



# Varför ännu en studie?

En analys av NSPA-regionernas samverkan kring en gemensam OECD-studie

Michele Cicchetti  
Praktik vid North Sweden European Office  
Våren 2016

## Innehåll

1. Inledning.....	2
1.1. Syfte.....	3
1.2. Centrala aktörer .....	3
1.2.1. Brysselkontor .....	3
1.2.2. Europaforum Norra Sverige .....	4
1.2.3. Northern Sparsely Populated Areas .....	5
1.2.4. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling .....	5
1.3. Avgränsningar .....	5
2. Tidigare analyser .....	6
2.1. Gleshetsstudien (2005) .....	6
2.2. Framtidsvisionsarbetet (2009) .....	7
2.3. OECD Territorial Reviews: Sweden 2010 (2010).....	10
2.4. Tillväxt från Norr (2015).....	11
3. Det politiska scenariot.....	12
3.1. Om sammanhållningspolitiken .....	12
3.2. Det regionala stödet ifrågasätts.....	14
3.3. Den arktiska kommunikationen.....	15
4. Från idé till... studie.....	16
4.1. Planering.....	16
4.2. Genomförande .....	19
5. Varför ännu en studie? .....	22
5.1. Vilka vinster?.....	23
5.1.1. Engagemang och samverkan .....	23
5.1.2. Utvecklingsarbete i regionen.....	24
5.1.3. Lobbyarbete.....	25
5.2. Den arktiska kommunikationen: en lobbymöjlighet .....	27
5.3. Vilka risker? .....	29
6. Lärdomar från förr.....	31
6.1. Vilka vinster?.....	31
6.1.1. Engagemang och samverkan .....	31
6.1.2. Utvecklingsarbete i regionen.....	31
6.1.3. Lobbyarbete.....	32
6.2. Vilka utmaningar? .....	34
7. Avslutning .....	36

# 1. Inledning

Inom landets lokala och regionala myndigheter, och likaså på Brysselarenan, har flernivåstyre – på engelska Multilevel Governance (MLG) – en nästan helig status. Det är ett av de mest vanligt förekommande diskussionsämnena bland politiker och tjänstemän med ansvar för regional utveckling. För många andra kan det dock te sig som ett oklart och smått hemlighetsfullt begrepp.

I den statsvetenskapliga litteraturen utvecklades begreppet först i början av 1990-talet i samband med studier av EU:s politiska processer och i synnerhet av EU:s strukturfonder. Det används numera både deskriptivt, för att beskriva hur den politiska processen faktiskt ser ut, och normativt, för att ange hur processen borde se ut. Flernivåstyre syftar då på att den traditionella bilden av den politiska styrningen i Europa har förändrats sedan EU trängde sig in i den. Staterna är fortfarande den viktigaste politiska aktören, men en mängd andra aktörer från flera olika nivåer har fått ett allt större inflytande.

En mindre akademisk och kanske mer *hands-on* definition av begreppet tillfördes av Regionkommittén i dess vitbok om flernivåstyre från 2009:

The Committee of the Regions sees the principle of Multilevel Governance as based on coordinated action by the EU, the Member States and regional and local authorities according to the principles of subsidiarity and proportionality and in partnership, taking the form of operational and institutionalised cooperation in the drawing-up and implementation of the European Union's policies.<sup>1</sup>

Flernivåstyre kan med andra ord ses som ett politiskt projekt som handlar om att ”bygga Europa i partnerskap”, vilket bland annat förverkligas genom den så kallade ”partnerskapsprincipen”, som innebär att ett nära samarbete mellan offentliga myndigheter på nationell, regional och lokal nivå och med den privata sektorn ska äga rum i samband med nyttjande av EU:s struktur- och investeringsfonder<sup>2</sup>. I detta politiska projekt fördelas ansvaret för en fungerande ekonomisk och social utveckling mellan EU:s institutioner och medlemsländernas myndigheter på alla politiska nivåer. Syftet är att besluten ska kunna tas på ett så lokalt förankrat, demokratiskt och legitimt sätt som möjligt. Men hur går det till i praktiken? Hur ser samverkan mellan olika politiska nivåer ut, och hur arbetar den lokala och regionala nivån för att påverka de beslut som fattas på EU-nivå?

Denna rapport avser att bidra till den pågående diskussionen och förhoppningsvis även till en djupare förståelse för hur lokala och regionala myndigheter kan gå tillväga för att påverka EU. För att göra detta kommer ett konkret exempel att beskrivas. Det handlar om en process som

---

<sup>1</sup> *The White Paper on multi-level governance*. Regionkommittén. 2009.

<sup>2</sup> *Partnerskapsprincipen i samband med utnyttjandet av de EU-fonder som omfattas av den gemensamma strategiska ramen – inslag i en europeisk uppförandekod för partnerskap*. Europeiska kommissionen. 2012.

14 regioner i de nordligaste delarna av Sverige, Finland och Norge satte igång 2013 för att tillsammans ta fram en samlad analys av de utmaningar och möjligheter som präglar deras tillväxtarbete. De berörda regionerna, som ingår i nätverket Northern Sparsley Populated Areas (NSPA), kom överens om att ge i uppdrag till en tredje part, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), att ta fram en studie med uppdaterade data och specifika rekommendationer om vilka satsningar som ska prioriteras. OECD har en mångårig erfarenhet av att sammanställa så kallade "Territorial Reviews" på olika nivåer, men det unika med detta fall är att aldrig förr hade en sådan gemensam studie för 14 regioner från tre olika länder utförts.

Denna rapport kommer att ge en bild av hur flernivåstyrelse kan se ut i praktiken genom att beskriva hur de olika aktörer som är inblandade i framtagandet av OECD-studien interagerat med varandra. Ett enskilt exempel kan inte ensamt stå för förklaringen till vad flernivåstyrelse faktiskt innebär, men det kan definitivt bidra till att göra begreppet lite mer begripligt.

## 1.1. Syfte

Syftet med denna uppsats är att med hjälp av ett konkret exempel, OECD-studien om NSPA-regionerna, undersöka och belysa hur den lokala och regionala nivån kan samverka för att påverka beslut på EU-nivå.

Rapportens syfte preciseras i följande två frågeställningar: (a) Hur har planeringen och genomförandet av OECD-rapporten sett ut? (b) Vilken nytta kommer NSPA-regionerna att ha av denna studie?

## 1.2. Centrala aktörer

### 1.2.1. Brysselkontor

De regionala Brysselkontoren har varit i spetsen för processen. För svensk del handlar det om North Sweden European Office och Mid Sweden European Office. De har likartade uppdrag och arbetar med många gemensamma frågor, vilket leder till ett väl utvecklat samarbete sinsemellan och med de övriga 10 svenska regionala kontoren i Bryssel med uppdrag att bevaka sina respektive regioners intressen gentemot EU. De svenska regionkontoren har ett nätverk tillsammans med Sveriges kommuner och landsting (SKL) och samarbetar i olika konstellationer i olika frågor.

North Sweden European Office bildades år 1997 och är Norrbottens och Västerbottens direktlänk till Bryssel. Verksamheten bedrivs i projektform med återkommande utvärderingar och utredningar och samlar följande 11 huvudmän från både den offentliga och den privata sektorn: Region Västerbotten, Norrbottens Läns Landsting, Länsstyrelsen Norrbotten, Västerbottens Läns Landsting, Kommunförbundet Norrbotten, Umeå Universitet, Luleå Tekniska Universitet, Norrbottens Handelskammare respektive Västerbottens Handelskammare samt Företagarna i Västerbotten respektive Norrbotten<sup>3</sup>. Vid ett årligt ägarråd

---

<sup>3</sup> Länsstyrelsen Västerbotten är med som medfinansier.

med samtliga huvudmän väljs styrelseordförande samt att verksamhetsdirektiv och styrelsens verksamhetsberättelse behandlas och budgeten fastställs.<sup>4</sup>

Mid Sweden European Office är Västernorrlands och Jämtland Härjedalens gemensamma kontor i Bryssel. Det bildades i ett första steg av Västernorrlands län 1992 men dess verksamhets omfattning och organisering har varierat över tid. Sedan 2001 har verksamhet bedrivits i form av en gemensam representation för Jämtland Härjedalen och Västernorrlands län. Sedan 2015 omstartade representationen med delvis förändrat uppdrag och finansieras numera av följande aktörer: Kommunförbundet Västernorrland, Landstinget Västernorrland, Länsstyrelsen Västernorrland och Region Jämtland Härjedalen.<sup>5</sup>

De två kontoren har ett väl utvecklat samarbete sinsemellan inom ramen för Europaforum Norra Sverige (EFNS) och med andra nordiska regionkontor inom ramen för Northern Sparsely Populated Areas (NSPA), för att regionerna gemensamt ska bli en ännu starkare aktör i dialogen med EU.

### 1.2.2. Europaforum Norra Sverige

Europaforum Norra Sverige (EFNS) är ett nätverk som bildades år 2000 där politiker som företräder den lokala och regionala nivån i Sveriges fyra nordligaste län<sup>6</sup> diskuterar viktiga gemensamma framtidsfrågor och antar gemensamma positioner och målsättningar i EU-politiken. EFNS:s arbete, som sker i nära samverkan med andra lokala och regionala aktörer, syftar till att öka det lokala och regionala inflytandet i EU och stärka den regionala politiska nivåns möjligheter att delta i utformningen av ett antal policyområden. EFNS innebär för norra Sverige en möjlighet att tala med en gemensam röst, vilket har skapat ökad genomslagskraft i påverkansarbetet och också bidragit till ett utvecklat samarbete mellan olika aktörer i regionen.

Nätverket företräds av tre rapportörer från varje län och en till två gånger per år arrangeras ett gemensamt forum till vilket, förutom politiska företrädare på regional och lokal nivå, inbjuds även riksdagsledamöter, Europaparlamentsledamöter, ledamöter i regionkommittén med flera, i syfte att ha en ”vertikal” politisk dialog som utgör en modell av flernivåstyre. Vid sessionerna diskuteras och godkänns positionspapper med nätverkets ställningstagande i viktiga policyfrågor, som exempelvis EU:s sammanhållningspolitik, infrastruktursatsningar och miljömål. Vid dessa tillfällen fastställs det också ett strategidokument som fungerar som direktiv för rapportörerna vilka har till uppgift att mellan sessionerna bedriva påverkansarbetet med stöd av tjänstemän från regionförbund, kommunförbund, landsting, länsstyrelser samt North Sweden European Office och Mid Sweden European Office.

EFNS:s arbete har lett till en tydligare positionering av norra Sverige som en naturlig dialogpartner i de processer som är av intresse för regionen, vilket i sin tur skapat nya kontaktytor och främjat samarbetet med EU-kommissionens regionala enhet DG Regio och näringsdepartementet.

<sup>4</sup> Verksamhetsdirektiv år 2016/2017. North Sweden European Office. 2016.

<sup>5</sup> Verksamhetsdirektiv 2016. Mid Sweden European Office. 2016.

<sup>6</sup> Jämtland, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten.

### 1.2.3. *Northern Sparsely Populated Areas*

Northern Sparsely Populated Areas (NSPA) är ett nätverk likt EFNS där 14 regioner i norra Sverige, norra Norge samt östra och norra Finland ingår med de fyra regionkontoren i Bryssel som samlade kraft för det EU-baserade arbetet<sup>7</sup>. Nätverket, som bildades år 2007, utgör en plattform för påverkan av EU:s regionalpolitik så att den utformas i syfte att på bästa sätt stödja utvecklingen i de glest befolkade områdena i norra Europa samt för att företräda regionen på EU-arenan och för att utbyta goda exempel regionerna emellan.

Brysselkontoren som ansvarar för koordineringen av NSPA:s verksamhet träffas ungefär en gång per månad för att diskutera påverkansarbetet och de kommande evenemangen.

### 1.2.4. *Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling*

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) är en internationell organisation för ekonomiskt samarbete och utveckling som samlar 34 länder. Den bildades 1948 med syfte att samordna Marshallplanens insatser i Europa efter andra världskriget.

En del av OECD:s verksamhet är att utvärdera och analysera medlemsländernas policyer på olika områden, från utbildning till regional utveckling. OECD har bland annat ett etablerat arbetssätt för så kallade "Territorial Review", där de utifrån insamlade regionala data och de globala data de innehar sammanställer slutsatser om ett områdes styrkor, svagheter och trender. Dessutom ger OECD konkreta rekommendationer om vilka investeringsfokus och strategier som är relevanta att göra för att bidra till en positiv ekonomisk och samhällelig utveckling.

## 1.3. **Avgränsningar**

Ett antal olika aktörer är inblandade i OECD-processen, främst NSPA-regionerna från Sverige, Finland och Norge, men också företrädare för EU-institutioner, OECD med flera. Denna rapport siktar på att ge en tydlig och objektiv bild av hur just denna process gått till hittills och vilka förväntningar som finns på slutresultatet, utan att vilja företräda några särskilda nationella intressen. I urvalet av respondenter som deltagit i framställningen av denna rapport blev dock en avgränsning nödvändig. Rapporten fokuserar på det svenska deltagandet och grundar sig i första hand på intervjuer, mailväxlingar och mer informella samtal med svenska aktörer, som skett under maj-juni 2016. Även andra röster har fångats fast i en mindre utsträckning, till exempel genom deltagandet på NSPA:s träffar i Bryssel, telefonkonferenser med OECD-representanter samt möten med bland annat företrädare för EU-kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik, DG Regio.

---

<sup>7</sup> Finmark, Troms och Nordland ingår från Norge, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland från Sverige, Lapland, Oulu, Centrala Österbotten, Kainuu, Norra Karelia, Etelä-Savo och Pohjois-Savo från Finland, medan de fyra regionkontoren i Bryssel som ingår är North Sweden European Office, East and North Finland EU Office, Mid Sweden European Office och North Norway European Office.



## 2. Tidigare analyser

Den pågående OECD-studien är inte det första arbetet av det här slaget som publicerats om NSPA-området. I nära dialog med EU-kommissionen har redan två studier tagits fram år 2005 och 2009 av Nordregio, Nordiska Ministerrådets forskningsinstitut som bidrar med underlag till nationella, regionala och lokala nordiska myndigheter. Ytterligare en utredning tillsattes dessutom 2015 på nationell nivå av Finlands, Norges och Sveriges regeringar.

Dessa studier har tagits fram vid olika tillfällen men med ett gemensamt syfte, nämligen att lyfta fram områdets utvecklingsmöjligheter och utvecklingsbehov samt visa på hur EU kan vara med och understödja den regionala potentialen. Det viktigaste och främsta budskapet som vill förmedlas är att en väl anpassad regional politik bidrar inte bara till NSPA-regionens egen välfärd utan även skapar ett mervärde som kommer hela EU tillgodo.

Studierna utgör ett professionellt underlag som ligger till grund för NSPA:s påverkansarbete. Noggranna analyser, data och rekommendationer har varit väsentliga för att stärka samarbetet i det gles befolkade norr och likaså för att kunna etablera en fruktbar dialog med bland annat regeringen och DG Regio.

### 2.1. Gleshetsstudien (2005)

Under processen med att påverka EU:s utformning av sammanhållningspolitiken inför förra programperioden 2007-2013 tog EFNS initiativ till en studie om norra Europas utmaningar. Studien utfördes av Nordregio år 2005 och refereras oftast till som "Gleshetsstudien", även om den fullständiga titeln är "Northern peripheral, sparsely populated regions in the European Union"<sup>8</sup>.

I Gleshetsstudien framhävs norra Europas permanenta tillstånd av nackdelar, såsom gles befolkning, långa avstånd och kargt klimat, vilket skapar svårigheter att främja tillväxt samt ett behov av regionalpolitik. Studien var i denna mening en del av argumentationen för att norra Sverige samt norra och östra Finland skulle få behålla det så kallade "Mål 1 stödet" – som hade tilldelats från EU under 2000-2006 – även under kommande programperiod 2007-2013. Studien överlämnades av en delegation från regionerna med bland annat Jens Nilsson<sup>9</sup>, dåvarande ordförande i EFNS och numera Europaparlamentariker, aktiv i utskottet för regional utveckling, till dåvarande EU-kommissionär för regional politik Danuta Hübner.

EU var dock inte den enda tänkta mottagaren, utan budskapet var också inriktat mot den nationella nivån, som Jens Nilsson förklarade:

---

<sup>8</sup> Eirk, Gløersen et al. *Northern Peripheral, Sparsely Populated Regions in the European Union*. NORDREGIO 2005:4, Nordregio, 2005.

<sup>9</sup> De övriga svenska företrädarna var Inge Andersson, dåvarande Landstingsråd i Västerbotten, och Gerhard Larsson, dåvarande Landshövdingen i Västernorrland.

Det är dags för Sveriges regering att tydligt kräva att Sverige också får pengar tillbaka från EU:s budget. Regeringen måste nu driva frågan om särskild status för norra Sverige i varje sammanhang.<sup>10</sup>

Att påverkansinitiativ som i första hand riktar sig mot EU-nivån ämnar också påverka den nationella nivån är inte något av ett undantag, utan ett syfte som kan urskiljas även när det gäller den pågående OECD-studien som redovisas i de kommande kapitlen. Anledningen är att diskussionen med EU-kommissionen är bara en del i det arbetet som regionala aktörer måste göra för att säkra stödet till regionens hållbara utveckling. När förhandlingarna om EU:s långtidsbudget går in i sitt slutskede är det många aktörer som måste övertygas om att just NSPA-regionen – i detta fall – har rätt till särskilda resurser inom ramen för EU:s struktur- och investeringsmedel. Dialogen mellan de regionala företrädarna och EU-kommissionen kan på sätt och vis även ses som eldunderstöd till de nationella förhandlingarna i rådet, eftersom det är sådana som i mångt och mycket avgör hur mycket resurser kommer att satsas från EU – och den nationella statskassan – på regional utveckling. I slutändan är EU-kommissionens budgetförslag resultatet av en lång rad av förhandlingar och möten mellan de olika administrativa nivåerna i EU, och måste dessutom sedan Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 också godkännas av Europaparlamentet.

Gleshetsstudien fungerade framgångsrikt som underlag i diskussionerna på EU-arenan inför EU:s programperiod 2007-2013. Uppgårelsen som blev resultatet av stats- och regeringschefernas förhandlingar i december 2005 innebar för Sveriges del att norra Sverige förlorade sin tidigare ”mål 1-status”, men beviljades ”mål 2-status” med särskilda medel öronmärkta för norra Sverige på 35 euro per invånare och år på NUTS II nivå samt extra tilldelning av utvecklingsmedel i den nationella prioriteringen, vilket gjorde att det ekonomiska utfallet hamnade i paritet med norra Finland. Med tanke på att den svenska regeringens huvudmålsättning under förhandlingarna var att minska EU:s budgets totala omfattning kan det betraktas som ett väldigt positivt utfall för norra Sverige.<sup>11</sup>

Arbetet har också bidragit till att det i Lissabonfördraget skrivits in i artikel 174 att hänsyn ska tas till regioner med ”allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar, såsom de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet”<sup>12</sup>, förutsättningar som starkt präglar NSPA-regionen.

## 2.2. Framtidsvisionsarbetet (2009)

I december 2007 bjöd NSPA in EU-kommissionen till ett möte för att berätta om det mervärde som EU genom sammanhållningspolitiken bidragit till för regionen och för hela EU. För att kunna bemöta EU-kommissionens frågor kring områdets framtidsvision beslutade NSPA att ge i uppdrag till Nordregio att ta fram en vision för områdets utvecklingspotential samt förslag om

---

<sup>10</sup> North Sweden European Office. Norra Sverige måste få ”Mål 1” status. 2006.

<http://www.northsweden.eu/regionalpolitik/nyheter/norra-sverige-maaste-faa-%E2%80%9Dmaal-1%E2%80%9D-status.aspx> (Hämtad 2016-05-31).

<sup>11</sup> North Sweden European Office. Sverige har förlorat Mål 1. 2006.

<http://www.northsweden.eu/regionalpolitik/nyheter/sverige-har-foerlorat-maal-1.aspx> (Hämtad 2016-05-31).

<sup>12</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, § 174. (Se även kapitel 3)



hur EU kunde delta och understödja det regionala utvecklingsarbetet. Därav gjordes en omfattande datainsamling om hela området som följdes upp av tre separata delrapporter:

1. ”Development perspectives for the NSPA: Opportunities and Challenges”, en analytisk rapport om NSPA:s förutsättningar<sup>13</sup>
2. ”Policy road map for the Northern Sparsely Populated Areas”, ett policydokument med förslag för NSPA:s framtida arbete med att positionera regionen i ett europeiskt och globalt sammanhang<sup>14</sup>
3. ”Strong, Specific and Promising – Towards a Vision for the Northern Sparsely Populated Areas in 2020”, även kallad ibland ”Framtidsvisionsrapporten”, en mer framåtriktad rapport om NSPA:s vision för 2020<sup>15</sup>

Dessa tre delrapporter utgör tillsammans det så kallade ”Northern Sparsely Populated Areas Foresight 2020”, vilken publicerades 2009 och blev ett viktigt inslag i arbetet med att främja en ökad förståelse för de nordligaste delarna av Europa.<sup>16</sup>

Den analytiska delrapporten beskriver de specifika geografiska förutsättningar som råder i området och lyfter fram demografin som den centrala utmaningen inom hela det glest befolkade norr. Därefter belyser *roadmapen* framtida initiativ inom följande områden: exploatering och förädling av naturtillgångar, demografiska trender, kunskapsekonomi, process- och tillverkningsindustri samt infrastrukturstrategier för inom-regional sammanhållning och globala länkar. Framtidsvisionsrapporten, den mest omfattande av de tre dokumenten, presenterar förslag till mål och insatser vilka kan användas i ett europeiskt sammanhang för att möta regionens permanenta utmaningar.

Framtidsvisionsarbetet kom fram till att insatser inom kommunikation och varumärkesprofilering baserade på områdets befintliga kvaliteter måste i större utsträckning bli en del av NSPA:s arbete, för att på så vis förändra synen på området och göra det mer attraktivt för kvinnor, unga och utrikesfödda, vars underrepresentation i dessa regioner på längre sikt skapar en social obalans. Framtidsvisionsarbetet pekade med andra ord på att det inte bara handlade om att förändra regionens faktiska förutsättningar, utan också om hur allmänheten ser på regionen. I detta syfte är det avgörande att positionera regionen i ett europeiskt och globalt sammanhang och lyfta fram områdets roll både inom gränsöverskridande industriella aktiviteter och mer allmänt inom ekonomiska och ekologiska system. Det övergripande målet är att visa att regionalpolitik kan vara till nytta inte bara för att lösa NSPA-regionens särskilda utmaningar utan för Europa som helhet.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Eirk, Gløersen et al. *Development perspectives for the NSPA: Opportunities and Challenges*. NORDREGIO Working Paper 2009:5. Nordregio, 2009.

<sup>14</sup> Eirk, Gløersen. *Policy road map for the Northern Sparsely Populated Areas*. Nordregio, 2009.

<sup>15</sup> Erik, Gløersen. *Strong, Specific and Promising - Towards a Vision for the Northern Sparsely Populated Areas in 2020*. NORDREGIO 2009:2. Nordregio, 2009.

<sup>16</sup> Northern Sparsely Populated Areas. *Strong, specific and promising - NSPA publish report as basis for joint position for the future of the region*. 2009. <http://www.nspa-network.eu/news/strong,-specific-and-promising---nspa-publish-report-as-basis-for-joint-position-for-the-future-of-the-region-.aspx> (Hämtad 2016-05-31).

<sup>17</sup> Gløersen. 2009:2.

Som ett resultat av initiativet förstärktes dessutom den regionala samverkan. Arbetet med att ta fram dessa rapporter sammanförde ett stort antal regionala aktörer såsom tjänstemän, politiker och forskare, såväl från svenska kommuner, landsting, länsstyrelser, regioner, universitet och den privata sektorn som från motsvarigheter i Finland och Norge, samt nationella offentliga aktörer från dessa länder. Detta bidrog dels till en bättre förståelse för områdets variation vad gäller socioekonomiska situationer och olika ståndpunkter i utvecklingsdebatten dels till planeringen av gemensamma regionalutvecklingsinitiativ fram till år 2020. Valet av år var inte slumpmässigt, utan sammanfaller med slutet av strukturfondsperioden 2014-2020, vilket gjorde det möjligt att använda visionsarbetets slutsatser direkt i förhandlingar om prioriteringarna för denna period.

För att till fullo ta tillvara på dess slutsatser och dess potential till att inspirera till vidare diskussioner och ännu större ambitioner för det glest befolkade norr arbetade NSPA-regionernas representationer i Bryssel intensivt för att ge framtidsvisionsarbetet en så stor uppmärksamhet som möjligt. Redan i början av 2009 anordnade Brysselkontoren ett seminarium i Bryssel där Dirk Ahner, dåvarande generaldirektör för DG Regio, betonade vikten av att regionerna själva utarbetade en bild av sin situation och sina framtida utsikter för att väl förankra EU:s regionalpolitik i området<sup>18</sup>. Några månader senare, i augusti, möttes över 40 representanter från Sverige, Norge och Finland i Haparanda för att diskutera hur man skulle kommunicera innehållet och fortsätta samarbetet både i Bryssel och i regionen. Vid detta tillfälle beslöts även att NSPA-nätverket skulle förstärkas på hemmaplan genom att tillsätta en styrgrupp bestående av fem politiker och fem tjänstemän från de tre länderna för att ta fram ett positionsdokument om en gemensam vision för regional utveckling baserat på Nordregio:s studier<sup>19</sup>, vilket offentliggjordes i januari 2010 (efter att framtidsarbetet hade hunnit presenteras vid tre olika ytterligare konferenser i Kiruna under december månad<sup>20</sup>).

Det var vid ett möte i Bryssel anordnat av NSPA som styrgruppen presenterade sin gemensamma position för EU-kommissionen. Dokumentet, som beskriver hur NSPA-regionen vill att regionalpolitiken ska utformas i framtiden med tyngdpunkt på åtgärder för en gynnsam utveckling i de norra delarna av Europa, var något av en föregångare i sin genre, eftersom NSPA-nätverket var först i Europa med att enas om en sådan gemensam vision. Detta bekräftades av en av styrgruppens politiker:

Det vi gör här är helt unikt i Europa, vi fokuserar på det som binder oss samman och inte på det som skiljer oss åt. Med rätt budskap har vi en god chans att påverka politiken.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> North Sweden European Office. Glesbefolkade områden först med framtidsstudie. 2009. <http://www.northsweden.eu/regionalpolitik/nyheter/glesbefolkade-omraaden-foerst-med-framtidsstudie.aspx> (Hämtad 2016-06-04)

<sup>19</sup> The Northern Sparsely Populated Areas – Strong, Specific and Promising: NSPA political statements regarding the future EU Cohesion policy. NSPA. 2010. [http://www.northsweden.eu/media/46420/nspa\\_position%2020100128.pdf](http://www.northsweden.eu/media/46420/nspa_position%2020100128.pdf). (Hämtad 2016-06-04)

<sup>20</sup> Vid Näringsdepartementets konferens om regionalpolitik och territoriell sammanhållning den 10-11 december, CoR Coter-konferensen den 14 december samt NPSA-forumet den 15 december.

<sup>21</sup> North Sweden European Office. NSPA får gehör i Bryssel. 2010. <http://www.northsweden.eu/regionalpolitik/nyheter/nspa-faar-gehoer-i-bryssel.aspx> (Hämtad 2016-06-04)

Generaldirektören för DG Regio gav delegationen gehör för det genomförda arbetet:

Jag stödjer era idéer i stort och ser ett värde i att ni visar stort engagemang för den europeiska politiken. Ni är här i rätt tid eftersom diskussionen om framtidens regionalpolitik nu intensifieras. Vi har i grunden något gemensamt, ni vill utveckla er del av Europa och vi vill att alla delar av Europa ska utvecklas. Från Europeiska kommissionen ser vi fram emot att fortsätta en nära dialog med er.<sup>22</sup>

Under de närmaste åren följde en rad aktiviteter i regionen och i Bryssel för att sprida budskapet från de nordliga glesbefolkade områdena. Ett exempel är det fjortonde EFNS-forumet som hölls i Arvidsjaur den 25-26 mars 2010, där drygt 150 representanter från regeringen, EU-kommissionen, Nordregio samt lokala och regionala politiker samlades för att diskutera framtidsarbetets slutsatser. Amelie von Zweigbergk, statsrådsberedningen och ansvarig statssekreterare för Europa 2020, framförde vid det tillfället regeringens vilja att ta till sig lärdomarna från NSPA:s arbete:

Jag ser att regionerna både kan och vill bidra till arbetet med den europeiska tillväxtstrategin Europa 2020. Regeringen är positiv till samverkan med den lokala och den regionala nivån. Betrakta detta som en inbjudan.<sup>23</sup>

Sist men inte minst, studierna presenterades vid en workshop under ”Open Days 2010”, den europeiska veckan för regioner och städer som anordnas varje år under oktober månad i Bryssel.<sup>24</sup>

Det intensiva arbetet ledde även denna gång till positiva resultat. Inom ramen för EU:s struktur- och investeringsfonder under programperioden 2014-2020 tilldelades NSPA-regionerna en extra ”gleshetsallokering”. Allokeringen lades in av EU-kommissionen i sitt förslag inför programperioden och var i princip den enda posten som under förhandlingarna mellan ministerrådet och Europaparlamentet utökades mot EU-kommissionens förslag. EU-kommissionen var tydlig med att NSPA:s underlag och argument hade varit avgörande för att inkludera den extra allokeringen i sitt förslag, eftersom de hade visat hur samarbetet mellan EU:s nordliga regioner som ligger långt från de stora marknaderna går till samt att detta samarbete genererar positiva resultat.

### 2.3. OECD Territorial Reviews: Sweden 2010 (2010)

År 2010 analyserade OECD på regeringens uppdrag regionala skillnader när det gäller tillväxt och utveckling i Sverige. Även om rapporten inte genomfördes på uppdrag av NSPA-nätverket

<sup>22</sup> North Sweden European Office. NSPA får gehör i Bryssel. 2010.

<http://www.northsweden.eu/regionalpolitik/nyheter/nspa-faar-gehoer-i-bryssel.aspx> (Hämtad 2016-06-04)

<sup>23</sup> North Sweden European Office. Europaforum XIV Norra Sverige sammanträde i Arvidsjaur. 2010. <http://www.northsweden.eu/norra-sverige-i-eu/nyheter/europaforum-xiv-norra-sverige-sammantraedde-i-arvidsjaur.aspx> (Hämtad 2016-06-04)

<sup>24</sup> North Sweden European Office. The NSPA Open days 2010 workshop. 2010.

<http://www.northsweden.eu/english/news/the-nspa-open-days-2010-workshop.aspx> (Hämtad 2016-06-03)

är den av intresse eftersom den vittnar om den nationella nivåns intresse för och aktivt deltagande i det regionala utvecklingsarbetet.

I rapporten, med titeln ”OECD Territorial Reviews: Sweden 2010”, undersöktes möjligheterna till ökat entreprenörskap och innovation både i städer och på landsbygden samt att rekommendationer gavs för hur de regionala utvecklingsstrategierna kan stärkas genom förbättrade styrmekanismer. Slutsatsen av denna översyn av regionalpolitiken var att Sverige hade förnyat fokus på att främja utvecklingsmöjligheter i alla regioner och infört en gradvis regionaliseringsprocess med ett starkt underifrånperspektiv. Inom ramen för förarbetet till rapporten besöktes även norra Sverige. Två möten hölls i Luleå och Kiruna den 23-24 april 2009, medan den färdiga rapportens slutsatser och analyser presenterades i Luleå den 5 februari 2010.<sup>25</sup>

## 2.4. Tillväxt från Norr (2015)

Utredningen ”Tillväxt från Norr”<sup>26</sup> initierades i april 2014 av Finland, Norge och Sverige för att kartlägga nya samarbetsmöjligheter i det nordliga området som har ett mervärde för de tre länderna, särskilt vad avser den hållbara ekonomiska tillväxten i den europeiska Arktis. Utredningsgruppen – bestående av Västerbottens landshövding Magdalena Andersson, Finlands centralhandelskammars verkställande direktör Risto E. J. Penttilä och Tromsø universitets rektor Anne Husebekk – utsågs av de tre länders statsministrar och presenterade den slutgiltiga rapporten i Tromsø den 20 januari 2015.

Expertgruppen kom fram till att det finns goda förutsättningar att axla en ledande roll i utvecklingen av en miljömässigt hållbar och ekonomiskt intressant arktisk region om samarbetet mellan regeringarna i Norge, Sverige och Finland stärks. Gruppen lyfte även fram förnybara energikällor, grönare gruvnäring, ökad turism, samt is- och kallklimat-teknik som fyra drivkrafter för tillväxt från norr. Utredningen föreslog därutöver att ett gemensamt regelverk, en kompetens- och arbetskraftsreserv, en långsiktig transport- och infrastrukturplan inklusive färjeförbindelsen över Kvarken samt en samordnad röst i arktiska frågor genom Nordiska ministerrådet är de fyra verktygen som de tre regeringarna kan använda för att säkra en hållbar ekonomisk tillväxt från norr.

Sammanfattningsvis, alla dessa rapporter har bidragit till att öka kunskapsnivån om det glesbefolkade norr både hos regeringen och i Bryssel, samt att säkra det extra stödet som regionen behöver för att kunna bidra till hela Europas tillväxt. Men om det redan tagits fram ett antal rapporter till stöd för NSPA:s argument, varför behövs det en studie till? Denna fråga kommer att besvaras i det femte kapitlet. Först kommer en kort beskrivning av det politiska scenariot som OECD-studien kommer att landa i.

<sup>25</sup> *OECD Territorial Reviews: Sweden 2010*. OECD, 2010.

<sup>26</sup> *Tillväxt från norr*. Statsrådets kansli, 2015.

## 3. Det politiska scenariot

### 3.1. Om sammanhållningspolitiken

EU:s sammanhållning har alltid hotats av stora territoriella och demografiska skillnader mellan regionerna. Redan i Romfördraget 1957 infördes solidaritetsmekanismer i form av två strukturfonder: Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ:s utvecklingssektion). År 1975 skapades den första europeiska fonden för regional utveckling som ett resultat av den första utvidgningen (Danmark, Irland och Storbritannien). I mitten av 1980-talet, i och med Europeiska enhetsakten 1986, blev ekonomisk och social sammanhållning ett kompetensområde inom EG och på plats fanns en mer genuin sammanhållningspolitik baserad på fyra principer: koncentrerad, partnerskap, program och mervärde samt integrering av strukturfonderna. Under den tiden hade dessa initiativ dock endast blygsamma resurser.

Sedan dess har budgeten för sammanhållningspolitiken ökat avsevärt till att omfatta under den nuvarande programperioden 351,8 miljarder euro – nästan en tredjedel av EU:s totala budget och det största området tillsammans med den gemensamma jordbrukspolitikerna. Investeringarna ämnar rusta alla regioner och städer inom EU att möta framtida utmaningar genom att stimulera framväxt av arbetstillfällen, konkurrens mellan företag, ekonomisk och hållbar utveckling samt medborgarnas livskvalitet. Det övergripande syftet är med andra ord att stärka sammanhållningen mellan EU:s regioner och länder och främja en harmonisk utveckling i hela unionen genom att minska skillnader i utvecklingsnivåer i olika regioner – därmed namnet ”sammanhållningspolitik”.

Det är artiklarna 174-178 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som står för sammanhållningspolitikens rättsliga grund. De främsta finansiella instrumenten som EU har till sitt förfogande inom ramen för sammanhållningspolitiken för att stöda dessa målsättningar är Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbrukets utvecklingssektion<sup>27</sup>, Europeiska socialfonden<sup>28</sup>, Europeiska regionala utvecklingsfonden<sup>29</sup> samt Sammanhållningsfonden<sup>30</sup>. Fördelningen och samordningen av dessa finansiella medel till sammanhållningspolitiken är indelad i två huvudmål – investeringar i tillväxt och sysselsättning, som syftar till att stärka arbetsmarknaden och regionala ekonomier, och europeiskt territoriellt samarbete, som stöder

<sup>27</sup> EUGFJ:s utvecklingssektion stöder, inom ramen för unionens sammanhållningspolitik, landsbygdsutveckling och förbättrad jordbruksinfrastruktur.

<sup>28</sup> Europeiska socialfonden är unionens främsta instrument för att stödja åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa arbetslöshet, utveckla mänskliga resurser och främja social integration på arbetsmarknaden. Fonden finansierar initiativ som främjar en hög sysselsättningsnivå, jämlikhet, en hållbar utveckling och ekonomisk och social sammanhållning.

<sup>29</sup> Europeiska regionala utvecklingsfondens syfte är att bistå med att avhjälpa de största regionala obalanserna inom EU. Den stöder sådana regioner som utvecklas långsammare och omstruktureringen av industriregioner på tillbakagång.

<sup>30</sup> Sammanhållningsfonden bidrar ekonomiskt till miljöprojekt och transeuropeiska transportinfrastrukturnät. Endast de medlemsstater vars BNI per capita är lägre än 90 procent av EU-genomsnittet kan beviljas stöd från fonden.

EU:s sammanhållning genom gränsöverskridande, transnationellt och mellanregionalt samarbete – och ska baseras på följande principer:

- Strukturfonderna ska grupperas efter mål och region
- Kommissionen, EU-länderna och de regionala myndigheterna ska i partnerskap planera, genomföra och följa upp åtgärderna
- Åtgärderna ska planeras
- EU-stödet ska utgöra ett komplement till det nationella stödet.

År 2009 stärktes sammanhållningspolitikens roll ytterligare i samband med ikraftträdandet av Lissabonfördraget genom att målet ”territoriell sammanhållning” lades till de två andra regionalpolitiska målen om ekonomisk och social sammanhållning. Det nya målet innebär att EU ska se till att utnyttja varje områdes starka sidor till max, för att på det sättet bidra till en övergripande hållbar och balanserad utveckling i hela EU.<sup>31</sup>

För NSPA har införandet av det nya målet ”territoriell sammanhållning” öppnat nya viktiga möjligheter för påverkansarbetet och för regionalt stöd från EU. Detta nya territoriella perspektiv innebär en förnyad fokus på de geografiska förutsättningarna gällande områdets begränsningar och utmaningar, samt permanenta, naturbetingade och demografiska nackdelar. Detta särskilt förtydligas i artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt denna artikel ska unionen för att främja en harmonisk utveckling inom hela unionen utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning. I synnerhet föreskriver artikeln att

... särskild hänsyn ska tas till dels landsbygdsområden, dels områden som påverkas av strukturomvandlingar och dels regioner med allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar, såsom de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet, öregioner, gränsregioner och bergsregioner.<sup>32</sup>

För NSPA-regionens del öppnar artikel 174 som sagt en rad nya möjligheter. Fördraget föreskriver tydligt att särskild hänsyn till regionens specifika förutsättningar med en gles befolkning och långa avstånd tydligare skall höras i EU:s regionalpolitik och tillika strukturfonderna. NSPA-regionerna är dock inte ensamma om att vara berättigade till det extra stödet. I EU finns det gott om glesbefolkade områden, öregioner, gränsregioner och bergsregioner. Och ”potten” är inte obegränsad. Det handlar då om att lyfta fram sina argument, i dialog med EU:s institutioner och övriga regioner, för varför just det glest befolkade norr kan med hjälp av EU:s regionala stöd utveckla sin potential och skapa en ekonomisk hållbar utveckling som kommer hela EU till godo.

NSPA fyller precis denna funktion. Det är de nordliga glesbefolkade områdenas plattform i Bryssel för att gentemot EU:s institutioner och övriga aktörer få gehör för de speciella

<sup>31</sup> Europaparlamentet. Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. 2016.

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sv/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sv/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.1.html) (Hämtad 2016-06-05)

<sup>32</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, § 174.



förutsättningar som råder i regionen och belysa sammanhållningspolitikens betydelse för att kunna få utlopp för den regionala utvecklingspotentialen.

### 3.2. Det regionala stödet ifrågasätts

Diskussionerna om EU:s nästa budget med sina struktur- och investeringsfonder för programperioden 2021-2027 är i full gång på EU-arenan, och just nu verkar det finnas ett grundläggande hot mot hela sammanhållningspolitiken. Den kan bli något helt annorlunda eller den kan också vara så att i slutändan, efter alla kompromisser, blir den kanske inte så annorlunda jämfört med idag, men som diskussionen ser ut just nu kommer den att förändras och detta ganska radikalt. Detta beror på att trovärdigheten för sammanhållningspolitiken är ganska låg hos många, och EU-kommissionen har signalerat en vilja att använda de allokterade resurserna till annat. Mot denna bakgrund blir det avgörande att kunna bevisa vilken nytta sammanhållningspolitiken gör för regionerna.

Av samma skäl är också hotet mot den så kallade ”gleshetsbonusen” stort. Som redan nämnt i 2.2. handlar det om en extra ekonomisk allokering som norra Sverige och östra och norra Finland tilldelas inom ramen den regionala utvecklingsfonden under nuvarande programperiod. För Övre Norrlands del handlar det om 1 miljard kronor under nuvarande period 2014-2020, vilket står för cirka hälften av de totala ERUF och är avgörande för satsningar på bl.a. innovationer, företagande, infrastruktur och utbildning. Denna allokering beslutades på basis av avtalen i samband med Sveriges och Finlands inträde i EU, men också utifrån artikel 174 i EUF-fördraget som föreskriver att särskild hänsyn ska tas till bl.a. regioner med ”allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar, såsom de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet”<sup>33</sup>, och framförallt till följd av ett intensivt påverkansarbete från NSPA:s och Sveriges håll. Det var dessutom första gången EU-kommissionen lade in den ”bonusen” redan i sitt förslag.

Men allt är nu i luften igen. Dels är det ingen hemlighet att EU-kommissionen ogillar att ha sådana extra poster, de finns med i den här omgången men om man gör en revidering kan det förändras. Dels slåss allt fler om dessa allt mer ifrågasatta resurser, eftersom den extra ”gleshetsbonusen” har förstås inte passerat andra regioner, som också anser sig ha liknande utmaningar svåra geografiska omständigheter, obemärkt. Det handlar om ö-regioner, bergsregioner och andra glesbefolkade områden. Redan under förhandlingarna om nuvarande EU-budget fanns de med men nådde inte fram och därför är de på tårna nu och lobbar för att bli berättigade till samma sorts medel som idag NSPA är ensamt om. Detta gör förstås läget ännu osäkrare, eftersom det skulle kunna leda till att EU-kommissionen bestämmer att vrida om nycklarna, genom att ta bort gleshetsallokeringen helt och hållet för att stänga dörren för diskussionen om att det ska vara flera sådana allokeringar till andra aktörer också.

Till det kommer också en mer allmän debatt om EU överhuvudtaget skall ha fondbidragssystem, och särskilt om det i så fall skall omfatta mer välutvecklade regioner – det vill säga regioner med en BNP/capita på över 90 procent av EU-snittet – till vilka norra Sveriges regioner hör. Överlag har EU-kommissionen börjat minska den typen av fonder för att istället

<sup>33</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, § 174.

fokusera mer på lånekapital för ökad investeringstakt, såsom den nya Europeiska fonden för strategiska investeringar (EFSI), även kallad ”Junckerfonden”.

Det är alltså nu som det finns möjlighet att påverka den framtida sammanhållningspolitiken i EU, innan EU-kommissionen lägger fram de första konkreta förslagen om bara ett par år. Inom denna påverkansfas arbetar NSPA-nätverket med att få in norra Europas specifika behov, möjligheter och perspektiv, bl.a. genom OECD-studien.

### **3.3. Den arktiska kommunikationen**

Mitt i allt detta presenterade EU-kommissionen sin arktiska kommunikation i april, som utgör ett viktigt policyområde för NSPA att verka i. De arktiska frågorna har de senaste åren blivit alltmer prioriterade på EU-agendan, och NSPA är i detta sammanhang en viktig samarbetspartner för EU. En stor del av de rekommendationer som kommunikationen innehåller ligger i linje med det som NSPA-regionerna har intressen i och arbetar med lokalt och från Bryssel, såsom vikten av fungerande infrastruktur för att knyta ihop europeisk Arktis med resten av EU. I kommunikationen hänvisas också till de satsningar EU gör i EU:s arktiska områden genom struktur- och investeringsfonderna såsom de gränsöverskridande så kallade Interreg-programmen men också den extra gleshetsallokeringen inom den regionala fonden räknas in. NSPA har därmed en stor roll att spela i diskussionerna kring den arktiska kommunikationen, som blir en möjlighet för att synliggöra de regionala intressena, och därmed en tillgång för att försöka rädda hem den extra allokeringen, som vi kommer att se senare i kapitel 5.

Nu när den politiska bakgrunden har presenterats är det dags att rikta fokus mot det viktigaste fokusområdet för denna rapport, nämligen själva OECD-studien. I nästa kapitel kommer dess planering och genomförande att skildras.

## 4. Från idé till... studie

De kommande tre kapitlen utgör på något sätt kärnan i denna rapport, eftersom det är här som materialet som insamlats genom personliga intervjuer och direkta observationer under våren 2016 kommer att presenteras, och de två frågeställningarna att besvaras. Som ett första steg kommer nu planeringen och genomförandet av OECD-studien att beskrivas.

### 4.1. Planering

Bakgrunden till den pågående OECD-studien är de gamla Nordregio-studierna som beskrevs i kapitel 2. De har varit en viktig del av det arbetet som ledde till att NSPA-regionerna fick den extra gleshetsallokeringen. Men de studierna har hunnit bli några år gammal, det har förändrats en hel del sedan de gjordes och deras breda ingång mötte inte till 100 procent NSPA-nätverkets nya behov.

... sen ska man inte sticka under stolen med att studierna, särskilt den första, fokuserade ganska mycket på allt elände man kan tänka sig, och det kanske inte är så gångbart att bara köra hela NSPA-beskrivningen, för det var det som kommissionen sa till oss, att vad tänker ni göra åt det? <sup>34</sup>

Om de första studierna har beskrivit vilka utmaningar och tendenser präglar regionen var det nu dags att föra detta analysarbete vidare med att tydligt visa på vad man tänker göra åt det. Fördelen är att allt det arbetet som genomförts inför pågående programperiod redan lagt en solid grund för dialog med andra aktörer, framförallt EU-kommissionen. Utmaningen är nu att ligga i framkant och i fas med utformningen av sammanhållningspolitiken efter 2020, som redan pågår för fullt på Brysselarenan.

Mot denna bakgrund kände NSPA att det var ganska naturligt att fortsätta bygga vidare på att ha uppdaterade fakta, underlag, analyser och material till grund för sitt framtida påverkansarbete. Två intressanta exempel att titta på var Småland-Blekinge och Region Skåne, som år 2012 hade varit föremål för en "Territorial Review" utförd av OECD.<sup>35</sup> Vid ett NSPA-styrgruppsmöte i Bryssel i april 2014 bjöds en företrädare för Småland-Blekinges Brysselkontor in för att berätta om deras erfarenhet. Att framställa en motsvarande studie i samarbete med OECD sågs av NSPA som en möjlighet för att ta steget vidare.

OECD är väl renommerade och man är per automatik in i loopen på något sätt när man jobbar med dem. Det är också ett sätt att ta ett steg vidare och inte bara fortsätta med en ny Nordregio studie eller göra om det vi gjorde.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Intervju 1

<sup>35</sup> Se kapitel 6

<sup>36</sup> Intervju 1

Den studie som OECD hade skrivit om Småland-Blekinge och Skåne år 2012 var med andra ord till inspiration för NSPA som började titta på möjligheten att ta fram en motsvarande studie om sin region. Det som man förstod från dem är att de hade haft en väldigt bra hemmaprocess, så även om de kanske låg lite för sent i loppet för att påverka föregående programperiod 2014-2020 och för tidigt för att kunna påverka programperioden 2021-2027, blev OECD-studien ett viktigt verktyg för deras eget arbete och för sin egen region. Det är det som är bakgrunden till tankegången kring den nya studien och att NSPA-nätverket skulle göra den med OECD, utan att egentligen veta så mycket om en "Territorial Review" och framför allt om vad det skulle innebära för så många regioner.

Själva idén lanserades konkret under hösten 2013 vid ett av EFNS rapportörmöte på Arlanda, där de svenska regionerna skulle diskutera sitt fortsatta engagemang inom NSPA. Vid den tiden hade EU-kommissionen redan presenterat sin budget och sitt förslag kring sammanhållningspolitiken inför programperioden 2014-2020, och samtidigt indikerat vägen framåt för NSPA-nätverket:

Deras budskap på ett av våra NSPA-forum var väldigt tydligt att vi skulle visa att vi inte bara är ett lobbynätverk utan att vi finns på riktigt, att vi faktiskt samarbetar i verkligheten. Ni säger att ni har gemensamma utmaningar, ni behöver kritisk massa och därför behöver ni stöd från EU för att kunna jobba bättre tillsammans för att kunna skapa den här kritiska massan och då gäller det, de sa inte så men tolkningen det här, att man inte bara tar pengarna och sticker utan visar att man jobbar strategiskt.<sup>37</sup>

En samlad studie utförd av OECD var med andra ord NSPA:s tänkta svar till denna uppmaning, ett initiativ för att visa att man faktiskt vill ta nästa steg och jobba strategiskt ihop, dock med förståelse för att man inte kommer att hinna klara av att i verkligheten förändra mycket i det korta perspektivet, eftersom medborgarna eller strategerna på hemmaplan inte kan förväntas bara på något år plötsligt jobba som NSPA-region, utan var och en har sitt eget och då gäller det att ta fram gemensamma strategier som tar hänsyn till de olika intressena och allas kunskaper. OECD sågs dessutom som en garanti för att arbetet skulle komma att uppfattas av omvärlden som ett seriöst arbete där NSPA får stöd och hjälp att forma en samlad strategi framåt.

Förslaget om att gå vidare med studien samlade en bred konsensus från början. I oktober 2013 inträffade ett ypperligt tillfälle för att presentera idén för en större publik, då det var Västerbottens tur att arrangera både EFNS- och NSPA-forum. Man bestämde sig för att anordna de två evenemangen i Umeå i direkt anslutning till varandra och planera ett antal gemensamma diskussionspass, där frågorna kring NSPA:s kommande steg skulle tas upp. Drygt 300 deltagare från norra Sverige, norra Norge och östra och norra Finland medverkade i de två arrangemangen. EFNS antog bland annat ett nytt positionspapper om de pågående förhandlingarna mellan Sverige och EU-kommissionen inför budgetperioden 2014-2020 där det slogs fast att gleshetsbonusen även borde kunna användas inom bredband, gods- och persontransporter. NSPA från sitt håll kom fram till ett gemensamt dokument om att etablera ett "Smart Regions" för glesbefolkade regioner i Europa, motsvarande den plattform som finns

---

<sup>37</sup> Intervju 1

för ”Smart Cities” inom EU. Bland deltagarna fanns Jens Nilsson, Europaparlamentariker (S), som pekade på vikten att vara aktiva internationellt men även nationellt mot den svenska regeringen, och Dorota Kalina Zaliwska, dåvarande enhetschef från EU-kommissionens regionaldirektorat för regionalpolitik och en av huvudförhandlarna från EU gentemot Sverige i de då pågående program- och partnerskapsförhandlingarna för utformningen av de svenska regionalfondsprogrammen, som betonade vikten av smart specialisering och att man måste prioritera strategiskt vad man ska satsa på och utveckla i sin region för att få ut det mesta av resurserna och öka tillväxten.

Även om ni i norr är bra och framstående inom vissa områden jämfört med andra delar av EU är det viktigt att ni ser till er egen ambition och potential och blir ännu bättre, det är utmaningen för er.<sup>38</sup>

Eftersom vid det stadiet fanns det inga formella beslut än, skrevs det aldrig att just OECD skulle genomföra en ny studie om NSPA-regionen, även om OECD var närvarande genom Abel Schumann från OECD som efter kontakter från NSPA-kontoren i Bryssel och forumarrangören Region Västerbotten bjudits in för att ge en bild av hur deras arbete med ”Territorial Reviews” fungerar och berätta om deras syn på regionens utmaningar. Efter det anordnades gruppdiskussioner om nästa steg för NSPA med frågan om en ny studie som en av huvudpunkterna. I och med att diskussionsgrupperna landade i att en ny studie skulle genomföras, men inte på samma sätt som tidigare, blev den naturliga fortsättningen att i nästa steg ta formell kontakt med OECD för att börja komma överens kring hur ett mer konkret förslag till studien skulle kunna se ut.

I april 2014, vid NSPA-styrgruppen hos Mid Sweden European Office i Bryssel, presenterade två representanter från OECD sitt koncept till studien. Några månader efter, i november, fattade NSPA-styrgruppsmötet som hölls i anslutning till NSPA-forumet i Bodø, Norge, det formella beslutet att gå vidare med en gemensam ”Territorial Review” för NSPA-regionen. Under hela den tiden hade NSPA-kontoren i Bryssel en dialog med OECD för att få fram underlag för diskussion och beslut. Vid det tillfället inleddes också förhandlingarna om det konkreta upplägget och genomförandet<sup>39</sup>. Tanken var egentligen att OECD skulle komma med en helprojektplan, men den kom aldrig utan det blev det konceptet som hade presenterats i april. Det skulle också varit två steg med underskrifter men det blev bara ett, där man också förband sig att betala sin andel räknat per region (och inte per Brysselkontor).

Lite grann för de flesta dök det bara upp någonstans, och sen blev det en fråga och sen, ”ah men det här låter väl bra”, och så gick man vidare. Och så har det varit hela tiden, en ganska flytande process på sitt sätt ... och OECD lever på sitt rykte i ganska hög utsträckning.<sup>40</sup>

Processen beskrivs med andra ord som väldigt smidig och utan särskilda konflikter. Samtliga 14 regioner inom NSPA ställde sig bakom idén, trots att några av dem ganska nyligen hade

---

<sup>38</sup> North Sweden European Office. Europaforum Norra Sverige och NSPA tog sats inför 2014-2020. 2013. <http://www.northsweden.eu/graenssamarbete/nyheter/efns-och-nsipa-i-umea-2013-okt.aspx> (Hämtad 2016-06-15)

<sup>39</sup> North Sweden European Office. NSPA Forum i Bodø om Arktis och OECD-studie. 2014. <http://www.northsweden.eu/norra-sverige-i-eu/nyheter/nsipa-forum-bodo.aspx> (Hämtad 2016-06-15)

<sup>40</sup> Intervju 1

gjort egna studier och tyckte att de redan gjort sin hemläxa, medan andra var oroad över hur mycket de skulle behöva lägga ner själva i arbetsinsatser samt om de hade resurser för det. Men någonstans insåg alla regioner att det fanns en poäng med att göra det här just gemensamt inom NSPA och att studiens kostnad, delat på 14, skulle ändå bli en hanterbar summa. En till förklaring bakom att processen gått väldigt smidigt till är att OECD själva har ett stort intresse. De såg i det här en möjlighet att tillämpa instrumentet "Territorial Review" – som från början var tänkt för länder och har sedan använts i några fall för regioner – på ett nytt sätt, eftersom de aldrig tidigare har använt det med så många regioner i flera länder.

## 4.2. Genomförande

När konceptet för studien var klart och förslaget godkänd av NSPA-styrgruppen började det faktiska genomförandet av studien. Arbetet har organiserats via kontaktpersoner som samordnar processen på olika nivåer: lokala kontaktpersoner i varje region, en kontaktperson som samlar ihop regionerna i respektive land för att underlätta kommunikationskanalerna samt en kontaktperson för hela NSPA som ansvarar för den övergripande koordineringen i ständig dialog med OECD. Det är i första hand de lokala kontaktpersonerna som har hållit ihop de lokala team som skött grundarbetet med datainsamling och som har samordnat de regionala aktörerna för studiens genomförande. De nationella kontaktpersonerna för Sveriges, Norges och Finlands del är Mikael Janson, från North Sweden European Office, Kari Aalto, från East and North Finland EU office, respektive Trond Hauknes, från North Norway European Office. Kari Aalto är också samordnande person för hela NSPA-nätverket. På svensk sida dessutom finns det en tydlig koppling med Europaforum Norra Sverige. Rapportörsgruppen för EFNS, med ordföranden Erik Bergkvist från Region Västerbotten, utgör den politiska "styrgruppen" och samordningen gentemot EFNS sköts av dess samordnande tjänsteman Anders Byström från Region Jämtland-Härjedalen.

Själva studien har förstås genomförts av OECD, med datainhämtning och dialog med de som sitter på sådana data i respektive region och möten med regionala aktörer. Det lokala teamet, med den regionala kontaktpersonen som samordnare, har skött arbetet med att ta fram underlag för respektive region med nyckelstatistik och utvecklingsstrategier. Representanter från OECD har dessutom genomfört tre stycken så kallade "study missions", en till varje land, för att träffa relevanta aktörer på lokal, regional och nationell nivå och se olika verksamheter, som en del av kunskapsinhämtningen. Studiebesöken i respektive land har avslutats med ett gemensamt seminarium för alla medverkande 14 regioner och företrädare från bland annat EU:s institutioner och regeringen.

Även om fokus ligger på att ge en samlad bedömning av utvecklingspotentialen med rekommendationer för hela NSPA kommer det även att tas fram specifika rapporter för varje region som underlag för helhetsbedömningen. I början av juni 2016 har regionerna fått ett utkast till sina respektive delrapporter som de har haft möjlighet att läsa och kommentera inom tre veckor. Samma möjlighet kommer att ges när det slutgiltiga utkastet kommer i september. Den färdiga rapporten fastställs slutgiltigt på OECD:s styrkommittémöte i november och kommer att presenteras i början av 2017.



I skrivande stund – juni 2016 – är denna process alltså fortfarande pågående. Här är några av viktigaste stegen som skett hittills:

- Mars 2015: Samtliga kontaktpersoner för de 14 regionerna och representanter för OECD samlades för första gången för att diskutera några sista frågor om studiens inriktning och konkreta upplägg. Detta första gemensamma möte kan sägas vara det reella startskottet för genomförandefasen av studien.
- Maj 2015: De 14 regionerna författade varsin kortare “background report” som tillsammans med en rad regionala data överlämnades till OECD.
- Juni 2015: Det första studiebesöket gick av stapeln i de sju finska regioner som deltar i studien med ett team från OECD som kördes runt mellan de olika regionerna, och ett avslutande seminarium i Oulu under temat ”Innovation och entreprenörskap i glesbefolkade områden”. Seminariet indelades i tre paneler med fokus på hur entreprenörskap skapar innovation, kopplingen mellan hur stad och land skapar innovation samt hur policys kan stödja entreprenörskap och innovation.
- September-Oktober 2015: OECD-teamet besökte de norska regionerna med Hurtigruten utmed kusten för diskussioner ombord och nedslag på vägen och det avslutande seminariet hölls i Kirkenes med temat ”Infrastruktur och tillgänglighet för regionerna i norra Europa”. Även denna gång anordnades tre paneldiskussioner: infrastruktur för regional utveckling, tillgänglighet och uppkoppling i glesbefolkade områden samt hur skapas konkurrenskraft i de nordliga glesbefolkade områdena.
- Februari 2016: OECD-teamet gjorde det sista studiebesöket och åkte till de fyra nordliga regionerna i Sverige. Under resan gjordes flera stopp för att möta lokala och regionala aktörer inom politik, akademi och näringsliv samt titta på konkreta exempel på aktiviteter kopplat till regional utveckling såsom science centers, e-hälsovård, forskningsanläggningar och utbildningsverksamhet. För att ytterligare effektivisera resan, med tanke på de långa avstånden, transporterades OECD-teamet med en konferensbuss med möjligheter till möten och dialoger ombord på bussen under resans gång. Det gemensamma seminariet med de 14 regionerna i NSPA anordnades i Piteå på Pite Havsbad, i anslutning till ett EFNS-forum, där bland annat Mikel Landabaso, chef för enheten för territoriell utveckling med bland annat ansvar för EU:s regionala fonder och program, samt vice chefen Ulrich Krause-Heiber, med ansvar för Sverigedesken inom EU-kommissionen, medverkade. Temat för seminariet i Piteå var ”Demografi och möjligheterna till samhällsservice och kompetensförsörjning i de glesbefolkade områdena”. Även här arrangerades tre paneldiskussioner, med fokus på kompetensförsörjning, samhällsservice i glesbygd samt att utveckla fungerande ledarskap för regional utveckling.

Utöver dessa genomförandesteg har ett antal tillfällen anordnats för att prata om studien med olika aktörer, vilka kan ses som led i lobbyarbetet med att synliggöra NSPA:s aktivitet. Här är några exempel:

- Mars 2015: En stor delegation med drygt 20 regionala företrädare från norra Sverige, Finland och Norge samt från Brysselkontoren mötte i Bryssel företrädare från EU-kommissionens regionala enhet, DG Regio, under ledning av Nicola de Michelis, dåvarande chef för policyutveckling av EU:s sammanhållningspolitik. På plats fanns företrädare från

olika avdelningar, såväl de nationella enheterna för Finland och Sverige som de som arbetar med makroregionala strategier och norra Europa. Syftet med mötet var att informera EU-kommissionen om OECD-studien och dels se vilket intresse som kunde finnas för den. Från EU-företrädarnas sida framfördes konkreta förslag på hur EU-kommissionen skulle kunna ta del av och även medverka till studien. EU-kommissionen är EU:s företrädare i OECD och arbetar därmed nära OECD i de fall studier görs av intresse för EU, samt gör även expertgranskningar av de rapporter OECD tar fram innan de får godkännande. DG Regio poängterade att om studien kan ge stöd för EU:s prioriteringar och vikten av att satsa struktur- och investeringsfundsmedel i alla EU:s regioner inklusive NSPA-området till gagn för hela Europa, är det förstås intressanta underlag för dem att ta del av. Det framfördes överlag ett intresse för en dialog om utformningen av struktur- och investeringsfonder i den mån relevanta analyser och förslag på investeringsområden för de nordligaste glesbefolkade områdena framkommer av studien när den är klar, och rent allmän ansågs den ligga rätt i tiden för EU:s arbete med att förbereda kommande programperiod.

- Maj 2015: NSPA arrangerade ett frukostmöte i Europaparlamentet, som ett tillfälle för att informera svenska och finska Europaparlamentariker om processen kring studien, men även lyssna av vilket intresse som finns för resultatet och vilken roll Europaparlamentarikerna kan tänkas spela i arbetet. Även vid detta tillfälle möttes OECD-studien av intresse, och ansågs vara – som Europaparlamentariker Jens Nilsson sammanfattade det – ett effektivt sätt att få global synlighet för de nordliga glesbefolkade områdena.
- Mars 2016: Styrgruppen för NSPA träffade på DG Regio företrädare för EU-kommissionen och Interregprogrammen för att diskutera dels studien dels NSPA-regionens utvecklingsmöjligheter. Mikel Landabaso, Direktör för Inclusive Growth, Urban and Territorial Development and Northern Europe, och Dorota Zaliwska, Enhetschef för enheten Denmark, Lithuania and Sweden, båda från DG Regio, deltog tillsammans med andra företrädare från EU-kommissionens finska enhet och Interregprogrammen i samtal om hur OECD-studien kan bidra till EU:s policyarbete för framtida sammanhållningspolitik. Mikel Landabaso konstaterade att studien verkligen kommer i rätt läge inför att förslaget och förhandlingarna om nästa programperiod 2021-2027 och därför kan vara användbar i de diskussionerna också för EU:s vidkommande. Studien kommer att ge uppdaterade data, fakta och analyser att grunda ställningstaganden på för att ge argument för fortsatt extra intresse från EU för de nordligaste regionerna till gagn för hela EU.
- Oktober 2016: NSPA planerar också att genomföra ett seminarium i samarbete med OECD under Europeiska veckan för regioner och städer (tidigare kallat ”Open Days”), 10-13 oktober, med det planerade temat om hur man på bästa sätt kan främja innovation i glesbefolkade områden

Även Europaforum Norra Sverige har följt och medverkat till processen. I oktober 2015 anordnades exempelvis ett så kallat ”utökat rapportörsmöte” i Bryssel med 50-talet nedresta företrädare från de fyra nordligaste länen, som på den svenska representationen till EU bland annat deltog i ett seminariepass med medverkande från OECD och EU-kommissionen samt Sveriges Regionalråd med flera, där regional utveckling av det nordligaste Europa och OECD-studien diskuterades. Det fanns från EFNS:s sida en uttalad tanke med att anordna detta som en

ytterligare del i att sprida kunskap om studien och involvera såväl Sveriges företrädare till EU som EU-kommissionen.

Detta har varit hur planeringen respektive genomförandet av OECD-studien har sett ut hittills. Men den stora frågan kvarstår: varför? Svaret presenteras i nästa kapitel.

## **5. Varför ännu en studie?**

Men om det redan tagits fram ett antal rapporter – som presenterats i kapitel 2 – till stöd för NSPA:s argument, varför anses det då behövas ännu en studie? Denna fråga är precis vad det

här femte kapitlet avser att besvara. I respondenternas svar nämns flera typer av vinster som förväntas följa av OECD-studien. Med syfte att försöka ge en strukturerad bild av intervjumaterialet samt lyfta fram de mest relevanta aspekterna har tre kategorier identifierats: engagemang och samverkan, utvecklingsarbete i regionen samt lobbyarbete. En fördjupning i arbetet med de arktiska frågorna kommer att beskrivas för att ge ett konkret exempel på ett potentiellt påverkansområde, som är extremt aktuellt efter EU-kommissionens nyligen uttryckt intresse för europeiska Arktis. Avslutningsvis kommer några risker att presenteras.

## 5.1. Vilka vinster?

### 5.1.1. Engagemang och samverkan

Den första ”nyttan” som lyfts fram är kopplad till själva processen i sig. Den förväntas skapa engagemang och främja samverkan på hemmaplan, till följd av den ökade insikten som kommer att genereras om de gemensamma utmaningarna och möjligheterna samt om samarbetets betydelse.

OECD arbetar på ett sätt som gör att det blir lite ryckigt i processen, det blir ett nedslag eller en aktivitet och sen glömmer man nästan av det emellan ... men jag tror att själva processen i sig ändå någonstans gör att flera är involverade än bara de sedvanliga ”usual suspects”. NSPA är ett ganska litet nätverk och på den svenska sidan har man EFNS där lite flera är engagerade men det kanske inte är så att dagligdags så många är engagerade och har insikt i vad det är. Nu blir det så att i de olika organisationerna är det fler, som statistiker, ekonomer, och strateger som jobbar med att föda in material till studien, så man ser lite bredare på det här NSPA-perspektivet och kan tänka i sådana banor kring vad som kan göras mer kring det. Så jag tror att själva processen som sätts i gång är en vinst.<sup>41</sup>

Processen förväntas främja samverkan och engagemang i varje region för sig men också läns- och landsöverskridande. På den svenska sidan är den främsta plattformen för länsöverskridande samarbetet i EU-frågor EFNS, där Jämtland, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten ingår, medan när det gäller det landsöverskridande samarbetet är det NSPA, där samtliga fjorton regionerna bakom OECD-studien ingår.

Samverkan mellan de här regionerna skulle kunna stärkas via denna studie ... På den regionala nivån i varje respektive region är mitt bestämda intryck från att ha varit delaktig i det här och i själva besöksresan och förberedelserna till det och seminariet i Piteå att det här har engagerat många, man har fått en stark dialog om sina utmaningar och sina möjligheter. Så jag tror att nummer 1 är att man får ett bredare engagemang i att tänka regional utveckling.<sup>42</sup>

Det ökade engagemanget inom regionerna kan ses som ett första led i en mer omfattande process som kan frambringa bättre dialog och kontakter – vilket på längre sikt betyder bättre regionalutveckling – regionerna emellan.

Om man tittar på regionerna tillsammans, där hoppas jag att det innebär att man lyfter blicken från sina respektive geografiska områden och ser att vi faktiskt har både likheter och olikheter och kanske

<sup>41</sup> Intervju 1

<sup>42</sup> Intervju 2

ska vi hitta vägar för ytterligare samverkan och gemensamma lösningar och jag tror att det gäller inte bara för mina regioner utan alla fyra svenska regioner och i förlängningen i hela NSPA.<sup>43</sup>

### 5.1.2. Utvecklingsarbete i regionen

Den andra vinsten som OECD-studien förväntas åstadkomma på den regionala planen är att, utöver att främja samverkan och engagemanget, även bli ett viktigt verktyg för det egna tillväxtarbetet med regionala utvecklingsplaner, regionala utvecklingsstrategier och regionala innovationsstrategier. Studien ses som ett potentiellt utvärderingsinstrument för de planer som tagits fram för några år sedan och som nu behöver evalueras. Även om det inte blir någon djupdykning i varje enskild region förväntas OECD-studien ge ett antal konkreta och skarpa förslag kring vad man behöver prioritera för att skapa en hållbar ekonomisk utveckling på regional nivå.

Förhoppningsvis kan man använda det för att spetsa till sina strategier, för det är ju tyvärr så att man pratar hela tiden om smart specialisering, och att man ska fokusera och inte göra allt men i slutändan blir dessa dokument ofta allt till alla, så nu kommer man att få lite hjälp med att spetsa till sina strategier och faktiskt få en omvärldsbild också in i sina respektive regionala strategier för att se den lite större helheten och vad vi behöver fokusera på.<sup>44</sup>

Även om studien kommer att ge förslag som kan bli ett användbart inslag för att ”spetsa till” de regionala strategierna grundar dess potential som redskap för att stärka det egna regionala tillväxtarbetet sig även på OECD:s auktoritativa status.

Jag antar att det inte blir så överraskande rekommendationer utan i det stora hela har man redan hyfsat koll på sin region. Så att det handlar mer om att man får en belysning av en så auktoritativ part, en tredje part som kanske kan säga sådant som man vet själv i regionen men som kanske inte alla vill lyssna på. Så kommer man att ha hjälp att lyfta de frågorna som man redan vet är utmaningar eller möjligheter men man kan hänvisa till att det har också konstaterats eller rekommenderats utav OECD.<sup>45</sup>

OECD är en världsledande utredningsbyrå som är dokumenterat självständigt. Om än inte extremt överraskande kan det komma rekommendationer som upplevs som utmanande, och inte bara ett medhårsstrykande av politikerna och andra beslutfattare. Förhoppningen är att studien kommer att ge en indikation på huruvida ”man tänker rätt”, på vad som görs bra idag och vad som måste göras annorlunda. Det blir med andra ord en opartisk vägledning, som

... kommer att ligga överst i alla pappershögar under många många år. Andra analyser kommer att utgå från och referera till studien i ca 6-9 år.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Intervju 2

<sup>44</sup> Intervju 1

<sup>45</sup> Intervju 2

<sup>46</sup> Mejlkommentar 1

### 5.1.3. Lobbyarbete

Den tredje nyttan som lyfts fram är att studien kan bli ett lobbyinstrument gentemot Brysselarenan och den nationella nivån. Det kan bli ett dokument att använda i diskussionen med EU-kommissionen och andra aktörer, både nu under processens gång att kunna peka på men också i efterhand för att visa vad som måste diskuteras och vilka utmaningar präglar NSPA-regionerna enligt OECD. Detta beror på vad studien kommer fram till men förhoppningen inom NSPA är att den kommer fram till att det finns ett antal brister som behöver någon form av stöd, och något så konkret från en så trovärdig källa att kunna diskutera kring är exakt det som önskas med tanke på att allt är fortfarande öppet i luften och det kan bli vad som helst med framtidens regionalpolitik.

Att komma med beställningsverk och säga ”hej vi har haft en konsult som skrivit precis vad vi tycker”, det ger ingen trovärdighet. Men det här är något som man kan använda och förhoppningsvis så ger det också i slutändan resultat i form av att regionen faktiskt får bibehålla den extra gleshetsallokeringen, kanske lite tillskruvad på lite annat sätt med annan regionalpolitik men ändå att man får lite verktyg och stöd från EU och kan argumentera för det. Och som diskussionen kring sammanhållningspolitiken går just nu så vore det en otrolig framgång. Jag tror att utan någon form av underlag, av material, så hade diskussionen varit död för våra regioner men det här blir ett verktyg för det.<sup>47</sup>

Även om det inte enkom är OECD-studien som allt lobbyarbete gentemot Brysselarenan bygger på ses den ändå som en potentiell viktig murbräcka i diskussionen med EU om behovet utav lite extra stöd.

Kommissionen lyssnar på oss om vi vill komma och prata med dem men nu har vi något som de är intresserade att ta del av, som har påverkat redan och ligger väldigt bra i tiden om man tittar på en del andra studier som OECD nu gör och som även kommissionen beställer. Så jag tror att den delvis har en del att bidra med att få in de perspektiven men sen kan vi också använda den för att koppla ihop med andra studier, så den här blir en ”case report” från en specifik region kring de där generella studierna de gör kring det här med mindre urbana områden, tillväxt i icke-urbana och glesbefolkade områden.<sup>48</sup>

Studiens potential har mycket att göra med att den kommer i rätt läge inför förhandlingarna om nästa programperiod 2021-2027 och kan därför vara användbar i de diskussionerna också för EU:s vidkommande, något som betonades av Mikel Landabaso, Direktör för Inclusive Growth, Urban and Territorial Development and Northern Europe, DG Regio, när NSPA:s styrgrupp träffade den 15 mars EU-kommissionen på den regionala enheten för att diskutera den pågående OECD-studien om NSPA-regionens utvecklingsmöjligheter<sup>49</sup>. Studien förväntas ge uppdaterade data, fakta och analyser att grunda ställningstaganden på för att ge argument för fortsatt extra intresse från EU för de nordligaste regionerna till gagn för hela EU.

Ett viktigt policyområde som är av särskilt intresse att lyfta fram i detta sammanhang är infrastruktur. I infrastrukturdebatten på Brysselarenan är det viktigt att utgå ifrån vad man vill

<sup>47</sup> Intervju 1

<sup>48</sup> Intervju 1

<sup>49</sup> Möte med EU-kommissionen. DG Regio, Bryssel. 2016-03-15.



uppnå med infrastrukturinvesteringar och inte bara peka på bristerna. Det är inte infrastruktur i sig som är relevant, utan vad det egentligen är som man vill åstadkomma genom att bygga infrastruktur, det vill säga skapa tillväxtpotentialer för småföretagande, se till att försörja Europa med det som regionen kan leverera samt se till att man kan bo i obygden och ändå ha tillgång till all modern facilitet. Det handlar om att knyta ihop flöden och systemen så att det går att verka globalt och inte minst exportera globalt. Att vara framgångsrika med att föra denna argumentation är dock inte alltid enkelt.

Vi fick nästan tvinga vårt folk på hemmaplan att försöka förstå och beskriva den verkligheten när vi skulle få ändra kommissionens inriktning, som då inte ville att vi skulle använda strukturfonderna till infrastruktur och bredband. Det går inte att säga ”vi är så glesbefolkade därför måste vi bygga infrastruktur, och det behöver vi stöd från EU för”, för att EU ser det inte så, de ser bara som att det är mycket pengar som går till ingen nytta. Man måste tala om vad är nytta med det, och därifrån argumentera sen att för att vi ska kunna göra det måste vi bygga upp infrastrukturer, och bredband, och vi måste ha kompetensutveckling. Vi kan inte börja med att bara säga vi behöver infrastruktur, punkt.<sup>50</sup>

OECD-studien kan i denna mening ses som ett ypperligt tillfälle för att få hjälp med att beskriva den regionala verkligheten på ett sätt som gör att EU-nivån ser behovet av investeringar även i infrastruktur, för att utan den hjälpen och den analysen som OECD nu gör finns en stor risk att man i fortsättningen kommer återigen att behöva ”slåss” för att behålla möjligheten att använda strukturfonderna till infrastruktur och bredband, för att EU-kommissionen har fortfarande uppfattningen att detta inte är önskvärt.

Infrastruktur är därmed ett exempel på ett område där målet från ett regionalt perspektiv är att sätta kött och blod på begreppen såsom ”sparsely populated” och ”remote”, för att på så vis upprätthålla en rimlig kunskapsnivå om hur det ser ut i NSPA-regionerna i de organ som utformar och lägger förslag, men också i de fortsatta diskussionerna och förhandlingarna på alla nivåer. Studien kommer i denna mening att hjälpa att argumentera att det inte bara handlar om att utveckla NSPA-regionen, utan att det rör sig först och främst om en del av Europa som kan skapa mervärde för hela unionen.

OECD utlovar rekommendationer på tre nivåer, regional, nationell och EU, och då borde det kunna bli intressant och relevant att vi fortsatt finns som ett område med speciella förutsättningar. När man tittar på diskussionen om hur sammanhållningspolitiken ska se ut efter 2020 så finns det någon slags basposition som alla regioner kommer att skriva på, men sen så finns vi som kommer att gå i något spår och öar och berg som vill lyfta fram sina särskilda förutsättningar. Och ja, man behöver ha bra fakta för det. Så jag ser framför mig att där blir ett otroligt användbart verktyg för alla NSPA regioners brysselkontors arbete att, väldigt mycket i samverkan men inte bara, använda det underlaget och pekar på att vi inte bara pratar utan vi har gjort något som är väl underbyggt. Vänligen agera, ge oss tillbaka de ramar eller förutsättningar som din nivå kan bidra med för hela Europas utveckling.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Intervju 1

<sup>51</sup> Intervju 2

Studien innebär på något vis att man gör sig intressant att prata med genom att visa sig vara aktiv, göra något själv och inte bara ha uppfattningar utan att agera. Och även här, precis som när det gäller det egna tillväxtarbetet på hemmaplan, spelar OECD:s rykte stor betydelse.

... det här är ett uppdrag, de tar inte emot beställningar egentligen just för att kunna behålla den här trovärdigheten att de är opartiska och inte gör beställningsjobb. Det är ju det som skapar trovärdigheten hos EU-kommissionen, att vi vågar utsätta oss för det här och vi gör det frivilligt, det är inte någon som har tvingat på oss det, för ofta med sådana studier är det någon annan som ser att den här regionen funkar inte till exempel, och vi behöver en analys så skickar man in OECD från nationell nivå eller vad nu man är någonstans.<sup>52</sup>

Att arbeta tillsammans med OECD medför med andra ord en bonuseffekt *per se*, som beskrivs som nästan oavhängigt vad slutresultatet egentligen blir.

En sak till på pluslistan är att vi nu i våra aktiviteter kan gå i armkrok med OECD, och göra seminarier där OECD är huvudtalare, vilket är också en dörröppnare för oss till kommissionen som använder OECD som en viktig part i att tänka och utveckla sin politik.<sup>53</sup>

Studiens användningsområde i lobbyarbetet är dock inte avgränsad till bara Brysselarenan. Initiativet spås också ge en styrka i dialogen med den nationella nivån, vilken fortfarande äger mycket av verktygen som man vill komma åt för att stödja den regionala utvecklingen.

Sen tror jag att det jag sagt om att göra sig intressant och relevant för EU-nivån gäller även i diskussionerna med den nationella nivån. Vi kommer att kunna peka på regelverk och annat som kan vara hindrande för regionerna, eller om det är saker som staten borde satsa och investera i.<sup>54</sup>

I ett svenskt perspektiv finns det alltså också en vinst i att studien kan stärka de regionala sakfrågorna gentemot den nationella nivån. Studien skulle till exempel kunna användas för att uppmana regeringen och riksdagen att göra större satsningar i regionen för att hjälpa till att tillhandahålla samhällsservice och transporter, eller fungera som underlag i diskussionen med regeringen om skatter och lagstiftning för att öka norra Sveriges konkurrenskraft.<sup>55</sup>

## 5.2. Den arktiska kommunikationen: en lobbymöjlighet

Som beskrivits i kapitel 3 är just nu hela sammanhållningspolitiken starkt ifrågasatt, vilket medför att det är avgörande att kunna bevisa vilken nytta den gör för regionerna. Från NSPA:s håll gäller det förstås framför allt gleshetsallokeringen, som utgör en stor andel av de resurserna som EU bidrar med till regionen. Här kan OECD-studien komma att spela en stor roll, som instrument i NSPA:s påverkansarbete. Det förstärks av att mitt i denna förberedelsefas presenterade EU-kommissionen sin arktiska kommunikation i april 2016. Där använder EU-kommissionen och EEAS den extra allokeringen som ett bevis på sin trovärdighet och sitt

---

<sup>52</sup> Intervju 1

<sup>53</sup> Intervju 2

<sup>54</sup> Ibid

<sup>55</sup> Mejlkommentar 1

engagemang i att bidra till utvecklingen i den europeiska Arktis. I kommunikationen lyfts det regionala utvecklingsarbetet i det glest befolkade norr som en utgångspunkt för den arktiska satsningen, och den regionala utvecklingsfonden som en del i investeringarna i Arktis, vilket erbjuder möjligheten för NSPA-regionerna att ”haka fast” till den och föra argumentationen att det skulle vara motsägelsefullt att å ena sidan lansera en sådan integrerad politik för en starkare koordinering av EU-instrument i Arktis och samtidigt komma med förslaget att ta bort dem inför nästa programperiod. Kommunikationen kan med andra ord ses som ett stöd till varför just NSPA-regionerna ska få en extra allokering, trots att det handlar i ett internationellt perspektiv om områden som särskilt för svensk del tillhör ett av Europas rikaste länder där ekonomin går bra, när resten av Europa knackar.

Det är ju för att investera i Arktis, det handlar om de arktiska omständigheterna, för att bidra till den arktiska utvecklingen ... och det finns inga politiska garantier eller något sådant med jag tror att det kanske är vår livlina att hänga upp diskussionen kring, ja visst det är för att vi är glesbefolkade, visst det är för att vi har en historia kopplad till när Sverige och Finland gick med i EU men just nu är det också för att EU investerar i europeiska Arktis som ett argument för Europas roll i Arktis, som dessutom gör att ingen annan kan komma och säga ”ja men vi är också arktiska” på det sättet. Så jag tror faktiskt att denna arktiska kommunikation det är lite det som kan bli räddningen för den här allokeringen.<sup>56</sup>

EU-kommissionens arktiska kommunikation kan bli räddningen för gleshetsallokeringen, men trots det räcker det inte att kräva resurser utan man måste visa hur man tänker använda dem och vad man tänker investera i. Och det är just där OECD-studien kan spela en stor roll. Den är ett instrument för att visa att man tar nästa steg och för att binda in NSPA-regionernas tillväxtarbete i den arktiska kontexten på ett tydligt sätt, genom att göra OECD-studien till en studie av den europeiska Arktis strategier för att utvecklas.

I det rena lobbyperspektivet kan den arktiska kommunikationen tolkas som en bricka i EU-kommissionens politiska spel för att positionera sig i den arktiska debatten och stärka sin trovärdighet i arktiska rådet – där EU för närvarande har status av tillfällig observatör – både bland medlemsländerna och inte minst urfolken. Från NSPA:s håll gäller det då att följa med spelet. Att processerna löper samman ger NSPA möjlighet att ”ta tag” i den arktiska diskussionen och använda sig av den för att försvara sina intressen i den större regionalpolitiska debatten, främst då att behålla det extra stödet, antingen i sin nuvarande form som gleshetsallokeringen eller under andra former. Denna möjlighet till ett framgångsrikt policyarbete med OECD-studien som riktigt redskap grundar sig till slut till den som kan ses som ett genuint intresserat förhållningssätt från kommissionens sida.

I den bästa av världar hittar man sätt att få ihop alla processer och jobba med den gemensamma regionala utvecklingen, men man ska inte sticka under stolen med att det finns motstridiga intressen där och då är det klart att om EU går förbi våra nationella och regionala nivåer som ändå är en del av EU och rakt in i den stundtals lite infekterade diskussionen så hamnar man fel. Därför har de blivit tvungna att ta helhetsgreppet kring det regionala perspektivet och föra dialogen med alla aktörer, både urfolket och myndigheterna. Och det är ganska unikt att EU pekar ut att de vill ha en

---

<sup>56</sup> Intervju 1

direkt dialog med oss, regionala myndigheter utpekade i regionen, annars generellt aktar man sig för att dra in de regionala miljöerna allt för mycket och går via regeringarna istället för att inte trampa dem på tårna. Men här har det blivit så och vi har förhoppningsvis bidragit lite till att få dem dit, med förstås en baktanke att rädda hem vår gleshetsallokering för våra möjligheter till fortsatt regional utveckling. Svårare än så är det inte.<sup>57</sup>

### 5.3. Vilka risker?

Som vi ha sett förväntas OECD-studien göra stor nytta på flera plan. Men finns det också några risker med den? Svaret som framkommer ur intervjuerna är ja, och det handlar då om två möjliga utfall: att studien ”landar fel” eller att den helt enkelt blir ointressant.

Att det inte rör sig om ett beställningsjobb, utan en analys genomförd av en tredje oberoende part, medför förstås att man utsätter sig för risken att studien landar i något helt annat än vad man egentligen önskat.

... om man tycker att rekommendationer är inom citationstecken ”fel”, då kanske ska vi lägga krut på att argumentera emot OECD:s argumentationer, och det skulle bli intressant! Det är ju en del utav spelet, om det är en tredje part, om vi inte har gjort en konsultbeställning där vi sagt att vi vill ha de här sakerna utan det ska vara en fristående bedömning.<sup>58</sup>

OECD har inte råd att lägga rapporter som någon kommer uppfatta som dåliga, men å andra sidan har de en sådan status att de inte kan lägga en dålig rapport. Folk kommer att läsa den och finna den intressant, även om från oss med inifrånperspektivet kan man se att här har de faktiskt missförstått eller överhuvudtaget dragit fel slutsatser.<sup>59</sup>

Risken finns att OECD inte lever upp till vad man hade hoppats på, och till exempel inte argumenterar för att NSPA-regionerna behöver några extra resurser. I det fallet skulle NSPA-nätverket behöva ”backa bandet” och helt enkelt använda andra analyser och data till stöd för sina argumentationer. Men, viktigt att säga, den risken bedöms vara mycket liten.

Jag tror inte att det stjälper nånting, det kan hjälpa om de visar på behovet av externt stöd men det är klart det kan försvåra vår argumentation om det visar sig att de inte riktigt fångar den bollen på rätt sätt. Samtidigt ska man väl säga att de är fullt medvetna om det här och är ganska lyhörda för att undvika att lägga fälleben på oss. Det faktum att de sagt att det blir specifika rekommendationer även gentemot EU, som från början inte var sagt, säger ju att något har de fångat i betydelsen av EU för oss, men exakt vad får vi ju se.<sup>60</sup>

Den andra risken är att OECD-studien, efter den som har varit en nästan treårs lång process, snarare än ”fel” blir helt ”platt”.

---

<sup>57</sup> Intervju 1

<sup>58</sup> Intervju 2

<sup>59</sup> Intervju 1

<sup>60</sup> Ibid

... undrar om det inte är en större risk att det blir en helt platt rapport, som man inte kan använda efter att man mobiliserat folk till tänderna, förväntan när jag lyssnar på rapportörer och till mig själv är stor att det här ska bli nåt användbart.<sup>61</sup>

En helt platt rapport skulle nog inte ställa till mycket skada, och vara mer lätthanterbar än en ”fel” rapport, med det skulle förstås vara problematiskt mot bakgrunden av alla resurser (arbetstimmar och själva kostnaden) som lagts ner både på hemmaplan och i Bryssel.

Sammanfattningsvis förväntas OECD-studien generera ett antal vinster på flera plan och kunna användas till NSPA-regionens nytta i flera processer. Men hur blev det med de ”Territorial reviews” som Småland-Blekinge och Skåne fick år 2012? I och med att deras fall fungerade som inspiration till NSPA kan det vara på sin plats att nu ta reda på huruvida dessa studier har haft ungefär samma effekt som NSPA:s företrädare förväntar sig från sin studie. Detta kommer att undersökas i nästa – och sista – kapitlet.

---

<sup>61</sup> Intervju 2

## 6. Lärdomar från förr

Skånes respektive Småland-Blekinges ”Territorial Review” presenterades båda 2012. Det kan därför vara av intresse att titta på vilken effekt studierna har haft i dessa regioner under de fyra år som gått sedan dess att studien publicerades. Är NSPA:s företrädares förhoppningar som presenterats i förra kapitlet realistiska? Eller ledde dessa två studier till något helt annat i Skåne och Småland-Blekinge? Även om det förvisso finns en skillnad i och med att i dessa två fall har studierna omfattat endast en region respektive två regioner från ett och samma land, kan deras erfarenhet ge en viktig indikation på vad NSPA-regionerna kan förvänta sig av deras gemensamma studie.

### 6.1. Vilka vinster?

Även i detta fall har intervjumaterialet analyserats genom att använda olika kategorier, och det blev direkt uppenbart att svaren från företrädarna för Skåne och Småland-Blekinge ger stort stöd för de vinsterna som presenterades i förra kapitlet. Studierna har dels varit ett verktyg för det regionala utvecklingsarbetet på hemmaplan, dels stärkt samverkan och engagemanget men framförallt etablerat regionerna som en allt mer aktiv part på såväl EU-arenan som nationellt, med OECD-studien i ryggen.

#### 6.1.1. Engagemang och samverkan

Både i Skånes och i Småland-Blekinges fall sägs studien ha bidragit till att stärka engagemanget och samverkan i regionen.

Det här ledde till regional kraftsamling, till insikten om att det är nödvändigt att samarbeta, ensam är inte starkt.<sup>62</sup>

Särskilt erfarenheten från Småland-Blekinge är intressant här, eftersom likt i fallet med NSPA har ett samarbete mellan flera regioner uppstått. Studien har varit en viktig ingrediens för att hålla ihop detta samarbete som inte bara består av Brysselkontoret utan av många flera aktiviteter, 90% av vilka sker på hemmaplan.

Det blir också ett sammanlänkande dokument som håller ihop Småland-Blekinge-samarbetet, vi gjorde någonting tillsammans som vi kunde enas kring, precis som ni enas om vissa frågor till exempel TEN-T eller gleshetsbonus, men det var en extremt viktigt ingrediens, med facit i handen var det värt det, även om det innebar en kostnad.<sup>63</sup>

#### 6.1.2. Utvecklingsarbete i regionen

Den som respondenterna anger som den största vinsten är dock att studien har varit ett nyttigt redskap för det egna tillväxtarbetet i regionen.

<sup>62</sup> Intervju 3

<sup>63</sup> Ibid



Det här blev ett inlägg också till våra regionala utvecklingsstrategier ... vi hade en vedertagen källa, varumärket OECD, så vi använde det i remissvar, vi använde det i vilka frågor vi ska omvärldsbevaka här nere i Bryssel, när jag till exempel säger att vi behöver titta på arbetskraftsförsörjning för att vi har problem med arbetskraft kan jag alltid hänvisa till OECD.<sup>64</sup>

Framförallt har studien använts under dessa år som referensmaterial för arbetet med de regionala utvecklingsstrategierna och smartspecialiseringsstrategierna, och i mångt och mycket som underlag till analys och beslut för att hitta stöd för sina argumentationer. I synnerhet har den hjälpt med att ta fram statistik på regional nivå som är internationellt harmoniserad.

Min erfarenhet är att den regionala statistiken inte alltid är bra, vilket inte är problematiken på nationell nivå, och då genom att man gör den här studien tar man fram den typen av statistik, för att OECD har möjlighet att gå in och ta fram den, och den är jämförbar med andra delar av Europa. Så att under den aspekten kan det vara bra, att man får bearbetad statistik.<sup>65</sup>

Att få en gemensam bearbetad och harmoniserad statistik på NSPA-nivå är förstås något av stort intresse även för NSPA-regionerna. Direkt jämförbara data bearbetade av OECD kommer att kunna användas för att peka på skillnader och på vad man kan lära sig mer av varandra.

### 6.1.3. Lobbyarbete

Den tredje positiva effekten som skådats är att studierna har varit ett viktigt underlag för regionernas lobbyarbete gentemot både den nationella nivån och EU-arenan.

Jag tror att 2014 hade den här rapporten genererat mer än 60 möten, nationellt och internationellt, därefter har den säkert genererat några möten till.<sup>66</sup>

Att lyckas stämma träff och anordna konferenser med olika aktörer är grunden till ett effektivt lobbyarbete, som när det gäller regionalutveckling handlar i mångt och mycket om att höja kunskapsnivån om det regionala landskapet genom att lyfta upp och vinna gehör för sina specifika förutsättningar i så många sammanhang som möjligt. Även här betonas OECD:s status som en viktig ingrediens till varför studierna lyckades få stort uppmärksamhet både nationellt och gentemot EU.

Det som man fick på pränt genom OECD rapporten var inte oj var det så här det var? Utan det var att man fick bekräftat från en allmänt vedertaget och vederhäftigt källa ... och om OECD säger att vi inte kan ha den regionindelning för vi inte kommer att kunna försörja, då är det tungt, om jag säger det då är det helt ovidkommande för att det är bara en åsikt, så med andra ord vi kunde alltid säga i våra diskussioner med den nationella nivån titta här det är svart på vitt ... Men vi kunde ha nytta av detta även gentemot EU, att bara gå ner och säga ”vi tycker”, ja det är många som tycker, men om OECD har sagt det så är så himla slagkraftigt ... så vi slog oss ihop, gjorde seminarier med

---

<sup>64</sup> Intervju 3

<sup>65</sup> Intervju 4

<sup>66</sup> Intervju 3

inbjudna från kommissionen, och politiker från Europaparlamentet, och så hade vi diskussioner kring det här där även OECD satt med.<sup>67</sup>

När det dock gäller utformningen av sammanhållningspolitiken för programperioden 2014-2020 hade studierna inte någon större effekt, vilket beror på att de kom för sent. Förhandlingarna var redan inne i slutskedet, och både EU-kommissionens såsom Sveriges prioriteringar var redan färdigställda.

I slutet av 2012 var agendan redan satt, då hade Sverige redan bestämt sig, då går det inte att gå in och säga ah men vi också, vi har samma problem och ibland värre än Norrland ... Vi kunde nu bevisa att vi har i mångt och mycket en situation som liknar Norrland, fast i Stockholms ögon är det många gånger så att man tycker att i södra Sverige finns inga problem, men det är ett glesbefolkat område, så åtminstone skapade vi ett gigantiskt dåligt samvete nationellt. Vi hade inget sånt ”smash it argument” som North hade, jag var väldigt imponerad av det, när ni sa att 80 procent av all Europas järnmalm kommer från Norrland, men om vi kan tala i samma termer typ så här många procent av exportökningen i Sverige sker här, och det finns redan på papperet men om OECD också talar om det så är det intressant.<sup>68</sup>

En aspekt som framkommer här är betydelsen av att lobbyarbetet ska ligga rätt i tid i förhållande till det som vill påverkas. Respondenten uttrycker beundran för NSPA:s förmåga att ta fram underlag och slagkraftiga argument inför förra förhandlingarna om sammanhållningspolitiken, som användes framgångsrikt inte bara gentemot EU:s institutioner utan också i dialog med den nationella nivån. Och just en fruktbar dialog med den nationella nivån pekas ut här som ett av de avgörande skälen bakom inkluderandet av gleshetsallokeringen till NSPA-regionen i EU:s sammanhållningspolitik.

Om vi tar programperioden kan jag inte säga att vår OECD rapport satte avtryck på den, ni har haft ett tydligast avtryck i Sverige, för jag vet ingen annan region som har fått ett sådant avtryck som gleshetsbonusen, men hur skulle ni lyckats utan statens stöd i denna fråga? För det är helt klart så att de var den svenska linjen, så om man tittar på er pågående OECD rapport, om den visar att gleshetsbonusen fortfarande behövs, då är det väldigt viktigt vad den svenska staten kommer att föra fram det argumentet.<sup>69</sup>

Och avslutningsvis, fortsatt inom detta sidoresonemang kring NSPA-studien, förklarar respondenten att arbetet framöver för NSPA kommer att vara avgörande för att behålla gleshetsallokeringen och argumentera för den mot andra aktörers intressen.

... jag kan bara gissa men jag kan inte låta bli att spekulera i att om verkligen norra Sverige kommer att ha samma framgång denna gång. Och det är inte med någon avundsjuka, utan tvärtom ni gjorde ett jåkligt bra arbete. Men saker och ting har förändrats i Sverige. Väldigt väldigt mycket, ibland till det bättre och ibland till det sämre. Men jag undrar om Värmland kommer att acceptera att den

---

<sup>67</sup> Intervju 3

<sup>68</sup> Ibid

<sup>69</sup> Ibid

svenska nivån driver en linje för gleshetsbonus till Norrland men inte till Värmland. Andra regioner i Europa har också börjat formera sig och försöka göra samma sak, som öar till exempel.<sup>70</sup>

## 6.2. Vilka utmaningar?

När alla vinster presenterats är det dags att fråga sig om huruvida Skåne och Småland-Blekinge har behövt handskas med några problem, och det viktigaste resultatet här är att ingen av de riskerna som nämndes av NSPA:s företrädare verkar ha inträffat. Studierna bedöms ha varit av hög kvalitet och dessutom gett en stor nytta på många plan.

Respondenterna berättar istället att den stora utmaningen har varit att följa upp OECD-arbetet. Vad skulle nästa steg bli, hur skulle man gå vidare? Skulle uppföljningen göras i samma konstellation och samma sak mätas igen? Problemet i detta sammanhang var att många av de utmaningarna som OECD pekade på kvarstår, eftersom de ligger utanför regionens kontroll.

Vi gjorde en uppföljning men jag tror inte riktigt att ett regionförbund kan säga att nu startar vi nya företag inom high-tech, utan hela det regionala arbetet går ut på att starta processer, underlätta processer för att parter ska hitta plattformar för att samverka. Jag vet att det låter som rena fluskor men det är ju vad det är. Så de som kritiserar att det bara är en massa processer hit och dit och möten, men det är som den politiska agendan är, att skapa en plattform för samverkan där parter kan mötas, om vi inte hade det, var skulle näringslivet tala med lärosätena, akademien? Var skulle de i sin tur prata med de som har det regionala utvecklingsansvaret, det här samarbetet är extremt viktigt och där tror jag att vi har stärkts, ingen kan ifrågasätta det samarbetet, ska vi kalla det för *quadruple helix* eller något annat.<sup>71</sup>

Det som gjorde det svårt att planera uppföljningsarbetet var med andra ord att det var svårt att ”räkna hem” alla resultat från det genomförda arbetet. Många av de utmaningar som lyftes fram av OECD kvarstår i och med att de inte beror på regionala strategier och initiativ utan är konsekvensen av det större ekonomiska och politiska scenariot.

Eller skulle vi gå vidare, för det är inte så att om vi tittar på att det är viktigt att vi verkar tillsammans, att vi har färre regionala nivåer, det var tal om det i den här vad gäller flernivåstyrning, det har inte ändrat sig, då är det betydligt intressantare kanske att knyta an dels till vår nationella nivå, peka på skillnaderna, dels på migration som har kommit in och regionindelningsfrågan som har tillkommit, hur påverkar detta? Där kan vi kanske gå vidare.<sup>72</sup>

Ett mindre problem som även lyfts fram är att studiens värde sjunkit efter några år, eftersom materialet har helt enkelt blivit gammalt. Detta är nog inget speciellt förvånande, men det kan ändå finnas en poäng i att påminna om att den här typen av analyser och rekommendationer är att betraktas som färskvara. Arbetet med att ta fram nya och uppdaterade data och analyser kan därför aldrig underskattas.

---

<sup>70</sup> Intervju 3

<sup>71</sup> Ibid

<sup>72</sup> Ibid

Erfarenheterna från Småland-Blekinges och Skånes fall ger alltså stöd för NSPA:s förväntningar kring den pågående OECD-studien. De är förstås ingen garanti för att allt kommer att gå enligt de mest optimistiska planerna, men de kan nog vara en indikation på att studien kommer någonstans att kunna användas på flera positiva sätt.

## 7. Avslutning

Syftet med denna rapport var att ge en bild av hur flernivåstyrelse kan se ut i praktiken genom att beskriva hur de olika aktörer som är inblandade i framtagandet av OECD-studien interagerat med varandra. Processen kring OECD-studien har med andra ord använts som ett konkret exempel på hur den lokala och regionala nivån kan samverka för att påverka beslut på EU-nivå.

Efter en beskrivning av det läget som OECD-studien kommer att landa in på, i kapitel 2 och 3, besvarades i kapitel 4 den första frågeställningen ”Hur har planeringen och genomförandet av OECD-rapporten sett ut?”. Den andra frågeställningen ”Vilken nytta kommer NSPA-regionerna att ha av denna studie?” besvarades istället i kapitel 5. Studien kommer att ge en samlad bedömning av utvecklingspotentialen för hela NSPA-området, men även specifika rekommendationer för varje region. Detta gör att den förväntas leda till tre huvudvinster: tjäna som redskap för det fortsatta regionala utvecklingsarbetet både inom och mellan de enskilda regionerna, utgöra ett underlag för NSPA i de kommande förhandlingarna både i EU och gentemot de nationella regeringarna om nästa programperiod samt stärka engagemanget och samverkan, genom att dels skapa nya kontakter och gemensamma referensramar att diskutera utifrån för att lära av varandra, dels skapa den kritiska massan som behövs för att möta de gemensamma utmaningarna. Att man låter sig analyseras av en tredje oberoende part medför förstås att man utsätter sig för risken att analysen landar i något helt annat än vad man egentligen önskat, men denna risk hittar inget stöd i Skånes och Småland-Blekinges bedömning av sina egna erfarenheter med likartade studier, vilket presenterades i det sista kapitlet.

Det som framgår överlag är att beslutet att ta fram OECD-studien grundar sig på behovet av att redan nu börja förbereda sig och visa på NSPA-regionernas utvecklingsmöjligheter i Europa, inom ramen för debatten inför EU:s framtida sammanhållningspolitik och den nya strukturfondsperioden med början från 2021. Det finns ett hot mot sammanhållningspolitikens fortsatta existens vilket endast kan mötas genom att visa klart och tydligt vilken nytta den genererar på den lokala nivån som kan komma hela EU till gagn. Från NSPA-perspektivet är behovet av konkreta argument och analysunderlag avgörande för att visa på varför NSPA-området även fortsättningsvis behöver särskilt stöd från EU, ett extra stöd som idag tilldelas genom den så kallade ”gleshetsbonusen”. OECD-studien förväntas ge underlag för det och vilka satsningar ska prioriteras för att skapa tillväxt i Europas nordliga områden, samtidigt som den blir ett sätt att visa att NSPA rent konkret samverkar kring möjliga gemensamma strategier. OECD anses dessutom kunna ge ett konkret stöd till detta arbete tack vare sin erfarenhet att ge underlag för strategier i EU och nationellt samt sitt mycket höga anseende.

Det kan avslutningsvis ses som en del av flernivåstyrelse att arbeta för att ta fram ett verktyg som kommer att kunna användas på flera nivåer, kanske med lite olika fokus, men ändå för att ta reda på hur den gemensamma utvecklingen kan skapas och vilka prioriteringar ska göras.

Studien har redan väckt stor uppmärksamhet i OECD-världen och runtom i Europa, främst för att den är den första i sitt slag att omfatta så många regioner i flera länder med gemensamma utmaningar. Utmaningen för NSPA blir nu att på bästa sätt använda och förvalta detta underlag

under de kommande åren. Studiens flernivåpotential kan endast förveckligas till fullo om den nyttjas av alla nivåer som den avser hjälpa.



## Källförteckning

*Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, § 174.*

Gløersen, Erik. *Policy road map for the Northern Sparsely Populated Areas*. Nordregio, 2009.

Gløersen, Erik. *Strong, Specific and Promising - Towards a Vision for the Northern Sparsely Populated Areas in 2020*. NORDREGIO 2009:2. Nordregio, 2009.

Gløersen, Erik et al. *Development perspectives for the NSPA: Opportunities and Challenges*. NORDREGIO Working Paper 2009:5. Nordregio, 2009.

Gløersen, Erik et al. *Northern Peripheral, Sparsely Populated Regions in the European Union*. NORDREGIO 2005:4, Nordregio, 2005.

*OECD Territorial Reviews: Sweden 2010*. OECD, 2010.

*Partnerskapsprincipen i samband med utnyttjandet av de EU-fonder som omfattas av den gemensamma strategiska ramen – inslag i en europeisk uppförandekod för partnerskap*. Europeiska kommissionen, 2012.

*The White Paper on multi-level governance*. Regionkommittén, 2009.

*Tillväxt från norr*. Statsrådets kansli, 2015.

*Verksamhetsdirektiv 2016*. Mid Sweden European Office. 2016.

*Verksamhetsdirektiv år 2016/2017*. North Sweden European Office. 2016.

### Primärdata

Intervju 1. North Sweden European Office. Bryssel, 2016-06-06.

Intervju 2. Mid Sweden European Office. Bryssel, 2016-05-18.

Intervju 3. Småland Blekinge South Sweden. Bryssel, 2016-05-19.

Intervju 4. Skåne European Office. Bryssel, 2016-05-20.

Mejlkommentar 1. Region Jämtland Härjedalen. 2016-05-25.

Möte med EU-kommissionen. DG Regio, Bryssel, 2016-03-15.

## Internetkällor

- Europaparlamentet. Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. 2016. [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sv/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sv/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.1.html) (Hämtad 2016-06-05).
- North Sweden European Office. Europaforum Norra Sverige och NSPA tog sats inför 2014-2020. 2013. <http://www.northsweden.eu/graenssamarbete/nyheter/efns-och-nspa-i-umea-2013-okt.aspx> (Hämtad 2016-06-15).
- North Sweden European Office. Europaforum XIV Norra Sverige sammanträdde i Arvidsjaur. 2010. <http://www.northsweden.eu/norra-sverige-i-eu/nyheter/europaforum-xiv-norra-sverige-sammantraedde-i-arvidsjaur.aspx> (Hämtad 2016-06-04).
- North Sweden European Office. Glesbefolkade områden först med framtidsstudie. 2009. <http://www.northsweden.eu/regionalpolitik/nyheter/glesbefolkade-omraaden-foerst-med-framtidsstudie.aspx> (Hämtad 2016-06-04).
- North Sweden European Office. Norra Sverige måste få ”Mål 1” status. 2006. <http://www.northsweden.eu/regionalpolitik/nyheter/norra-sverige-maaste-faa-%E2%80%9Dmaal-1%E2%80%9D-status.aspx> (Hämtad 2016-05-31).
- North Sweden European Office. NSPA Forum i Bodø om Arktis och OECD-studie. 2014. <http://www.northsweden.eu/norra-sverige-i-eu/nyheter/nspa-forum-bodo.aspx> (Hämtad 2016-06-15).
- North Sweden European Office. NSPA får gehör i Bryssel. 2010. <http://www.northsweden.eu/regionalpolitik/nyheter/nspa-faar-gehoer-i-bryssel.aspx> (Hämtad 2016-06-04).
- North Sweden European Office. Sverige har förlorat Mål 1. 2006. <http://www.northsweden.eu/regionalpolitik/nyheter/sverige-har-foerlorat-maal-1.aspx> (Hämtad 2016-05-31).
- North Sweden European Office. The NSPA Open days 2010 workshop. 2010. <http://www.northsweden.eu/english/news/the-nspa-open-days-2010-workshop.aspx> (Hämtad 2016-06-03).
- Northern Sparsely Populated Areas. Strong, specific and promising - NSPA publish report as basis for joint position for the future of the region. 2009. <http://www.nspa-network.eu/news/strong,-specific-and-promising---nspa-publish-report-as-basis-for-joint-position-for-the-future-of-the-region-.aspx> (Hämtad 2016-05-31).
- Northern Sparsely Populated Areas. The Northern Sparsely Populated Areas – Strong, Specific and Promising: NSPA political statements regarding the future EU Cohesion policy. 2010. [http://www.northsweden.eu/media/46420/nspa\\_position%2020100128.pdf](http://www.northsweden.eu/media/46420/nspa_position%2020100128.pdf) (Hämtad 2016-06-04).