På väg mot världens mest integrerade region

Inledning

Det initiativ som det finska parlamentet tagit genom Framtidsdelegation är inspirerande och jag delar gärna med mig av mina reflektioner om det nordiska samarbetet och dess framtid. Det är min övertygelse att samarbetet står starkare idag än det gjort på länge, samtidigt finns det en hel del outnyttjad potential för att ytterligare utveckla det. För att det ska kunna ske måste vi i första hand utveckla de politiska ambitionerna. Inte minst är det viktigt att vi reflekterar över vad vi vill åstadkomma med det nordiska samarbetet. I det sammanhanget vill jag gärna ge mitt inspel på vad jag tycker vore en fruktbar väg framåt.

När jag våren 2013 blev generalsekreterare för Nordiska ministerrådet var ”Norden” på mångas läppar. ”The Economist” hade exempelvis just publicerat ett temanummer om den nordiska modellen med titeln "The Next Supermodel?". På hemmaplan framgick det i äldre och nyare undersökningar bland nordiska invånare om inställningen till Norden och det nordiska samarbetet att befolkningen både uppskattar och efterfrågar mer nordiskt samarbete.

Men, om det nordiska samarbetet skulle leva upp till förväntningarna var det nödvändigt att verktygen för samarbetet måste skärpas. Därför tog jag som generalsekreterare med mig ett reformuppdrag från de nordiska regeringarna som syftade till just det.

Det gick att hämta inspiration till uppdraget från åtskilliga framgångshistorier från det nordiska samarbetets förflutna. Exempelvis är det svårt att överskatta betydelsen av de visionära besluten om en gemensam arbetsmarknad i Norden och en nordisk passunion, vilka Finland och de andra nordiska ländernas regeringar fattade beslut om redan före mitten av 1950-talet. Besluten, som var visionära och unika vid tidpunkten, har inneburit att miljoner nordbor under kortare eller längre tid kunnat studera, men i ännu högre utsträckning arbeta, i ett annat nordiskt land. Det har givetvis haft stor betydelse för dessa individer, men även för företag som därigenom kunnat få tillgång till arbetskraft liksom för de nordiska samhällena i stort. Även idag är möjligheterna till rörlighet mellan de nordiska länderna mer omfattande än vad den är inom EU. Det innebär inte att den inte kan förbättras ytterligare, men det återkommer vi till.

Det fanns många andra inspirerande framgångshistorier från det nordiska samarbetet. En annan är den gemensamma nordiska elmarknaden, vilken har gynnat såväl konsumenter som miljö, men inte minst har näringslivet i Norden på så vis kunnat dra nytta av säker tillgång till billig el. Den nordiska elmarknaden fungerar också som föregångare för ambitionerna inom EU på området.

Energifrågorna ligger nära miljö- och klimatområdet. Där har vi genom en gemensam nordisk front lyckats skapa internationella avtal inom kvicksilver och luftvård och dessutom gjort ett banbrytande gemensamt arbete inom det fält som brukar kallas kortsiktiga klimatdrivare. Med det nordiska arbetet inom miljö- och klimatområdet står vår jord sig bättre rustad än om det inte hade skett. Ännu ett exempel kan hämtas från de många mobilitetsprogrammen inom ministerrådet, där man genom att stötta möjligheterna att vistas kortare eller längre tid i ett annat nordiskt land eller skapar möjligheter att bygga upp nordiska nätverk, kunnat stärka

24 januari 2019
Jnr. 18-02178-1
GSK - STAB/hejo

den nordiska identiteten. Programmen omfattar på årsbasis många tusentals personer. Mobilitetsprogrammen är sannolikt ett viktigt delsvar till det starka folkliga stöd som det nordiska samarbetet åtnjuter.
De nämnda exemplen – och det finns många fler – fångar sammantaget när det nordiska samarbetet fungerar som bäst. Det är när vi tillsammans skapar bättre fungerande verksamhet för de nordiska länderna; när vi styrker vår gemensamma identitet; när vi tillsammans höjer vår konkurrenskraft, eller när vi i gemenskap lyckas få ett internationellt inflytande som vi är som mest relevanta. Det är då vi skapar det som benämns som "nordisk nytta".

Vi kan också se potentialen i det nordiska samarbetet. I juni 1969 sammanträdde de nordiska teleförvaltningarna i den lilla fiskebyn Kabelvåg högt uppe på norska Lofoten. På konferensens sista dag föreslog en svensk representant att man skulle utreda möjligheterna till en gemensam nordisk standard för mobiltelefoni. Konferensen antog förslaget och tillsatte "Nordiska mobiltelefongruppen". Vid den nordiska telekonferensen 1975 godkändes NMT som teknisk standard. I oktober 1981 slogs strömmen på till världens första automatiserade mobiltelefoncentral och 1984 lanserade Nokia den första bärbara biltelefonen: "Nokia Talkman". NMT blev ursprunget till all modern mobiltelefoni och en plattform för den nordiska telekommunikationsindustrin.
Trots dessa och andra framgångar fanns tidigare också en kritik av det nordiska regeringssamarbetet. Den går huvudsakligen ut på att den politiska substansen i verksamheten har urholkats: politiska beslut på ministernivå har exempelvis blivit allt mer ovanliga och ministermötena har snarast fått en administrativ funktion. Vid sidan om den efterfrågan på nordiskt samarbete som fanns vid tiden för mitt tillträde var också detta en viktig bakgrund till det reformuppdrag som följde med uppdraget.

Detta är inte rätt sammanhang att gå in på detaljer om det omfattande reformarbete som präglat en stor del av Nordiska ministerrådet under senare år, men i den evalueringsrapport som gjorts av reformarbetet framhålls att förändringsarbetet har stärkt och förbättrat det nordiska samarbetet och att ministerrådet därigenom tagit ett stort och viktigt steg i rätt riktning. Möjligen vill jag framhålla de så kallade strategiska genomlysningar som utförts inom det nordiska samarbetet. De hämtade inspiration från den rapport som Thorvald Stoltenberg gjorde 2009 om nordiskt försvars- och säkerhetssamarbete, där han presenterade ett antal skarpa förslag för hur man skulle kunna vidareutveckla detsamma. Med Stoltenberg-rapporten som modell har ministerrådet under de senaste åren gjorts flertal liknande genomlysningar med syfte att lyfta samarbetet inom olika sektorer.

Genom reformarbetet har Nordiska ministerrådet framför allt lyckats göra en förflyttning så att verksamheten i dag i högre grad adresserar problemställningar som är relevanta för de nordiska regeringarna, befolkning och näringsliv. Här syns initiativ som berör integration, samarbete rörande EU-frågor, elektronisk ID, hur man konkret ska hantera följderna av klimatförändringar, det framtida nordiska arbetslivets karaktär, nordiska innovationshus runt om i världen med flera andra initiativ. Många av initiativen är tvärsektoriella och finansieras genom en mer flexibel budget och organisation.

Ett resultat av reformarbetet har blivit att de nordiska ländernas regeringar nu ställer högre krav där man har behov för ytterligare nordisk samverkan och förväntar sig resultat. Vi bör därför ta tillfället i akt att fundera över vad det nordiska samarbetet ska fokusera på i framtiden. Det innebär att vi måste resonera oss fram till vad vi ska lägga fokus på, alltså de delar av samarbetet som har störst potential. Det innebär också att vi måste välja bort annat, vilket alltid är en smärtsam process men nödvändig för att säkra ett långsiktigt nordiskt samarbete. Jag vill gärna passa på att ge mitt bud på vad vi inom det nordiska samarbetet ska fokusera på i framtiden.

Nordiska möjligheter

Låt oss börja i de stora skeendena i världen. Mycket har hänt under de senaste tio åren: I Storbritannien har en majoritet röstat för att lämna EU, Kina har fått en allt starkare global position, USA ökar fokus på amerikanska intressen, hotbilden i Europa har blivit mer komplex och den politiska polariseringen ökar. Dessutom uppfattar många människor utvecklingen i Ryssland som oroväckande. Inför dessa utvecklingar på geopolitisk nivå står Norden starkt och sammanhållet. När vi frågar befolkningen vad som, vid sidan av den geografiska närheten, binder oss samman svarar de gemensamma värderingar och likartade samhällssystem. (http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1152251/FULLTEXT02.pdf) Kanske är det en känsla av att de värderingar som på många sätt definierar vår region nu står hotade som gör att befolkningen uppfattar Norden som en trygg hamn i en orolig omvärld. Människorna i Norden önskar mer nordiskt samarbete, inte mindre.

Hur kan vi omsätta detta till verksamhet som skapar mesta möjliga relevanta resultat för de nordiska medborgarna, regeringarna och näringsliv? När vi i densamma undersökning som ovan frågade den nordiska befolkningen vad de anser är största fördelen med att samarbeta nordiskt samarbetet svarar man att det är möjligheten att kunna utnyttja hela Norden för arbete, studier och/eller boende. Det är, föga förvånande, särskilt de unga som önskar använda sig av möjligheterna till rörlighet över de nordiska gränserna.

En central dimension i detta är det som på engelska ibland kallas för ”connectivity”, alltså förbindelser av olika typer över gränserna i Norden, såväl fysiska som icke-fysiska. Det är på det sättet vi skapar förutsättningar för en ökad nordisk integration, liksom mobilitet över gränserna. Det ger den enskilde individen möjlighet att genom jobb eller studier förverkliga sina ambitioner och livsdrömmar. Det skapar viktig samhällsnytta genom att balansera nationella arbetsmarknader så att man kan använda den samlade arbetskraften mest optimalt. Ökad integration och mobilitet skulle också gynna de nordiska företagens konkurrenskraft och möjligheter till utveckling, inte minst genom ökade möjligheter till handel men även sådant som kapitaltillgång och innovation skulle stärkas.

För mig personligen blev betydelsen uppenbar när jag nyligen besökte Hong Kong. Det var en ögonöppnare att det som driver utvecklingen i Pearl River Delta-området, eller Greater Bay Area som det numera benämns, med städer som förutom Hong Kong bland annat Guangzhou, Shenzhen, och Macau och med totalt dubbelt så många invånare som Norden är de höga ambitionerna, liksom tillhörande resurser, att binda samman hela regionen.

Som nämnts ser världen ofta på Norden för inspiration när det gäller utformning av samhället. Här kan istället vi med fördel hämta motivation och intryck utifrån. Hela Norden borde ha samma höga ambitioner som man har i Greater Bay Area. Det menade även de nordiska statsministrarna när de år 2016 konstaterade att Norden skulle bli världens mest integrerade region. En motsvarighet till Greater Bay Area i Norden – om än i mycket mindre skala – är Öresundsregionen, där man under årtionden arbetat systematiskt för att binda samman regionen på båda sidor om den svensk-danska gränsen.

När vi för mer än 70 år sedan började resan med att skapa en gemensam nordisk arbetsmarknad handlade det om att skapa bästa möjliga förutsättningar för att utveckla att det verkligen skulle bli en välfungerande och öppen nordisk arbetsmarknad. Idag handlar det snarare om att utveckla de nordiska styrkepositionerna i de globala värdekedjorna. För att bäst låsa upp potentialen i allt mer sammanhängande värdekedjor är ett bredare perspektiv nyckeln. Detta, alltså ”connectivity”, borde egentligen inte betraktas sektor för sektor, utan snarare som en del av en integrerad helhet som omfattar välståndskorridorer genom nätverk av handel, transport, informations- och kommunikationsteknologi, energi, människor och teknik. På längre sikt ser jag en

stärkt nordisk version av ”connectivity” som en garant för att vi faktiskt kan bevara och utveckla våra nordiska samhällsmodeller med hög nivå av social tillit. Det är dags att omvandla orden till handling.

Även om betraktelsesättet är holistiskt måste vi angripa oss utmaningen sektorsvis. Ett uppenbart sätt att stärka förbindelserna över gränserna är att bygga ut den fysiska infrastrukturen. Ett välfungerande transportsystem är en av de viktigaste förutsättningarna för att stärka mobilitet och integration i Norden. Det är avgörande för fortsatt tillväxt och välfärd och för tusentals medborgare som reser och pendlar över gränserna. Den är också avgörande för nordiskt näringsliv när företagen måste exportera sina varor både till den nordiska hemmamarknaden och till resten av världen.

Det har vid flera tillfällen slagit mig hur nationellt vi fortfarande tänker i Norden när vi vill utveckla vår infrastruktur. Det är som att en väg eller järnväg bara räcker fram till en nationell gräns men inte över densamma. Det borde också finnas förutsättningar att genom utbyggda flygplatser och flygsträckor binda samman Norden mer, inte minst i öst-västlig riktning.

Det finns också lyckligtvis goda exempel. Det mest slående är Öresundsbron, vars betydelse för integration och mobilitet i Öresundsregionen är svår att överskatta. Ett tidsmässigt mer närliggande exempel kan hämtas från den storsatsning på turismen som nu pågår i Trysil/Sälen-regionen, alltså på båda sidor av gränsen mellan Norge och Sverige, där en kommande flygplats ska underlätta för vinterturism i båda länderna. Förutom de uppenbara övervägandena om mobilitet är miljö och hållbarhet också viktiga argument för ett ökat nordiskt samarbete om transportinfrastruktur. Transportsektorn står för närvarande nära 25 procent av klimatutsläppen, och kommer att vara avgörande för att de nordiska länderna ska uppnå sina mål i de globala klimatavtalen. Nordiskt samarbete om miljövänlig och hållbar transportinfrastruktur, kommer därför även att vara ett viktigt bidrag att uppfylla klimatmålen och för en grön övergång av hela transportsektorn.

Ett annat område som jag också vill lyfta fram är digitalisering. För att säkerställa att vi kan tillvarata de möjligheter som finns inom digitaliseringsområdet bildade man inom ministerrådet ett särskilt tillfälligt digitaliseringsministerråd. Norden står tillsammans med Baltikum beredda att genomföra utbyggnaden av nästa generations mobilnät: 5G. En sådan utbyggnad skulle bland annat innebära möjligheter till att öka dataströmmarna i mobilnätet vilket i sin tur skulle främja handel, teknisk utveckling och vissa typer av tjänster i Norden. Det skulle exempelvis vara gynnsamt för ett framtida transportsystem uppbyggd på självkörande bilar och lastbilar. Ett mer jordnära exempel är möjligheterna att genom e-hälsa upprätthålla hög hälsoservice även i de mer glest befolkade områden av Norden. Vid sidan av detta är det också betydelsefullt att säkra att nordiska aktörer kan säkra standarder och på så vis även kunna agera internationellt utanför Norden.

Ett område inom digitalisering har extra stor betydelse för regionens mobilitet. Det är möjligheterna för medborgare och företag att använda sig av sina nationella elektroniska ID i andra nordiska länder. Allt fler privata och offentliga tjänster kräver att man ska kunna identifiera sig genom ett elektroniskt ID. Det kan vara allt från öppna bankkonto till att kommunicera med skattemyndigheten eller få tillgång till vissa hälsotjänster. Att tjänsterna bara fungerat nationellt har gett upphov till ett av de viktigaste gränshindren för företag och individer som vill röra sig över de nordiska gränserna. Om man lyckas lösa problemet så att man genom sin nationella elektroniska ID också kan få tillgång till andra nordiska länders elektroniska tjänster skulle det potentiellt kunna ha lika stor inverkan på mobiliteten i Norden som en gång införandet av passunion och gemensam nordisk arbetsmarknad.

Avslutning

Det finns fortfarande potential för det nordiska samarbetet. Mitt bidrag till detta är att peka på potentialen med att stärka förbindelser av olika slag, såväl fysiska som icke-fysiska, över gränserna i Norden. Jag har särskilt lyfta fram transportsystem och digitalisering som framkomliga vägar framåt för ökad mobilitet och integration i Norden, så att vi kan nå det slutmål som de nordiska statsministrarna satt upp: vi ska bli världens mest integrerade region. Det ska nämnas att det vid sidan av dessa områden givetvis också finns andra ämnen som bör ha stor betydelse för det nordiska samarbetet.

Jag vill avslutningsvis peka på några utmaningar som det nordiska samarbetet står inför och som det nordiska samarbetet behöver hantera för att kunna gå vidare, oavsett om det blir i den riktning jag pekar på eller i någon annan. Att öka förändringsbenägenheten så att verksamheten ständigt är dagsaktuell är en sådan utmaning. En annan är den uppmärksamhet som nordiskt samarbete får i ministerierna runt om i de nordiska huvudstäderna. Hade det nordiska samarbetet fått större uppmärksamhet där hade vi kunnat komma betydligt längre än vad fallet är idag. Bakom utmaningarna upplever jag en avsaknad av tydliga och ambitiösa visioner för det nordiska samarbetet.

En sådan utveckling sker förvisso nu inom det nordiska samarbetet, där de ministrar som ansvarar för samarbetet, håller på att ta fram en ny vision för Nordiska ministerrådet. Det är viktigt att detta arbete ger ett klart och ambitiöst resultat som följs upp i olika sammanhang. Men visionsarbetet behövs i ännu högre utsträckning hämta kraft i de nordiska huvudstäderna. Därför jag vill återknyta till där jag började. Det är glädjande att den finska riksdagen genom Framtidsdelegationen önskar diskutera framtiden för det nordiska samarbetet. Fler länder borde följa efter.