

KRÖNIKA OM NORDISKT SAMARBETE

SLUTA TVIVLA PÅ NYTTAN, KAREN & CO



Johan Strang.

Foto: Veikko Somerpuro.

Johan Strang är krönikör i *NT* och professor vid CENS – Centrum för Norden-studier, Helsingfors universitet.

Då Nordiska rådet för snart 25 år sedan firade sitt första halvsekel fick jubileumsboken namnet *Femti år. Nordisk råd 1952-2002. Til nordisk nytte?* Det avslutande frågetecknet i titeln speglade att boken publicerades under en tid då många såg på Norden med skeptiska ögon. Idag är mycket annorlunda, men självförtroendet

inom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet är på samma stadigt låga nivå.

Det är en väldigt tudelad bild man får av det nordiska samarbetet idag. Å ena sidan läser vi så gott som dagligen nyheter om hur nära de nordiska länderna står varandra. Medan Brexit och Trump fått oss att inse betydelsen av en gemensam konstruktiv nordisk EU-politik, så samlade Putins anfall på Ukraina oss alla i Nato. Sedan i början av december ligger hela Norden under samma arktiska försvarsledningscentrum i Norfolk, där Danmark, Finland och Sverige slagit följe med, Island, Norge, Färöarna och Grönland. Samarbetet inom försvarspolitikerna ser inga gränser.

Å andra sidan känns det som att samarbetet inom Nordiska rådet och i synnerhet Nordiska ministerrådet stampar på stället. Processen med att stärka Helsingforsavtalet verkar ha runnit ut i sanden och förvandlats till en fråga om Färöarnas och Grönlands ställning. Målsättningen om att bli världens mest hållbara och integrerade region 2030 känns alltmera avlägsen då man inte ens kommer till skott i en så elementär sak som att erkänna varandras elektroniska identifikationssystem (Bank-ID).

Grundorsaken till denna paradoxala bild är naturligtvis att nytändningen sker inom utrikes- och säkerhetspolitiken som av historiska skäl står utanför Nordiska ministerrådets mandat. Men jag undrar ändå om det inte också är så, att det officiella nordiska samarbetet begränsar sig självt genom att ständigt fråga efter den nordiska nyttan? Det bidrar till osäkerhet, kortsiktighet och en alltför låg ambitionsnivå.

Med tanke på hur central plats begreppet ”nordisk nytta” fått i det officiella nordiska samarbetets självbild är det förvånande att det inte varit föremål för en djupare diskussion. Alla svär på den nordiska nyttans namn, men ingen funderar över vad den egentligen innebär.

För ett par år sedan bad Nordiska ministerrådet oss på CENS – Centrum för Norden-studier att göra en utredning för att reda ut den nordiska nyttans historia, hur termen används i ministerrådets olika grenar, samt att komma med några rekommendationer för hur man kunde göra begreppet till ett mera tydligt verktyg för samarbetet. Rapporten som redigerades av Frederik Forrai Ørskov fick namnet *Nordic Added Value in Inter-ministerial Nordic Co-operation – Past and Present Perspectives* (TemaNord 2024:529) och finns att ladda ner på Nordiska ministerrådets hemsidor.

Begreppet ”nordisk nytta” föddes i mitten av 1990-talet då det nordiska samarbetet led av en kraftig legitimitetskris. Under kalla kriget hade det visserligen varit omöjligt att samarbeta om säkerhetspolitik, men de centrifugala krafter som drog länderna åt olika håll hade den positiva effekten att de flesta insåg vikten av att stärka den nordiska samhörigheten på de områden där det bara var möjligt. Den nordiska gemenskapen var viktig för alla nordiska länder, om än på olika sätt.

När denna speciella konstellation upplöstes började många ifrågasätta den nordiska identiteten och det nordiska samarbetets legitimitet. Vad skulle vi med Norden till, nu då allt handlade om Europa? Finland och Sverige slog följe med Danmark i EU, medan Norge och Island nöjde sig med EES. Hade Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet längre någon uppgift? Det hjälpte heller inte att Ingvar Carlssons svenska regering, som del av ett större sparprogram i kölvattnet efter den ekonomiska krisen, krävde nedskärningar i den nordiska budgeten.

Det var i detta sammanhang som begreppet ”nordisk nytta” lanserades som ett försök att legitimera det nordiska samarbetet. Redan i februari 1995, på de första sessionerna efter Finlands och Sveriges EU-medlemskap, ritade en arbetsgrupp bestående av både parlamentariker och ministrar upp nya riktlinjer för det nordiska samarbetet i rapporten *Nordiskt samarbete i en ny tid*. Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet skulle öppna upp för både europeiska frågor och närområdesfrågor (Baltikum). Då det gällde det inomnordiska samarbetet skulle den nordiska nyttan bli den ledande principen.

Arbetsgruppen definierade nordisk nytta som aktiviteter (1) där konkreta positiva effekter kunde nås genom nordiskt samarbete, (2) som manifesterade och utvecklade den nordiska gemenskapen och (3) ökade nordisk kompetens och konkurrenskraft. Tanken var att legitimera det nordiska samarbetet, men ”den nordiska nyttan” förvandlades snabbt till ett verktyg för att identifiera allt som var onyttigt och kunde skäras bort. Grundtanken var att man skulle samarbeta bara om sådant som inte kunde skötas bättre och mera effektivt på nationellt eller europeiskt plan.

Det var också på detta vis som begreppet operationaliserades då man redan samma år (1995) tillsatte en ny arbetsgrupp som utvärderade Nordiska ministerrådets verksamhet i grunden. I rapporten *Nordisk nytte* gick en grupp konsulter

och tjänstemän från bland annat de nordiska finansministerierna igenom alla 40 nordiska institutioner och rankade dem efter hur mycket nordisk nytta de producerade. Resultatet var att man stängde 13 institutioner och slog samman andra till större enheter.

I efterhand är det lätt att se hur begreppet ”nordisk nytta” var knutet till 1990-talets nyliberala politiska vindar där mätbarhet och marknadsprinciper styrde tänkandet. Den offentliga sektorn skulle bli mera effektiv och resultatsstyrd i enlighet med det som på engelska kallades *New Public Management*. Den ”nordiska nyttan” översattes snart till engelska som ”Nordic added value” vilket i retur ledde till att man också inom det nordiska samarbetet började tala om ”nordiskt mervärde”. Målsättningen var att systematiskt övergå från fasta institutioner till projektbeviljningar över vilka politikerna skulle ha bättre kontroll.

Men trots denna krassa bakgrund som åtstramnings- och nedskärningsverktyg började begreppet ”nordisk nytta” snart leva sitt eget liv som ledstjärna inom Nordiska ministerrådet och dess olika institutioner. Speciellt under Dagfinn Høybråten's tid som generalsekreterare för Nordiska ministerrådet 2013–2019 fick den nordiska nyttan en central plats som internt rättesnöre för verksamheten och som kriterium då man evaluerade projektansökningar. Inom det nordiska forskningssamarbetet NordForsk har man ägnat mycket möda och stort besvär åt att definiera och operationalisera begreppet ”nordisk nytta” som beviljningskriterium vid olika utlysningar.

Under senare år har den nordiska nyttan utmanats av Nordiska ministerrådets Vision 2030 om att bli världens mest hållbara och integrerade region. Exakt hur nyttan och visionen hänger samman med varandra verkade ingen riktigt ha tänkt på, men idag framstår det inte som speciellt sannolikt att man uppnår målsättningarna.

Det är naturligtvis viktigt att de nordiska länderna samarbetar i klimatfrågan, men det är ändå ett mysterium hur man tänkte sig att en samarbetsorganisation med så begränsade resurser skulle göra någon verklig skillnad då det gäller den nordiska regionens enorma klimatavtryck. Istället var det som att målsättningen blev att göra Nordiska ministerrådet självt till världens mest hållbara organisation, vilket kanske inte alltid är så ändamålsenligt då verksamheten handlar om att föra samman aktörer från fem (eller åtta) förhållandevis glest befolkade och utspridda länder.

Då det gäller integrationen har framstegen också varit marginella. Enligt bland annat den bilaterala barometer som Hanaholmen och Kulturfonden för Sverige och Finland nyligen kommit ut med så verkar det fortfarande som att det inomnordiska handels- och kulturutbytet liksom också pendlingen och migrationen fortfarande ligger på en mycket anspråkslös nivå om man jämför med exempelvis Tyskland och dess grannländer.

Då CENS forskare kom med sin utvärdering av begreppet nordiskt nytta pekade man på en grundläggande dubbelhet i begreppet: å ena sidan är det ett begrepp som ska legitimera det nordiska samarbetet i politikernas och skattebetalares ögon, men å andra sidan fungerar det också som en inre drivande princip och i vissa fall måttstock för de olika verksamheterna inom Nordiska ministerrådet. Det är mycket begärt av samma begrepp.

Bland rapportens slutsatser och rekommendationer fanns många goda idéer, som att försöka erkänna nyttan av det mera långsiktiga och identitetsskapande nordiska samarbetet, att ingå i dialog med andra aktörer inom nordiskt samarbete om hur man legitimerar samarbetet, samt att bredda perspektivet för att fråga sig vad man kan lära av regionalt samarbete på annat håll.

Dessvärre vågade våra forskare inte dra den enda rimliga och mest radikala slutsatsen om att det skulle vara allra bäst om generalsekreterare Karen Elleman och hela Nordiska ministerrådet en gång för alla kvittade sig med begreppet "nordisk nytta". Att konstant oroas för nyttan med det nordiska samarbetet skapar en osäkerhet som varken gagnar den mätbara nordiska integrationen eller den mera abstrakta känslan av släktskap och ödesgemenskap som utgör kärnan i den nordiska gemenskapen.

Det dåliga självförtroendet tar sig bland annat uttryck i hur man tvångsmässigt gör sitt bästa för att låtsas hålla på med säkerhetspolitik. På Nordiska rådets sessioner tidigare i höst handlade generaldebatten och de flesta massmedierubriker uteslutande om utrikes- och försvarspolitik. Och Nordiska ministerrådet gör sitt bästa för att surfa på säkerhetsvågen genom att ideligen prata om beredskap, blåljussamarbete och resiliens. Viktiga saker, men det nordiska samarbetet och den nordiska gemenskapen är så mycket mer.

Istället för att snöa in på de saker som skapar rubriker just nu, borde man försöka utnyttja det säkerhetspolitiska läget för att ta avgörande kliv framåt i det nordiska samarbetet och integrationen inom andra områden.

Nu om någonsin borde det stå klart för alla hur viktig den nordiska gemenskapen är. Den kan inte upprätthållas om man kortsiktigt funderar på om den ena eller andra delen av verksamheten verkligen inte kunde skötas bättre på nationellt eller europeiskt plan. Samnordiska institutioner är fundamentala för att skapa djuplodande kontakter på tvärs av gränserna. Myndigheter, experter, forskare och konstnärer måste stå i kontinuerlig och naturlig kontakt med varandra. Sådant är svårt att upprätthålla med sporadiska projektmedel.

Begreppet nordisk nytta har sina rötter i en tid då många ifrågasatte det nordiska samarbetets framtid och legitimitet. Det var ingen tillfällighet att Nordiska rådets 50-års jubileumsbok satte frågetecken kring nyttan. Kapitlet som handlade om perioden efter 1994 hette dessutom uttryckligen "Tvivel om nyttan".

Jag tror inte det är någon som tvivlar länge.

Johan Strang