

OECD-STUDIE AV ÖRESUNDSREGIONEN

ANALYSER OCH REKOMMENDATIONER

Avslutande del av OECD's rapport om Öresundsregionen
"The Metropolitan Review of Öresund"

Februari 2003



OECD-STUDIE AV ÖRESUNDSREGIONEN

Svensk version av rapportens analys och rekommendationer

Förord

I januari 2003 avslutade OECD sin analys av Öresundsregionen, "The Metropolitan Review of Öresund". Rapporten är resultatet av två års samarbete mellan OECD, de två regeringarna, Malmö Stad, Københavns kommune, Hovedstadens Udviklings Råd, Region Skåne, Öresundskomiteen samt ØresundsUniversitetet. Samarbetet har koordinerats av Öresundskomiteens sekretariat och finansierats av alla parter, med stöd från EU-programmet Interreg IIIA Öresundsregionen.

Öresundsstudien består av en huvudrapport och en avslutande del med analys och rekommendationer. I mitten av 2003 offentliggör OECD rapporten i en färdigtryckt engelsk och fransk version. I samförstånd med OECD, har Öresundskomiteen tagit initiativ till att översätta den avslutande delen till danska och svenska. Denna kan läsas för sig, men är inte en direkt sammanfattning, och tar därmed inte upp alla de observationer som finns med i huvudrapporten. I anslutning till den översatta texten har vi sammanfattat rekommendationerna samt gjort en kort beskrivning av bakgrunden till studien.

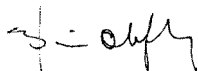
Öresundsregionen är den första gränsregionen som är föremål för en OECD-analys. OECD framhäver i sin rapport regionens konkurrenskraft (metropolitan competitiveness) och politiska styrning (governance) som intressant internationellt sett.

Det finns också ett märkbart intresse för initiativet både nationellt och internationellt. Öresundsstudien ger stora möjligheter att profilera regionen internationellt och stimulera vår egen debatt om strategier, resultat och möjligheter. OECD:s rekommendationer bekräftar till stor del de positiva effekterna som är igångsatta. Men det påpekas också att vissa strategiskt viktiga områden måste stärkas inom snar framtid, om vi på allvar vill göra påtagliga framsteg i integrationen. En sådan "utifrån-betraktelse" är nyttig.

Öresundskomiteens ordförandeskap, Jens Kramer Mikkelsen och Ilmar Reepalu, har i ett pressmeddelande kommenterat resultaten: *"Detta är en strategisk viktig rapport som vi kommer att kunna dra stor nytta av. De områden som tas upp i rapporten är vi redan igång och arbetar med, men vi måste bli ännu bättre. Vi måste ytterligare stärka det politiska samarbetet för att förbättra ramvillkoren för regionens utveckling samt den folkliga förankringen och samhörigheten i regionen. Vi måste också bli ännu bättre på att få en löpande dialog med de två regeringarna på de områden där integrationen begränsas, exempelvis skatterna."*

Det är vår förhoppning och våra förväntningar, att OECD-studien om Öresundsregionen kan inspirera till en bred debatt om villkor och potential för regionens utveckling. Resultaten riktar sig mot en bred målgrupp, och initiativet har till stor del uppfyllt sitt mål om den kan inspirera till nytänkande och gemensamma initiativ på nationell och regional nivå, samt mellan privata och offentliga aktörer i regionen.

Februari 2003



Birger Olofsson, Direktör

Bakgrund och syfte

Öresundsstudien ingår i de så kallade ”Territorial Development Reviews”, som är analyser av länder eller regioner, där OECD i samarbete med berörda myndigheter analyserar landets eller regionens utvecklingspotential med tyngdpunkt på strukturella, ekonomiska och politiska förhållanden. Resultatet rapporteras till en kommitté, Territorial Development Policy Committee (TDPC), bestående av representanter från samtliga medlemsländer, och offentliggörs i en serie publikationer.

Målet med studien är att analysera och värdera förutsättningarna och resultaten av Öresundsregionens utveckling, i förhållande till mål, strategier, potentialer, styrkor och svagheter, samt föreslå metoder och initiativ för att främja utvecklingen av en integrerad region. Samarbetsparterna önskar bl.a. få belyst följande frågeställningar:

Finns det ett sammanhang mellan de utvecklingsmålsättningar, strategier och initiativ som ska göra visionen till verklighet? Hur optimeras ramvillkoren för ekonomisk tillväxt, konkurrenskraft och välfärd? Hur utnyttjas hela regions potential? Hur värderas erfarenheterna av det sätt, och med de strukturer, vi tar till vara regionens höga utbildningsnivå i ett brett innovativt samarbete? Hur utvecklar sig integrationsprocessen utan central styrning, i en gränsregion där samarbetet drivs i informella nätverk?

Analysens huvudteman är inriktade på:

- De överordnade utvecklingsstrategierna, den gemensamma arbetsmarknaden, infrastruktur och fysisk planläggning, konkurrenskraft och innovationsmöjligheter, nätverksbildning och utveckling av kunskapsspridning samt regionens styrning (governance) med fokus på det gränsregionala samarbetet.

Öresundskomiteen har bidragit med omfattande fakta, statistik och material av strategisk-analytisk karaktär. I arbetet ingick också studiebesök i regionen och en omfattande dialog med representanter från näringslivet, arbetsmarknaden, lokala- regionala- och nationella myndigheter, forskare m. fl. Arbetets innehåll, process och delresultat har varit ett löpande samarbete mellan samarbetsparterna, men själva analysens sammanfattningar och rekommendationer är gjorda av OECD.

Sammanfattning av rekommendationerna

OECD:s analysarbete levererar inte färdiga problemlösningar. Det handlar istället om observationer och analyser, som utmynnar i förslag till möjliga initiativ och utvecklingsmöjligheter. Rekommendationerna för Öresundsregionen sammanfattas med:

Överordnat

- Det är nödvändigt att analysera graden av integration och enas kring en samlad strategi inför regionens framtid.

Infrastruktur och fysisk planering

- Priselasticiteten på bron bör analyseras med tanke på eventuell revidering av avgifts- politiken och möjligheterna för skatteavdrag bör undersökas närmare. Transportmöjligheterna bör förbättras- speciellt i upplandet och tågtrafiken stärkas.
- Koordinering av den fysiska planeringen bör övervägas. Konkret föreslås ett upprättade av en kommitté för fysisk planering som kan säkra en dialog om strategiska riktlinjer för en integrerad fysisk planering i regionen.

Arbetsmarknad

- Integration förutsätter en harmonisering av reglerna, vilket kan bli svårt att uppnå på kort sikt. Däremot är det realistiskt att inom en överskådlig framtid, göra en lagöversyn och justera de regler som styr arbetsmarknaden, för att bidra till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden.
- De administrativa praxis som hindrar arbete på andra sidan Sundet, pendling samt deltidsarbete på båda sidor, bör prioriteras. Det bör även tas fram bättre information om hur arbetsmarknaden och skatte- och socialsystemen fungerar i de båda länderna. Vidare krävs ett ömsesidigt erkännande av yrkesmässiga kvalifikationer. Offentlig rekrytering över Sundet bör främjas och samarbetet för en aktiv arbetsmarknadspolitik stärkas.

Konkurrenskraft

- För att förbättra konkurrenskraften och tillväxten i regionen bör kunskaps- och innovationsnätverk stimuleras. Speciellt bör samarbetet mellan små och mellanstora verksamheter stärkas. Konkret föreslås att man upprättar ett innovationscenter, som på Öresundssnivå erbjuder specialiserad företagsservice och främjar kontakten mellan mindre verksamheter.
- Samarbetet på forsknings- och utbildningsområdet framhävs liksom nätverksbildning inom de områden där regionen har sin internationella konkurrenskraft. Man bör gå vidare med paraplyorganisationer för olika klusterbildningar.

Skattesystemet

- Skillnaden mellan skattesystemen försvårar fri rörelse för kapital och arbetskraft mellan länderna. På kort sikt bör nationella och regionala myndigheter begränsa de administrativa hindren i skattesystemet och på längre sikt bör lokaliseringsfaktorerna harmoniseras. De två

regeringarna kan hämta inspiration till en lösning från andra gränsregioner, ex. Belgien-Tyskland och Basel-regionen.

Det politiska samarbetet

- Det är osäkert om den nuvarande politiska strukturen har förmåga att hantera de problem som uppstår i en ny och allt mer funktionell region. Man bör eftersträva ett ramverk för det gränsregionala samarbetet, som med utgångspunkt i de demokratiska principerna om öppenhet och dialog, förbättrar effektiviteten av de gränsregionala aktiviteterna.
- Den nuvarande samarbetsstrukturen på tvärs över Sundet bör utvärderas för att bättre kunna hantera den fortsatta utvecklingen, ex bör Öresundskomiteen knyta till sig aktörer från den privata sektorn. Även den nuvarande kommunikationsstrategin bör stärkas för att få de boende i Öresundsregionen att känna en starkare öresundsidentitet.
- En ny politisk enhet över gränsen som kan fatta autonoma politiska beslut är på lång sikt varken genomförbar eller önskvärd. Oaktat står Öresundsregionen inför risken för splittring och brist på sammanhang i den gränsöverskridande samarbetet. Därför bör det övervägas om inte de gränsöverskridande relationer delvis borde genomgå en ökad grad av ”institutionalisering” - med syftet att utveckla ett mer strukturerat samarbete.

ANALYSER OCH REKOMMENDATIONER

Det gränsöverskridande Öresundsprojektet skapar en knutpunkt i världsklass och en port till den baltiska regionen.

1. Öppnandet av bron mellan Köpenhamn och Malmö i juli 2000 har inte endast bidragit till ökad handel och utbyte mellan de två betydande regionerna Själland och Skåne, som representerar 48% respektive 11,6% av de nationella BNP. Det överordnade målet för det gränsöverskridande Öresundsprojektet är även att skapa och konsolidera ett funktionellt område med 3,5 miljoner invånare, ett område som är betydligt större än Stockholm, Oslo eller Helsingfors. En integration av Köpenhamn och Malmö skulle kunna förbättra den höga produktiviteten och välståndet ytterligare och tackla de relativa fördelar som de två sidorna av Sundet bättre kan utnyttja om de slår sig samman. Det finns i regionen en stor koncentration av företag i närliggande sektorer, forskningslaboratorier och universitet. I Själland och Skåne finns ett brett spektrum av kunskapsbaserade industrier: den förstnämndas styrka ligger i ett antal läkemedelsföretag, livsmedelstillverkning, mjukvara, design och miljöteknologi, och den senare utmärker sig mer och mer genom IT, telekommunikation, bioteknologi och forskning. Samtidigt utbildar Öresundsregionen specialiserad arbetskraft genom sina 20 universitet och 130 000 studenter. Främjandet av affärsnätverk och samarbete mellan företag och universitet kan ytterligare öka innovationsförmågan och specialiseringen. Därtill kommer att gynnandet av ett partnerskap mellan en större krets av privata organisationer och offentliga myndigheter skulle kunna förbättra de lokala tjänsterna. Parallellt härmed har bron och ett antal andra offentliga infrastrukturinvesteringar, uppgående till ca 8,5 miljarder euro, underlättat tillgängligheten inom och till regionen, och regionen har därför fått beteckningen en skandinaviskt knutpunkt och en port till Baltikum med en potentiell marknad om ca 100 miljoner människor.

Investerare och EU satsar redan på detta område, som tjänar som modell för gränsregioner.

2. Projektet väcker nu internationella investerares intresse. Utländska direkta investerare satsar redan på Öresundsregionen, även om de inte kan dra nytta av valutaeffekten i eurozonen. Detta bidrar till en regional koncentration av ekonomisk aktivitet samt innebär en stigande andel av de regionala utgifterna till forskning och utveckling. År 1998–2000 har en

betydande del av de direkta investeringarna i Danmark och Sverige riktats mot Öresundsregionen. Den Europeiska Unionen är en annan nyckelaktör i Öresundsregionen. Den europeiska regionalpolitiken håller så småningom på att ses över för att värdera varje regions potential och mindre fokusera den omedelbara, systematiska minskningen av skillnader i inkomst och arbetslöshet bland regionerna. Samtidigt kommer allt flera olika samhällsprogram för landsbygds-, stads och territorialutveckling. I synnerhet kommer INTERREG programmet, som uppvisar en total budgetfördubbling i förhållande till föregående period, att bidra med 30 miljoner euro till Öresundsregionen för 2000–2006. Öresundsprojektet är, med sitt fokus på marknadsintegration, sitt nyskapande förvaltningssystem och sina talrika gränsöverskridande institutioner en särdeles intressant modellregion för de regionala integrationsprocesserna i den Europeiska Unionen.

Den danska och den svenska regeringen betraktar projektet som förenligt med sin regionalpolitik.

3. De nationella regeringarna erkänner att projektet är betydelsefullt och förenligt med deras olikartade regionalpolitik. I Danmark är graden av territoriell olikhet bland de lägsta i Europa även om politikerna i lantområdena fortfarande har känsla för frågor om territoriella sammanhang. Från och med år 1991 avvecklades det mesta av regionalpolitiken med undantag av begränsade *ad hoc* interventioner i avsikt att dra till sig främmande kapital eller skapa industriutvecklingsområden. Merparten av den territoriella politiken relaterar sig nu till europeiska strukturfonder. Medel till Öresundsregionens mindre utvecklade områden (Syfte 2), i synnerhet Storströms- och Bornholms Regionskommun, bidrar till att återbalansera utvecklingen i hela regionen. Förutsatt att den återstående delen av strukturfonderna går till regioner i Jylland och på Fyn, upprätthåller regeringen en balanserad omfördelning av medel. I Sverige är Öresundsprojektet förenligt med det generella politiska målet att knyta landet starkare till Europas hjärta. Emellertid förblir överföringarna till södra Sverige anspråkslösa och inriktade på att täcka en del av de kommunala myndigheternas driftskostnader. Inom ramen av det regionala utvecklingsavtalet, som infördes år 1998, överförs nu ökade samordningsförpliktelser till Region

Skåne även om de inte är förbundna med ytterligare ekonomiska medel. Man bedriver nu experimentell decentralisering och har etablerat nya självstyrande organ, speciellt i Skåne (modellregion). Denna regionutbyggnadsprocess och den större autonomi som Skåne nu fått är ett språng framåt för Öresundsregionen.

Den nya regionen äger en stor potential, men ökad fysisk tillgänglighet är inte tillräcklig för att skörda frukterna av den gränsöverskridande integrationen.

4. Under det senaste decenniet har de två regeringarna utvecklat en gemensam vision för regionen, men än så länge har de varken formellt evaluerat integrationsgraden eller utarbetat en plan med en strategi för regionens framtid. Dessa mått och steg är nu nödvändiga. Trots flera beaktansvärda resultat förblir gränser ett hinder. En utbyggnad av infrastrukturen och en förbättring av tillgängligheten förefaller vara inledande åtgärder i en längre process för att skapa en funktionellt integrerad, gränsöverskridande region. Handeln mellan centra på andra sidan gränsen uppgår till mindre än 25% av potentialen i centra som ligger i samma land. Även om antalet pendlare i Öresundsregionen steg från 1 950 år 1994 till 3 200 år 2001, kunde rörligheten på arbetsmarknaden mellan de två sidorna av Sundet vara högre (70 000 personer pendlar dagligen mellan Malmö och dess förstäder och 225 000 gör det i Storköpenhamn). I det stora hela har Öresundsregionens del av de två ländernas BNP förblivit tämligen stabil, och BNP *per capita* i Själland är fortfarande avsevärt mera betydande än i Skåne, där arbetslösheten fortfarande är hög trots att fler arbetstillfällen skapats. Dessutom ger delar av reglerings- och skatteskillnaderna upphov till villkorade hyror snarare än en bättre allokering av resurserna. Effektiv styrning och flera nätverk fordrar en ytterligare insats. Kort sagt, ytterligare integration i Öresundsregionen är fortfarande en stor utmaning och även utvecklingen av en allmänt accepterad sammanhängande strategi för regionens framtid. Fyra politiska nyckelområden bör ställas upp som mål för insatsen och tas med i den strategiska planeringen för regionen: 1) infrastruktur och fysisk planering 2) arbetsmarknaden 3) nätverk och kunskapsspridning samt 4) skatt.

Trots positiva

5. Det är en nödvändig förutsättning för strategin över gränsen att

**resultat av bron
öppnande...**

utvärdera långtidskonsekvenserna av bro- och avgiftspolitik. Utvärderingen betonar talrika positiva resultat, men kräver också en omprövning av broavgifterna. Ökad tillgänglighet har gett mindre städer en högre profil, i synnerhet i Sverige. Malmös autonomi har ökat jämfört med resten av Sverige såväl som Skåne i allmänhet, medan Köpenhamns upptagningsområde blivit ca 50% större. Stadsutvecklingen på danska sidan har varit imponerande, i synnerhet på grund av den planeringsprocess som satts i verket av det danska Ørestadsselskabet i de södra delarna av Köpenhamn. De möjligheter som den fasta förbindelsen gett har också fört till en ambitiös omstrukturering av Malmös gamla stadscentrum, hamnen och industriområdena. Emellertid har många av de förväntade effekterna av den fasta förbindelsen inte förverkligats och heller inte förutsagts. Även om järnvägstrafiken varit långt över *ex ante*-förutsägelse, är bron långt från överbelastad, och passagerar- och lasttrafiken har på det hela taget varit mindre än väntat.

**...är den första
utmaningen att på
nytt överväga
resultatet av den
existerande infra-
strukturen och
revidera
prispolitiken.**

6. Även om användningen av bron är mindre än väntat, vilket ibland tillskrivs förändringar i konjunkturyklar och ökade bränslepriser, verkar det som om den höga broavgiften har den största demotiverande effekten. Medan en livlig debatt pågått angående möjligheten att sänka avgiften, har båda länderna enats om att undvika marknadsskevheter och skydda andra transportmedel. En sänkning av avgifterna skulle kunna förlänga återbetalningsperioden för bron betydligt samt försvåra självfinansieringen och således nödvändiggöra ekonomiskt stöd från offentliga medel. I betraktande av dessa faktorer bör avgiftselasticiteten på lång sikt värderas med tanke på en omvärdering av prispolitiken. I synnerhet bör man närmare undersöka skattelättnader för broöverfart. Ett besläktat tillvägagångssätt skulle kunna vara att reducera subventioner som den danska regeringen för närvarande låter komma tågtrafiken till del. Utöver investering i ny infrastruktur, kommer den ökade tillgängligheten även att kräva ytterligare intermodal integration som prioriterar förbättringar i transportförbindelserna, speciellt i ytterområdena, och bättre tågservice. När det rör sig om pågående infrastrukturella planer, bör överbelastningsproblemen i de två städerna tacklas genom noggrann

övervakning av rörelserna över Sundet i förening med koordinerad fysisk planering, och miljömässig bärkraftighet uppnås. Skapandet av en planeringskommitté över gränsen skulle kunna tjäna till att övervinna gränserna för informella bilaterala diskussioner och säkerställa en ram för konstant dialog om strategiska frågor beträffande integrerad fysisk planering.

En annan politisk utmaning är att ytterligare främja rörligheten på arbetsmarknaden...

7. Det är sannolikt att marknadskrafterna ytterligare kommer att integrera de två arbetsmarknaderna. Högre arbetslöshet i Skåne kan till exempel öka pressen på att pendla i Öresundsregionen, och efterfrågan i de delar av marknaden som använder högutbildad arbetskraft kan främja mobiliteten. Emellertid skulle de två olika regelverken (t.ex. om kollektiva avtalsförhandlingar, arbetslagstiftning, social trygghet och pensionsrättigheter) kunna ha inflytande på arbetskraftens rörlighet och beslut om företagslokalisering, även om skillnaderna mellan dem förblir begränsade jämfört med andra OECD länder. Danmark har mindre offentligt ingripande, mindre restriktivt sysselsättningskydd, och högre arbetsmobilitet jämfört med Sverige. Det viktigaste är dock att Danmark i stor utsträckning övergått till kollektiva avtalsförhandlingar inom företagen med löner som i högre grad reflekterar produktionsnivåerna.

.... genom att avlägsna byråkratiska och lagstadgade hinder och utveckla en aktivare arbetsmarknadspolitik.

8. En harmoniserad arbetsmarknad är svår att uppnå i en nära framtid. En snarlig insats borde vända sig mot den administrativa praxis som förhindrar byte av arbete från ena sidan av Sundet till den andra samt pendling och deltidsarbete på båda sidorna. Institutionerna skulle på ett bättre sätt kunna sprida information om arbetsförhållanden och lagliga åtgärder om pendling och klarlägga plikten till sociala understöd, som det fortfarande inte finns klara linjer för trots de avtal om skatter och socialbidrag som undertecknats bland de nordiska länderna. En liknande insats skulle kunna göras för erkännandet av ömsesidig yrkesutbildning, vilket förblir ovisst på grund av olika evalueringsystem, trots den av EU fastlagda, gemensamma standarden. Det vore också välbetänkt att främja anställande över gränsen inom den offentliga sektorn och styrka samarbetet om en aktiv arbetsmarknadspolitik på båda sidorna av Sundet. Utbyte av

studenter och forskare skulle också kunna vidareutvecklas.

En tredje utmaning är att främja samarbetet över gränsen mellan företag och institutioner.

9. En integration av arbetsmarknaden är nödvändig men inte tillräcklig för att realisera hela samarbetspotentialen i Öresundsregionen. Att etablera och stärka nätverk som stimulerar innovation och en bättre användning av kunskaper och färdigheter är viktiga steg för att öka konkurrensförmågan och välbefindandet i regionen. Stärkta relationer mellan företag, institutioner och ämbetsverk kan förbättra specialiseringen och utvidga stordriftsfördelarna ytterligare och samtidigt bidra till att öka urvalet av lokalt producerade produkter. Relationerna mellan företag är ofta baserade på omedelbar fysisk närhet, även om de underlättas av ny informationsteknologi, vilket bidrar till att förklara klungbildningen i många regioner under de senaste decennierna. Med detta förbehåll kunde en mera integrerad Öresundsregion utvidga samarbetet mellan företagen och använda outnyttjade utvecklingsmöjligheter under den existerande koncentrationen av självständiga företag inom samma eller angränsande industriella sektorer. Trots ökad tillgänglighet är de danska och svenska delarna av Öresundsregionen relativt isolerade från varandra och möter liknande svårigheter som innan bron byggdes. Det kommer att vara länge innan den fulla potentialen i den gränsöverskridande synergien uppnås, om den lämnas åt sig själv. Många människor, företag och organisationer förblir kanske inlåsta i sina nationella och språkliga omgivningar som resultat av tätare fysisk närhet. Utan aktiva transaktions- och kommunikationskanaler kan t.o.m. ett kritiskt antal närliggande företag underutnyttja den stora potentialen. Följaktligen krävs det en insats för att framskynda bildandet av nätverk över gränsen och säkerställa att den tid som krävs för inläring och förnyelse i Öresundsregionen överskuggar det lägre mervärde man uppnår genom att kopiera produkter och processer från andra regioner.

Pågående initiativ verkar lovande...

10. Uppmuntrande nog finns det lovande initiativ och nya gränsöverskridande institutioner som är stadda i snabb utveckling. Dessa omfattar såväl ett betydande samarbete på forsknings- och utvecklingsområdet som utveckling av nätverksorganisationer inom

klungor av viktiga nyckelindustrier i regionen. Ett av nätverkskontakternas centrala mål är dock i mindre grad att främja ny forskning i kritiska områden av teknologisk utveckling än det är att säkerställa att forskningsprodukter och biprodukter omvandlas till nya affärsmöjligheter. I detta perspektiv har flera aktörer, och i synnerhet lokala universitet, skapat såväl nätverksfora i de mera betydande high-tech klungorna (medicin/läkemedel, informationsteknologi, livsmedelsproduktion och miljö) som en paraplyorganisation för att skapa länkar över klungorna. Denna uppläggning verkar lovande. Snarare än att försöka diktera den teknologiska utvecklingen, bildar de lokala ledarna med tiden "communities of practice", dvs. en organisatorisk infrastruktur för att främja informationsdelning och kunskapsutveckling inom klungorna. Även om det inte finns någon garanti för framgång – inte alla nätverksinitiativ i världen har blivit en succé – kan uppläggningsen vara rätt effektiv när den fokuserar specifika företagsbehov och öppnar nya marknader snarare än att utarbeta utvecklingsmål mot bakgrund av abstrakta diskussioner om regional integration.

...men deras effektivitet skulle kunna ökas genom en ytterligare insats för mindre företag och ett bredare spektrum av sektorer.

11. I många fall är det inte så lätt att koppla ihop företag med forskning (i synnerhet små företag). Bland annat därför att små företag inte så ofta ger uttryck för ett krav på service som kan uppfyllas emedan de saknar vetande. Samtidigt är det totala antalet små och mellanstora företag bara på ena sidan av Sundet för litet för att berättiga kostnaderna för att starta en ny service. I detta sammanhang borde man, i stället för att strö ekonomiska subventioner omkring sig eller reducera räntekostnaden för lån, sträva efter att både organisera intressentgrupper för att utveckla gemensamma forskningsstrategier och befordra utbudet av tjänster i regionen. Utbudet av tjänster och utvecklingen av innovationsstrategier bör inte endast angå high tech-sektorn utan även täcka den mångfald av annan ekonomisk verksamhet som utgör Öresundsregionens ekonomiska liv. Det finns betydande initiativ i många sektorer (transport, turism, traditionell tillverkning, och distribution för detalj/grosshandel) som kan ta sig an företagens kvalitet, men de saknar konstant omsorg om nätverksverkskontakten över Sundet, informationsdelning och

institutionsbygge. Nyckelrollen för det offentliga handlandet är återigen inte att välja ut "vinnande" industrier eller företag utan att underlätta relationerna mellan aktörerna i en sektor och mellan besläktade sektorer och leverera information och tjänster. Särskilt lovande är banden mellan kulturindustrierna och några av regionens nya sektorer för medie- och informationsteknologi. Man bör överväga att upprätta ett innovationscentrum som levererar specialiserade tjänster och främjar utbildning för mindre företag. Dess befogenheter skulle täcka hela Öresundsregionen. Utom att leverera tjänster till existerande företag borde man även sträva efter att stödja firmor med riskvilligt kapital, som specialiserar sig på att leverera kapital och expertis till nystartare så att uppfinnarna kan fokusera den teknologiska utvecklingen och startprocessen för företaget blir så friktionsfri som möjligt.

En fjärde utmaning är behovet av ett nytt skatteavtal för att tackla asymmetrierna i de två skattesystemen.

12. Även om de danska lokala och regionala myndigheterna administrerar en större del av de offentliga utgifterna, är båda länderna i hög grad decentraliserade och utrustade med liknande lokala resurser. Friktioner mellan institutioner är begränsade och det verkar som om Öresundsregionen vore karakteriserad av en underförstådd lika rätt för alla i samhället. Allvarligare problem uppstår när det rör sig om beskattningen över gränsen. Skattesystemen i båda länderna utvisar några skillnader som kan snedvrída lokaliseringsbesluten och arbetskraftens och kapitalets fria rörlighet över gränsen. Två aspekter är särskilt viktiga. För det första finns det incitament att arbeta i Danmark och bo i Sverige. Därför förstärker skillnader i skattestrukturen en fysisk tendens som redan är synlig inom Öresundsregionens storstadsområde och som mera allmänt påverkas av högre danska löner och lägre bostads- och levnadsomkostnader i Sverige. För det andra skapar de administrativa krångligheterna och dunkelheten i hela systemet talrika hinder för att etablera företag och dotterbolag eller dela arbetstiden mellan båda länderna. Både skatteasymmetrin och skatteadministrationen motarbetar en harmonisk integration. På kort sikt borde regionala och nationella myndigheter reducera den administrativa börda som axlas av skattesystemet. På lång sikt bör faktorer i skattesystemet som snedvrider lokaliseringsbeslut från personer och företag

harmoniseras. Det nuvarande avtalet om fördelningen av skatteintäkter över gränsen, som baserar sig på OECD skattekonventionen undertecknad år 1997, fastlägger principen med arbetsplatsbaserad beskattning. Den ersätter det tidigare systemet, som starkt favoriserade hemvistbaserad beskattning. Eftersom det finns betydligt flera människor som pendlar från Sverige till Danmark än omvänt, blir en betydlig mängd resurser kvar i Danmark. Den nuvarande skatteordningen medför med andra ord en nettominskning av resurser för de svenska kommunerna. Samtidigt fortsätter dessa pendlare med att använda lokala faciliteter och dra nytta av offentliga tjänster där de bor, dvs. huvudsakligen i Sverige. Även om den svenska regeringen kompenserar för det mesta av den skattemässiga obalansen, har aktörer på både regional och nationell nivå yrkat på en omförhandling av skatteavtalet. Eftersom de två regeringarna ännu inte kunnat bli eniga om att lösa detta problem, skulle de kanske se sig om efter pragmatiska avtal om skattefördelning som finns i andra gränsöverskridande regioner med liknande obalanser. Sverige och Danmark kunde antingen följa den metod som antagits mellan Tyskland, Belgien och Holland – som tillämpar skattekonventionen, men skickar en del av skatteintäkterna till hemvistlandet – eller den tysk-schweiziska modellen – där arbetslandet beskattar lönen till en reducerad sats, och hemvistlandet drar av dessa skatter på skattsedel. Dessa modeller kunde tjäna som en pragmatisk kompromiss för de svenska och danska nationella regeringarnas intressen.

Öresundsregionens styrelsestruktur behöver göra sig till tolk för alla relevanta aktörer...

13. Integrationsprocessens framgång beror inte endast på de framsteg som gjorts på ett antal fronter, såsom tillgänglighet, arbetsmarknad och beskattning, men det är också fråga om styrning. I Öresundsregionen finns det inget enskilt gemensamt organ som har den uttryckliga lagstiftningsmässiga och administrativa auktoriteten att koordinera och implementera de gemensamma utvecklingsstrategierna i regionen. Den strategiska frågan är om den nuvarande styrelsestrukturen är tillräcklig för att tackla problemen i det nya funktionella området eller om så inte är fallet, och om en paraplyorganisation borde ta ledningen i definieringen och implementeringen av de gränsöverskridande projekten. I synnerhet

borde strukturen av det nuvarande gränsöverskridande samarbetet evalueras på nytt för att tillgodose områden med svagheter. Till exempel bör Öresundskommittén medta aktörer från den privata sektorn (trots deras representation i INTERREG Öresunds Styrelse). Dessa aktörer skulle kunna komma med mera proaktiva synpunkter och bidra till att övervinna defensiva och ensidiga inställningar som kan låsa fast diskussionerna i kommittén. Om det finns behov av att erbjuda ett antal platser åt icke-offentliga medlemmar är därför en strategisk fråga. Om den privata sektorn medtas, kan det uppstå potentiella problem med avseende på möjliga snedvridningar i den offentliga beslutsprocessen. I så fall kommer det att vara på sin plats med en klar åtskillnad av överläggning och beslutsfattande. Beslutsfattandet skulle då överlätas åt en offentligt administrerad kommittéstruktur och därför kräva åtskilliga modifikationer av strukturen.

***... men samtidigt
säkerställa
styrningseffektivitet
och ansvar.***

14. Det ökade antalet gränsöverskridande aktiviteter ger också anledning till frågan om de offentliga åtgärdernas demokratiska ansvar och legitimitet. Organ som skapats genom horisontella avtal över gränsen och inte av det lokala respektive nationella styret fäster större vikt vid sina beslut. Medan detta kan höja snabbheten och effektiviteten av den offentliga integrationen, kan det skapa en del problem med hänsyn till den demokratiska kontrollen av dylika organ. Med tiden kan ett ogenomskådligt virrvarr av speciella organ med olika lovgivningsmässig bakgrund och territoriell täckning lämna befolkningen med föga inflytande på lokala och regionala offentliga tjänster och lokala utvecklingsprogram. Därför måste regeringarna finna ett regelverk för styrningen över gränsen, som förbättrar styrningseffektiviteten för den gränsöverskridande verksamheten och samtidigt följer principerna för demokratiskt ansvar och genomskådlighet. Härtill kommer att den nuvarande kommunikationsstrategin bör framhåvas och stärkas ytterligare för att öka närdemokratin och arbeta på utvecklingen av en "Öresundsregionen identitet" och ett "Öresundsregionen varumärke". I synnerhet gäller det att Öresundskomiteens verksamhet skulle kunna förstås bättre om den förmedlades av en utnämnd förespråkare.

***En lätt
institutionalisering
av det
gränsöverskridande
samarbetet
förefaller
välbetänkt.***

15. Allt som allt kan den nuvarande styrelseformen beskrivas som "styrning utan styre". Detta vittfamnande tillvägagångssätt fungerar bra i Öresundsregionen. En ny politisk enhet över gränsen som kan fatta autonoma politiska beslut förekommer på lång sikt varken genomförbar eller önskvärd. Båda ländernas institutionella likheter leder till låga transaktionskostnader och gör samarbetet relativt lätt. Trots detta står Öresundsregionen inför risken för splittring och brist på sammanhang i den gränsöverskridande verksamheten. I synnerhet kan en praxis med informella, bilaterala överläggningar om speciella problem hindra utformningen och implementeringen av en sammanhängande strategi för regionen. För att undvika dessa risker bör man, bland det stora urvalet av möjliga lösningar, som går från det nuvarande *status quo* till skapandet av en gränsöverskridande regional myndighet, överväga former av "lätt institutionalisering" av gränsöverskridande relationer. Speciellt skulle ett system av incitament och avtal kunna bidra till att omdana det gränsöverskridande samarbetet och samtidigt undvika skapandet av nya institutioner.

Sammanfattning

16. Öresundsprojektet är en jättelik utmaning för den danska och den svenska regeringen när man beaktar den roll som spelas av ekonomierna i Själland och Skåne i de respektive länderna och den potentiella ekonomiska tillväxten genom integration av en av de tätast befolkade och produktivaste regionerna vid Östersjön. Projektets betydelse avspeglar sig inte bara i den fokusering på regionalpolitiken som kommer Öresundsregionen till del i båda länderna, utan också i EU-stödet, i synnerhet genom INTERREG, som betraktar Interreg IIIA Öresundsregionen som ett mycket viktigt program. Även om man blivit bättre på att koppla ihop de två regionala ekonomierna, återstår ännu mycket att göra för att avlägsna hinder för integrationen och bestämma områdets strategiska placering för framtiden. Fyra viktiga politiska utmaningar behöver tas itu med. För det första kan, med hänsyn till fysisk tillgänglighet, prispolitiken för överfarten göras effektivare och den sekundära infrastrukturen optimeras för att till fullo utnyttja de möjligheter som den fasta förbindelsen medför. En gränsöverskridande kommitté bör bildas för att möjliggöra en integrerad

fysisk planering. För det andra bör rörligheten på arbetsmarknaden ökas genom att avlägsna byråkratiska och lagstiftningsmässiga hinder och genom ett nytt paket av aktiva arbetsmarknadsstrategier. För det tredje bör nätverk och samarbete mellan företag och utbildningsinstitutioner förbättras. För det fjärde behöver asymmetrier i de två skattesystemen tacklas av ett nytt skatteavtal. Regionens styrelseform står också på spel. Även om det finns talrika gemensamma dansk/svenska regionala institutioner och man med rätta har undvikit bildandet av ett tungt byråkratiskt styrelseorgan, är potentialen för offentliga/privata partnerskap långt från uttömd. Härtill kommer att det förefintliga systemet inte utgör någon tillräcklig ram för den privata sektorn som helt kan omfatta alla relevanta aktörer. Dessa villkor måste uppfyllas och former av en "lätt institutionalisering" av de gränsöverskridande relationerna utvecklas för att ge integrationsprocessen en ny dynamik och skapa betingelserna för utveckling och implementering av en allmänt accepterad strategi för regionens framtid.