan länderna?
Bilateral direct contacts between the countries?
- ii) Möten mellan fackmyndigheter?
Cooperation between agencies?
- iii) Speciella projekt som Nordkalotten eller NDPT?
Special projects like North Calotte and the NDPTL?

2. Nordiska rådets arbete med infrastruktur och transportfrågor

The Nordic council's work on infrastructure and transport related issues

- A. Vilken är Nordiska rådets roll för transportpolitik idag?
Which role does the Nordic Council have for infrastructure and transport politics today?

- B. Nordiska fackministerrådet för transportfrågor lades ned 2005. Hur har det påverkat det nordiska samarbetet kring infrastruktur och transportfrågor?
The Nordic Council of Ministers for Transport was suspended in 2005. How has that affected the Nordic cooperation regarding infrastructure and transports?

- i) Hur har det påverkat samarbetet mellan regeringarna?
How has that affected the cooperation between the governments?

- ii) Hur har det påverkat behandling av Nordiska rådets rekommendationer?
How has that affected working with recommendations from the Nordic Council?

- iii) Hur har det påverkat gemensam forskning på transportområdet?
How has that affected common research on infrastructure and transport?

- iv) Hur har det påverkat samordning mellan de Nordiska länderna för att utöva inflytande på internationella processer inom infrastruktur och transportområdet, bl.a. inom EU?
How has that affected coordination between the Nordic countries aiming at influencing international processes, i.e. within the EU with regard to infrastructure and transportation?

3. Ett förstärkt nordiskt samarbete inom infrastruktur och transportpolitik

A stronger Nordic cooperation in infrastructure and transport related issues

- A. Vilka är de viktigaste transportpolitiska frågorna i Norden idag?
Which are the most important infrastructure and transportation issues in the Nordic countries today?
- B. Bör det nordiska samarbetet inom transportpolitik stärkas? Motivera varför.
Should the Nordic cooperation in infrastructure and transportation be strengthened? Please motivate.
- C. Vilka är de viktigaste aktörerna för att stärka det nordiska samarbetet?
Which are the most important players to strengthen the Nordic cooperation?
- D. Hur kan samarbetsformerna utvecklas för att stärka det nordiska samarbetet kring transportfrågor?
How can the forms for cooperation be developed to strengthen the Nordic cooperation in infrastructure and transports?

KTH Royal Institute of Technology (Björn Hasselgren, PhD och Anna Lundgren, PhD candidate) har fått i uppdrag av Nordiska rådets kontroll kommitté att utreda konsekvenserna av att lägga ned fackministerrådet för transport under Nordiska ministerrådet. Inom ramen för uppdraget genomförs muntliga och skriftliga intervjuer med relevanta aktörer.

Ev. frågor och intervjusvar sändes till:

Anna Lundgren, PhD candidate
anna.lundgren@abe.kth.se

Björn Hasselgren, PhD
bjorn.hasselgren@abe.kth.se

KTH Royal Institute of Technology (Björn Hasselgren, PhD and Anna Lundgren, PhD candidate) have been assigned by the Control committee of the Nordic Council to investigate the consequences of suspending the Nordic Council of Ministers for transports. Within the framework of the assignment oral and written interviews are conducted with relevant actors. Please send questions and responses to:

Anna Lundgren, PhD candidate
anna.lundgren@abe.kth.se

Björn Hasselgren, PhD
bjorn.hasselgren@abe.kth.se

BILAGA 2

INTERVJUER

Sverige

- Annika Hahn Englund, Ambassadör, Nordiska ministerrådets Samarbetskommitté (NSK) 2016-03-22
- Catharina Elmsäter Svard, f.d. Infrastrukturminister (Moderaterna) 2016-02-09
- Pyri Niemi, Ledamot av Riksdagen och Nordiska Rådet (Socialdemokraterna) 2016-02-26
- Annelie Nylander, Strateg, Trafikverket 2016-03-15
- Britta Saxton, Generaldirektör, Trafikanalys 2016-01-27
- Suzanne Svensson, Ledamot av Riksdagen och Nordiska Rådet (Socialdemokraterna) 2016-03-10

Norge

- Anders Buttedahl, Expeditionschef, Samferdseldepartementet 2016-02-17
- Floire Nathanael Daub, f.d. Projektledare ”8 million city” 2016-02-17
- Öyvind Halleraker, Ledamot av Stortinget och Nordiska rådet (Høyre) 2016-02-17
- Paul Iverson, Seniorrådgivare, Samferdseldepartementet 2016-02-17
- Grete Mathisrud, Seniorrådgivare, Samferdseldepartementet 2016-02-17
- Anita Skauge, Plan- och utvecklingsdirektör, Jernbaneverket 2016-02-17

Danmark

- Henrik Backteman Larsen, Projektledare, Vejdirektoratet 2016-02-08
- Henrik Dam Kristensen, Ledamot av Folketinget, ordförande Nordiska Rådet (Socialdemokraterna) 2016-03-31
- Lennart Damsbo Andersen, Ledamot av Folketinget (Socialdemokraterna) 2016-03-31
- Marianne Worm, Specialkonsulent, Vejdirektoratet 2016-02-08

Finland

- Suvi Anttila, Överinspektör, Kommunikationsministeriet 2016-02-23
- Oddgeir Danielsen, Direktör, Sekretariatet för Nordliga dimensionen (skriftligen)
- Ari Jalonen, Ledamot av Riksdagen och Ersättare Nordiska rådet (Sannfinländarna) 2016-02-23
- Veera Kojo, Regeringssekreterare, Kommunikationsministeriet 2016-02-23
- Rami Metsäpelto, Överdirektör, Trafikverket 2016-02-23
- Anne Ranta-Aho, Närings- trafik och miljöcentralen 2016-02-23
- Kari Saari, Trafikråd sakkunnig, Kommunikationsministeriet 2016-02-23

Island

- Sigurbergur Björnsson, Direktör, Inrikesdepartementet (skriftligt)

Övriga

- Risto E.J. Penttilä, VD, Centralhandelskammaren och ordförande i Nordiska rådets Gränshinderråd 2016-02-23
- Annika Rosing, Avdelningschef Tillväxt och Klimat, Nordiska ministerrådets sekretariat 2016-04-13

**) Transportministerierna i Danmark och Sverige har tillfrågats att medverka men har avböjt eller inte svarat.*

norden

Nordiska rådet

Ved Stranden 18
DK-1061 København K
www.norden.org

2005 lades ministerrådet för transport ned. Nordiska rådets Kontrollkommitté har därför låtit KTH i Stockholm utreda om detta har fått några negativa konsekvenser samt om det finns behov av att förstärka det nordiska transportsamarbetet framöver. Resultatet presenteras i denna rapport. Slutsatsen är att det inte är möjligt att ge ett tydligt svar på frågan. Situationen ser annorlunda ut idag jämfört med 2005. Från att ha haft en inriktning på transportforskning och trafiksäkerhet har nu istället tillväxt-, tillgänglighets- och hållbarhetsfrågor kommit i fokus. Det konstateras att samarbetet idag är splittrat och mångfacetterat, samtidigt som mycket talar för att på något sätt samla och strukturera samarbetet. Rapporten innehåller olika förslag på hur detta kunde göras.

ANP 2016:755
ISBN 978-92-893-4677-1 (PRINT)
ISBN 978-92-893-4678-8 (PDF)