



REGERINGSKANSLIET

RAPPORT

2008-12-02

Utrikesdepartementet

Stellan Ottosson

Telefon + 46 8 405 2802

stellan.ottosson@foreign.ministry.se

Nordiska ministerrådet

fortsättning på reformen

Till de Nordiska Samarbetsministrarna

Härmed överlämnas min rapport från en utvärdering av 2005 års reform av Nordiska ministerrådets organisation mm, genomförd på uppdrag av de Nordiska samarbetsministrarna.

Stockholm den 2 december 2008-12-01

Stellan Ottosson

Innehållsförteckning

- 1 Sammanfattning**
- 2 Uppdraget, arbetets uppläggning**
- 3 Det nordiska samarbetets förutsättningar**
 - 3.1 Goda förutsättningar – centrifugala krafter
 - 3.2 Två huvudsyften med samarbetet
 - 3.3 Den svåra språkfrågan
- 4 Strukturen 2005**
 - 4.1 Tung byråkrati eller brist på politisk vilja?
 - 4.2 Tidigare reformarbete
 - 4.3 Strukturens reform av Nordiska ministerrådet
 - 4.4 Fem nedlagda ministerråd – vad hände sen?
 - 4.5 Sammanslagning av tre ministerråd till MR-NER
 - 4.6 Inte någon genomgripande reform
- 5 Huvudaktörerna inom Nordiska ministerrådet**
 - 5.1 Ministerrådet – närvarofrekvens, beslutsfärdighet, veto
 - 5.2 Ministerrådet – dagordningar, politisk relevans
 - 5.3 Vad tycker ministrarna själva?
 - 5.4 Ministrar med olika portföljer
 - 5.5 Samarbetsministrarna
 - 5.6 Ämbetsmannakommittéer, NSK
 - 5.7 Sekretariatet
 - 5.8 Vem tar initiativet – och vem samråder med vem?
 - 5.9 Synpunkter på samarbetet mellan aktörerna
 - 5.10 En nordisk Kommission?
 - 5.11 Samarbetet mellan ordförandeskapet och sekretariatet
 - 5.12 Kontakterna med Nordiska rådet
- 6 Institutioner, samarbetsorgan, grupper, projekt**
 - 6.1 En svåröverskådlig bild
 - 6.2 Institutioner och samarbetsorgan
 - 6.3 Arbetsgrupper
 - 6.4 Projekt och bidrag
- 7 Budgetprocessen**
 - 7.1 Transparensen

- 7.2 Flexibiliteten
- 7.3 Rollfördelning i prioriteringsarbetet
- 7.4 Långsiktighet

- 8 Tvärsektoriellt arbete**

- 9 Globalisering och andra visioner**
 - 9.1 Statsministrarnas initiativ
 - 9.2 Konsekvenser för arbetet inom NMR
 - 9.3 Den fortsatta inriktningen av globaliseringsarbetet

- 10 Tolv förslag**

Bilagor:

- 1 Uppdraget
- 2 Intervjuade personer
- 3 Svar på enkät till svenska ÄK-representanter

1 Sammanfattning

Det mellanstatliga nordiska samarbetet beskrivs ofta som tungrott och trögt. Mycket värre än EU, säger en del. Flera försök att reformera samarbetet har gjorts. Vid en *strukturereform 2005* minskade antalet ministerråd från 18 till 11 genom att fem ministerråd lades ned (konsument, narkotika, bygg & bostad, IT och transport) och tre slogs samman till MR-NER (näring, energi, regional). Vid min uppföljning tre år senare visar det sig att berörda tjänstemännen ser MR-NER som en svårhanterlig struktur. De fem nedlagda ministerråden saknas inte av många, men ett informellt samarbete på tjänstemannanivå fortsätter inom alla fem områdena. På ministernivå har ett informellt samarbete fortsatt endast inom transportsektorn.

Reformen 2005 berörde en mycket liten del av Nordiska ministerrådets budget. *Samarbetets former* förändrades inte mycket, även om man begränsade antalet institutioner och arbetsgrupper. Mängden av pågående projekt fortsätter att vara stor och svåröverskådlig. Flera intervjuade är osäkra på om projekt, som de varit med om att besluta, tillför tillräckligt mycket värde i relation till kostnader och tidsåtgång.

Enligt Helsingforsavtalet, som reglerar det mellanstatliga nordiska samarbetet, finns ett Ministerråd (omtalas i singularis) där de fem nordiska länderna och de tre självstyrande områdena samarbetar. Vid möten i ministerrådet ska minst tre länder vara representerade av regeringsmedlemmar. Men vid ett antal möten har endast en eller två ministrar deltagit. Sådana möten kan, enligt min tolkning av Helsingfors-avtalet, överhuvudtaget inte betraktas som ministerrådsmöten. I varje fall har de inte rätt att fatta beslut, vilket ibland har förekommit.

Ministrarnas närvarofrekvens på mötena har ökat något, från 75 procent 2002-2004 till 79 procent under de senaste tre åren. Åren före 2005 deltog danska ministrar bara i drygt hälften av ministerrådets möten, medan norska och isländska ministrar deltog i över 90 procent av mötena. Under de senaste tre åren har deltagarfrekvensen utjämnats, bl.a. genom betydligt högre dansk närvaro och lägre isländsk. Före 2005 fanns en tendens att ministerråd som möttes flera gånger per år hade högre ministernärvaro än de som möttes mera sällan. Numera finns ingen entydig tendens av det slaget. Högst ministernärvaro under 2006-2008 har noterats inom MR-FJLS (fiske,

jord- och skogsbruk, livsmedel), MR-M (miljö) och MR-K (kultur) med 100, 86 resp 84 procent närvaro och lägst inom MR-JÄM (jämnställdhet), MR-NER (näring, energi, regionalt) och MR-finans, med 60, 67 resp 68 procent.

De olika ministerråden varierar kraftigt när det gäller *mötenas innehåll och uppläggning*. Erfarenhetsutbyte i form av tours de table är ett vanligt inslag; ibland utfärdas kommunikéer från mötena; ofta man tar en del beslut av administrativ natur. Men viktiga politiska beslut är ovanliga. Jag intervjuade många medlemmar i de nordiska ämbetsmannakommittéer (ÄK) som förbereder ministerrådsmötena. Flera av dem, men inte de flesta, var osäkra eller skeptiska till värdet av ministermötena. Några hade en känsla av att ministrarna ibland deltog av "nordisk pliktkänsla", att de såg det politiska mervärdet som begränsat.

Jag föreslår att de olika ministerråden vid nästa möte tar ställning till sina fortsatta samarbetsformer. Närmare bestämt föreslår jag

- att MR bör ha formella möten endast när det finns något viktigt att besluta, eller åtminstone diskutera;
- att MR bör delegera fler frågor och beslut till ÄK samt ge ÄK tydligare direktiv om hur MR-mötena ska läggas upp;
- att ministrarna (med motsvarigheter i de självstyrande områdena) och generalsekreteraren ibland möts informellt, utan närvaro av tjänstemän, så som redan sker inom EU och mellan vissa nordiska ministrar;
- att formella ministermöten normalt bör ordnas i en nordisk huvudstad, medan informella ministermöten ibland kan arrangeras i andra städer;
- att olika ministermöten ibland arrangeras back to back i syfte att främja tvärssektoriellt samarbete.

Jag föreslår också att MR-SAM/NSK diskuterar möjligheten att ge visst sekretariatsstöd till *formella ministermöten i andra konstellationer* än de redan etablerade, i fall sådana initiativ skulle komma.

Ämbetsmannakommittéerna förbereder ministermöten och utför andra uppgifter som ministerråden delegerar åt dem. De har en betydelsefull roll när det gäller kontakterna med institutioner, arbetsgrupper och projekt. Men mötena på tjänstemannanivå har också ett egenvärde för den nordiska samordningen, oberoende av hur ofta ministrarna träffas. Det framgår bl.a. av att tjänstemän inom de fem nedlagda ministerråden fortsätter att träffas informellt.

Formella ämbetsmannakommittéer får stöd från ministerrådets sekretariat. Jag anser även att *informellt samarbete* mellan tjänstemän på områden som inte täcks av något ministerråd bör ges bättre möjligheter att få ekonomiskt stöd ur ministerrådets budget, exempelvis ur ordförandeskapsanslaget, till specifika projekt (konferens, expertstudie e.dyl.), förutsatt att samarbetet sanktioneras av deras ministrar.

Det nordiska samarbetet har ett starkt folkligt och politiskt stöd. Men samarbetet kräver sällan svåra politiska beslut och får därför låg prioritet i ministerierna, när det gäller personal och andra resurser. Länderna, inklusive ordförandeskapet, har svårt att driva samarbetet framåt med energi och kontinuitet. Om inte det nordiska samarbetet ska stagnera bör sekretariatet vara aktivt, initiativtagande och relativt resursstarkt. Genom att utse en f.d. statsminister och en f.d. forsknings- och utbildningsminister till generalsekreterare har de nordiska regeringarna signalerat att de vill ha ett *handlingskraftigt sekretariat*.

Samtidigt är det angeläget att ordförandeskapet, särskilt inom MR-SAM (samarbetsministrarna) och NSK (Nordiska samarbetskommittén) är så starkt och pådrivande som möjligt. Om både ordförandeskapet och sekretariatet är kraftfulla uppstår lätt vissa friktioner. För att inte samarbetet då ska bli lidande behövs *klarare spelregler* för relationen mellan dessa båda huvudaktörer. Jag presenterar ett förslag i avsnitt 5.9.

Enligt ministerrådets arbetsordning ska sekretariatet eftersträva "rimlig representation från samtliga nordiska länder". Idag är 43 procent av personalen dansk (och en majoritet om även projektanställda och deltidsarbetande studenter inräknas). Representationen är jämnare på ledningsnivå, även om Sverige och Finland är underrepresenterade. Det är naturligt att värdlandet har en viss överrepresentation, med tanke på att det är lättare att rekrytera personal därifrån. Idag är emellertid den danska dominansen alltför stor. Sekretariatet och NSK bör aktivt sträva efter att öka andelen anställda från andra nordiska länder.

Sekretariatets ledning är *mansdominerad*. Av de sex avdelningarna leds bara kommunikationsavdelningen av en kvinna. NSK och MR/ÄK-JÄM bör ägna mer uppmärksamhet åt den interna *jämställdheten*.

Nordiska rådet tillkom nästan tjugo år före Nordiska ministerrådet och har en mycket viktig roll när det gäller det officiella samarbetets folkliga förankring. Helsingforsavtalet ger Nordiska rådet ett starkt

inflytande över ministerrådets budget. Nordiska rådet kan även i övrigt bevaka och påverka samarbetet inom ministerrådet. De båda sekretariaten är numera placerade i samma hus i Köpenhamn och samarbetet på ledningsnivå har förstärkts. Kontakter på minister- och ämbetsmannanivå har varierande omfattning. Jag anser att kontakterna bör förstärkas ytterligare. Både ministerrådets sekretariat och medlemmarnas politiker och tjänstemän har anledning att hålla Nordiska rådet informerat och att försöka förankra nya tankar bland dess ledamöter. Om ministerråden beslutar att öka de informella inslagen i samarbetet får detta inte läggas upp så att kontakten med Nordiska rådet försämras.

Det nordiska samarbetet har en stor flora av *institutioner, arbetsgrupper och projekt*. Hanteringen av dessa tar en stor del av ministerrådets och ämbetsmannakommittéernas tid i anspråk. Några intervjuade menar att det är omöjligt att få överblick över projekten och rekommenderar en radikal minskning. Andra menar att just de många projekten utgör själva själen i det nordiska samarbetet eftersom de engagerar tusentals människor i praktiskt nordiskt samarbete.

Jag tror att projekten har haft, och har, stor betydelse för konkretisering av det nordiska samarbetet, inte minst för närverksskapandet. Problemet att projektfloran är stor och svåröverskådlig kan i någon mån hanteras genom en systematisk presentation. Här har sekretariatet gjort framsteg på senare tid. Läget kan förbättras ytterligare när den planerade projektportalen blivit verklighet.

Ett annat viktigt inslag i projekthanteringen är kvalitetssäkring och *utvärdering*. Mycket har gjorts, men jag föreslår att ministerrådet tar initiativ till en mer systematisk och övergripande utvärdering av hela projektverksamheten, inte nödvändigtvis i syfte att minska den, men för att tydligare jämföra och presentera projektens framgångar och misslyckanden när det gäller nordisk nytta och kravet att samarbetet inte ska inkludera sådant som lika väl kan skötas på nationell nivå.

Genom *ordförandeskapsanslaget* finansierades, under det svenska ordförandeskapet 2008, fram till december, 46 projekt för sammanlagt drygt tio miljoner danska kronor. Ministerrådet har känt behov av detta anslag för att finansiera särskilda, politiskt prioriterade satsningar samt informellt samarbete. Det har delvis samband med att budgeten uppfattas som så oflexibel att det är svårt att få fram pengar på den vägen. Under intervjuerna hörde jag flera kritiska kommentarer till ordförandeskapsanslaget. Jag tror att MR-SAM och NSK bör överväga anslagets framtida funktion. En möjlighet kan vara

att det oftare får finansiera informellt minister- eller tjänstemannasamarbete.

Ministerrådets budget har under de senaste tio åren analyserats och reformerats i flera omgångar. Ändå kritiseras den för brist på transparens och flexibilitet. Kritiken är fortfarande berättigad, åtminstone delvis. Det är svårt att få överblick, och det är svårt att flytta pengar från ett område till ett annat. Bristerna beror inte i första hand på budgetens tekniska konstruktion. Snarare beror de på att huvuddelen av budgeten används till 1800 projekt som är svåra att överblicka och bedöma.

Ansträngningarna att göra projektfloran mer överskådlig kan bidra till ökad *transparens*. Den samlade utvärdering av de olika projektlagen, som jag just har föreslagit, kunde bli ett ännu mer avgörande bidrag till transparensen.

Om transparensen sålunda ökar, om ministerrådet lättare kan bedöma vilka verksamheter som är värdefulla och vilka som kan läggas ned, så ökar också *flexibiliteten*. Det är nämligen mycket lättare att göra väl underbyggda omprioriteringar, för att få fram pengar till nya politiska prioriteringar, om man har en någorlunda säker bild av kvalitén och nyttan inom olika befintliga verksamhetsgrenar. En ökad flexibilitet förutsätter också att ministerrådet genomgående tillämpar "sunset clauses" för projekt och program.

Men det kommer alltid att vara svårt att få fram nya pengar. Och så bör det vara. Det vore ett oroväckande tecken på meningslösa aktiviteter, och ointresse från Nordiska rådet och de olika ministerråden, om det vore lätt att flytta pengar från ett område till ett annat.

Budgeten brukar också kritiseras för *bristande långsiktighet* och svagt samband mellan de olika budgetåren. Diskussionen om 2009 års budget inleddes under finskt och slutfördes under svenskt ordförandeskap. Sedan ska det isländska ordförandeskapet tillämpa budgeten! Jag har inte haft möjlighet att tränga djupt i dessa frågor, men jag tror att lösningen ligger i treårsbudgetering, eventuellt kombinerat med samarbete med det närmast följande ordförandeskapet.

Prioriteringen mellan verksamhetsgrenarna är ett ansvar för den politiska nivån inom ministerrådet. Emellertid anser jag att sekretariatet bör ha en starkare roll som förslagsställare på detta område. Sekretariatet har med sin tillgång till information, med sina

personalresurser och med sin kontinuitet, bäst förutsättningar att bedöma var resurserna utnyttjas på ett kostnadseffektivt sätt och i linje med gällande politiska prioriteringar. Under budgetprocessen bör sekretariatet, för varje ministerråd, kunna föreslå var nedskärningar respektive ökade satsningar är motiverade. Sekretariatet bör också kunna föreslå vilka förskjutningar mellan de olika ministerrådens budgetramar som kan var motiverade.

Vissa utmaningar är så breda att de inte kan hanteras inom ramen för en enda sektor. Det sägs ofta att Nordiska ministerrådet måste ha ett mer *tvärsektoriellt arbetssätt*. Sekretariatet är i någon mån förberett för detta genom att varje avdelning täcker flera ministerråd och dessutom har ansvar för någon eller några tvärsektoriella uppgifter. Ministerråd och ämbetsmannakommittéer bör förändra sitt arbetssätt i tvärsektoriell riktning. Men de bör inte upplösa sektorsindelningen som huvudprincip för arbetsfördelningen. Det skulle avvika från vad som gäller i ministerier och myndigheter och skapa förvirring. Samarbetet bör ske mellan sektorerna och inte utanför dem. Tvärsektoriellt arbete kan ske genom att ministerråd, ämbetsmannakommittéer och arbetsgrupper inbjuder andra sektorer till möten för att diskutera gemensamma insatser. En möjlighet är att ha möten back to back med en mellanliggande gemensam programpunkt. Ibland kan det vara motiverat att bilda särskilda, tvärsektoriella arbetsgrupper.

Om inga starka impulser når samarbetsmaskineriet från den *högsta politiska ledningen* brukar fördelningen av pengar och andra resurser mellan olika områden vara rätt oförändrad från år till år. Vi olika tillfällen har statsministrarna placerat nya frågor på den nordiska dagordningen. Det har gällt hållbar utveckling och samarbetet med grannar runt Östersjön. Det nya s.k. globaliseringsinitiativet, har i hög grad påverkat arbetet inom ministerråden och ämbetsmannakommittéerna. Det råder konsensus om att det är vitaliserande för samarbetet om statsministrarna vill styra det i en bestämd riktning. Många av de projekt som utformats i anslutning till initiativet varit svagt förankrade i ministerråden, där några känt sig "överkörda". Men nu har förankringen skett och uppslutningen är god. Huvudansvaret för flertalet av de 14 projekten ligger hos MR-U (utbildning, forskning) och MR-NER (näring, energi, regional). MR-SAM har ansvar för koordinering av globaliseringsprocessen.

Ministerrådet, särskilt MR-SAM/NSK, måste nu planera nästa steg i globaliseringsarbetet. Det bör, enligt min mening inte primärt handla om att dra igång ett antal specialprojekt eller att sälja existerande

nordiska lösningar till omvärlden. Snarare bör det handla om att göra Norden till en region som kan hävda sig i världen

- genom avancerad vetenskap och innovation,
- genom arbete inom jord- och skogsbruk, miljöteknik mm, som etablerar Norden som en hållbar region,
- genom satsningar på kultur och utbildning som stärker den nordiska gemenskapen och *därmed förutsättningarna för fortsatt samarbete*,
- genom ett välfärdssystem som ger invånarna en sådan trygghet att de vågar satsa på kompetensutveckling och nya initiativ.

Det är allt detta tillsammans som gör Norden till vinnarregion i en globaliserad värld. Därför bör alla ministerråd ha en roll i det fortsatta globaliseringsarbetet. Det hindrar inte att globaliseringsperspektivet kan ge anledning att förskjuta balansen mellan ministerrådets resurser. Samarbetsministrarnas får anvisa vägen i samråd med sekretariatet.

- - -

En kort presentation av mina förslag återfinns i avsnitt 10.

2 Uppdraget, arbetets uppläggning

De nordiska samarbetsministrarna beslöt i juni 2008 att låta utvärdera effekterna av den reform av Nordiska ministerrådets organisation som genomfördes 2005. Undertecknad fick i uppgift att studera följande (uppdragets fulla text återfinns i bil. 1):

- ”1. analysera de övergripande målen och utvärdera 2005 års reform. Utredningen ska också analysera ändamålsenligheten i budgetens nuvarande utformning och budgetprocessens resultatorientering, särskilt mot bakgrund av budgetmoderniseringsarbetet och behovet av en transparent och framåtblickande budgetprocess.
2. mot bakgrund av statsministrarnas globaliseringsinitiativ, belysa ändamålsenligheten med dagens samarbetsformer och arbetssätt, inklusive hur väl de svarar mot de nordiska värderingarna och det nordiska mervärdet.
3. analysera relationen mellan de enskilda ministerråden, och hur de bäst samarbetar i förhållande till att lösa tvärsektoriella uppgifter, därutöver även hur sekretariatet i Köpenhamn bäst kan bistå ministerråden i detta arbete samt i utvecklingen av dialogen med Nordiska rådet.”

Min arbetsmetod har i första hand varit intervjuer med personer som är, eller har varit, engagerade i nordiskt samarbetet (bil. 2). Jag sände också en informell enkät (bil. 3) till tjänstemän i svenska regeringskansliet med frågor rörande ministerrådets arbete. Vid ett NSK-möte 6 november 2008 i Köpenhamn fick jag värdefulla kommentarer från deltagarna.

3 Det nordiska samarbetets förutsättningar

3.1 Goda förutsättningar - centrifugala krafter

Det nordiska samarbetet är mångfasetterat och decentraliserat. Tusentals företag, myndigheter, kulturinstitutioner, organisationer och enskilda är engagerade i nordiskt samarbete. Det mellanstatliga samarbetet inom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet är blygsammare, räknat i tid och pengar. Ändå är det viktigt. Dess huvudroll ligger i att förbättra förutsättningarna för annat samarbete genom att eliminera gränshinder, främja inbördes språkförståelse mm. En annan roll för det mellanstatliga samarbetet består i att utnyttja nordisk gemenskap till samfällt agerande i internationella fora, och till insatser, där Norden gemensamt har bättre förutsättningar till framgång än varje land för sig.

De nordiska länderna ligger avsidet och har låga befolkningstal. I en globaliserad värld är det mest en nackdel att vara liten. För näringslivet blir hemmamarknaden snabbt för trång och arbetsmarknaden blir lättare en flaskhals. Det blir svårare att påverka utvecklingen i Europa och världen. Men tillsammans har de nordiska länderna en befolkning på 25 miljoner. Genom långtgående integration kan litenhetens nackdelar reduceras. Och ju mer enat de nordiska länderna uppträder, desto större tyngd får de på europeiska och internationella arenor.

Regionen har ovanligt goda förutsättningar för grannsamarbete:

- * Det finns en viss språklig gemenskap, om än med klara begränsningar. Det faktum att miljoner människor någorlunda förstår språket i ett par grannländer har stor betydelse.
- * Det brukar sägas att de nordiska länderna är like-minded. Regeln har många undantag, men den som någon gång har arbetat utanför Norden inser att likheterna är stora.
- * Samarbetet har ett starkt folkligt stöd. Vi har en delvis gemensam historia och många gemensamma traditioner. Omvärlden tenderar att se oss som en grupp, vilket underlättar en gemensam marknadsföring.

- * Det har under åren spunnits täta nätverk mellan nordbor av olika kategorier. En inte så liten del av dessa nätverk har sin grund i någon av de många aktiviteter som Nordiska ministerrådet finansierar.
- * EU har övertagit en del traditionella nordiska samarbetsområden, men samtidigt har EU:s utvidgning ökat behovet av subregional samverkan.

Det nordiska samarbetet, både det formella och det informella, är en framgångshistoria. Det är svårt att finna någon ländergrupp i världen som har lyckats bättre i sina integrationsansträngningar. Men det saknas inte centrifugala krafter som hotar integreringen:

- * Att harmonisera lagstiftningen är ett sisyfosarbete, som ibland är frustrerande. Om inte nordiska lagar och bestämmelser ständigt bevakas glider de isär igen, trots den harmonisering som EU svarar för (och ibland just på grund av den).
- * Språkgemenskapen är ständigt hotad. Den stärks när nordbor arbetar i ett grannland, men den försvagas om man inte studerar nordiska språk i skolan och inte ser på grannländernas TV-program.
- * Många i de äldre generationerna har, delvis av historiska skäl, en stark känslomässig relation till de nordiska grannländerna. Unga människor brukar ha en mer neutral syn på grannarna.

3.2 Två huvudsyften med samarbetet

Det finns ett samband mellan officiellt och det informellt samarbetet. Mycket av det informella samarbetet har sina rötter i de aktiviteter som finansieras via Nordiska ministerrådet. Det officiella, mellanstatliga, samarbetet kan delas upp i två, principiellt olika, kategorier:

- * Verksamhet som **utnyttjar** den existerande gemenskapen för att göra saker tillsammans. Det kan vara gemensamma satsningar inom utbildning och forskning, gemensam marknadsföring av nordiska innovationer eller gemensamma ställningstaganden i internationella organ.
- * Verksamhet som syftar till **att stärka** den existerande gemenskapen. Arbetet mot gränshinder är ett exempel. Andra exempel är det som görs för att öka språkförståelsen eller för att främja det kulturella utbytet.

Om vi inte satsar på att stärka den existerande gemenskapen så kommer snart förutsättningarna för allt annat samarbete att försämrast. Om vi inte gödslar marken så kommer skördarna snart att

minska. Ett exempel: en rejäl satsning för att stärka den nordiska språkförståelsen, inklusive fri tillgång till public service-TV i alla grannländer, skulle kanske ha större betydelse från globaliseringssynpunkt än summan av alla insatser som Nordiska ministerrådet kan göra.

3.3 Den svåra språkfrågan

Det nordiska samarbetets heligaste ko är att man talar svenska, danska eller norska på nordiska möten, i nödfall med finsk och isländsk tolkning. Det finns fortfarande goda skäl för denna princip, men vi bör ha klart för oss att den innebär både fördelar och nackdelar:

* Mycket som sägs på nordiska möten missförstås, eller förstås inte alls, av några deltagare. Det klassiska problemet är att finländare har svårt med danskan. Även många svenskar, danskar och norrmän har problem med grannspråken. Men många, särskilt i de äldre generationerna, skulle känna sig obekväma med engelska som arbetsspråk.

* I Finland blir ofta nordiskt samarbete en sak för de svenskspråkiga. En enkät tyder på att användningen av danska och norska språken är en orsak till att finskspråkiga ibland inte vill delta i samarbetet.

* Ungdomar har ofta en osentimental syn på språkfrågan och förstår kanske inte varför de skulle låtsas förstå ett grannspråk, när det går så mycket lättare att kommunicera på engelska. Eftersom de ofta har sämre nordisk språkförståelse än föräldragenerationen riskerar de att stötas bort från samarbetet om engelska är bannlyst. Får vi så småningom ett nordiskt samarbete med huvudsakligen vithåriga deltagare?

Presidiet för Ungdomens nordiska råd har velat använda engelska som kompletterande arbetsspråk. Nordiska rådet beviljade till slut ett anslag för tolkning till engelska. Samtidigt argumenterar ungdomsrådet för ökad undervisning i nordiska språk. I en folder skriver rådet: "Vi nöjer oss inte med fina ord och festtal utan kräver att målen om språk- och kulturkunskaper faktiskt blir implementerade i de ungas verklighet."

Det ingår inte i mitt uppdrag att ha synpunkter på språkfrågan. Men saken kommer ständigt upp vid diskussioner om nordiskt samarbete och det vore onaturligt att inte alls beröra den. Jag har, som utredare, inte kunnat bilda mig en bestämd uppfattning om vad som bör göras.

Men det konstateras lätt att den språkliga gemenskap som finns innebär stora fördelar, samtidigt som språkförståelsens brister kan utgöra hot mot det nordiska samarbetet.

Ett vanligt påstående bör rensas bort: nämligen att samarbetet står och faller med användning av nordiska språk som arbetsspråk. Så är det inte. Det kommer alltid att finnas behov av både mellanstatligt och informellt samarbete mellan de nordiska länderna oberoende av vilka arbetsspråk som väljs i framtiden.

4 Strukturreformen 2005

4.1 Tung byråkrati eller brist på politisk vilja?

Med tanke på den relativa enhetlighet som kännetecknar de nordiska länderna borde även det officiella samarbetet vara obyråkratiskt och smidigt. Men flera som jag har intervjuat hävdar att det nordiska samarbetet är betydligt mer tungrott och formellt än EU-samarbetet och att pappersflödet inför mötena är mycket större. EU-ministrarna möts ibland informellt utan en enda tjänsteman närvarande. Varför gör inte de nordiska ministrarna detta, annat än undantagsvis?

Under de senaste decennierna har det nordiska samarbetet analyserats och reformerats vid flera olika tillfällen. Det har resulterat i en del förändringar av organisation och arbetsformer. Antalet ministerråd, institutioner och arbetsgrupper har minskats i etapper. Men vi har inte sett någon större förändring av samsarbetsmetoderna.

Är organisationen ett stort problem? Ambassadör Ole Norrback skrev några rader till mig inför vårt möte: "Rent allmänt anser jag att man fokuserar alltför mycket på organisationen och för litet på de politiska målsättningarna. De verbala ambitionerna och de konkreta resultaten är alltför långt från varandra och det kan knappast förändringar i organisationen rå på. Av erfarenhet från många håll vet jag att när det brister i viljan/förmågan att analysera innehållet, så ägnar man tiden åt att diskutera formen, dvs organisationen. Det som behövs mest i nordiskt samarbete är att den politiska retoriken kompletteras med en mycket klarare politisk vilja att nå resultat."

Detta är, tror jag, ett viktigt påpekande. När den politiska viljan finns, kan det hända saker. Det har vi sett inom globaliseringsinitiativet. Jag menar likväl att även organisationen har betydelse för samsarbets effektivitet. Det finns en del förbättringar kvar att göra på det området.

4.2 Tidigare reformarbete

Det har gjorts flera organisatoriska förändringar och reformförsök under de senaste decennierna. En genomlysning av Nordiska ministerrådets organisation gjordes 1992-93 i syfte att anpassa den till verksamhetens krav. Vid några tillfällen har ministerråd startats eller lagts ned. Något år före strukturreformen 2005 slogs ministerråden för jord- och skogsbruk, fiske och livsmedel samman till nuvarande FJLS.

En analys av det nordiska samarbetet, som utförts av "Vismanspanelen", resulterade i rapporten "Öppet för världens vindar" i oktober 2000. Panelen argumenterade för "en genomgripande strukturreform" av det nordiska samarbetet. Man ville införa en "flexibel temainriktad cirkelstruktur" som skulle vara öppen för grannar i öst och väst. Man ville också engagera utrikes-, handels-, bistånds- och försvarsministrar i det formaliserade ministerrådsarbetet, som de hittills inte har ingått i. Men även om rapporten blev positivt mottagen ledde den inte till några större förändringar av Ministerrådets struktur eller arbetssätt, allra minst till någon "genomgripande strukturreform".

I stället följde de nordiska samarbetsministrarna upp Vismansrapporten genom att peka ut fem strategiska områden som under de närmaste åren skulle bli föremål för särskild uppmärksamhet: teknologisk utveckling, välfärd, den inre marknaden, samarbetet med grannländer samt miljö och hållbar utveckling. Prioriteringslistor av det slaget är vanliga i nordiskt samarbete. Listorna är ibland så heltäckande att nästan alla verksamheter verkar särskilt prioriterade.

4.3 Strukturreform i Nordiska ministerrådet

Samarbetsministrarna beslöt 2004 att ge startskottet för ett reformarbete som skulle göra Nordiska ministerrådet mer effektivt, fokuserat och politiskt relevant. Studier gjordes av sekretariatet och av konsultfirman How2Know. I ett bakgrundspapper från sekretariatet till MR-SAM i februari 2005 konstaterades att NMR kritiserats för oklar politisk relevans, oklara roller, tveksam effektivitet i förhållande till målen, ogenomskinliga och stela budgetmekanismer mm. Konsultfirman analyserade ministerrådsmöten 2002-2004 och fann att många av dem var administrativt präglade och att närvaron av ministrar ibland var låg.

I augusti 2005 beslöt samarbetsministrarna, sedan även statsministrarna hade gett sin välsignelse, att genomföra en strukturreform. Den trädde i kraft den 1 januari 2006. Reformen verkade radikal. Av 18 existerande ministerråd avskaffades fem och tre andra slogs ihop till ett. Resultatet blev 11 ministerråd. Samtidigt sades att nedläggningen av ett ministerråd inte betydde att det aktuella området var mindre viktigt. Kvarvarande ministerråd uppmanades att effektivisera sina samarbetsstrukturer och fokusera verksamheten utifrån politiska prioriteringar. Ministerrådet för kultur beslöt redan i oktober 2005 att minska antalet institutioner och kommittéer från tjugo till nio.

I det förslag till ny struktur för NMR som presenterades för Nordiska rådet konstaterades att mycket av det viktigaste nordiska samarbetet har informell karaktär och äger rum utanför NMR:s strukturer. Detta samarbete sades ha sin styrka i smidighet och god förankring, men det kunde inte räknas med stöd från sekretariatet. Utgångspunkten borde vara, sades det, att Nordiska ministerrådets struktur i första hand skulle användas till de samsamarbetsområden som har ansvar för budgetmedel eller samnordiska institutioner.

4.4 Fem nedlagda ministerråd – vad hände sen?

De nedlagda ministerråden var följande: Bygg och bostad, Transport, IT, Konsument, Narkotika. Ministerråden för näring, energi och regionala frågor lades samman till MR-NER (näring/energi/regional). Enligt uppgift diskuterades nedläggning av ytterligare något ministerråd. Flera samtal har gett mig intrycket att ett minskat antal ministerråd sågs som ett *egenvärde*, oberoende av eventuella effektivitetsvinster. Det såg för byråkratiskt ut att Norden hade flera ministerrådskonstellationer än EU.

Jag har intervjuat tjänstemän som arbetade i de nedlagda ministerrådens ämbetsmannakommittéer. De flesta sade att nedläggningsbeslutet inte hade förankrats tillräckligt i de berörda ministerråden och att beslutet väckte protester på många håll. Men idag, efter tre år, verkade ingen se nedläggningen som någon olycka. Samarbetet fortsätter i andra former:

Det ministerråd som hade ivrigast försvarare var *MR-konsument*. Några beskrev nedläggningen som ett misstag från "image-synpunkt", eftersom konsumentfrågor berör de enskilda medborgarna på ett mer direkt sätt än andra samsamarbetsområden. Men en tillfrågad sade att

ministerrådet hade stagnerat och dominerades av en tung projektadministration.

Nordiska rådet ville att samarbetet skulle fortsätta på ämbetsmannanivå. Det var också konsumentministrarnas åsikt. De inrättade en informell ämbetsmannakommitté, Nordiska Konsumentgruppen. En deltagare i Nordiska Konsumentgruppen berättade för mig att gruppen nu hade tid att ägna sig åt policydiskussioner i stället för att förbereda ministermöten och handlägga projektansökningar. Samtidigt beklagade hon att konsumentsektorn förlorat viktiga projekt och arbetsgrupper. Alla program lades inte ned. Svanmärkningen överfördes till MR-miljö.

Nordiska Konsumentgruppen har hittills inte ansett det motiverat att föreslå något ministermöte. Man konstaterar att det skulle försvåras av att konsumentministrarna har mycket varierande portföljer och inte så starka gemensamma intressen utöver just konsumentfrågorna.

En ministerietjänsteman inom *transportområdet* förklarade att samarbetet även inom hans ämbetsmannakommitté utgjorde ett tungt maskineri av mötesplanering, projektrapportering och budgetfrågor. Och bland ministrarna hade, enligt hans uppfattning, ingen varit olycklig över nedläggningen. Sedan 2005 anordnas varje sommar informella transportministermöten. Dessa möten fungerar, enligt min sagesman, flexibelt och obyråkratiskt, och ingen sägs ha intresse av att återetablera MR-transport. En annan intervjuad tjänsteman inom transportsektorn sade dock att man saknar den gamla tidens sekretariatsstöd och pengar.

När *MR-narkotika* lades ned sades att ansvaret för narkotikafrågor skulle delas mellan MR-lag och MR-social. Inte desto mindre har tjänstemän med särskilt ansvar för narkotikafrågor fortsatt att hålla kontakten. De träffas informellt en gång om året.

Inom området *byggande och bostad* tog ett av medlemsländerna 2007 initiativ till ett informellt möte för ministerietjänstemän. Man enades då om att fortsätta ett utbyte i informella former. Gruppen ville arrangera ett seminarium med externa deltagare och sade sig ha misslyckats med att få detta finansierat genom NMR-strukturerna.

Vissa delar av samarbetet på *IT-området* togs över av MR-utbildning. Men även för IT-området finns numera en informell tjänstemannagrupp som möts i samråd med MR-U. En deltagare uppgav att gruppens medlemmar genomsnittligt har högre tjänsteställning än deltagarna i den gamla ämbetsmannakommittén.

Sammanfattningsvis:

* Av de fem nedlagda ministerråden är det endast transportministrarna som fortsätter att träffas i informella möten. En förklaring till att det inte finns motsvarande möten inom de andra sektorerna kan vara att de ansvariga ministrarna har så olika portföljer. De berörda tjänstemännen trodde inte att ministrarna var intresserade av informella möten.

* Idag finns informella ämbetsmannagrupper inom alla de fem nedlagda samarbetsområdena. De deltagare som jag träffade var överlag nöjda med den informella samarbetsmetoden; några av dem ansåg att den var bättre och smidigare än den gamla modellen (även om de kanske beklagade att sektorn hade förlorat en del projektmedel).

* De berörda tjänstemännen verkar inte ha något behov av tekniskt eller administrativt stöd från sekretariatet för sin verksamhet. Däremot sade några att man skulle vilja ha bättre möjlighet att finansiera seminarier och andra gemensamma aktiviteter.

Deltagare i ÄK-möten ägnar sig inte bara åt att förbereda ministermöten. Kommittéerna är viktiga fora för erfarenhetsutbyte och koordinering på handläggarnivå, mellan ministerierna. Det har ett egenvärde att nordiska tjänstemän samarbetar, oberoende av om, eller när, deras ministrar möts.

Att lägga ned fem ministerråd var på sätt och vis en radikal åtgärd. Men av NMR:s samlade budget representerade dessa fem ministerråd endast drygt 1,5 procent. Flera av de nedlagda ministerråden hade dessutom haft låg ministernärvaro på mötena. Under en övergångstid efter 2005 gav sekretariatet service till samarbete som levde vidare inom nedlagda samarbetsområden. Visst stöd kan fortfarande ges efter ansökan till och beslut av NSK. Flera intervjuade i dessa sektorer beklagade sig likväl över brist på sekretariatsstöd. Någon hade, utan framgång, försökt få pengar från ordförandeskapsanslaget.

4.5 Sammanslagning av tre ministerråd till MR-NER

En annan del av reformen 2005 var att ministerråden för näring, energi och regionala frågor slogs samman till ett ministerråd med beteckningen MR-NER. Finland, Island och Sverige har samma minister för de tre områdena inom NER. Reformen innebär alltså ministrar från dessa länder inte behöver åka till tre separata möten om de ville bevaka alla områdena. Men i både Danmark och Norge är ansvaret för närings-, energi- och regionfrågor uppdelat på tre

ministrar. Om alla tre åker till ett NER-möte kan det ses som slöseri med ministrarnas tid. Om, å andra sidan, bara en eller två av dem deltar kommer ett eller två av områdena att sakna ministernärvaro.

Numera fungerar det så att ministrarna har ett möte för hela NER-området den första dagen. Dagen därpå har man tre konsekutiva möten om näring, energi och regionfrågor. Endast berörda ministrar deltar i respektive avsnitt.

Flera intervjuade menade att näring och regionfrågor vore ett mer naturligt område för ett ministerråd än nuvarande breda konstellation. Men ingen verkade riktigt tro på möjligheten att ministerrådet skulle få ändrad organisation. Saken avvisades av MR-NER vid ett möte 2007. De organisatoriska mönstren har stor tyngd i det mellanstatliga nordiska samarbetet, och det är inte en enkel sak att ändra på något, särskilt inte när det finns motstridiga intressen. Någon eller några nordiska ministrar som täcker alla tre områdena kan finna det praktiskt att slippa åka på flera möten.

Vid reformen 2005 sades att varje ministerråd "som huvudregel" skulle motsvaras av en, och endast en, gemensam ämbetsmannakommitté. De tre befintliga ämbetsmannakommittéerna borde alltså läggas samman till en. Det skulle säkra ett enkelt och enhetligt arbete i ministerrådet, hoppades man. Man tillade att "särskilda ämbetsmannagrupper" kunde komplettera ämbetsmannakommittéerna om det fanns speciella behov.

Sammanläggningen sägs ha varit mer kontroversiell bland tjänstemännen än bland ministrarna. En tjänsteman beskrev det vid intervjun som ett tvångsäktenskap, en annan talade om "katastrof". De flesta som är aktiva i ämbetsmannagrupperna under MR-NER menar att resultatet har blivit en tungrodd samarbetsform. Synergierna mellan de tre områdena beskrivs som små eller obefintliga.

I praktiken, om än inte i teorin, finns det fortfarande tre kommittéer inom NER. De har ett par gemensamma möten per år för att diskutera budgetfrågor, kommande ministerrådsmöten och (på senare tid) globaliseringsfrågor. Dessutom har man separata möten för respektive område (näring, energi och region). De separata mötena tycks upplevas som de mest givande. Beträffande de gemensamma mötena sade en intervjuad: "Vi försöker få fram minsta gemensamma nämnare, men det blir lätt artificiellt. Inom vårt ministerråd är det organisationen som styr över innehållet, och inte tvärtom." En huvudanledning till att en reell sammanslagning av ämbetsmannakommittéerna vore vanskelig är, enligt många, att det

knappast finns några tjänstemän som har goda kunskaper inom alla tre områdena.

Jag mötte en tjänsteman som såg en poäng i den nya samarbetsformen. Tack vare de gemensamma mötena hade hon fått en bredare bild av sitt eget ministeriets verksamhet. Hon arbetar nämligen på ett ministerium som täcker alla de tre områdena.

Om berörda ministrar föredrar att mötas i nuvarande konstellation, är det antagligen nödvändigt att behålla den komplicerade uppläggningsen på tjänstemannasidan. Det får bli tjänstemännens sak att anpassa sig till de mötesformer som ministrarna enas om. Jag föreslår emellertid att ministrarna, vid sitt nästa möte, tar ställning till frågan om NER:s framtida mötesformer. Det kan lämpligen ske vid ett sådant möte som jag föreslår i avsnitt 5.3. Följande frågor kunde diskuteras, utöver dem som nämns i det avsnittet:

- * Bör alla ministermöten behandla alla tre områdena eller är det bättre att mötas i olika konstellationer? Näringsministrar på förmiddagen och regionalministrar på eftermiddagen med gemensam temalunch? Någon gång ett separat möte för energiministrar?
- * Om MR-NER behåller nuvarande form: Finns det realistiska möjligheter att åstadkomma en gemensam ämbetsmannakommitté?

Inom FJLS finns tre ÄK (eller fyra, beroende på hur man räknar), och dessutom en "exekutiv-ÄK" för samordningsändamål. Liksom inom NER har försöken att föra ihop kommittéerna till en enda misslyckats. Problematiken inom NER är välbekant även i FJLS. Det breda formatet är praktisk för vissa ministrar och mindre rationell för andra. Synergien mellan skog och livsmedel är inte stor. Och en fiskeriminister lär ha suckat över att han fått lyssna på en lång debatt om julgranshandeln. Även FJLS-ministrarna skulle kunna ha en diskussion, motsvarande den som jag skisserar i föregående stycke.

4.6 Inte någon genomgripande reform

Vismansrapporten ville ju se en "genomgripande strukturreform" av det nordiska samarbetet. Reformen 2005 uppfattades som radikal genom att fem ministerråd lades ned. Men det kan diskuteras om reformen var så radikal i praktiken. De nedlagda ministerråden hade relativt få möten och förbrukade, som vi sett, bara 1,5 procent av budgeten.

NMR:s förre generalsekreterare, landshövding Per Unckel, skrev i januari 2007 ett informellt brev till den Nordiska samarbetskommittén

(NSK) där han bl.a. kommenterade reformen 2005: ”Tyvärr utgick inte förändringarna från någon riktigt bra analys av vad det nordiska samarbetet i allmänhet och Nordiska ministerrådet i synnerhet skulle åstadkomma. Därför blev reformen bara halv – och dessutom ifrågasatt också inifrån regeringarna. Effektivitetsvinsterna blev dessvärre begränsade.”

Per Unckels diagnos är, så vitt jag kan bedöma, korrekt. Reformen blev dock inledningen till vissa andra förändringar. Kvarstående ministerråd uppmanades att förenkla sina samsamarbetsformer och fokusera samarbetets innehåll. En del har gjorts på detta område. Ett antal institutioner och arbetsgrupper har upphört eller slagits samman. En annan förändring som har ägt rum efter reformen 2005 är en budgetreform för att öka transparensen. Däremot har arbetet med budgetstrukturen inte löst ett annat grundproblem, nämligen bristen på flexibilitet. Det är svårt att flytta pengar från ett område till ett annat. Sådant har alltid varit svårt, både nationellt och internationellt. Det handlar om politisk vilja och möjlighet att uppnå politisk konsensus. Men det handlar också om verksamhetens struktur. Vi återkommer till detta i budgetavsnittet (7).

En fråga som jag inte har underlag för att behandla i denna rapport (och knappast heller mandat) är det nordisk-baltiska samarbetet. Jag kan bara konstatera att det är viktigt att placera in det nordiska samarbetet i ett Östersjöperspektiv. Nordiska ministerrådets engagemang för länderna på andra sidan Östersjön har redan haft historisk betydelse, inte minst i samband med att ministerrådet upprättade informationskontor i Estland, Lettland och Litauen. Även en rad andra projekt har haft stor betydelse för samarbetet och för utvecklingen i Baltikum. Men arbetssättet på de nordisk-baltiska ministermötena beskrivs ibland som pliktskyldigt, stelt och ofokuserat. Att vitalisera och effektivisera detta samarbete och annat mellanstatligt Östersjösamarbete är en synnerligen viktig sak, som vore värd en egen utredning.

5 Huvudaktörerna inom Nordiska ministerrådet

5.1 Ministerrådet – närvarofrekvens, beslutsfäihighet, vetorätt

Enligt Helsingforsavtalet (art 40) äger nordiskt samarbete rum ”inom Nordiska rådet, inom Nordiska ministerrådet, på statsministrarnas, på utrikesministrarnas samt på andra ministrars möten, i särskilda samsamarbetsorgan och mellan ländernas fackmyndigheter”. Ministerrådet omtalas alltså i singularis. Tanken, eller fiktionen, har

rimligen varit att det finns ett ministerråd, som sammanträder i olika konstellationer. I vardagligt bruk talar man om de elva olika ministerråden, nämligen samlingsministrarna (MR-SAM) och tio ministerråd för fackministrar.

Det sägs vidare i Helsingforsavtalet (art 62): "Medlem i regering, landsstyre eller landskapsstyrelse kan i undantagsfall vid sammanträde företräddas av härtill befullmäktigad; dock måste minst tre av länderna vara representerade av regeringsmedlemmar." I följande artikel (63) sägs att ministerrådet har rätt att fatta beslut om alla länderna är företrädde. Ett möte med bara en eller två ministrar är alltså inte beslutsfärdigt. Men enligt min läsning av avtalet *kan det överhuvudtaget inte anses vara ett ministerrådsmöte*. Den distinktionen har i praktiken inte tillämpats inom NMR. Under perioden 2002 – 2004 sju ministerrådsmöten med två nationella ministrar och tre möten med endast en minister. Sådana "irreguljära" möten har fortsatt, men med lägre frekvens, efter reformen 2005. Under 2008 ägde två möten med bara två ministrar rum, nämligen i MR-JÄM i maj och MR-ekonomi/finans i juni. Vid båda mötena togs beslut, om än inte av epokgörande natur. MR-JÄM beslöt ett anslag på 500 000 DKK, ett beslut som inte kan anses ha varit formellt korrekt.

Vi konstaterade i artikel 62 att regeringsmedlem i undantagsfall kan företräddas av befullmäktigad. Ordet "undantagsfall" har tolkats liberalt, vilket framgår av följande statistik över ministernärvaro (procent).

	<u>2002-2004</u>	<u>2006 - nov 2008</u>
Danmark	52	70
Finland	69	75
Island	98	84
Norge	96	89
Sverige	76	79
Genomsnitt	75	79

Statistiken visar skillnaderna i ländernas närvarofrekvens har varit mycket mindre efter reformen 2005 än före. Islands och Norges närvaro på ministernivå har minskat, men är fortfarande hög. Den danska ministernärvaron har ökat kraftigt medan Finland och Sverige uppvisar mindre ökning. Under 2002 – 2004 var det överhuvudtaget inte något danskt ministerdeltagande i fem av arton ministerråd (finans, energi, konsument, social och hälsa samt byggnad och bostad). Konsultbolaget How2Know konstaterar i en rapport den 31 maj 2005: "I praksis ligner det en boykot af disse ministerråd fra de danske ministres side."

Om man räknar bara de tio ministerråd som inte påverkades av reformen 2005 finner man att den genomsnittliga ministernärvaron har varit i stort sett oförändrad jämfört med perioden före reformen.

Närvarofrekvensen för medlemsländernas ministrar varierar mellan ministerråden, vilket framgår av nedanstående tabell för perioden januari 2006 – november 2008 (närvarofrekvens i procent):

	<u>Närvarofrekvens</u>		<u>Antal möten</u>
FJLS	100	3	
Miljö	86		7
K	84		5
Lag	80		3
SAM	80	14	
U	80		6
S	76		5
A	70		2
Finans	68		5
NER	67		3
JÄM	60		3

Man kunde tänka sig att ministerråd som möts ofta skulle ha lägre närvarofrekvens; att ministrarna helt enkelt inte skulle ha tid till så många möten. Alternativt kunde täta möten tyda på att det finns viktiga frågor att diskutera och att därför närvaron blir högre. Statistiken för 2002 – 2004 visar att ministerråd som möttes ofta (SAM, M och U) hade högre genomsnittlig närvaro än de andra ministerråden. Men statistiken för de senaste åren visar inte något sådant samband. I vart fall saknas stöd för tanken att närvaron skulle bli större vid lägre mötesfrekvensen.

Enligt Helsingforsavtalet ska ministerrådets beslut vara enhälliga utom i vissa procedurfrågor. Ett par intervjuade menade dock att ”vetorätten” används med försiktighet. Enligt dem är det vanligt att en minister som är i minoritet väljer att inte frondera, utan accepterar majoritetens vilja, förutsatt att det inte gäller viktigare frågor.

Nordiska ministrar möts i andra sammanhang än i formella möten med Nordiska ministerrådet. Bilateral nordiska möten förekommer ofta. Danska, finska och svenska ministrar ser varandra under EU-möten av olika slag. Inför sådana möten ordnas ibland förmöten, till vilka även isländska, norska och ibland baltiska ministrar inbjuds. En tjänsteman som jag intervjuade sade att det är en missuppfattning att

nordiska ministrar ständigt möts vid internationella och regionala möten. Han menade att de nordiska mötena gav värdefulla erfarenheter för ministrar som är ovana vid internationellt samarbete.

5.2 Ministerrådet – dagordningar, politisk relevans

En person med ytterst kvalificerad erfarenhet av nordiskt samarbete log skeptiskt när jag berättade att flera intervjuade tjänstemän menat att just "deras" ministerråd fungerade väl och hade viktiga frågor att diskutera. Han svarade: "Den som påstår det har fel. Knappast något ministerråd har en dagordning som motiverar dess existens." Under vår diskussion sade han dock att ministerråden har en viktig sidoeffekt, nämligen att ministrarna utvecklar bredare nätverk än vad de eljest skulle ha fått.

Jag har översiktligt läst genom de senaste tre årens mötesprotokoll från samtliga ministerråd. Det mest slående intrycket är att ministerråden lägger upp sitt arbete på mycket varierande sätt. Man frågar sig om detta beror på de frågor som behandlas, eller på tradition och tillfälligheter. Om det sistnämnda skulle vara fallet borde ministerråden kunna lära sig av varandra hur man gör mötena intressantare och mer relevanta.

Jag observerade bland annat följande olikheter:

- * Ett par av ministerråden (i första hand MR-SAM och MR-K) har korta mötesreferat, ett slags beslutsprotokoll, där generalsekreterarens förslag och ministerrådets beslut återges. Andra ministerråd, såsom MR-lag och MR-finans, har långa referat av vad de olika ministrarna sagt.
- * Denna olikhet återspeglar ofta olikheter i mötenas agenda. I flera ministerråd är erfarenhetsutbyte det dominerande innehållet. Beror det på att dessa ministrar känner särskilt stort behov av samråd, eller på att de inte har några konkreta beslut att fatta? Kanske är erfarenhetsutbyte mellan ministrar viktigare än beslut om pengar till ett litet projekt?
- * Några ministerråd, bl.a. MR-FJLS och MR-NER, har vid några möten beslutat om kommunköer eller pressmeddelanden i aktuella ämnen.
- * MR-finans har i anslutning till ett ministermöte undertecknat ett avtal med skatteparadiset Isle of Man.
- * Några ministerråd tar många beslut; andra beslutar nästan ingenting alls. Besluten kan vara av högst varierande dignitet. Det kan, som i fallet MR-SAM, gälla relativt stora budgetsummor. Det kan också gälla små belopp, där beslutet säkert kunde ha tagits på lägre nivå.

* Ibland fattas beslut av institutionell karaktär, om att bilda eller lägga ned institutioner, arbetsgrupper eller andra organ. MR-S hade en rad sådana beslut på sin agenda under sitt sommarmöte 2008.

* Ministerråden beslutar ofta att ge olika uppdrag åt sina respektive ämbetsmannakommittéer. För flera ministerråd är detta den vanligaste formen av beslut.

Kanske kunde man vänta sig att EU-frågor skulle få stort utrymme på ministermöten. Så är i allmänhet inte fallet. I ett par ministerråd är EU-samarbetet en stående dagordningspunkt och diskuteras rätt ingående. Det är vanligare att EU-frågor inte alls tas upp, eller att de kommer upp mer sporadiskt, kanske i anslutning till någon annan fråga. Att döma av en enkätundersökning 2004 tycks EU-frågorna på den tiden ha tagits upp oftare, vilket ibland sades leda till dubbelarbete.

Flera intervjuade menar att ministerrådsmötena ofta belastas av många tekniska, formella eller lättviktiga frågor. Lösningen på problemet, i de fall det förekommer, tycks mig enkel: ministrarna återförvisar genast sådana frågor till ämbetsmännen. Efter att det har skett några gånger kommer ministrarna troligen att slippa sådana ärenden. Det var å andra sidan flera intervjuade som menade att ämbetsmännen var så angelägna om att "sopa banan" för sina chefer att även politiska frågor, försvinner från ministerrådets dagordning. En tjänsteman sade lite vanvördigt: "Inom vårt ÄK försöker vi ibland spara några frågor, så att ministrarna ska ha något att tala om."

Många intervjuade tjänstemän uppgav att deras ÄK kämpar för att hitta relevanta agendapunkter för ministermötena, men att dagordningarna ändå blir magra ibland. Det är inte så många frågor som nödvändigtvis måste tas upp i ett ministerråd. Vid en informell enkät till några ÄK-deltagare svarade flertalet "ja" på frågan: "Brukar det finnas tillräckligt med politiskt relevanta frågor på dagordningen vid möten med 'ditt' ministerråd?" Men det var stor spridning på svaren. Några exempel: "Ja, det finns det absolut." "Ja för det mesta." "Det varierar." "Inte i ett överflöd, men då och då dyker det upp frågor som har politisk aktualitet." "Det har överlag varit rätt tunn agenda på mötena, särskilt vad gäller beslutsfärdiga frågor."

Några ministerråd använder, som framgått, mötena till diskussioner om aktuella frågor. MR-finans har under sina senaste möten haft tre "tours de table", vilket förefaller ganska överväldigande. Om fem ministrar och tre representanter för självstyrande områden skall yttra sig under tre sådana rundor blir det många inlägg. Men lyckligtvis känner inte alla behov av att tala på alla punkter.

En annan variant som prövats av flera ministerråd är att ha temamöten med deltagande av representanter från ländernas myndigheter eller med externa experter. Ett exempel: under ett möte inom MR-lag Ystad 2008 hade man barnpornografi som huvudtema. Då deltog bl.a. ländernas rikspolischefer. MR-SAM inbjöd förre utrikesministern Elleman Jensen till ett möte 2008 för att dryfta Östersjösamarbete. Ett annat ministerråd bjöd in utländska experter till ett möte. Då gjorde ministrarna det mest förbjudna; de övergick till engelska som mötesspråk.

Flera modeller har alltså prövats för att ministrarna ska finna mötena någorlunda meningsfulla. Men en tjänsteman sade: "Ministrar har egentligen inte tid att sitta och lyssna på intressanta föredrag eller att ägna sig åt allmänna diskussioner inom sitt ämnesområde, Ministrar vill fatta beslut, och helst sådana beslut som är politiskt matnyttiga." Flera tjänstemän som jag intervjuade var osäkra om värdet av mötena. De hade ibland en känsla att ministrarnas intresse ofta var svagt och att de såg det politiska mervärdet som obetydligt. Jag anser att det bör ligga i ministrarna egenintresse att ge tydliga signaler till sina tjänstemän om hur de uppfattar värdet av mötena och vad de eventuellt vill ändra på.

Ett ständigt återkommande omdöme både när det gäller MR-möten och ÄK-möten är att det sänds ut alldeles för mycket material inför mötena. Sekretariatet och ordförandelandet borde, framhölls det, göra en mycket hårdare prioritering. Påståenden att det är omöjligt bör tillbakavisas. Jag har förstått att MR och ÄK ibland godkänner beställningar om mera skriftligt material om bara någon delegation önskar det. Ibland borde de andra deltagarna säga nej. En annan kommentar, som återkom i flera intervjuer, var att dagordningarna vid MR-möten borde ha en tydligare uppdelning i olika element, t.ex. politisk diskussion, beslut, orientering.

5.3 Vad anser ministrarna själva?

I samband med denna utvärdering har jag intervjuat några tidigare nordiska ministrar, men ingen som idag är verksam som minister. Jag kan följaktligen inte säga något tvärsäkert om hur dagens nordiska ministrar upplever värdet av de möten inom ministerråden som ägt rum efter 2005. En undersökning av "Den politiske relevans og vitalitet i det nordiske regeringssamarbejde" genomfördes 2005 av konsultfirman How2Know, som därvid bl.a. intervjuade åtta ministrar. Bland de slutsatser som konsulterna drog kan nämnas följande:

- * Samarbetet inom NMR präglas av stelhet och bristande dynamik.
- * Det fungerar bäst om ministrarna har ungefär samma ansvarsområden i respektive regering. Ändå efterlyses mer tvärsektoriellt arbete.
- * De informella kontakterna i anslutning till mötena, t.ex. vid middagen, anses vara värdefulla genom sin närverksfunktion.
- * Politiskt relevant agenda är ett krav för att mötena ska anses nyttiga.
- * Storleken på ett ministerråds budget är inte så avgörande för om ministrarna ska se mötena som relevanta.
- * Budgeten uppfattas visserligen som oflexibel, men det rådde enighet om att de största budgetposterna borde gå till kultur och utbildning, områden som sågs som kärnan i det nordiska samarbetet.
- * Viktigt att MR-SAM tar sin drivande och koordinerande roll allvarligt.
- * Det är inte realistiskt att involvera statsministrarna ytterligare.

Samarbetsformerna inte har förändrats så radikalt, och en rundfråga idag skulle troligen ha givit likartat resultat. Själv har jag begränsat mig till att fråga ett antal tjänstemän om hur de *tror* att "deras" ministrar uppfattar mötena. Men det bästa sättet att få möten som deltagarna upplever som meningsfulla är *att ministrarna själva diskuterar hur de vill ha det*. Sådana diskussioner tycks förekomma förvånansvärt sällan. Det kan på sikt undergräva samarbetet om vissa ministrar kommer till mötena mer av "nordisk plikt-känsla" än för att mötena upplevs som arbetsmässigt och politiskt relevanta. Jag har därför följande förslag:

Vid nästa möte ägnar varje ministerråd en timme eller två till informell diskussion om hur framtida mötena ska läggas upp. För att diskussionen ska få rätt prägel bör varje deltagare ha högst en bisittare, eller kanske ingen alls. MR-SAM och NSK bör god tid i förväg lämna ministerråden förslag om hur diskussion skulle kunna struktureras. För egen del vill jag föreslå ministrarna följande:

- att existerande MR bör ha formella möten endast när det finns något viktigt att besluta, eller åtminstone att diskutera;
- att mötesfrekvensen därför bör sänkas för vissa MR;
- att MR bör delegera fler frågor till ÄK samt ge ÄK tydligare direktiv om hur MR-mötena ska läggas upp och vad de bör innehålla;
- ministermöten ibland ordnas back to back med andra ministermöten i syfte att främja tvärsektoriellt samarbete;
- att ministrarna och deras motsvarigheter i de självstyrande områdena ibland möts informellt, tillsammans med generalsekreteraren, utan närvaro av tjänstemän, så som sker inom EU

och mellan vissa nordiska ministrar (även till sådana möten kan ministrarna naturligtvis begära underlag från sina tjänstemän);
 - att formella ministermöten normalt bör ordnas i en nordisk huvudstad, dit alla lätt kan resa, medan informella ministermöten ibland kan ordnas i andra städer.

Ministrarna inom de "bredaste" ministerråden (NER och FJLS) skulle därutöver kunna diskutera de punkter som jag skisserar i avsnitt 4.5.

Enligt Helsingforsavtalet finns det egentligen bara ett ministerråd, som sammanträder i olika konstellationer. Nuvarande elva undergrupper som brukar kallas för ministerråd (i plural) ansvarar för ekonomiska resurser inom NMR och ibland för underlydande institutioner. Men det finns, som jag ser det, ingen anledning att permanent låsa det formella samarbetet inom NMR till just dessa 11 ministerråd, som ju inte täcker alla samarbetsområden. Om nordiska ministrar i en annan konstellation (konsumentministrar, försvarsministrar, fiskeriministrar etc) vill ha ett formellt möte för att diskutera eller besluta om någon viktig fråga, ser jag ingen tillräcklig anledning, utom kanske knapphet på resurser, att de inte skulle kunna få viss teknisk service från sekretariatet (inom dessa områden kan man dock inte begära att sekretariatet ska ha fackmässig kompetens). Även ett möte utanför den etablerade MR-kretsen bör kunna kallas för ministerrådsmöte. Formella ämbetsmannakommittéer bör dock bara inrättas när ministersamarbetet fått en viss omfattning och stadga. Jag föreslår att dessa frågor behandlas i MR-SAM/NSK.

5.4 **Ministrar med olika portföljer**

De nordiska regeringarna är organiserade på olika sätt och innehållet i de olika ministerportföljerna varierar. En försvars- eller en justitieminister har likartade portföljer i alla de fem länderna, men det gäller inte i samma grad för ministrar med ansvar för jordbruks- eller näringsfrågor, för att inte tala om nordiska samarbetsministrar, konsumentministrar eller jämställdhetsministrar. De som organiserar nordiska ministermöten seglar mellan Skylla och Charybdis:

Vid möten i "breda" ministerråd kan något eller några länder tvingas sända flera ministrar om man vill täcka hela området. Vi har, som framgått, mött det problemet inom MR-NER och MR-FJLS. Två eller tre ministrar på samma möte är en lyx som regeringarna har svårt att kosta på sig. Dessutom uppstår en annan effekt, nämligen att en del av agendan upplevs som irrelevant av dessa "dubblade" ministrar. Och

att delta i möten med delvis ovidkommande agenda kan vara en plågsam upplevelse för hårt upptagna människor.

För ministerråd med snävare inriktning uppstår ett annat problem. De ämnen som avhandlas motsvarar bara en liten del av arbetsinnehållet för ministrarna. Det kan gälla jämställdhet och det gällde för det numera avskaffade ministerrådet för konsumentfrågor. Det är svårt att prioritera möten som bara handlar om en mindre, om än viktig, del av portföljen.

Dessa problem påverkar det dagliga arbetet i Nordiska ministerrådet. Någon idealisk lösning finns knappast. Men lösningen med breda ansvarsområden leder till att vi får färre ministerråd, något som kan förefalla byråkratiskt och bra, och ger vissa optiska pluspoäng. Det var den lösningen man valde 2005.

5.5 Samarbetsministrarna

Ett extremt fall av problemet med varierande portföljer representeras av de nordiska samarbetsministrarna. I deras ministerråd, MR-SAM, diskuteras bara det nordiska samarbetet. På andra sakområden är samarbetsministrarnas portföljer så varierande att det inte finns förutsättningar för ett bra meningsutbyte. Det är heller inte avsikten. Samarbetsministrarna har inom Nordiska ministerrådet specialuppgiften att koordinera samarbetet och att ansvara för ministerrådets budget. De ska också, enligt arbetsordningen för NMR, bistå statsministrarna i arbetet att dra upp huvudlinjerna för det nordiska samarbetet. För en minister med nordiskt engagemang borde detta kännas som en viktig och inspirerande uppgift. Det finns emellertid ett par problem:

- * Koordineringsuppgiften är inte enkel. Beslutsrätten över budgeten innebär en reell makt, även om MR-SAM:s beslut kan leda till protester från olika håll. Men det är makt över ganska litet pengar. Bortsett från budgeten har samarbetsministrarna knappast några effektiva instrument för koordineringsarbetet. Inflytandet över arbetet i andra ministerråd har i allmänhet varit begränsat.
- * En minister som vill överleva politiskt måste bli synlig och profilera sig. Då utgör Nordiska ministerrådet inte någon särskilt attraktiv arena. Traditionellt bedrivs samarbetet i breda, inte särskilt rubrikskapande, former. Nordiska rådets sessioner har ofta fått mer uppmärksamhet.

När det kommer tydliga viljeyttringar från den högsta politiska ledningen i de nordiska länderna kan samlingsministrarna få en mer central roll. Ett exempel är samarbetet österut. När Sovjetimperiet föll, fanns det en politisk vilja i hela Norden att snabbt etablera nära kontakt med de återupprättade baltiska staterna. Informationskontor upprättades och en rad samlingsprogram sattes igång. Efter hand stärktes intresset för att främja och samarbeta med krafter i Ryssland och Vitryssland som strävar efter demokrati och mänskliga rättigheter. "Grannsamverkan" svarar nu för en stor av ministerrådets budget. MR-SAM har hela tiden haft den samordnande rollen i detta östsamarbete.

Vid sitt möte i Punkaharju 2007 gav statsministrarna startskottet till ett nytt nordiskt engagemang, som är tvärsektoriellt och involverar, eller kan komma att involvera, många eller alla ministerråd (se avsnitt 9). Även i detta program har samlingsministrarna en central roll.

5.6 Ämbetsmannakommittéerna, NSK

Ministerrådets arbete förbereds av ämbetsmannakommittéerna (ÄK). Kommittéerna har också, tillsammans med sekretariatet, operativt ansvar för den mängd arbetsgrupper och projekt som finansieras av NMR. En av tankarna bakom reformen 2005 var, som framgick, att det bara skulle finnas en ÄK för varje ministerråd, även för de breda MR-NER och MR-FJLS. Men idag har NER tre ÄK medan FJLS har tre-fyra (beroende på hur man räknar) samt en exekutivkommitté. Denna fråga har behandlats i avsnitt 4.5. ÄK sammanträder oftare än respektive MR. Inom området FJLS träffas MR en gång om året medan de olika ÄK träffas sammanlagt ett femtontal gånger.

En speciell och överordnad ÄK är Nordiska samlingskommittén, NSK, som enligt arbetsordningen för NMR bl.a. ska

- * vara styrelse för sekretariatet, fastställa dess arbetsordning och anställa dess avdelningschefer,
- * i nära kontakt med fackministrarna svara för prioritering och uppföljning av arbetet i ministerrådet,
- * bereda förslag till MR-SAM och själva fatta beslut i frågor där enighet kan uppnås, om inte ministrarna har förbehållit sig beslutsrätten,
- * tillsammans med generalsekreteraren koordinera organisatoriska frågor som berör flera samlingsområden,
- * bereda MR-SAM:s behandling av generalsekreterarens budgetförslag.

Som framgått finns det bedömare som ifrågasätter om ministerrådens arbete är tillräckligt meningsfullt och politiskt relevant för att motivera rådets existens, eller för att motivera all den tid som nordiska ministrar lägger ned på mötena. Den typen av kommentarer är ovanligare i fråga om ÄK:s egna möten. En person, med erfarenhet av nordiskt samarbete, menade dock att vissa ÄK möts oftare än vad som är motiverat.

De flesta ÄK-medlemmar tycks anse att just deras ÄK är fullt sysselsatt med meningsfullt arbete. Entusiasmen varierade dock:

* Flera ÄK-medlemmar finner det ofta frustrerande att förbereda ministermöten, dels för att det kan vara svårt att få ihop en relevant agenda, dels för att man ibland misslyckas med att få ministrarna att ställa upp på mötena. Det känns pinsamt när "den egna" ministern hoppar av med kort varsel.

* Några ÄK-medlemmar är plågade av de tidsödande procedurerna kring arbetsgrupper och projekt. Det sades vara svårt att få överblick över projekten och veta vad de leder till för praktiska resultat.

* Nästan alla ÄK-deltagare uppskattade det nordiska erfarenhetsutbyte som sker inom ramen för mötena. Nätverket anses viktigt. Ett citat: "Mycket bra. En sammansvetsad grupp med stort engagemang."

De ämbetsmannakommittéer som var kopplade till de fem nedlagda ministerråden har, som framgått, fortsatt att mötas på ett informellt sätt. Eftersom uppgifterna att förbereda ministermöten samt att hantera projekt och arbetsgrupper har bortfallit, kan grupperna ägna tiden åt eget samarbete och erfarenhetsutbyte. Intervjuade i denna kategori verkade genomgående nöjda med det informella samarbetet, trots att några av dem (inte alla) beklagade att deras ministerråd hade lagts ned. Deltagare i MR-NER:s ämbetsmannakommittéer verkar mindre nöjda med sin arbetssituation. De beklagar sig, som vi sett, över de tungrodda arbetsformer som, enligt dem, blivit följden av ministerrådets bredd.

Några intervjuade menade att arbetsformerna ibland var gammalmodiga. Beslutsprocesser kunde vara snabbare och per capsulam-hantering per e-post borde användas oftare, menade de. I vissa sammanhang borde det vara rationellt att använda telefon- eller videokonferenser. Detsamma kunde för övrigt gälla för vissa ministermöten. Många efterlyste mer disciplin i fråga om tidsgränser och, framför allt, en kraftig minskning av den skriftliga dokumentationen inför mötena. "Det cirkuleras mycket mer papper hos oss än i EU-samarbetet", sade en ÄK-ledamot.

Ordet "ämbetsman" har på svenska en klang av hög tjänsteman. När Helsingforsavtalet använde termen ämbetsmannakommitté tänkte man sig nog deltagare som befann sig högt i ministeriernas hierarkier. Så är inte alltid fallet idag. Många deltagare i ÄK har så underordnad ställning i respektive ministerium att de sällan har direktkontakt med sin egen minister. Det kan försämra deras möjligheter att förbereda MR-möten på ett sätt som stämmer med ministerns intentioner. Flera intervjuade ansåg att ÄK riskerade utveckla sig till ett tjänstemannasamarbete utan större kontakt med den politiska sfären. En uttryckte sig ungefär så här: "Eftersom frågorna som ministerrådet behandlar sällan har stor politisk betydelse låter ministern sin ÄK-ledamot sköta förberedelserna på egen hand. Och vid möten i ministerrådet tycker kanske ministern att det är bekvämt att säga och göra ungefär det som tjänstemannen föreslår."

Vid en del möten i ministerråd och ämbetsmannakommittéer är antalet deltagare och bisittare onödigt stort. Alltför många deltagare påverkar diskussionerna på ett negativt sätt, oberoende av om bisittarna är tysta eller aktiva. Jag anser att både sekretariatet och medlemsländerna borde vara mer återhållsamma när man utser sina delegationer.

Som framgått finns ett antal "informella ämbetsmannagrupper", främst inom de områden som förlorade sitt ministerråd 2005. Den vanligaste uppfattningen inom dessa grupper tycks vara att man klarar sig utan tekniskt stöd från sekretariatet. Men flera efterlyste möjligheter att få enklare projekt finansierade av nordiska samarbetsmedel. Som exempel har nämnts resurser för en konferens med externa deltagare. Jag anser att finansieringsmöjligheterna för informellt samarbete bör förbättras, förutsatt att samarbetet har uttrycklig sanktion från berörda ministrar.

5.7 Sekretariatet

Enligt den arbetsordning för sekretariatet, som NSK fastställt, är sekretariatets uppgifter bland annat följande (min sammanfattning):

- * att bereda ärenden inför ministerrådets, NSK:s och ÄK:s möten, och sedan genomföra de beslut som fattas,
- * att bistå NSK med prioritering, koordinering och uppföljning av ministerrådsarbetet och med tvärsektoriellt samarbete,
- * att bistå andra nordiska samarbetsorgan,
- * att ta nya samarbetsinitiativ,
- * att utvärdera pågående och avslutade samarbetsprojekt,
- * att sköta utåtriktad information och ekonomisk förvaltning.

Sekretariatet är organiserat i följande delar:

- * generalsekreteraren med stab,
- * fyra sakavdelningar: Kultur, lag och jämställdhet, Utbildning, forskning och arbetsliv, Miljö och resurser, Växt och välfärd,
- * personal-, IT- och serviceavdelning,
- * kommunikationsavdelningen.

Detta kan se ut som en traditionell, sektoriell organisation. Men var och en av de fyra sakavdelningarna ger service åt två eller tre ministerråd/ÄK, vilket ökar förutsättningarna för tvärspektoriellt samarbete. Dessutom har varje sakavdelning ansvar för några samsamarbetsområden av tvärspektoriell natur, såsom barn och unga, forskning och innovation, hållbart Norden, Ryssland/Barents-samarbete, gränspolitik mm. Organisatoriskt får alltså sekretariatet anses vara ganska väl förberett för tvärspektoriellt samarbete, betydligt bättre än ministerråden och ämbetsmannakommittéerna.

Sekretariatets chefer tillsätts av NSK och övriga befattningar av generalsekreteraren. Enligt arbetsordningen ska "rimlig representation från samtliga nordiska länder" eftersträvas. Vad som ska anses "rimligt" definieras inte. De 97 fast anställda fördelade sig på följande sätt i oktober 2008 (räknat i procent):

Danmark	43
Finland	16
Färöarna	2
Grönland	1
Island	3
Norge	12
Sverige	20
Åland	0

Sekretariatet har, utöver den reguljärt anställda personalen, tio vikarier och projektanställda (varav sju danskar) samt 22 deltidsarbetande studenter (varav 19 danskar). Om även dessa skulle medräknas hamnar danska medarbetare i en betydande majoritet. Den danska dominansen är något mindre inom sakavdelningarna än inom administration och kommunikation.

Det är naturligt om lokaliseringen till Köpenhamn påverkar vilka som söker tjänsterna, i synnerhet som det inte är fråga om "fasta" tjänster. Många, särskilt personer som har bildat familj, kan tveka att bryta upp för att bosätta sig i Köpenhamn under en begränsad period, med alla de praktiska och personliga problem som det kan innebära. För

personer från Norge kan lönenivån verka mindre attraktiv och finska sökande har kanske svårt att leva upp till språkraven.

I vilket fall som helst anser jag att "rimlig representation" från alla de nordiska länderna knappast är uppnådd. Jag tror dock inte att kvotering vore en lämplig väg. Kompetens är viktigare än nationalitet. Men med tillräckligt aktiva rekryteringsansträngningar i andra nordiska länderna borde balansen kunna förbättras.

Flera intervjuade lyfte fram den danska dominansen som ett problem. De menade att förvaltningstraditionen är formellare i Danmark än i övriga Norden, och att det sätter sin prägel på sekretariatets arbetssätt. Jag har inte underlag för att ta ställning till dessa påståenden, men de kanske kan vara värda att diskutera bland dem som har större erfarenhet av det nordiska samarbetet. En svensk intervjuperson sade att hon i första hand försöker få tag i svensktalande i sekretariatet, eftersom det förenklar kommunikationen. Hon tillade att hon hade svårt att förstå dokument som är skrivna på danska.

Den "nordiska balansen" är emellertid också en ekonomisk fråga. Det är betydligt dyrare att anställd icke-danskar, genom kostnader för utlandstillägg, etableringsbidrag, flyttning mm. Detta kan dock inte anses vara ett godtagbart skäl för snedrekrytering. Jag föreslår att sekretariatet tar upp den ekonomiska aspekten med NSK.

På ledningsnivå finns inte samma danska dominans. Generalsekreteraren är islänning, de två personer i hans stab som ingår i ledningsgruppen är båda från Danmark. De fyra fackavdelningarna leds av två norrmän, en islänning och en dansk. Administrationen leds av en dansk medan personalchefen är finsk. Chefen för kommunikationsavdelningen är från Sverige. Alla de nordiska länderna är representerade i ledningsgruppen, men Finland och Sverige, som tillsammans står för mer än hälften av den nordiska befolkningen har ingen representation inom ledningsgruppens sakområden.

Totalt sett finns fler kvinnor än män på sekretariatet, men balansen mellan män och kvinnor i sekretariatets ledning lämnar en del övrigt att önska. Generalsekreteraren är man, alla de fyra fackavdelningarna leds av män, och båda cheferna inom administration och personal är män. Kommunikationsavdelningen är den enda som leds av en kvinna, ett vanligt mönster inom konservativa industriföretag. Statistiken förbättras dock av att två kvinnliga medlemmar av generalsekreterarens stab ingår i ledningsgruppen.

5.8 Vem tar initiativet - och vem samråder med vem?

De dokument som ska styra arbetet inom Nordiska ministerrådet ger inte någon entydig bild av hur samspel och maktfördelning mellan ordförandeskapet och sekretariatet bör se ut. Några iakttagelser:

Helsingforsavtalet (art 61) lägger stor vikt vid ordförandeskapet och nämner bara sekretariatet helt kort: "Ordförandeskapet har ansvaret för att samordna nordiskt regeringssamarbete och ta nödvändiga initiativ. Ordförandeskapet leder arbetet i ministerrådet, på andra ministermöten och vid regeringarnas samråd om europeiska och andra internationella frågor på alla nivåer. Ministerrådet bistås i sin verksamhet av ämbetsmannakommittéer och av ministerrådets sekretariat."

Arbetsordningen för NMR säger (§4): "Ordförandeskapet skall aktivt leda arbetet inom samarbetsområdena." Enligt §6 ska NMR:s arbete förberedas av ordförandeskapet *i samråd med* ministerrådets sekretariat. Men generalsekreteraren ska enligt sin instruktion "förbereda och följa upp samarbetsministrarnas och samarbetskommitténs möten *i samråd med* ordföranden i samarbetskommittén". Möjligen har den som skrivit instruktionen inte tyckt att det gör någon skillnad vem som samråder med vem. Men i normalt språkbruk är det den som samråder som har initiativet och huvudrollen. Texterna bör bearbetas så att de ger ett klart budskap. Helsingforsavtalets bestämmelse om att ordförandeskapet ska leda samarbetet måste, enligt min mening, innebära att ordförandeskapet ska samråda med sekretariatet, inte tvärtom.

Enligt den av NSK beslutade arbetsordningen är det en av uppgifterna för generalsekreteraren att ta nya samarbetsinitiativ. Detta är en vidareutveckling i förhållande till Helsingforsavtalet, där det inte talas om någon sådan initiativrätt. Arbetsordningen beskriver sekretariatets roll i relation till ministerråd, ämbetsmannakommittéer och NSK. Men arbetsordningen säger ingenting specifikt om relationerna mellan ordförandeskapet och sekretariatet. Med tanke på hur stor betydelse dessa relationer har för det nordiska samarbetet anser jag att arbetsordningen bör kompletteras med allmänna riktlinjer för rollfördelningen mellan sekretariatet och ordförandeskapet. Jag återkommer till detta (5.11).

5.9 Synpunkter på samarbetet mellan aktörerna

I alla de nordiska länderna intervjuade jag medlemmar av NSK och ämbetsmannakommittéer. Dessutom samtalade jag med Färöarnas, Grönlands och Ålands NSK-representanter. Jag intervjuade också medlemmarna av sekretariatets ledningsgrupp. De flesta intervjuade visade sig ha bestämda synpunkter på hur relationen mellan sekretariatet, ordförandeskapet och medlemsländerna ser ut, och hur de borde se ut:

Tjänstemän som är aktiva inom något ÄK (inkl. NSK) är i sitt arbete beroende av sekretariatets personal, ett beroende som naturligtvis är ömsesidigt. De flesta ÄK-medlemmar uttalar sig positivt eller mycket positivt om sina kontakter med sekretariatets anställda. Dessa beskrivs som engagerade och hårt arbetande. Jag kan tillägga att jag själv blev imponerad av det kunnande och det engagemang som jag mötte vid mina individuella samtal med medlemmarna i sekretariatets ledningsgrupp.

Flera ÄK-medlemmar underströk hur viktigt det är att få en bra kontaktperson på sekretariatet. De flesta som kommenterade saken verkade nöjda med sin egen kontaktperson. Andra menade att den rätt snabba personalomsättningen ibland medförde kompetenssvackor och bristande kontinuitet på sekretariatet. På motsvarande sätt förstod jag under samtalen på sekretariatet att vissa ämbetsmän i medlemsländerna, och kanske vissa ordförandeskap, kunde upplevas som "lättare" och smidigare samarbetspartner än vissa andra.

Flera intervjuade, både på sekretariatet och i huvudstäderna, menade att sekretariatspersonalen är hårt arbetsbelastad, att den slits mellan många uppgifter från den egna organisationen och externt, inte minst sedan globaliseringsinitiativet kom. Sekretariatet upplever sig vara utsatt för höga krav från ministerråd och ämbetsmannakommittéer, samtidigt som flera ÄK-medlemmar klagade över att sekretariatet utsätter ÄK för stora krav på rapportering av olika slag. Kanske glömmer man att beställningar från sekretariatet ofta har sitt uppdrag hos NSK eller MR-SAM.

I alla länderna, utom Danmark, fanns det någon eller ett par intervjuade som hävdade att sekretariatet ibland agerar utan tillräcklig förankring. Det kunde handla om internationella kontakter som inte i förväg var avstämda med NSK eller ordförandeskapet, om att sekretariatet lägger fram förslag som inte är avstämda med ordförandeskapet, eller om att sekretariatet tar kontakt med experter inom ett visst ministerium utan att informera ministeriets representant i respektive ÄK. Några citat: "Problemet är att de inte

bara föreslår – de genomför.” ”Sekretariatet ska ge service, men ibland har jag känt att de kör över oss.” En intervjuad sade, på tal om relationen med ordförandeskapet: ”Det behövs ett starkt sekretariat, men de ska ge sig när det kolliderar.”

Denna kritik bestrids i huvudsak av sekretariatet, men faktum kvarstår att detta är vad många sagt till mig. Det finns kanske missuppfattningar att klara upp? De intervjuade tjänstemännen på sekretariatet uttryckte sig i allmänhet ”diplomatiskt”. Men jag tyckte mig förstå att sekretariatet under vissa ordförandeskap, har känt sig behandlat med misstänksamhet. Någon intervjuad ansåg att ordförandeskapen inte alltid hade informerat sekretariatet om sitt agerande mm. På ÄK-nivå har ordförandeskapet vid något tillfälle tagit initiativ till möte utan deltagande av sekretariatet. Efter protester från sekretariatet avstyrdes detta.

5.10 En nordisk Kommission?

Jämförelser mellan det nordiska samarbetet och samarbetet inom EU blir i allmänhet missvisande, eftersom de institutionella strukturerna är helt olika. Det nordiska samarbetet har ingen Kommission. Ändå uppvisar sekretariatet paralleller med Kommissionen i Bryssel i sitt engagemang för den regionala gemenskapen och genom sin vilja att driva samarbetet framåt. En medlem av sekretariatets ledningsgrupp bekräftade på min (något ledande) fråga att ”vi är både sekretariat och Kommission”. Samma kommentar har fällts av flera externa bedömare.

Naturligtvis är det inte aktuellt att omvandla sekretariatet till en nordisk Kommission, med allt vad det skulle innebära av makt och resurser. Men det finns goda argument för att sekretariatet, inom bestämda ramar, bör spela en självständig och pådrivande roll. Man kan resonera så här:

1. Det nordiska samarbetet har en mycket stark folklig förankring i alla de nordiska länderna, ofta starkare än det europeiska samarbetet. Även politikerna, inte minst statsministrarna, fäster vikt vid detta samarbete.
2. Men eftersom samarbetet vanligtvis inte är spektakulärt och sällan kräver svåra politiska beslut, får det, med nödvändighet, låg prioritet i berörda ministerier. De personella resurser som ministerierna avsätter för nordiskt samarbete är små.
3. I det läget får sekretariatet en avgörande betydelse. Det nordiska samarbetet skulle snabbt försvagas om inte sekretariatet fanns som en pådrivande och initiativtagande kraft.

4. Sekretariatet har också, i sin arbetsordning, instruktioner att ta nya samarbetsinitiativ. I Helsingforsavtalet sägs däremot, som framgått, inget om initiativrätt. Men genom de senaste båda valen till posten som generalsekreterare har de nordiska regeringarna givit en tydlig signal om att de vill ha ett starkt och initiativtagande sekretariat.

Samtidigt måste sekretariatet fortsätta att vara sekretariat. Att ge service åt ministerråden, ämbetsmannakommittéerna och ordförandeskapen är och förblir en huvuduppgift.

5.11 Relationerna mellan sekretariatet och ordförandeskapet

Om antingen sekretariatet eller ordförandeskapet intar en passiv hållning har den andra parten möjlighet att styra efter eget huvud och ett fridfullt samarbetsklimat kan etableras. Men då riskerar man att verksamheten stagnerar. Jag har fått intrycket att det inom vissa ämnesområden finns en tydlig sekretariatsdominans. Inom sådana områden kan sekretariatets starka roll bidra till passivitet hos ordförandeskap och ÄK-medlemmar. På de flesta områden finns dock en jämnare fördelning av initiativet.

Ett dynamiskt nordiskt samarbete kräver både ett starkt sekretariat och ett starkt ordförandeskap. Om det finns två eller fler starka viljor leder det ibland till större eller mindre friktioner. Det är ett naturligt fenomen, som bör kunna hanteras inom befintliga mekanismer. Om inte samarbetet ska bli lidande bör de grundläggande spelreglerna vara klara och allmänt accepterade. Dessa regler, som bör diskuteras av MR-SAM och NSK, kan lämpligen integreras i ministerrådets arbetsordning, eller ha formen av ett särskilt dokument. Jag föreställer mig att bl.a. följande riktlinjer borde ingå i ett sådant dokument:

- * Ordförandeskapet leder samarbetet.
- * Sekretariatet har rätt och plikt att ta nya initiativ, aktivt medverka till att arbetet drivs framåt och att självständigt formulera egna positioner.
- * Mötesdagordningar formuleras i nära samråd mellan ordförandeskapet och sekretariatet.
- * Samarbetet mellan ordförandeskap, medlemmar och sekretariat bör präglas av nära samarbete och ömsesidig tillit. Ordförandeskapet och sekretariatet bör hålla varandra informerade om alla viktigare åtgärder som man vidtar.
- * Ordförandeskapet och sekretariatet bör sålunda i förväg informera varandra om förslag som de önskar framlägga vid möten i MR, NSK eller ÄK. Ambitionen bör vara att ordförandeskapet och sekretariatet

ska uppnå så stor enighet som möjligt före mötena. Om det bedöms lämpligt kan de ha förmöten, exempelvis inför NSK.

* Bara i högst speciella fall bör MR eller ÄK mötas utan representation från sekretariatet. Ett sådant specialfall kan vara när NSK diskuterar arbetsordning för sekretariatet eller anställningsvillkor för dess personal.

* Både ordförandeskapet och sekretariatet kan ta alla de kontakter som de bedömer lämpliga. De bör alltid i förväg informera varandra när det handlar om högnivåkontakter i tredje land. Ofta är det ändamålsenligt att ta externa kontakter gemensamt. Båda parter måste ha stöd i NSK eller ministerrådet för samarbetsförslag riktade till tredje land.

* Ordförandeskapet kan begära enklare insatser från sekretariatet. Större uppdrag bör först förankras i MR, NSK eller ÄK.

* Ordförandeskapet och sekretariatet bör aktivt samverka för att minska den stora pappersmängden, som kan leda till att viktiga saker "drunknar" och att deltagare kommer illa förberedda till möten.

Det är viktigt att sekretariatet och varje nytt ordförandeskap från första början bemödar sig om goda personliga kontakter. En trevligt upplagd "get-together" från lunch till lunch med deltagande av sekretariatets ledningsgrupp samt ordförandeskapets representanter i NSK och alla ÄK kunde vara en god inledning på det kommande årets samarbete. Eventuellt kan representanter för det avgående ordförandeskapet delta.

En tanke som framförts från olika håll är att det nordiska samarbetet borde hämta viss inspiration från samarbetet inom OECD. I samarbete med ministerrådet eller ÄK/NSK kunde sekretariatet anlita kvalificerade experter till att analysera tendenser och problem av samnordiskt intresse. En intervjuad menade att sådana analyser kunde ge större nordisk nytta än många projekt som finansieras idag. Att upphandla kvalificerad expertis kräver särskild kompetens. Uppgiften bör i så fall beaktas vid rekryteringar till sekretariatet. Om de producerade studierna ska bli relevanta och inte snävt akademiska bör de växa fram i samspel mellan externa sakkunniga och ministerrådets egen expertis i sekretariat, ämbetsmannakommittéer, arbetsgrupper mm. Även institutionerna bör givetvis kunna kopplas in.

5.12 Kontakter med Nordiska rådet

Nordiska rådet tillkom nästan tjugo år före Nordiska ministerrådet och har stor betydelse för det nordiska samarbetets politiska och folkliga stöd. Det är särskilt angeläget att ministrarna håller tät

kontakt med parlamentarikerna. Sekretariatet och medlemsländernas tjänstemän bör hålla rådet informerat och försöka förankra nya tankar bland dess ledamöter. Åtskilliga försök har gjorts för att stärka kontakterna mellan ministerråden och Nordiska rådet. Det kan vara fråga om möten mellan rådets presidium och MR-SAM eller kontakter mellan rådets fackutskott och sekretariatet. På kultur- och miljöområdena hålls fasta årliga möten mellan ministrar och parlamentariker ur respektive utskott. Andra ministerråd har ad hoc-möten, ofta i anslutning till Nordiska rådets sessioner. Kontakterna mellan ÄK-ledamöter och parlamentariker tycks förekomma mera sällan.

Förutsättningarna för att ytterligare stärka samarbete borde vara goda. De båda sekretariaten sitter numera i samma hus i Köpenhamn, vilket underlättar kontakten. Nordiska rådets direktör och Nordiska ministerrådets generalsekreterare har samrådsmöten varje månad. Jag anser att NMR systematiskt och på olika nivåer bör arbeta för att stärka kontakterna med Nordiska rådet. Det gäller inte minst på ministernivå och på nivån närmast därunder. I avsnitt 5.3 presenterar jag en idé om informella möten för ministrarna och generalsekreteraren, utan närvaro av tjänstemän. Om detta blir verklighet, bör det inte tillåtas inkräkta på Nordiska rådets möjlighet att få kontakt med de berörda ministrarna. Jag ser heller ingen anledning att så skulle behöva bli fallet.

6 Institutioner, samarbetsorgan, grupper, projekt

6.1 En svåröverskådlig bild

Av Nordiska ministerrådets budget går idag ca 56 procent till projekt och olika former av bidrag medan 35 procent går till institutionernas drift (personal, lokaler och andra omkostnader). Institutionerna hanterar ungefär hälften av de projektbidrag som beviljats av ministerrådet.

Enligt "Budgetanalyse 2000", framlagd av generalsekreteraren i maj 2000, hade vid den tiden Nordiska ministerrådet 85 beslutsorgan placerade under MR- och ÄK-nivån, varav 34 samnordiska institutioner, 44 samarbetsorgan och 7 beslutsorgan knutna till olika bidragsprogram. Generalsekreteraren underströk i budgetanalysen att han inte ville se någon reduktion av antalet beslutsorgan. Han ansåg att det hade ett egenvärde att så många personer var aktivt involverade i den nordiska beslutsstrukturen. Men vissa minskningar har skett. Idag finns 20 institutioner, 25 samarbetsorgan och program,

14 bilaterala nordiska fonder, ett 80-tal arbetsgrupper och nästan 1800 projekt

Är det rationellt att hålla denna stora apparat vid liv? Ett par av de intervjuade menade att det är dags att röja radikalt i djungeln av grupper, bidrag och projekt. Andra intervjuade har motsatt inställning. De menar att man bör tänka sig noga för så att man inte skadar själva grundbulten i nordiskt samarbete – de många människornas engagemang.

6.2 Institutioner och samarbetsorgan

Antalet institutioner under Nordiska ministerrådet har minskat under senare år. Flera "nedlagda" institut lever kvar, om än i andra former. Nordiska Asieninstitutet är exempelvis inordnat under Köpenhamns universitet men behåller sin nordiska profil. Kontraktsansvaret för Nordvulk har övergått till Islands universitet etc. De omvandlade institutionerna fortsätter ibland att få stöd från NMR.

De kvarvarande instituten utmärks av bl.a. följande:

- * De är små, mellan två och fyrtio anställda, vilket borde innebära att andelen administrationskostnader blir hög.
- * Institutionerna har ofta ett brett uppdrag i förhållande till resurserna.
- * De är egna rättssubjekt, med egna styrelser. I sin löpande verksamhet är de mycket självständiga. Deras styrelser motsätter sig ibland önskemål från NMR. Flera intervjuade ansåg att NMR bör knyta institutionerna närmare sig som ett villkor för fortsatt finansiering.
- * Ett ofta framfört motiv för institutionernas relativa självständighet är att en del av finansieringen, mellan 2 och 93 procent, är extern.
- * NMR kan i viss mån styra instituten genom att MR-SAM utser chef och styrelse och undertecknar treårskontrakt med varje institut.
- * I vissa fall låter NMR externa organ stå för en stor del av styrningen. Inom NordForsk har NMR föga inflytande över hur pengarna används, och de nationella forskningsorganen desto mer. Nordiska rådet har anmält betänkligheter mot att en betydande del av budgeten därmed i praktiken hamnar utanför rådets inflytande.

6.3 Arbetsgrupper

Enligt sekretariatets översikt från augusti 2008 finns ett 80-tal aktiva arbetsgrupper under Nordiska ministerrådet. Ungefär en tredjedel av dem har etablerats före år 2000. Nedläggning och nybildning av

arbetsgrupper pågår hela tiden. En del arbetsgrupper arbetar tvärsektoriellt på uppdrag av två ministerråd. Enligt en uppgift har ibland dessa tvärsektoriella grupper varit svåradministrerade och det finns planer att ersätta dem med tidsbegränsade tvärsektoriella projekt.

Arbetsgrupperna tycks ibland leva sitt eget liv utan större kontakt med det överordnade ministerrådet/ämbetsmannakommittén. Enligt uppgift planerar nu ÄK-M att göra sina arbetsgrupper mer politiskt relevanta genom att även placera ministerierepresentanter i grupperna. Flera ministerråd säger sig ha planer på att omvandla fasta arbetsgrupper till ad hoc-grupper med tidsbegränsat mandat.

6.4 Projekt och bidrag

Landshövding Per Unckel skriver i ovannämnda brev till NSK: "Jag är dessvärre övertygad om att ganska mycket av den verksamhet som Nordiska ministerrådet idag står för inte klarar de båda kontrollfrågorna */nordisk nytta som inte någon annan kan åstadkomma bättre/*. För mycket lever sina egna liv. För mycket är otillräckligt förankrat i viktiga nationella miljöer. För många projekt har en klen utvecklingspotential när projekttiden väl löpt ut." Jag har under intervjuerna hört många kritiska kommentarer till mängden av projekt som finansieras av NMR (ca 1800). Det finns återkommande teman i kritiken:

- * Ingen har en samlad överblick över helheten. Det minskar möjligheten att styra verksamheten och utnyttja den för ministerrådets syften. En intervjuad sade: "Problemet är inte att kontrollera detaljerna utan att få överblick över helheten."
- * Det ordnas mängder av konferenser för folk som redan tillbringar för mycket tid på konferenser. Det trycks rapporter som inte många läser.
- * Projektbidrag från NMR har blivit en försörjningskälla för många frivilliga organisationer. De hittar ibland på tveksamma projekt för att sysselsätta sin egen organisation.
- * En del bidrag har få sökande, vilket medför risk att även svaga projekt kan få stöd. En intervjuad sade att dåliga och illa genomtänkta projekt brukar få pengar mot slutet av året när ÄK vill förbruka sin budget.
- * Projekthanteringen tar ofta en stor del av ämbetsmannakommittéernas tid, ett utrymme som kunde ha använts för andra ändamål.

* Det görs många utvärderingar av enskilda program och projekt, men det saknas en samlad, extern genomgång av hela verksamheten.

Det var inte lika många intervjuade som försvarade projekten, men några varnade bestämt mot alltför radikala åtgärder. De hävdade bl.a.:

- * Det är projekten som är styrkan i nordiskt samarbete genom att de involverar tusentals människor och skapar starka nordiska nätverk.
- * Det mest vitala och spännande nordiska samarbetet sker i projekten, inte i ministerråden och ämbetsmannakommittéerna.
- * Det som skiljer nordiskt samarbete från många andra internationella samarbetsformer är bredden och mångfalden. Om detta försvinner, så försvinner också själen i det nordiska samarbetet.
- * Det är inte alls säkert att ett litet projekt, som drivs av engagerade deltagare, ger sämre resultat än ett stort projekt.

I de flesta ministerråd och ämbetsmannakommittéer ägnar man tankeenergi åt att försöka göra projekthanteringen modernare och mer målinriktad. Några tendenser kan urskiljas i förnyelsearbetet:

- * att ha färre, större och mer fokuserade projekt, med tydligare mål.
- * att lägga projektadministration och utvärdering utanför NMR.
- * att göra alla projekt tidsbegränsade ("sunset clause").

Så länge som NMR finansierar så många projekt lär överskådligheten förbli ett visst problem. Sekretariatet presentera emellertid projekten på ett systematiskt sätt. Det finns listor med olika indelningskriterier, efter huvudansvarigt ministerråd och efter verkställande organ, med ett antal underrubriker. Själva överblicken är knappast det största problemet, utan snarare svårigheten att veta vad projekten går ut på och hur lyckade de är. De pågående projekten har av NMR beviljats sammanlagt 1,27 miljarder DKK. Sekretariatets sammanställning visar bl.a. följande:

- * Ungefär 37 procent av projekten har större eller mindre andel extern finansiering. Totalt är den externa finansieringen något större än NMR:s.
- * MR-NER har högst andel externfinansiering, både om man räknar antalet projekt med extern delfinansiering (80 procent) och det totala externa bidraget (460 MDDK jämfört med 269 MDDK från NMR).
- * Även i MR-U är de externa medlen större än NMR-bidragen (678 MDDK respektive 533 MDDK). Men på MR-U:s område förekommer extern finansiering nästan uteslutande inom NordForsk.
- * Bland övriga ministerråd varierar andelen delvis externfinansierade projekt från 0 procent (MR-JÄM, MR-finans) till 69 procent (MR-lag).

Om man bläddrar i listorna över projekttitlar finner man aktiviteter, som för en oinitierad, verkar lite speciella. Man frågar sig ibland om

just det ena eller det andra projektet uppfyller kravet på nordisk nytta eller om projektet inte lika väl hade kunnat göras på nationell nivå. Den som närmar sig listorna med ett mer välvilligt sinnelag kan i stället imponeras av den bredd och mångfald som präglar det nordiska samarbetet.

En genomgång av Nordiska ministerrådets projektverksamhet gjordes 2006 av "Stjórnhættir – Governance Iceland". Deras slutsats var att verksamheten på många sätt fungerade väl: "Projektadministrationen er fleksibel og ubureaukratisk og relativt effektiv. Der findes dog alligevel, som beskrevet i notatet, betydelige muligheder for at introducere forbedringer."

Stjórnhættir konstaterar att ministerrådet tillämpar begreppet projekt på en mängd aktiviteter som med traditionella kriterier knappast skulle få den benämningen. Begreppet inkluderar bidrag, arbetsgrupper, program, egentliga projekt mm. Stjórnhættirs iakttagelsen är förvisso korrekt. "Allting är projekt", som någon uttryckte saken i samtal med mig. Varje enskilt avskrivningslån från Nordiska Projektexportfonden räknas som ett projekt, Nordiska litteraturpriset är ett projekt etc.

Stjórnhættir konstaterar också att en mycket stor del av projekten under senare år har delegerats inom ramen för vissa större programområden, bl.a. forskning (Nordforsk), utbildning (Nordplus), innovation (NICE) och kultur (Kulturfonden mm). Det har lett till att den delegerade projektverksamheten har betydligt större omfång än den verksamhet som administreras av sekretariatet.

Det skulle föra för långt att i detalj gå in på Stjórnhættirs förslag. De har på olika sätt behandlats inom ministerrådet. NSK kom under ett möte 2008 och kom fram till att man inte borde förlänga pågående projekt utan analys och utvärdering. Man borde inte heller starta nya projekt om verksamheten kan skötas inom ramen för redan befintliga projekt.

Lika lite som Stjórnhættir har jag något allmän kritik mot sättet på vilket projekten initieras, förbereds eller beslutas. Att projekt startas efter god förankring och noggranna förberedelser ökar utsikterna till framgång. Men en viktig del av kvalitetssäkringen är att berörda beslutsfattare har god insikt i resultaten, baserad på systematiska och noggranna utvärderingar. Här är det mitt intryck att det brister ibland.

Men hur utvärderar man en sådan mängd projekt av så olika karaktär? I ett underlag från sekretariatet i december 2005 sades att det inte

företas någon systematisk evaluering av projekt och programaktiviteter. Kanske har det skett en förbättring sedan dess. Sekretariatet har informerat mig om ett antal externa utvärderingar som genomförts de senaste åren. Stjórnhættirs granskning visar dock att det finns en del kvar att göra när det gäller systematisk utvärdering, även om utvärderingar ad hoc har genomförts inom flera samarbetsområden.

Stjórnhættir skriver att egentlig resultatvärdering sällan förekommer i slutrapporterna och att resultatbeskrivningar fokuserar på aktiviteter och processer, inte på effekterna. Att en produkt (t.ex. en publikation eller en konferens) har levererats säger, som Stjórnhættir påpekar, mycket litet om huruvida projektet har varit en framgång eller inte.

Jag föreslår att ministerrådet ska låta genomföra en *bred och jämförande* utvärdering av de aktiviteter som går under beteckningen ”projekt”. Den breda ansatsen bör kunna underbyggas med ett antal stickprov inom varje område. Utvärderingen bör ske utifrån kraven att projekten ska ge nordisk nytta och inte inkludera sådant som lika väl kan göras på nationell nivå. Ett sådant försök till samlad utvärdering bör givetvis utnyttja redan genomförda utvärderingar.

Vissa projekt finansieras genom den s.k. ordförandeskapsanslaget. Avsikten är att projekten inom detta anslag (”pulje” på danska) inte ska vara för små, att de ska involvera minst tre nordiska länder, att de ska ha medfinansiärer och att de ska anknyta till ordförandeskapets program. Under det svenska ordförandeskapet 2008 fördelades drygt tio miljoner danska kronor till 46 projekt med en omfattning på mellan 15 000 och 500 000. Drygt hälften av projekten hade initierats av svenska ministerier och ambassader. Hanteringen av projektansökningarna sägs ha varit mycket arbetskrävande. Trots att antalet projekt var lägre än föregående år har programmet knappast präglats av den satsning på stora, strategiskt viktiga projekt som från början av avsikten. Användningen av detta anslag bör stramas upp och inkluderas i den utvärdering som jag föreslår.

7 Budgetprocessen

Under första delen av 1980-talet befann sig den nordiska budgeten i snabb tillväxt. Därefter har den varit stabil till sin omfattning, även om tyngdpunkten har skiftat något. Under 1990-talet hörde det geografiska närområdet samt kultur, utbildning och forskning till prioriterade områden, medan miljö och näring gavs sänkt prioritet. Prioriteringar skilde sig alltså delvis från vad som gäller idag.

I nuvarande läge, då budgeten inte ökar nämnvärt, blir prioriteringarna desto svårare. Arbetet inleds drygt ett år innan budgeten träder i kraft genom att MR-SAM, med stöd av bakgrundsmaterial från sekretariatet, diskuterar huvuddragen. Efter förhandlingar i NSK brukar MR-SAM i början av det år som föregår budgetåret enas om budgetanvisningar, som ska styra budgetarbetet i de andra ministerråden. Ett budgetförslag överlämnas till Nordiska rådet under sommaren.

En av intervjupersonerna sade, att det nog inte finns någon budget i världen som är så genomarbetad som Nordiska ministerrådets. Ändå har den nordiska budgeten och budgetprocessen analyserats och kritiserats mycket under det senaste decenniet. Det mesta av den kritik som har framförts kan sammanfattas under tre huvudrubriker:

- 1) Brist på transparens. Det är inte fråga om misstänkt ohederlighet, utan om svårigheten att få överblick över det stora materialet, om att kunna utläsa var de politiska prioriteringarna ligger.
- 2) Brist på flexibilitet. Här handlar det framför allt om svårigheten att få fram pengar till nya politiska prioriteringar.
- 3) Brist på långsiktighet. Planeringshorisonten är ettårig. Budgeten för ett visst år planeras av ett ordförandeland och ska verkställas av ett annat.

NMR har lagt ned stora ansträngningar på att reformera budgetarbetet. På uppdrag av de nordiska samarbetsministrarna utarbetade sekretariatet "Budgetanalyse 2000", som presenterades i maj 2000 och utmynnade i tolv förslag som skulle förbättra transparens och flexibilitet. Några år senare gjorde Budgetexpertgruppen, BEG, bestående av representanter för de nordiska finansministerierna, en ny analys, som resulterade i en katalog av förslag, som numera i huvudsak har genomförts. Det skulle föra för långt att gå in på detaljer när det gäller innehållet i dessa båda analyser. Jag inskränker mig till några övergripande reflektioner.

7.1 Transparensen

Det finns ett ganska enkelt samband mellan transparens, flexibilitet och projekthantering. Om projektfloren uppfattas som oöverskådlig och om det är svårt att få klarhet i vad som är bra och dåligt i denna flora kan inte verksamheten anses vara transparent. Då blir också flexibiliteten lidande, eftersom beslutsfattarna inte vet var de ska skära för att få utrymme för nya prioriteringar.

Bättre överskådlighet får man lättast genom att radikalt minska antalet projekt, att ersätta de många små projekten med färre och större projekt. Men behovet av transparens och överskådlighet är knappast tillräckligt argument för en sådan förändring. Ett annat, något bättre argument, är att en nedskärning skulle avlasta MR/ÄK så att de kunde ägna sig åt politiska beslut och erfarenhetsutbyte. Men det behovet kan tillgodoses på andra sätt, t.ex. genom att delegera administration och utvärdering till externa organ, vilket också i viss utsträckning har skett.

Sekretariatet har, som framgått, förbättrat överskådligheten genom att redovisa projekten under olika rubriker enligt två separata system. Läget kan förbättras ytterligare när arbetet med att presentera projekten i en särskild projektportal är slutfört.

Det betraktas ibland som ett transparensproblem, att det är svårt att upptäcka de aktuella politiska prioriteringarna bland alla aktiviteter av lägre prioritet som fyller budgeten. För att komma till rätta med detta tar numera sekretariatet fram en kortversion av budgeten, där de politiska prioriteringarna särskilt presenteras. Detta har ett pedagogiskt värde om man vill dra uppmärksamhet till de senaste politiska initiativen. Samtidigt bör man komma ihåg det självklara, att all verksamhet som finansieras av NMR bör vara politiskt prioriterad. I annat fall bör den avvecklas.

7.2 Flexibiliteten

Det sägs att det är svårt att få utrymme för nya politiska prioriteringar i NMR:s budget, att budgetsystemet är trögt och oflexibelt. Diskussionen om statsministrarnas globaliseringsinitiativ är ett exempel. Många såg det som ett svaghetstecken att det var "politiskt omöjligt", att inom en oförändrad budgetram få fram 60 miljoner danska kronor till de projekt som ingår i globaliseringsinitiativet. Detta belopp motsvarade ungefär sju procent av ministerrådets totala budget.

På den nationella nivån skulle det vara minst lika svårt att från ett år till ett annat få fram "nya" pengar motsvarande sju procent av statsbudgeten. Liksom i nationella budgetar är det mesta av NMR:s resurser intecknade till aktiviteter och program som fortsätter år efter år. "Inteckningarna" har varierande grad av ofrånkomlighet. Stora summor är kontraktsevenligt låsta till fleråriga aktiviteter. En annan form av bindning kan vara att Nordiska ministerrådet finansierar en aktivitet tillsammans med en extern finansiär och att det därför är

svårt att lämna engagemanget, även om det inte finns några formella hinder. En tredje form kan vara att en stödform har bedrivits några år med framgång och därför har starkt stöd inom respektive sektor. Även andra mellanformer har identifierats.

För att kartlägga graden av handlingsfrihet har sekretariatet särredovisat den totala budgetsumman i fem kategorier: helt bundna, helt obundna och tre mellanformer. Beslut har fattats om att reducera mellanformerna till en enda. I budgeten för 2009 uppgår de "helt obundna" medlen till över 130 miljoner danska kronor. Det innebär teoretiskt att NMR fritt kan disponera ganska stora summor. Den friheten finns förstås inte i den politiska verkligheten. Om den hade funnits, vore det ett bevis för att en stor del av ministerrådets resurser används till aktiviteter som är så oviktiga, att de utan problem kan avskaffas från ett år till ett annat.

Bristen på flexibilitet beror knappast på budgetens konstruktion eller på budgetprocessen som sådan. Snarare beror den på kombinationen av en rad andra förhållanden:

- * Budgetutrymmet är mer eller mindre intecknat i löpande program och ministerråden försvarar sina resurser mot försök till nedprioritering.
- * Nordiska rådet motsätter sig ibland nedskärningar, och har bl.a. haft invändningar mot försök att minska kulturens andel av budgeten.
- * MR-SAM har ingen självklar auktoritet över andra ministerråd, men kan få draghjälp genom initiativ från statsministrarna.

Nordiska rådets inflytande regleras i artikel 64 i Helsingforsavtalet där det bl.a. sägs: "Om inte synnerliga skäl kan anföras skall ministerrådet följa rådets rekommendation när det gäller budgetdispositioner inom den angivna finansiella ramen." Detta är en formulering, som berättigar Nordiska rådet till ett mycket starkt inflytande över budgeten. Någon av de intervjuade menade att statsministrarnas viljeyttringar bör anses utgöra ett sådant synnerligt skäl. Det är nog diskutabelt.

Flexibiliteten skulle kunna ökas om projektstöd alltid förknippades med "sunset clauses" och om förlängning av projekt först kunde komma ifråga efter en rejäl utvärdering som visar att projektet uppfyller kraven på nordisk nytta. NSK och MR-SAM har agerat i denna riktning genom uppmaningar till de MR och ÄK. Men det innebär inte någon radikal förändring av handlingsutrymmet om ett antal projekt inom ett visst program eller en viss stödform läggs ned och ersätts av andra.

Ett radikalare grepp vore att reducera antalet program som fortsätter år efter år, och i stället använda pengarna till särskilda satsningar i linje med dagens politiska prioriteringar, att låta hela, eller en stor del av, budgeten bli ett slags "prioriteringspulje" (prioriteringspott). En exempel var när MR-SAM avsatte 60 miljoner till globaliseringsprojekt, genom reduktion av andra budgetposter. Ordförandeskapsanslaget är ett annat exempel.

Om man går långt när det gäller att reducera löpande program för att i stället finansiera olika specialsatsningar riskerar verksamheten, enligt min bedömning, att bli ad hoc-präglad, att förlora mycket av den folkliga och politiska förankring som den faktiskt har idag. En stort permanent "prioriteringsanslag" kunde leda till att ganska svaga projekt fick pengar för att anslaget skulle bli fullt använd.

7.3 Rollfördelning i prioriteringsarbetet

Att prioritera mellan olika sätt att använda NMR:s pengar är en politisk fråga för MR-SAM och andra ministerråd. Men prioritering består inte bara av att tillämpa politiska mål under budgetarbetet. Den består också i att bedöma hur framgångsrika aktiviteterna är när det gäller att uppnå politiska mål och effektivt utnyttja pengarna. Och den bedömningen har sekretariatet bäst förutsättningar att göra. Ingen annan kan systematiskt följa hur aktiviteterna utvecklas från år till år. I arbetet bör sekretariatet, i än högre grad än hittills, bygga på kvalificerade externa utvärderingar.

Sekretariatet bör, för vart och ett av ministerråden, kunna föreslå exakt var nedskärningar med exempelvis fem eller tio procent skulle kunna göras med minsta möjliga förlust av nordisk nytta. Sekretariatet bör också kunna föreslå nya aktiviteter inom de olika ministerråden, som skulle kunna bidra till att uppnå de gällande politiska målen. Slutligen bör sekretariatet kunna föreslå förskjutningar mellan ministerrådens. Det sistnämnda är svårt, men viktigt för ett sekretariat som vill vara med och driva samarbetet framåt. Til syvende og sidst behåller MR-SAM och NSK sitt ansvar för de kontroversiella besluten. Budgetnedskärningar för att finansiera prioriterade satsningar har ofta skett pro rata, vilket knappast är en optimal prioriteringsmetod.

7.4 Långsiktighet

Många av de intervjuade har framhållit bristen på finansiell långsiktighet som ett problem. Den långsiktiga planeringen tycks i praktiken bygga på hypotesen att nästa års budget blir ungefär som föregående års. En av orsakerna till att nedskärningar kan väcka så häftiga protester är kanske att resurserna redan är "mentalt" intecknade.

Långsiktigheten i budgetarbetet försvåras av att ordförandeskapet byter innehavare varje år. Budgeten för 2009, som ska implementeras av Island, började förberedas 2007 under finskt ordförandeskap och färdigställdes 2008, under svensk ledning. Att införa ett trojkasystem på alla nivåer i det nordiska samarbetsmaskineriet skulle riskera att göra samarbetet alltför komplicerat och tidskrävande. Jag tror däremot att en något tätare informell knytning till det närmaste följande ordförandeskap i form av samrådsmöten kunde fylla ett syfte. Lämpligen bör generalsekreteraren i så fall delta.

Nästa steg bör vara formellt införande av treårsbudgetering. Jag saknar dock underlag för konkreta förslag i den riktningen.

8 Tvärsektoriellt arbete

I en utpräglad sektorsinriktad struktur som Nordiska ministerrådet och dess ämbetsmannakommittéer är det inte överraskande om arbetssättet blir sektoriellt. Det finns många fördelar med det sektoriella arbetssättet. Det främjar specialisering, hög kompetens, och kontinuitet. Det är nog ingen tillfällighet att ministerier världen över organiseras efter sektoriella principer och inte efter växlande teman. Detsamma gäller för ämbetsverk och internationella organisationer. Det är inte dags att slopa sektorerna. Om NMR följde en radikalt annorlunda organisationsprincip än ländernas ministerier skulle det försvåra samarbetet. Ambitionen bör vara att underlätta samarbete *över* sektorsgränserna utan att skapa krångel och förvirring *innanför* dem.

Ett sektoriellt organ spänner ofta över breda områden, som kunde betraktas som egna sektorer eller delsektorer. Skogsbruk och livsmedel ryms t.ex. båda inom sektorsorganet FJLS, men kunde lika gärna ses vara egna sektorer. Alla MR och ÄK inrymmer flera verksamhetsområden. Erfarenheterna från NER och FJLS visar att det är svårt att arbeta sektorsövergripande om inte de berörda känner att det finns tydliga synergieffekter. Dessa erfarenheter bör nog studeras, så att man inte tar några ogenomtänkta steg i tvärsektoriell riktning.

Men vissa utmaningar och frågeställningar är så breda till sin karaktär att de knappast kan hanteras enbart inom ramen för en specifik sektor, inte ens inom en bred sektor. Då krävs ett genuint tvärsektoriellt arbetssätt. Detta ses ibland som en motsättning till ett sektorsinriktat arbete, men så är inte fallet. Ett effektivt tvärsektoriellt arbete måste vara förankrat i väl fungerande insatser på sektorsnivå. Annars blir resultatet bara flum och oordning. En parallell: god tvärvetenskaplig forskning måste vara förankrad i etablerade vetenskapliga discipliner. Annars kommer inte resultaten att tas på allvar inom det vetenskapliga samfundet.

Slutsatser för Nordiska Ministerrådet:

- Den organisatoriska och funktionsmässiga sektorsindelningen är inte föråldrad, utan bör behållas.
- Många frågor kan fortfarande hanteras sektoriellt. Men alla ansvariga bör ha viss insikt om vad som händer i andra sektorer, så att de kan identifiera beröringspunkter och samarbetsbehov.
- Vissa breda frågor kräver ett tvärsektoriellt arbetssätt. Då handlar det inte om att upplösa sektorerna, utan om att få dem att samarbeta, så att de utnyttjar sina respektive sektorskunskaper för ett gemensamt mål.

Ministerrådets sekretariat är, som vi sett, delvis förberett för detta. De fyra fackavdelningarna och även generalsekreterarens stab har ansvar för något eller några tvärsektoriella arbetsområden. Det faktum att varje avdelning svarar för flera ministerråd är också en tvärsektoriell ansats. Personal som rekryterats under senare år har i allt större utsträckning varit generalister, vilket förhoppningsvis underlättar tvärsektoriellt arbete.

Att åstadkomma ett tvärsektoriellt arbetssätt bland MR och ÄK är svårare. Det finns ingen självklar modell för tvärsektoriellt arbete. Man kan tänka sig olika möjligheter:

- Gemensamma möten, eller separata möten med en viss gemensam del, mellan flera MR eller ÄK. Detta blir ett ganska tungt arbetssätt, men det kan vara motiverat i särskilt viktiga och övergripande frågor. Se bl.a. mitt förslag om att ordna ministermöten back to back (5.3).
- Huvudansvarigt MR eller ÄK (om det finns ett tydligt huvudansvar) bjuder in representanter för andra MR eller ÄK till överläggning.
- Flera MR eller ÄK tillsätter en gemensam, tvärsektoriell arbetsgrupp eller tillsätter en projektgrupp ad hoc.
- En befintlig arbetsgrupp bjuder, vid behandling av vissa tvärsektoriella frågor, in representanter för andra sektorer.
- Inom ramen för ordförandeskapets interna koordinering kan behov av sektorsöverskridande samarbete identifieras.

Kort sagt: jag ser inte behov av att ändra Nordiska ministerrådets grundstruktur för att underlätta tvärsektoriellt arbete. Däremot bör, vid behov, tvärsektoriella arbets- eller projektgrupper bildas och någon enstaka gång kan det vara motiverat med större tvärsektoriella möten på hög nivå. Om det tvärsektoriella arbetssättet ska vara framgångsrikt behöver MR-SAM och NSK ett starkt mandat från statsministrarna.

9 Globaliseringsinitiativet och andra initiativ

9.1 Statsministrarnas initiativ

Om inga starka impulser når det Nordiska samarbetsmaskineriet från den högsta politiska ledningen brukar fördelningen av pengar och personella resurser mellan olika arbetsområden och ambitioner vara tämligen oförändrad från år till år. De olika ministerråden och, inte minst, de olika ämbetsmannakommittéerna har en mycket självständig ställning och bevakar framgångsrikt sina andelar av den gemensamma budgeten. Detta har, i samarbetets långa historia, inte hindrat att betydelsefulla resultat har uppnåtts och att arbetsformerna i vissa avseenden har moderniserats.

Vid olika tillfällen har statsministrarna enats om att placera nya frågor på dagordningen. Sedan 1990-talet har hög prioritet getts åt samarbete med grannarna runt Östersjön, i första hand Baltikum och Ryssland. Denna verksamhet tog snart en avsevärd del av NMR:s budget. Som vi redan konstaterat hade de nordiska informationskontoren i Baltikum historisk betydelse under en känslig övergångsperiod. Även miljön har varit, och är, ett samarbetsområde där statsministrarna engagerat sig. Vid ett möte 1998 antog de en deklaration om hållbar utveckling, vilket blev inledningen till stor aktivitet från ministerrådets sida.

Vid sitt möte i Punkaharju, juni 2007, gav statsministrarna startskottet för en rad insatser i syfte att gemensamt utnyttja globaliseringens möjligheter och att möta dess utmaningar. Frågan hade behandlats även vid tidigare toppmöten och inom Nordiska rådet. I pressmeddelandet från Punkaharju talas i första stycket om att "vidareutveckla en nordisk modell där den framtida välfärden för medborgarna, företagens konkurrenskraft, sysselsättning och tillväxt, gemensam kultur och satsningar på hållbar utveckling är viktiga komponenter".

I nästa stycke snävas perspektivet in: ”De nordiska statsministrarna önskar fortsättningsvis utveckla Nordens styrkepositioner, våra länders högtstående och täckande utbildningssystem, vår expertis och vårt forskningsarbete, vår förmåga att utnyttja informationsteknik och kreativitet för att genomföra innovationer.”

Om alla frågor som nämns i båda styckena ska vara föremål för nordiskt samarbete på globaliseringsområdet, så ryms i stort sett allt som NMR arbetar med under paraplyn. Samtidigt tycks statsministrarna i andra stycket ange vad som under den närmaste tiden ska ges högst prioritet, nämligen utbildning, forskning och innovation. En rimlig tolkning av de båda inledande styckena torde vara att det breda nordiska samarbetet ska fortsätta med god kontinuitet, samtidigt som utbildning, forskning och innovation ska ges särskilt prioritet.

I fortsättningen på pressmeddelandet anger statsministrarna ett antal mer konkreta åtgärder och målsättningar som skulle kunna bidra till ”ett kunnigare, synligare och mer välmående Norden”. Statsministrarna gav också sitt principstöd till ett antal idéer som hade framförts av NMR:s generalsekreterare. Dessa olika element bearbetades, och i februari 2008 beslöt MR-SAM att 14 skisserade projekt skulle genomföras. Dessa projekt är av olika storlek och av mycket olika karaktär. Några handlar om att sälja Norden, med dess produkter och innovationer, andra är mer långsiktiga och syftar till att stärka Norden på ett antal områden, i första hand vetenskap och miljö.

Samarbetsministrarna skrev i en rapport till statsministrarna den 21 oktober 2008 följande om projektens roll i globaliseringsinitiativet: ”Sammanlagt 14 konkreta globaliseringsinitiativ har satts igång som ett direkt resultat av statsministermötet i Punkaharju. De konkreta initiativen är en viktig hörnsten och utgångspunkt för det nordiska globaliseringsarbetet och skall betraktas som ett hjälpmedel för att understödja förändringarna i de generella prioriteringarna i det nordiska samarbetet som det nordiska globaliseringsarbetet innebär.”

9.2 Konsekvenser för arbetet inom NMR

Det tycks råda konsensus bland de intervjuade om vissa aspekter av globaliseringsinitiativet:

- * Det är vitaliserande och inspirerande att statsministrarna har velat styra det nordiska samarbetet i en bestämd riktning.
- * Utformningen av de 14 projekten har varit svagt förankrat i de olika ministerråden. Många har känt sig överraskade eller överkörda. Man

har talat om ett top-down-förfarande som strider mot traditionerna i det nordiska samarbetet.

* Kritiken har varit särskilt stark mot toppforskningsprojektet. Projektet sades vara alltför svagt förankrat i ministerråden och i berörda nordiska institutioner. Efter en period av samråd tycks nu de flesta acceptera eller stödja detta projekt.

Många av projekten är så breda att de kräver någon form av tvärsektoriell metod. Frågan om tvärsektoriellt arbete har diskuterats i föregående avsnitt. Samordningsansvaret för 10 av de 14 globaliseringsprojekten ligger hos MR-NER (6 projekt) eller MR-U (4 projekt). Vidare har NSK huvudansvar för två projekt, MR-miljö och MR-FJLS för vardera ett projekt. Flertalet ministerråd inte har huvudansvar för något projekt. MR-SAM/NSK har den sammanhållande och koordinerande rollen.

De flesta som jag intervjuade hade inte någon klar uppfattning om vilken omfattning globaliseringsinitiativet kan förväntas få. Handlar det om ett antal insatser utöver det arbete som redan bedrivs i NMR? Eller är det meningen att insatser för att möta/utnyttja globaliseringen ska präglade *hela* verksamheten? Hittills är det, *i praktiken*, den förstnämnda tolkningen som tillämpas. Samarbetsmaskineriet fortsätter ungefär som tidigare och insatserna inom globaliseringsinitiativen finansieras genom en viss minskning av resurser och ambitionsnivåer på andra områden.

Business as usual, alltså? Inte riktigt. Inom de olika samarbetsområdena är man medveten om att det nu finns en politisk vilja att fokusera arbetet till sådant som ökar Nordens möjligheter att hävda sig i en globaliserad värld. En av de intervjuade uttryckte det ungefär så här: "Först trodde alla att inriktningen på globaliseringsfrågor var en tillfällig modesak som snart skulle försvinna. Nu förstår folk att det är något som har kommit för att stanna."

Det finns idag en klar ambition bland MR och ÄK att anpassa sig till de nya politiska signalerna. Om inte annat vill man antagligen försvara respektive budgetpost från nedskärningar. MR-SAM uppmanade i februari 2008 samtliga ministerråd och tillhörande institutioner att inventera sin verksamhet och fördela den i tre kategorier:

- Punkaharju-relevanta aktiviteter.
- Övriga globaliseringsrelevanta aktiviteter.
- Övrig verksamhet.

I avsaknad av en klar definition av vad globaliseringsrelevans egentligen innebär blev resultatet det man kunde vänta sig. *Ingen* verksamhetsgren ansågs höra hemma i den tredje, "irrelevanta", kategorin. Allt det som den nordiska samarbetsapparaten arbetar med bedömdes alltså som globaliseringsrelevant. Om man utgår från den breda formuleringen i Punkaharjudokumentets första stycke, är det ingen orimlig slutsats.

9.3 Den fortsatta inriktningen av globaliseringsarbetet

Eftersom statsministrarna har valt att uttrycka sig i rätt breda termer måste det vara en uppgift för samarbetsministrarna och NSK att, utifrån andemeningen i statsministrarnas initiativ, staka ut den fortsatta kursen. Alla ministerråd bör kunna bidra till globaliseringsarbetet, om än på olika sätt. Det handlar, som jag har förstått det, inte om att NMR ska bli ett nordiskt exportråd, som säljer existerande nordiska lösningar till omvärlden. Endast ett par av de 14 globaliseringsprojekten är av den karaktären. Snarare bör det handla om att göra Norden till en region

- som med avancerad vetenskap och innovation tar fram konkurrenskraftiga produkter och nya kreativa lösningar,
- som genom samarbete inom jord- och skogsbruk, miljöteknik mm kan etablera Norden som en hållbar region med miljövänlig produktion,
- som genom fortsatta satsningar på utbildning och kultur stärker nordisk gemenskap i fråga om värderingar och språk, och därigenom påskyndar utvecklingen av en verkligt gemensam arbetsmarknad och inre marknad,
- som genom sitt välfärdssystem ger invånarna en sådan trygghet i sin vardag, att de vågar satsa på kompetensutveckling och nya initiativ.

Men blir inte detta ännu en av de prioriteringslistor som vi redan har sett alltför många av? Blir det i praktiken någon prioritering värd namnet? Eller blir det ännu en lista som täcker all verksamhet inom Nordiska ministerrådet? Nej, men det bör bli en lista som berör alla ministerråd. Alla samarbetsområden kan bidra till ett starkt och konkurrenskraftigt Norden. Men alla insatser är inte lika globaliseringsrelevanta. Kriteriet bör vara att de verkligen kan ge nordisk nytta, att de verkligen ska stärka Norden som en integrerad region, som kan hävda sig internationellt. MR och ÄK bör granska den verksamhet som de har ansvar för utifrån ett globaliseringsperspektiv. Det arbetet har på vissa håll redan inletts.

Detta är ett sätt, ett inklusivt sätt, att tillämpa globaliseringstanken på det nordiska samarbetet. Ett annat sätt är att den politiska ledningen, kanske i MR-SAM:s gestalt, bestämmer sig för att vissa områden bidrar mer än andra till att göra oss internationellt konkurrenskraftiga. Den stora satsning på forskning som blivit följden av Punkaharjuinitiativet kan ses som en indikation på att den politiska ledningen har ansett att forskning är just ett sådant område med särskilt prioritet.

De nordiska samarbetsministrarna står nu inför utmaningen att avgöra om globaliseringsarbetet i första hand ska vara en prioriteringsprocess *inom* ministerråden eller om det ska innebära tyngdpunktsförskjutning *mellan* ministerråden. Jag föreslår att den politiska prioriteringen får slå igenom i budgeten med följande kombinationsmodell:

- * För att "hålla trycket uppe" lanserar ministerrådet ytterligare något eller några projekt ("flaggskepp"), som ansluter till globaliseringsidén, dock efter grundligare planering och bättre förankring.
- * Justeringar görs mellan ministerrådens ekonomiska ramar utifrån en politisk prioritering av vilka områden som bäst kan bidra till målet.
- * Alla MR och ÄK ombeds redovisa hur de vill anpassa verksamheten inom respektive budgetram så att det politiska målet främjas. Om ett ministerråd inte kan redovisa någon sådan anpassning, bör det få sin budgetram minskad nästa år.

10 Tolv förslag

I denna rapport har jag inte föreslagit nedläggning av några ministerråd eller upprättande av några andra. Däremot har jag föreslagit ett antal reformer som kan göra samarbetet smidigare och sikt underlätta en bättre politisk fokusering av samarbetet. Nedan återger jag de viktigaste förslagen. Inom parentes hänvisas till de avsnitt i rapporten där förslaget presenteras.

1. Ministerråden, särskilt de tio "fackministerråden", bör diskutera sina framtida mötesformer utifrån ett antal förslag som presenteras i rapporten (5.3). Jag föreslår att formella möten ordnas endast när det finns något viktigt att besluta och att det ibland ordnas informella möten, utan tjänstemän, med bara ministrarna och generalsekreteraren som deltagare. Samarbetet i de "breda" ministerråden NER och FJLS förtjänar en särskild diskussion (4.5). Både ministerråd och ämbets-mannakommittéer bör tänka på möjligheten att ibland använda telefon- eller videokonferenser (5.6).

2. Enligt Helsingforsavtalet finns bara ett ministerråd. Organisationen bör vara öppen för ministermöten i nya konstellationer om/när behov uppstår. Om ett sådant nytt samarbete fördjupas och permanentas kan det bli aktuellt att inrätta nya ämbetsmannakommittéer och kanske förstärka sekretariatet (5.3).
3. Användningen av ordförandeskapsanslaget bör tas upp till granskning inom MR-SAM och NSK. En användning kunde vara att informellt ämbetsmannasamarbete, sanktionerat av berörda ministrar, gavs ökade möjligheter att få ekonomiskt stöd för gemensamma aktiviteter, såsom konferenser, experthjälp mm (5.6).
4. MR-SAM och NSK bör utfärda, och följa upp, rekommendationer till alla ministerråd och ämbetsmannakommittéer om färre mötesdeltagare och minskat pappersflöde i samband med mötena (5.6).
5. Sakliga kvalifikationer bör även i fortsättningen vara avgörande vid rekrytering till ministerrådets sekretariat. Men sekretariatet och NSK bör, genom aktiva rekryteringsinsatser, sträva efter jämnare balans när det gäller sekretariatspersonalens nationalitet. I sekretariatets ledning bör jämnare fördelning mellan kvinnor och män eftersträvas (5.7 och 5.8).
6. MR-SAM och NSK bör, i samråd med sekretariatet, utforma tydliga riktlinjer för samarbetet mellan ordförandeskap och sekretariat. Idéer om vad som skulle kunna ingå i dessa riktlinjer presenteras i avsnitt 5.11. Ministerrådets styrdokument bör omarbetas så att de ger ett enhetligt budskap i dessa frågor (5.8).
7. Sekretariatet bör få en starkare roll i det prioriteringsarbete som ingår i budgetprocessen. Sekretariatet bör, utifrån sin större överblick och utifrån genomförda utvärderingar, kunna föreslå nedskärningar inom vissa sektorer och förstärkningar inom andra. Sekretariatet bör även skaffa sig underlag för rekommendationer om omfördelningar mellan sektorer. (7.3) Långsiktigheten i budgetarbetet bör främjas genom treårsbudgetering och genom tätare samråd mellan ordförandeskapet, nästkommande ordförandeskap och sekretariatet (7.4).
8. Arbetsgrupper, program och projekt bör alltid vara tidsbegränsade. Eventuell förlängning bör ske först efter oberoende utvärdering. NMR bör låta externa experter göra en samlad, jämförande utvärdering av all projektverksamhet utifrån kraven att projekten ska ge nordisk nytta och inte inkludera sådant som lika väl kan göras nationellt. En sådan

samlad utvärdering bör utnyttja redan genomförda utvärderingar (6.4).

9. Det tvärssektoriella samarbete *mellan* sektorerna (inte utanför dem) bör förstärkas på de olika sätt som diskuteras i avsnitt 8. Ett sådant sätt kan vara "back to back-möten" mellan ministerråd och andra grupper för att diskutera frågor av gemensamt intresse (8).

10. Globaliseringsarbetet bör inte bara bestå av en samling projekt, utan omfatta alla ministerråd. Prioriteringsdiskussionerna kan dock leda till vissa förskjutningar både inom och mellan ministerråden. MR-SAM, NSK och sekretariatet bör i samråd försöka åstadkomma tydligare definitioner av vad som ska anses vara globaliseringsrelevant (9).

11. Ministerrådet bör diskutera förutsättningarna för att ta fram kvalificerade analyser av politiskt aktuella frågor. Analyserna bör växa fram i nära samarbete mellan å ena sidan externa experter och å andra sidan tjänstemän från institutionerna, ämbetsmannakommittéerna och sekretariatet. I någon mån kan inspiration hämtas från OECD (5.11).

12. Nordiska ministerrådet bör, på alla nivåer, överväga vad som kan göras för att stärka kontakten med Nordiska rådet, inte enbart inom budgetarbetet (5.12).

Ekonomiska konsekvenser

Flertalet av ovanstående förslag är av den karaktären att det knappast går att göra några detaljerade kostnads- eller besparingsberäkningar. Några indikationer kan dock ges.

* En ökad andel icke-dansk personal, enligt förslag 5, kommer att leda till höjda personalkostnader. Sekretariatet har uppskattat att det skulle kunna kosta en à två miljoner danska kronor att ersätta tio danska anställda med samma antal av andra nationaliteter.

* Om förslag 1 genomförs kan det tänkas leda till färre möten, vilket innebär besparingar både för sekretariatet och medlemmarna.

* Det ökade sekretariatsstöd för informellt samarbete som föreslås i punkt 2 bör tills vidare kunna hanteras inom befintliga ramar.

* Förändringar enligt förslag 7 bör få en kostnadshämmande effekt.

* Den utvärdering som föreslås i punkt 8 bör i efterhand kunna finansieras genom att vissa utvärderade projekt läggs ned.

Bilaga 1

Utrikesdepartementet
Enheten för Europeisk Unionen

PROMEMORIA
2008-09-18

**Utvärderingsuppdrag avseende 2005 års reform av
Nordiska Ministerrådets organisation**

Bakgrund

Det nordiska samarbetet omstrukturerades 2005. Antalet ministerråd reducerades från 18 till 11. Målsättningen med omstruktureringen var att stärka den politiska relevansen för det nordiska samarbetet och anpassa arbetet efter det. Analysen som låg till grund för beslutet om omstruktureringen fokuserade både på internationella förändringar och förändrade betingelser nationellt.

Det senaste året har en ny inriktning av det nordiska samarbetet kunnat konstateras. Statsministrarnas globaliseringsinitiativ i juni 2007, med en fortsättning vid det första globaliseringstoppmötet i april 2008, visar att regeringarna vill se en ny, mer fokuserad kurs för det nordiska samarbetet.

Vi är fortfarande i inledningsskedet av denna nya inriktning. Det kan dock konstateras att de krav som globaliseringen och regeringarna ställer på samarbetet är höga. Det är tveksamt om den struktur som det nordiska samarbetet idag har, i alla avseenden svarar upp mot dessa krav och utmaningar.

En utvärdering bör därför genomföras för att studera effekterna av den reform av Nordiska ministerrådets organisation som genomfördes 2005. Denna utvärdering bör ligga till grund för konsultationer och beslut om samarbetets framtida utformning.

Den 13 juni 2008 beslutade de Nordiska samarbetsministrarna att genomföra en utvärdering enligt ovan.

Uppdraget

I enlighet med de nordiska samarbetsministrarnas beslut den 13 juni ska utvärderingen, med beaktande av det interna arbete som pågår inom Nordiska Ministerrådets sekretariat i Köpenhamn, för att bl.a. uppnå ett mer strukturerat tvärsektoriellt arbetssätt:

1. analysera de övergripande målen och utvärdera 2005 års reform. Utredningen ska också analysera ändamålsenligheten i budgetens nuvarande utformning och budgetprocessens resultatorientering, särskilt mot bakgrund av budgetmoderniseringsarbetet och behovet av en transparent och framåtblickande budgetprocess.
2. mot bakgrund av statsministrarnas globaliseringsinitiativ, belysa ändamålsenligheten med dagens samarbetsformer och arbetssätt, inklusive hur väl de svarar mot de nordiska värderingarna och det nordiska mervärdet.
3. analysera relationen mellan de enskilda ministerråden, och hur de bäst samarbetar i förhållande till att lösa tvärsektoriella uppgifter, därutöver även hur sekretariatet i Köpenhamn bäst kan bistå ministerråden i detta arbete samt i utvecklingen av dialogen med Nordiska rådet.

Utredaren ska ge medlemsländerna i det Nordiska Ministerrådet tydliga förslag/optioner för den fortsatta inriktningen av verksamheten, inklusive eventuella kostnader förknippade därmed.

Arbetets uppläggning och bedrivande

De nordiska samarbetsministrarna (MR-SAM) är uppdragsgivare och mottagare av resultatet, i enlighet med beslut av MR-SAM den 13 juni 2008. En dialog ska upprätthållas under hösten med NSK i begränsad krets om arbetets fortskridande.

Ambassadör Stellan Ottosson utses till utredare.

Utvärderingen ska bedrivas i samarbete med medlemsländerna i Nordiska Ministerrådet, Nordiska Ministerrådets sekretariat i Köpenhamn och relevanta strukturer knutna till sekretariatet i Köpenhamn, - vilka förväntas bistå med underlag, erfarenheter och bedömningar.

Kostnader i samband med uppdraget belastar Nordiska Ministerrådets ordförandeskapsanslag.

En sammanfattning, innehållande alla konkreta förslag, ska redovisas senast den 1 december 2008 och utvärderingen i sin helhet ska framläggas senast den 10 december 2008.

Bilaga 2

Förteckning över intervjuade personer**Danmark**

Anne Brolev, Chefkonsulent, Finansministeriet
Henrik, Krøll, Chefkonsulent, Fødevaruministeriet
Peter Munk Jensen, Kontorchef, Udenrigsministeriet

Finland

Annamari Asikainen, Överinspektör, Social- och hälsoministeriet
Ilkka Cantell, Handelsråd, Arbets- och näringsministeriet
Harry Ekestam, Regionutvecklingsråd, Arbets- och näringsministeriet
Marja Granlund, Finansråd, Finansministeriet
Hannu Lipponen, Specialforskare, Arbets- och näringsministeriet
Kim Luotonen, Utrikesråd, Utrikesdepartementet
Kaj-Peter Mattsson, Konsultativ tjänsteman,
Kommunikationsministeriet
Armi Mikkola, Undervisningsråd, Undervisningsministeriet
Ole Norrback, Ambassadör, Ordförande Gränshinderforum,
Nordisk Samarbetsminister 1991-99 mm
Kristina Pingoud, Biträdande Sekretariatschef, Utrikesministeriet
Antti Riivari, Regeringsråd, Arbets- och näringsministeriet
Pär Stenbäck, Ordförande Kulturfonden för Sverige och Finland
Tidigare utrikesminister, ordförande Svenska Folkpartiet mm
Maria Waltari, Överinspektör, Social- och hälsovårdsministeriet

Färöarna

Niels A Velbastad, Kontorschef, Färöarnas Landsstyre

Grönland

Jørgen Søndergaard, Seniorrådgiver, Grönlands representation

Island

Helgi Már Arthúrssón, pressekreterare, Hälso­ministeriet
 Tryggvi Axelsson, direktör, Konsumentverket
 Helga Barðadóttir, sakkunnig, Industriministeriet
 Ragnheiður Harðardóttir, sakkunnig, Statsministeriet
 Kristinn Hugason, avdelningschef, Ministeriet för fiskeri och lantbruk
 Ingi Valur Jóhannsson, avdelningschef, Social- och
 försäkringsministeriet
 Hrefna Karlsdóttir, jurist, Ministeriet för fiskeri och lantbruk
 Halldór Kristjánsson, Expeditionschef, kommunikationsministeriet
 Snjólaug Ólafsdóttir, Expeditionschef, Statsministeriet
 Guðbjörg Sigurðardóttir, Expeditionschef, Statsministeriet
 Guðrún Þorleifsdóttir, jurist, Industriministeriet

Norge

May Britt Brofors, Seniorrådgiver, Nordisk Sekretariat,
 Utenriksdepartementet
 Bodhild Fisknes, Expedisjonssjef, Barne- og likestillingsdepartementet
 Eilif Gundersen, Seniorrådgiver, Utenriksdepartementet
 Grete Mathisrud, Seniorrådgiver, Samferdseldepartementet
 Rolf E. R. Næss, Underdirektør, Nærings- og handelsdepartementet
 Jan Johan Sandal, Expedisjonssjef, Kommunal- og
 regionaldepartementet
 Tanja H. Storm, Specialrådgiver, Utrikesdepartementet
 Johan Vetlesen, Avdelningsdirektør, Olje- og energidepartementet
 Kjell Østby, Avdelningsdirektør, Arbeids- og
 inkluderingsdepartementet

Sverige

Katja Björklund, Kansliråd, Kulturdepartementet
 Tomas Danestad, Ämnesråd, Finansdepartementet
 Olof Ehrenkrona, Ambassadör, Utrikesdepartementet
 Carolina Ehrnrooth, Vik. projektledare, Norden i fokus
 Eva Ekmehag, Kansliråd, Utrikesdepartementet
 Maria Elgstrand, Politiskt sakkunnig, Statsrådsberedningen
 Patrik Granström, Kansliråd, Finansdepartementet
 Henrik Holmer, Departementssekreterare, Finansdepartementet
 Jenny Jensen, Departementssekreterare, Integrations- och
 jäms­ställ­dhets­departementet
 Jeanette Krantz, Departementssekreterare, Miljödepartementet
 Britta Kågerman Ahnmé, Departementsråd, Integrations- och
 jäms­ställ­dhets­departementet
 Sture Persson, tidigare avdelningschef Nordiska Ministerrådets

Sekretariat

Helena Pilsas Ahlin, Departementsråd, Utrikesdepartementet
 Veli Raasakka, redaktör, Sveriges Radio Sisu
 Eva Smekal, Chef för Nordiska rådets svenska delegations sekretariat,
 Sveriges riksdag
 Martin Sundin, Ämnesråd, Kulturdepartementet, tidigare tjänstgjort
 vid
 UD:s Nordensektion och vid Nordiska ministerrådets sekretariat)
 Johan Tiedeman, Statssekreterare, Socialdepartementet
 Per Unckel, Landshövding Stockholm län,
 Generalsekreterare Nordiska Ministerrådet (2003-2006)
 Mats Wallenius, Generalsekreterare, Föreningen Norden,
 tidigare chef Nordiska Kulturfonden, NMRS
 Maria Wärnberg, Ämnesråd, Näringsdepartementet
 Eino Örnfeldt, Departementsråd, Utbildningsdepartementet

Åland

Gunnar Westerholm, Informationssekreterare, Ålandskontoret,
 Stockholm

Nordiska ministerrådets sekretariat

Halldór Ásgrímsson, Generalsekreterare
 Kristian Birk, Avdelningschef
 Vagn Egede Olsen, Avdelningschef
 Tryggvi Felixson, Avdelningschef
 Lene Frees, Kontorchef, Generalsekreterarens kontor
 Tore Aas Hansen, Avdelningschef
 Torsten Kolehmainen, Personalchef
 Dorthe Elise Svinth, Kontorchef, Generalsekreterarens kontor
 Gard Titlestad, Avdelningschef

Nordiska rådets sekretariat

Jan-Erik Enestam, Rådsdirektör, Nordisk samarbetsminister 1999-2003

Därutöver...

Ett gruppsamtal med medlemmarna i NSK, 6 november i Köpenhamn
 En enkät till svenska ÄK-ordföranden (se bil. 3)

Bilaga 3

Enkät till ett svenska ÄK-deltagare

Svenska ÄK-deltagare, engagerade i ordförandeskapet, fick denna enkät. Av 15 tillfrågade svarade 11. I nedanstående sammanställning är svaren något förkortade. Ämnesspecifika synpunkter har utelämnats.

1. Brukar det finnas tillräckligt med politiskt relevanta frågor vid möten med "ditt" ministerråd?

- Inte i överflöd. Då och då dyker det upp frågor med politisk aktualitet.
- Ja, det finns det absolut. Samtidigt blandas agendan ibland med kanske lite mindre politiskt relevanta frågor som kanske får för stort utrymme.
- Under senaste året tillräckligt p.g.a. globaliseringsinitiativet.
- Ja, för det mesta.
- Det har överlag varit rätt tunn agenda på mötena, särskilt vad gäller beslutsfrågor. Resultatet har blivit att möten har behövts ställas in på grund av för liten ministernärvaro.
- Ja.
- Det varierar
- De senaste åren har det inte varit brist på politiskt relevanta frågor.
- Ofta är mötena alltför korta för att hinna med mer än ett par prioriterade frågor, vilka däremot brukar belysas rätt grundligt.
- Ja, det är erfarenheten. Ämbetsmannakommittén brukar göra stora ansträngningar att finna politiskt relevanta dagordningspunkter.

2. Diskuteras aktuella EU-frågor?

- Sällan, men ibland indirekt.
- Ja, ministerrådsagendorna – föregående och kommande – går igenom relativt detaljerat.
- Bara om den diskuterade frågan har EU-koppling. Svaret är nog nej.
- Väldigt sällan.
- Brukar sällan diskuteras.
- EU-frågor kommer på ett naturligt sätt in i diskussionsämnen.
- Finns som en stående dagordningspunkt på ministerrådsmöten.
- I princip inte.
- Ja, men framför allt informellt.

- Det finns alltid en dagordningspunkt för aktuella EU-frågor.
- Ja, det finns en naturlig koppling mellan våra frågor och motsvarande frågor inom EU.

3. Funderar ministerrådsarbetet på ett rimligt bra sätt? Om inte, var ligger problemen?

- Oklart mervärde av det nordiska i förhållande till EU-samarbetet.
- Rimligt bra – ja.
- Arbetet fungerar OK. Inte bra och inte dåligt. Det är svårt att få politiskt intresse för de nordiska frågorna.
- Det interna arbetet fungerar bra, även om det alltid kan bli bättre, t.ex. när det gäller utskick av underlag inför möten (alltid i senaste laget och en stor mängd dokument).
- Efter sammanslagningen närings-, energi- och regionalsektorerna har arbetet blivit avsevärt mer tungrovt.
- Enligt min erfarenhet fungerar det bra.
- Ja, vi ser inga problem.
- Ett ständigt problem är att hitta mötesdatum som passar alla ministrar.
- Nej., ett alltför stort ministerråd, och våra frågor om regional tillväxt etc. tillhör de mest lågprioriterade.
- Det fungerar inte tillfredsställande. Då arbetet inte prioriteras i de olika huvudstäderna sköts det med "vänsterhanden". Det är dock ett omfattande samarbete som kräver relativt mycket resurser.

4. Är arbetet väl organiserat med hänsyn till projekt, institutioner och budget inom samarbetssektorn?

- Ja, det fungerar.
- NEJ (den svarande föreslår tidigare utskick av handlingar, indelning av dagordningen i informations-, diskussions- och beslutspunkter)
- Ja, i stort sett medger nuvarande budget den verksamhet som har beslutats i samarbetsprogrammet.
- Arbetet är väl organiserat med hänsyn till vår knappa budget.
- Sekretariatets hantering av projektansökningar fungerar bra. Däremot måste vi säga, att det ibland är svårt att locka till sig tillräckligt många seriösa ansökningar. Kanske borde NMR göra bättre reklam för sig.
- Den alltmer begränsade budgeten innebär att överbyggnaden blivit för stor i förhållande till projekt och institutioner.
- Nedläggning av institutioner och långvariga projekt har gjort organisationen mer lättarbetad än tidigare.
- På grund av att budgeten är begränsad och att vi bara känner till budgeten ett år i taget är det svårt att starta större och fleråriga projekt.

5. Hur fungerar samarbetet med Nordiska rådet?

- Vet inte
- Rimligt bra.
- Ingen erfarenhet.
- Det glappar lite. Svårt att se att det finns något konkret samarbete med Nordiska rådet.
- Ingen kommentar.
- Kan absolut förbättras. Försök har gjorts att formalisera kontakterna under året, t.ex. genom regelbundna möten på olika nivåer, men det har hittills fungerat halvbä.
- Sker sporadiskt. Ibland ber deras berörda udvalg om redogörelse för någon aktuell fråga.
- Inte något särskilt samarbete. Däremot rapportering av vissa frågor.
- Något organiserat samarbete kan inte anses finnas. Inte heller sekretariatet verkar ha så väl utvecklade kontakter med sina motsvarigheter i Nordiska rådet.
- Inte mycket till samarbete. Det blir ofta bara envägskommunikation i form av krav från nordiska rådet som vi måste anpassa oss till, t.ex. omfördelning av budgetmedel.

6. Hur fungerar det på Ämbetsmannakommitténivå?

- OK, med reservationen att det mesta hanteras i EU-sammanhang.
- Fungerar väl, även om det kan vara svårt att driva nya frågor.
- Hittills mycket bristfälligt mycket beroende på dåliga rutiner och en alltför dominerande "dansk förvaltningsstruktur" på sekretariatet.
- I stort sett bra.
- Samarbetet fungerar väl och det är konstruktivt med fokus på lösningar mellan länderna.
- Mycket bra. En väl sammansvetsad grupp med stort engagemang.
- Numera ett konstruktivt och bra samarbete efter några år av viss turbulens.
- Måste sägas fungera mycket väl.

7. Finns tillräckligt och väl fungerande sekretariatsstöd?

- I stort sett.
- Ja.
- I de flesta fall fungerar det bra. Kunniga och engagerade handläggare och en bra chef. De arbetar väldigt hårt, på gränsen till alldeles för hårt. Jag upplever inte att de har en egen agenda, vilket jag har hört talas om från andra sektorer.
- Ja, sekretariatet är bra!
- Senaste året har det ibland funnits en tendens att själva sekretariatet ges en ganska operativ roll utan att ÄK eller MR tagit det initiativet. Någon gång har det hänt att ÄK nästan givits uppgiften att vara ett stöd till sekretariatet i stället för tvärtom.

- Många personer har bytts ut på sekretariatet under senare tid, vilket har inneburit en svacka i kompetensen. Den är nu på väg att fyllas ut, men fortfarande innebär uppdelningen av ansvaret mellan flera olika personer att kommunikationen med sekretariatet är tungrodd.
- Vi får ett mycket bra stöd av sekretariatet.
- Det finns resurser, men de kanske inte används på bästa sätt. Det är svårt att få underlag på ett bra sätt och det kan vara svårt att veta vem som sköter vad. Dessutom driver de frågor i lite för stor utsträckning. Sekretariatet borde struktureras för att bättra serva ÄK och MR. Tydligare uppdelning av ansvar och roller. En tydligare sekretariatsfunktion än idag.
- Resurserna på sekretariatsnivå är tillräckliga – dock är ambitionen alltför hög tidvis och det finns anledning att ha en fördjupad diskussion kring sekretariatets roll i förhållande till ordförandeskapslandet.
- Tidigare sökte sekretariatet personal som var specialister. Nu söker de generalister och det är kanske inte så lyckat i alla sammanhang. Tjänstemännen inom ÄK har ofta samsyn kring det mesta, men det upplevs inte som om sekretariatet i Köpenhamn är så bra på att känna in vad länderna vill.

8. Finns önskemål om förändring av ministerrådsorganisationen – i så fall vilka?

- Fler gemensamma projekt och arbetsgrupper mellan ministerråden.
- Färre ämbetsmannakommittéer.
- Jag bedömer att det finns en enighet mellan alla medlemmar i energidelen av ÄK/NE att energi bör ligga inom ett eget ministerråd. I vart fall bör energifrågorna hanteras inom ett separat ÄK.
- Vårt nordiska samarbete skulle vara enklare att bedriva om det inte var så mycket som måste inrapporteras och kommenteras till sekretariatet inför samarbetsministrarnas möten.

9. Brukar nordiska ministrar inom ditt område mötas i andra fora än NMR?

Många svar nämner naturligtvis att danska, finska och svenska ministrar träffas i EU-sammanhang. Därutöver nämns ett antal sektoriella och regionala samarbetsorgan. Några svar därutöver:

- Inte annat än bilateralt.
- I samband med EU-möten, men det är begränsat.
- Ett nordisk-baltiskt förmöte ordnas alltid före rådsmöten i EU. Dessutom träffas ministrarna ganska ofta bilateralt.
- På en gemensam lunch i samband med ett FN-möte.

10. Eventuella andra synpunkter?

- Jag tycker att det saknas en svensk strategi vad vi ska använda det nordiska samarbetet till och på vilket sätt det ska prioriteras.