

OECD-STUDIET AF ØRESUNDSREGIONEN

VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Afsluttende del af OECD's rapport om Øresundsregionen
"The Metropolitan Review of Öresund"

Februar 2003



OECD-STUDIET AF ØRESUNDSREGIONEN

Dansk version af rapportens vurderinger og anbefalinger

Forord

OECD har januar 2003 afsluttet sin analyse af Øresundsregionen. Den er resultat af to års samarbejde mellem OECD, de to regeringer, Malmö Stad og Københavns kommune, Hovedstadens Udviklings Råd og Region Skåne, Öresundskomiteen samt ØresundsUniversitetet. Samarbejdet er koordineret af Öresundskomiteens sekretariat og finansieret af samtlige parter med EU-støtte fra Interreg IIIA Øresund.

Analysen består af en hovedrapport og en afsluttende del med vurderinger og anbefalinger. Medio 2003 offentliggør OECD hele rapporten i en engelsk og fransk version. I forståelse med OECD har Öresundskomiteen taget initiativ til at oversætte den afsluttende del til dansk og svensk. Den kan læses i sig selv, men gengiver ikke alle analytiske observationer fra hovedrapporten. I tilknytning til den oversatte tekst har vi sammenfattet anbefalingernes ordlyd samt kort beskrevet baggrunden for studiet.

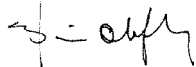
Øresundsregionen er den første grænseregion, der gøres til genstand for en OECD-analyse. OECD har i præsentationen af resultaterne fremhævet regionens konkurrenceevne (metropolitan competitiveness) og politiske styring (governance) som emner, der bør påkalde sig særlig international interesse.

Der er da også vist mærkbar interesse for initiativet i ind - og udland. Det giver oplagte muligheder for at profilere regionen internationalt og stimulere vor egen debat om udviklingens retning, resultater og muligheder. OECD's anbefalinger bekræfter i vidt omfang nytteværdien af mange af de initiativer, som er sat i gang. Men der peges også på strategisk vigtige indsatsområder, som må styrkes i nær fremtid hvis vi for alvor ønsker fremskridt i integrationen. Et sådant "uvildigt blik udefra" er nyttigt.

Öresundskomiteens formandskab, Jens Kramer Mikkelsen og Ilmar Reepalu, har i en pressemeddelelse kommenteret resultatet således: "*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 er vort håb og vor forventning, at OECD-studiet af Øresundsregionen kan inspirere til en bred debat om vilkår og potentialer for regionens udvikling. Resultaterne retter sig mod en bred målgruppe. Initiativet har i særlig grad opfyldt sit formål, hvis det kan inspirere til nytænkning og fælles initiativer på tværs af nationalt og regionalt niveau samt mellem private og offentlige aktører i regionen.

Februar 2003



Birger Olofsson, Direktør

Projektleder: Souschef Torben Aaberg, Öresundskomiteen, tel. +45 3326 8919, ta@oresundskomiteen.dk

Baggrund og formål

Øresunds-studiet indgår i de såkaldte ”Territorial Development Reviews”. Det er analyser af lande eller regioner, hvor OECD’s afdeling for Territorial Development Service i samarbejde med relevante myndigheder analyserer landets eller regionens udviklingspotentialer med afsæt i strukturelle, økonomiske og politiske parametre. Resultatet afrapporteres til en komité med deltagelse af samtlige medlemslande, den såkaldte Territorial Development Policy Committee (TDPC) og offentliggøres i en serie publikationer.

Formålet med studiet er at analysere og vurdere forudsætninger og resultater i Øresundsregionens udvikling, herunder mål, strategier, potentialer, styrker og svagheder samt foreslå metoder og initiativer til at fremme udviklingen af den integrerede region. Samarbejdsparterne ønskede bl.a. følgende spørgsmål belyst:

Er der sammenhæng mellem udviklingsmålsætning, strategier og de initiativer som skal gøre visionen til virkelighed? Hvordan optimeres rammebetingelserne for økonomisk vækst, konkurrencekraft og velfærd? Hvordan udnyttes hele regionens potentialer? Hvordan vurderes erfaringerne med at nyttiggøre regionens høje vidensniveau i et bredt, innovativt samarbejde? Hvordan forløber integrationsprocessen uden central styring i en grænseregion hvor samarbejdet præges af uformelle netværk?

Analysens hovedtemaer har fokus på

- de overordnede udviklingsstrategier, det fælles arbejdsmarked, infrastruktur og planlægning, konkurrenceevne og innovationspotentialer, netværksdannelse og udbygning af videnssamfundet samt organiseringen af regionens styring (governance) med fokus på det grænseregionale samarbejde.

Øresundskomiteen har i dette studie bidraget med omfattende fakta, statistik og materiale af strategisk-analytisk karakter. I arbejdet indgik også studiebesøg i regionen og en omfattende dialog med repræsentanter for erhvervslivet, arbejdsmarkedet, lokale, regionale og nationale myndigheder, forskere etc. Arbejdets indhold, fremdrift og delresultater er løbende drøftet mellem samarbejdsparterne, men selve analysens konklusioner og anbefalinger tegnes af OECD.

Sammenfatning af anbefalingerne

OECD's analysearbejde sigter ikke på at levere færdige problemløsninger. Der er tale om observationer og vurderinger, som udmunder i forslag til mulige udviklingsretninger og initiativer. Med en lettere redaktionel omskrivning kan anbefalingerne for Øresundsregionen sammenfattes således:

Overordnet

- Det er nødvendigt at evaluere graden af integration og ”tegne et landkort” som orientering for en samlet strategi for regionens fremtid

Infrastruktur og fysisk planlægning

- Pris-elasticiteten på broen bør revurderes med henblik på eventuel revision af takstpolitikken, og mulighederne for skattefradrag undersøges nærmere. Transportmulighederne bør forbedres - især i broens ”bagland” - og togtrafikken styrkes
- Koordinering af den fysiske planlægning bør overvejes. Konkret foreslås oprettet en komité for fysisk planlægning, der kan sikre en dialog om strategiske emner indenfor en integreret fysisk planlægning i regionen

Arbejdsmarkedet

- Forbedret integration forudsætter harmonisering af reglerne, hvilket er vanskeligt at opnå i nær fremtid. Derimod er det realistisk på mellemlang sigt at justere arbejdsmarkedets institutioner og fjerne lovgivningsmæssige hindringer for arbejdskraftens mobilitet.
- På kortere sigt må ændres på den administrative praksis som hindrer jobskift tværs Sundet, pendling og deltidsarbejde på begge sider. Der må sikres en bedre information om arbejdsforhold og rettigheder til velfærdsydelse, erhvervsmæssige kvalifikationer må gensidigt anerkendes, offentlig rekruttering tværs Sundet fremmes og samarbejdet styrkes om en aktiv arbejdsmarkedspolitik

Konkurrenceevne

- For at forbedre regionens konkurrenceevne og velstand må styrkes de netværk som stimulerer innovation og bedre udnyttelse af kvalifikationer og viden. Der må fremmes en arbejdsdeling mellem virksomheder, institutioner og myndigheder. Især samarbejdet mellem små og mellemstore virksomheder kan styrkes. Konkret foreslås oprettet et innovationscenter, som på Øresundsniveau tilbyder specialiseret service og fremmer kontakt mellem mindre virksomheder.
- Samarbejdet på forsknings- og uddannelsesområdet fremhæves ligesom udviklingen af netværk indenfor nøgleindustrier. Cluster-dannelse forbundet af ”paraplyer” er en lovende vej frem.

Beskatning

- Forskellene mellem skattesystemerne vanskeliggør den fri bevægelighed af kapital og arbejdskraft på tværs af grænsen. På kort sigt bør nationale og regionale myndigheder

begrænse de administrative byrder i skattesystemerne, og på længere sigt bør lokaliseringsfaktorerne harmoniseres. De to regeringer kan hente inspiration til en skatteaftale i modeller fra andre grænseregioner, fx Belgien-Tyskland og Basel-regionen

Det politiske samarbejde

- Det er spørgsmålet om den nuværende struktur er i stand til at håndtere de problemer der knytter sig til den nye funktionelle region. Der bør tilstræbes en ramme for det grænseregionale samarbejde, som forbedrer effekten af de grænseregionale aktiviteter og samtidig stemmer overens med principperne om demokratisk troværdighed og transparens.
- Den nuværende samarbejdsstruktur på tværs af grænsen bør evalueres for bedre at kunne håndtere den fortsatte udvikling, fx bør Öresundskomiteen inddrage aktører fra den private sektor. Også den nuværende kommunikationsstrategi bør styrkes for at fremme befolkningens deltagelse og udviklingen af en Øresunds-identitet
- En ny grænseoverskridende politisk enhed, som kan træffe selvstændige politiske beslutninger, er hverken mulig eller ønskelig på lang sigt. Der er imidlertid risiko for fragmentation og manglende sammenhæng i det grænseoverskridende samarbejde. En ”let institutionalisering” af de grænseoverskridende relationer bør derfor overvejes, med det formål at udvikle et mere struktureret samarbejde.

VURDERING OG ANBEFALINGER

***Det grænse-
overskridende
Øresundsprojekt
skaber et
knudepunkt i
verdensklasse og en
port til den baltiske
region.***

1. Indvielsen af broen mellem København og Malmø i juli 2000 har ikke kun bidraget til en stigende handel og udveksling mellem de to vigtige regioner Sjælland og Skåne, som repræsenterer 48 % respektive 11,6 % af de nationale BNP. Det overordnede mål for det grænseoverskridende Øresundsprojekt er også at skabe og konsolidere et funktionelt område med 3,5 millioner indbyggere, betydeligt større end Stockholm, Oslo eller Helsinki. Integreringen af København og Malmø ville yderligere kunne forstærke høj produktivitet og velstand og imødekomme de relative fordele, som de to sider af Sundet bedre vil kunne udnytte, hvis de slår sig sammen. Der er i regionen en stor koncentration af virksomheder i tilgrænsende sektorer, forskningslaboratorier og universiteter. Sjælland og Skåne er velforsynet med et bredt spektrum af videnbaserede industrier: førstnævntes styrke ligger på medicinalvarer, fødevarerfremstilling, software, design og miljøteknologi, og den anden udmærker sig mere og mere med IT, telekommunikation, bioteknologi og forskning. Samtidig fostrer Øresundsregionen specialiseret arbejdskraft ved at huse 20 universiteter og 130.000 studenter. Fremme af forretningsnetværk og samarbejde mellem virksomheder og universiteter kan yderligere fremme innovationsevne og specialisering. Hertil kommer, at støtte til partnerskaber mellem en større kreds af private organisationer og offentlige myndigheder vil kunne forbedre den lokale service. Samtidig har broen og et antal andre offentlige infrastrukturinvesteringer, til et beløb af ca. 8,5 milliarder euro, lettet tilgængeligheden i og til regionen, med det resultat at regionen er blevet udpeget til et skandinavisk knudepunkt og en port til Baltikum med et potentielt marked på ca. 100 millioner mennesker.

***Investorer og EU
satser allerede på
dette område, som
tjener som model for
grænse-***

2. Projektet tiltrækker de internationale investorers interesse. De udenlandske direkte investorer satser allerede på Øresundsregionen, selv om de ikke kan drage nytte af valutaeffekten i eurozonen, hvorved de bidrager til den regionale koncentration af økonomisk aktivitet og bærer en stigende andel af de regionale udgifter til forskning og udvikling. Fra 1998

overskridende regioner.

til 2000 er en betydelig del af de direkte investeringer i Danmark og Sverige dirigeret til Øresundsregionen. Den Europæiske Union er en anden vigtig medspiller i Øresundsregionen. Den europæiske regionalpolitik bliver gradvis gennemgået for at værdisætte hver regions potentiale og fokusere mindre på den øjeblikkelige, systematiske reduktion af forskelle i indkomst og arbejdsløshed blandt regionerne. Samtidig bliver forskellige samfundsprogrammer for land-, by- og territorialudvikling ført frem. Særligt vil INTERREG programmet, hvis totale budget er fordoblet i forhold til den foregående periode, bidrage med 30 millioner euro til Øresundsregionen for 2000–2006. Øresundsprojektet er, med dets fokus på markedsintegration, dets nyskabende forvaltningssystem og dets talrige grænseoverskridende institutioner en særdeles interessant model for de regionale integrationsprocesser i den Europæiske Union.

Regeringerne i Danmark og Sverige anser projektet som foreneligt med deres regionalpolitik.

3. De nationale regeringer anerkender, at projektet er betydningsfuldt og foreneligt med deres forskellige regionalpolitikker. I Danmark er graden af territorial ulighed blandt de laveste i Europa, selv om politikerne i landområder stadigvæk har forståelse for spørgsmål om territoriale sammenhænge. Fra og med 1991 blev det meste af regionalpolitikken afviklet med undtagelse af begrænsede *ad hoc* interventioner i den hensigt at tiltrække fremmed kapital eller skabe industriudviklingsområder. Størstedelen af territorialpolitikken relaterer sig nu til Europæiske strukturfonde. Midler til Øresundsregionens mindre udviklede områder (Mål 2), særligt Storstrøms og Bornholms amter, bidrager til at genoprette balancen for udviklingen i hele regionen. Givet, at den resterende del af Strukturfondene går til regionerne i Jylland og på Fyn, opretholder regeringen en afbalanceret omfordeling af midler. I Sverige er Øresundsprojektet foreneligt med det generelle politiske mål at knytte landet stærkere til hjertet af Europa. Svensk politik har udviklet sig fra, at man udelukkende fokuserede på den nordlige del, til en mere afbalanceret tilnærmelse til socioøkonomiske og miljømæssige problemer over hele landet. Imidlertid forbliver overførslerne til det sydlige Sverige beskedne

og beregnet til at dække en del af de lokale myndigheders driftsomkostninger. Indenfor rammerne af den regionale udviklingsaftale, som så lyset i 1998, bliver flere koordinationsopgaver overført til Länsstyrelserne, selv om dette ikke medfører yderligere økonomiske midler. Man gør forsøg med decentralisering og har etableret nye selvstyrende organer, specielt i Skåne (forsøgsregion). Denne regionudbygningsproces og den større autonomi, som netop nu er blevet bevilliget Skåne, er et skridt fremad for Øresundsregionen.

***Den nye region
besidder et stort
potentiale, men øget
fysisk tilgængelighed
per se er ikke
tilstrækkelig for at
høste frugterne af
grænse-
overskridende
integration.***

4. I de sidste 10 år har de to regeringer udviklet en fælles vision for regionen, men op til nu har de hverken formelt evalueret integrationsgraden eller tegnet et kort over en strategi for regionens fremtid. Dette er nu nødvendigt. Trods flere bemærkelsesværdige resultater er grænsen stadigvæk en hindring. En udbygning af infrastrukturen og forbedring af tilgængeligheden synes at være de indledende skridt i en længere proces for at skabe en funktionel integreret grænseoverskridende region. Handelen mellem centre på tværs af grænsen udgør mindre end 25 % af potentialet i centre som ligger i samme land. Selv om antallet af pendlere i Øresundsregionen steg fra 1.950 i 1994 til 3.200 i 2001, kunne arbejdsmobiliteten mellem de to sider af Sundet være højere (70.000 personer pendler dagligt mellem Malmø og forstæder, og 225.000 gør det i Storkøbenhavn). I det store hele er Øresundsregionens del af de to landes BNP forblevet temmelig stabilt, og BNP *per capita* på Sjælland er stadigvæk betydelig vigtigere end i Skåne, hvor arbejdsløsheden stadigvæk er stor på trods af, at der er skabt flere arbejdspladser. Desuden fremkalder dele af regulerings- og skatteforskellene betingede lejeydelser snarere end en bedre allokering af ressourcerne. Effektiv styring og styrkelse af netværk blandt virksomhederne fordrer yderligere indsats. Kort sagt, yderligere integration i Øresundsregionen er stadig en stor udfordring sammen med udviklingen af en alment accepteret sammenhængende strategi for regionens fremtid. Fire vigtige politiske områder bør stilles som mål for indsats og tages med i den strategiske planlægning for regionen:

1) infrastruktur og fysisk planlægning 2) arbejdsmarkedet 3) netværk og spredning af viden samt 4) beskatning.

Trods positive resultater af broens åbning...

5. Det er en nødvendig forudsætning for den grænseoverskridende strategi at vurdere langtidskonsekvenserne af bro- og afgiftspolitikken. Det understreger talrige positive resultater, men det kræver også en genovervejelse af broafgifterne. Forøget tilgængelighed har givet mindre byer en højere profil, særligt i Sverige. Malmøs autonomi er øget sammenlignet med resten af Sverige såvel som Skåne i det hele taget, mens Københavns opland er blevet ca. 50 % større. Byudviklingen har været imponerende på den danske side, særligt på grund af den planlægningsproces som er iværksat af Ørestadsselskabet i de sydlige dele af København. De muligheder, som den faste forbindelse har givet, har også ført til en ambitiøs omstrukturering af Malmøs gamle bycentrum, havnen og industriområderne. Imidlertid er mange af de forventede effekter af den faste forbindelse hverken blevet til virkelighed eller forudsagt. Selv om jernbanetrafikken har været langt over *ex ante*-forudsigelserne, er broen langt fra overbelastet, og passager- og godstrafikken har i det hele taget været mindre end forventet.

... er den første udfordring at tage den eksisterende infrastruktur op til genovervejelse og revidere prispolitikken.

6. Selvom den mindre brug af broen end forventet undertiden tilskrives forandringer i konjunkturcykler og øgede brændstofpriser, synes den høje broafgift at være den største demotiverende faktor. Mens en livlig debat er pågået angående muligheden for at sænke afgiften, er begge lande blevet enige om at undgå markedsforvridninger og at beskytte andre transportmidler. En sænkning af afgifterne kunne forlænge tilbagebetalingsperioden for broen betydeligt og vanskeliggøre selvfinansieringen af broen og således nødvendiggøre økonomisk støtte fra offentlige midler. I betragtning af disse faktorer bør afgiftens langtidselasticitet vurderes med tanke på en revurdering af prispolitikken. Særligt bør man nærmere undersøge skattelettelser for bropassage. En beslægtet fremgangsmåde kunne være at nedsætte de subsidier, som den danske regering i øjeblikket lader gå i retning af togtrafikken. Ud over

investering i ny infrastruktur vil den øgede tilgængelighed også kræve yderligere intermodal integration, som prioriterer forbedringer af transportforbindelserne, specielt i yderområderne, og bedre togservice. Når det drejer sig om igangværende infrastrukturelle planer, bør omhyggelig overvågning af bevægelserne over Sundet og koordineret fysisk planlægning håndtere overbelastningsproblemerne i de to byer og afstedkomme miljømæssig bæredygtighed. Skabelsen af en planlægningskomite over grænsen ville tjene til at overvinde grænserne for uformelle bilaterale diskussioner og sikre en ramme for konstant dialog om strategiske spørgsmål angående integreret fysisk planlægning.

En anden politisk udfordring er yderligere at fremme arbejdskraftens bevægelighed...

7. Det er sandsynligt, at markedskræfterne yderligere vil integrere de to arbejdsmarkeder. Højere arbejdsløshed i Skåne kan for eksempel øge presset på at pendle i Øresundsregionen, og efterspørgsel i de dele af markedet, som bruger højtuddannet arbejdskraft, kan fremme bevægeligheden. Imidlertid kunne de to forskellige regelsæt (f.eks. om kollektive aftaleforhandlinger, arbejdslovgivning, social tryghed og pensionsrettigheder) have indflydelse på arbejdskraftens bevægelighed og beslutninger om virksomhedslokalisering, selv om forskellene mellem dem forbliver begrænset, sammenlignet med andre OECD lande. Disse forskelle er mindre tydelige i lønningerne, som sædvanligvis er højere i Danmark, men kompenseres af de højere indirekte omkostninger i Sverige, end i graden af fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Danmark har færre offentlige indgreb, mindre restriktiv sikkerhed i beskæftigelsen og højere arbejdsmobilitet end Sverige. Det vigtigste er dog, at Danmark i stor udstrækning er overgået til kollektive aftaleforhandlinger i virksomhederne med løn, som i højere grad reflekterer produktionsniveauerne.

... ved at fjerne bureaukratiske og lovgivne forhindringer og udvikle en mere

8. Et harmoniseret arbejdsmarked er svært at opnå i den nærmeste fremtid. En hurtigere indsats burde rettes mod administrativ praksis, som forhindrer arbejdsskift fra den ene side af Sundet til den anden, pendling og deltidsarbejde på begge sider. Institutionerne kunne på en bedre måde informere om arbejdsforhold og lovlige dispositioner om pendling og

**aktiv
arbejdsmarkeds-
politik.**

klarlægge pligten til sociale ydelser, som stadigvæk ikke har klare linjer trods de aftaler, der er underskrevet mellem de nordiske lande om skatter og socialbidrag. En lignende indsats kunne vedtages angående gensidig anerkendelse af faglig kompetence, som forbliver flertydig på grund af de forskellige evalueringssystemer, trods de EU-fastlagde, fælles standarder. Det er også tilrådeligt at fremme ansættelse over grænsen i den offentlige sektor, såvel som at styrke samarbejdet i udviklingen af en aktiv arbejdsmarkedspolitik på begge sider af Sundet. Udveksling af studerende og forskere kunne også videreudvikles.

**En tredje udfordring
er at fremme
samarbejde over
grænsen mellem
virksomheder og
institutioner.**

9. En integration af arbejdsmarkedet er nødvendig, men ikke tilstrækkelig, for at virkeliggøre hele samarbejdspotentialet i Øresundsregionen. At etablere og styrke netværk, der stimulerer innovation og en bedre anvendelse af viden og færdigheder, er vigtige skridt for at øge konkurrenceevnen og velfærden i regionen. Styrkede relationer mellem virksomheder, institutioner og regeringsorganer kan forbedre specialiseringen og yderligere øge stordriftsfordelene så vel som bidrage til at øge det lokalt producerede produktsortiment. Relationerne mellem virksomheder er ofte baseret på umiddelbar fysisk nærhed, selv om de lettes af den nye informationsteknologi, hvilket bidrager til at forklare klyngedannelsen i mange regioner i de seneste årtier. Med dette forbehold kunne en mere integreret Øresundsregion udvide samarbejdet mellem virksomhederne og gøre brug af uudnyttede udviklingsmuligheder, givet den eksisterende koncentration af selvstændige virksomheder indenfor samme eller tilgrænsende industrielle sektorer. Trods øget tilgængelighed er de danske og svenske dele af Øresundsregionen relativt isolerede fra hinanden og møder lignende vanskeligheder, som før broen blev bygget. Det vil tage lang tid, før det fulde potentiale i den grænseoverskridende synergi opnås, hvis det overlades til sig selv. Mange mennesker, virksomheder og organisationer forbliver måske låst fast i deres nationale og sproglige omgivelser, som et resultat af tættere fysisk nærhed. Uden aktive transaktions- og kommunikationskanaler kan et kritisk antal

nærliggende virksomheder endog underudnytte det store potentiale. Følgelig kræves der en indsats for at fremskynde dannelsen af netværk over grænsen og sikre, at den tid, som behøves for at lære og forny i Øresundsregionen, overskygger den lavere værditilvækst, man opnår ved at kopiere produkter og processer fra andre regioner.

***Igangværende
initiativer virker
lovende...***

10. Opmuntrende nok er der lovende initiativer og nye grænseoverskridende institutioner, der er i hurtig udvikling. Disse omfatter såvel et betydeligt samarbejde på forsknings- og udviklingsområdet, som udvikling af netværksorganisationer i klynger af indflydelsesrige nøgleindustrier i regionen. Et af netværkskontakternes centrale mål er i mindre grad at fremme ny forskning på kritiske områder med teknologisk udvikling, end det drejer sig om at sikre, at forskningsprodukter og biprodukter omsættes til nye forretningsmuligheder. I dette perspektiv har flere aktører, og især lokale universiteter, skabt såvel netværksfora i de større high-tech klynger (medicin/medicinalvarer, informationsteknologi, fødevarereproduktion og miljø), såvel som en paraplyorganisation for at bygge links på tværs af klyngerne. Denne indfaldsvinkel synes lovende. Hellere end at forsøge at diktere den teknologiske udvikling er de lokale ledere hen ad vejen i gang med at danne “communities of practice”, dvs. en organisatorisk infrastruktur til at fremme informationsudveksling og videnudvikling indenfor klyngerne. Selv om der ikke er nogen garanti for fremgang – mange netværksinitiativer i verden har ikke været nogen succes – kan indfaldsvinklen være ret effektiv, når den fokuserer på specifikke virksomhedsbehov og åbner nye markeder snarere end at udarbejde mål for udviklingen over abstrakte diskussioner om regional integration.

***... men deres
effektivitet kunne
øges ved en
yderligere indsats for
mindre***

11. I mange tilfælde er det at koble virksomheder sammen med forskning (særligt små virksomheder) ikke bare noget, man uden videre gør. Blandt andet fordi små virksomheder ikke så ofte giver udtryk for et krav på service, der kan opfyldes, fordi de ikke har den fornødne viden. Samtidig er det totale antal SMV'er bare på den ene side af Sundet for lille til at

virksomheder og et bredere spektrum af sektorer.

berettigede omkostningerne for at starte en ny service. I denne sammenhæng burde man, i stedet for at strø omkring sig med økonomiske subsidier eller reducere rentekomkostningerne for lån, anstrenge sig for både at organisere interessentgrupper til at udvikle fælles forskningsstrategier og til at fremme udbudet af service i regionen. Udbudet af service og udviklingen af innovationsstrategier bør ikke kun angå high tech-sektoren men også dække den forskelligartethed af anden økonomisk virksomhed, som udgør Øresundsregionens økonomiske liv. Der er betydelige initiativer i mange sektorer (transport, turisme, traditionel fremstilling, og detailhandel/grossistdistribution) til at fremme virksomhedernes kvalitet, men de mangler en stadig opmærksomhed for netværkskontakten over Sundet, informationsdeling og institutionsopbygning. Nøglerollen for det offentlige tiltag er igen ikke at udvælge "vindende" industrier eller virksomheder men at lette relationerne mellem aktørerne i en sektor og mellem beslægtede sektorer og levere information og service. Særlig lovende er båndene mellem kulturindustrierne og nogle af de nye sektorer i regionen for medie- og informationsteknologi. Man bør overveje at oprette et innovationscentrum, som leverer specialiseret service og fremmer uddannelse for mindre virksomheder. Dets mandat bør dække hele Øresundsregionen. Udover at levere service til eksisterende virksomheder burde man også stræbe efter at støtte firmaer med risikovillig kapital, som specialiserer sig på at levere kapital og ekspertise til iværksættere, hvilket tillader, at opfinderne kan fokusere på den teknologiske udvikling, og gøre processen at skabe virksomheder så friktionsfri som muligt.

En fjerde udfordring gælder behovet for en ny skatteaftale for at klare asymmetriene i de to skattesystemer.

12. Selv om danske lokale og regionale myndigheder styrer en større del af de offentlige udgifter, er begge lande i høj grad decentraliseret og udstyret med samme slags lokale resurser. Gnidninger mellem institutionerne er begrænsede, og det virker som om Øresundsregionen er karakteriseret af, at alle i samfundet tilsyneladende har de samme rettigheder. Alvorligere problemer opstår på beskatningsområdet over grænsen. Skattesystemerne i begge lande udviser nogle forskelle, som kan

skævvride lokale afgørelser og arbejdskraftens og kapitalens frie bevægelse over grænsen. To aspekter er særlig vigtige. For det første er der incitamentter til at arbejde i Danmark og bo i Sverige. Derfor forstærker forskelle i skattestrukturen en fysisk tendens, som allerede er synlig i Øresundsregionens storbyområde, og som mere generelt påvirkes af højere danske lønninger og af lavere bolig- og leveomkostninger i Sverige. For det andet skaber de administrative kompleksiteter og uigennemsigtheden i hele systemet talrige forhindringer for at etablere virksomheder og datterselskaber eller dele arbejdstiden mellem de to lande. Både skatteasymmetrien og skatteadministrationen modarbejder en harmonisk integration. På kort sigt burde de regionale og de nationale myndigheder reducere den administrative byrde, der hviler på skattesystemet. På længere sigt bør faktorer i skattesystemet, som forvansker lokaliseringsbeslutninger for personer og virksomheder, harmoniseres. Den nuværende aftale om fordelingen af skatteindtægter over grænsen, som baserer sig på OECD's skattekonvention, der blev underskrevet 1997, fastlægger princippet med arbejdspladsbaseret beskatning. Den erstatter det tidligere system, der stærkt favoriserede bopælsbaseret beskatning. Da der er betydeligt flere personer, der pendler fra Sverige til Danmark end omvendt, bliver en betydelig mængde resurser tilbage i Danmark. Den nuværende skatteordning medfører med andre ord en nettoformindskelse af resurser for de svenske kommuner. Samtidig fortsætter disse pendlere med at anvende lokale faciliteter og drage nytte af offentlig service, hvor de bor, dvs. hovedsagelig i Sverige. Selv om den svenske regering kompenserer for det meste af den skattemæssige ubalance, har aktører på både regionalt og nationalt niveau insisteret på en genforhandling af skatteaftalen. Siden de to regeringer endnu ikke har kunnet blive enige om at løse dette problem, kunne de se sig om efter pragmatiske aftaler om skattefordeling, som findes i andre grænseoverskridende regioner med lignende ubalancer. Sverige og Danmark kunne enten følge den metode, der er brugt mellem Tyskland, Belgien og Holland – som anvender skattekonventionen, men sender en del af skatteindtægterne til bopælslandet – eller den tysk-schweiziske model –

hvor arbejdslandet beskatter lønnen med en reduceret sats, og bopælslandet trækker disse skatter fra på skattebilletten. Disse modeller kunne tjene som et pragmatisk kompromis for de svenske og danske nationale regeringers interesser

Øresundsregionens styringsstruktur må give stemme til alle relevante aktører...

13. Integrationsprocessens succes afhænger ikke kun af den fremgang, der er gjort på et antal fronter, som tilgængelighed, arbejdsmarked og beskatning, men det er også et spørgsmål om styring. I Øresundsregionen er der ikke et enkelt fælles organ, der har den udtrykkelige lovgivningsmæssige og administrative autoritet til at koordinere og implementere de fælles udviklingsstrategier i regionen. Det strategiske spørgsmål er, om den nuværende styringsstruktur er tilstrækkelig til at håndtere problemerne i det nye funktionelle område, eller om den ikke er det, og om en paraplyorganisation på afgørende vis burde tage føringen i defineringen og implementeringen af grænseoverskridende projekter. Især burde strukturen af det nuværende grænseoverskridende samarbejde atter evalueres for at tilgodese områder med svagheder. For eksempel bør Øresundskomiteen medtage aktører fra den private sektor (trods deres repræsentation i INTERREG Øresunds Bestyrelse). Disse aktører kunne fremkomme med mere proaktive synspunkter og bidrage til at overvinde defensive og partsbetonede indstillinger, som kan fastlåse diskussionerne i komiteen. Om der er behov for at tilbyde et antal pladser til ikke-offentlige medlemmer, er derfor et strategisk spørgsmål. Hvis den private sektor medtages, kan der opstå potentielle problemer med henblik på mulige skævvridninger i den offentlige beslutningsproces. I så fald vil det være på sin plads med en klar adskillelse af forhandling og beslutningstagen. Beslutningerne ville da blive overladt til en offentligt administreret komitéstruktur, og ville derfor kræve flere modifikationer af strukturen.

... men samtidig sikre ledelseeffektivitet og ansvar.

14. Det øgede antal grænseoverskridende aktiviteter giver også anledning til spørgsmålet om den demokratiske ansvarlighed og legitimitet af den offentlige indsats. Organer, der er skabt ved horisontale aftaler over grænsen, og ikke af det respektive lokale eller nationale styre, tillægger

deres afgørelser større betydning. Mens dette kan fremme hastigheden og effektiviteten af den offentlige integration, kan det skabe en del problemer med hensyn til den demokratiske kontrol af sådanne organer. Med tiden kan et uigennemsigtigt sammensurium af specielle organer med forskellig lovgivningsmæssig baggrund og territorial dækning efterlade borgerne med ringe indflydelse på lokal og regional offentlig service og lokale udviklingsprogrammer. Derfor må regeringerne finde et sæt regler for den grænseoverskridende styring, som forbedrer effektiviteten af styringen af den grænseoverskridende virksomhed og samtidig imødekommer principperne for demokratisk ansvarlighed og gennemsigtighed. Desuden bør den nuværende kommunikationsstrategi fremhæves og styrkes yderligere for at øge nærdemokratiet og arbejde på udviklingen af en "Øresundsregionsidentitet" og et "Øresundsregionen varemærke". Særligt gælder det, at Øresundskomiteens virksomhed bedre kunne forstås, hvis den blev formidlet af en udpeget talsmand.

***En let
institutionalisering af
det grænse-
overskridende
samarbejde
forekommer
velovervejet.***

15. I det hele taget kan den nuværende ledelsesform beskrives som "styring uden styre". Denne altomfattende fremgangsmåde fungerer godt i Øresundsregionen. En ny grænseoverskridende politisk enhed, som kan træffe autonome politiske beslutninger, forekommer på længere sigt hverken gennemførlig eller ønskværdig. Begge landes institutionelle ligheder fører til lave transaktionsomkostninger og gør samarbejde relativt let. Ikke desto mindre står Øresundsregionen foran risikoen for splittelse og mangel på sammenhæng i de grænseoverskridende aktiviteter. Særligt kan en praksis med uformelle, bilaterale konsultationer om specielle problemer hindre udformningen og implementeringen af en sammenhængende strategi for regionen. For at undgå disse risici bør man, blandt det store udvalg af mulige løsninger, som går fra det nuværende *status quo* til skabelsen af en grænseoverskridende regional myndighed, overveje former for "let institutionalisering" af grænseoverskridende relationer. Specielt kunne et system med incitamenter og aftaler bidrage til at omdanne det grænseoverskridende samarbejde og samtidig undgå skabelsen af nye

institutioner.

Sammenfatning

16. Øresundsprojektet er en kæmpe udfordring for de danske og svenske regeringer, når man ser på den rolle økonomierne på Sjælland og i Skåne spiller i de respektive lande og den potentielle økonomiske tilvækst gennem integrationen af en af de tættest befolkede og mest produktive regioner ved Østersøen. Projektets betydning afspejler sig ikke kun i den fokusering på regionalpolitikken som kommer Øresundsregionen til del i begge lande, men også i den EU-støtte, særligt gennem INTERREG, som anser Øresundsprogrammet for et meget vigtigt projekt. Selv om der er sket fremskridt med sammenkoblingen af de to regionale økonomier, mangler endnu meget at blive gjort for at fjerne hindringer for integration og definere områdets strategiske positionering for fremtiden. Det er nødvendigt at rette opmærksomheden mod fire vigtige politiske udfordringer. For det første kan man med hensyn til den fysiske tilgængelighed gøre prispolitikken for passage mere effektiv, og optimere den sekundære infrastruktur for fuldt ud at udnytte de muligheder, som den faste forbindelse medfører. En komité på tværs af grænsen kunne dannes for at muliggøre en integreret fysisk planlægning. For det andet bør man øge mobiliteten på arbejdsmarkedet ved at fjerne bureaukratiske og lovgivningsmæssige hindringer og via en ny pakke med aktive arbejdsmarkedsstrategier. For det tredje bør man fremme netværk og samarbejde mellem virksomheder og uddannelsesinstitutioner. For det fjerde vil det være nødvendigt at tage fat på asymmetrier i de to skattesystemer med en ny skatteaftale. Regionens ledelsesform står også på spil. Selv om der findes talrige fælles dansk/svenske regionale institutioner, og man med rette har undgået dannelsen af et tungt bureaukratisk styringsorgan, er potentialet for offentlige/private partnerskaber langt fra udtømt. Hertil kommer, at det eksisterende system ikke udgør en tilstrækkelig ramme for den private sektor, som helt kan omfatte alle relevante aktører. Disse betingelser må opfyldes, og former for en ”let institutionalisering” af relationerne over grænsen udvikles, for at tilføre

integrationsprocessen ny fremdrift og skabe betingelserne for udviklingen og implementeringen af en almindelig accepteret strategi for regionens fremtid.