

Grensekryssende samarbeid på tvers av EUs østgrense

*Multi-level governance som strategi for regional
utvikling*

Bjørn Wikan



Masteroppgave i Samfunnsgeografi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2010

Forord

Å skrive en masteroppgave er en krevende og utfordrende prosess. Mye arbeid har blitt lagt ned, og det er tilfredsstillende at teksten nå er ferdigstilt. Det å skrive en slik oppgave praktisk talt uten oppfølging har virkelig ikke vært enkelt, og det er flere jeg skylder en takk for at dette nå har latt seg gjennomføre.

Først og fremst vil jeg takke min biveileder Elin Sæther for en fantastisk oppfølging. Du kom inn i oppgaven i løpet av den siste måneden og har gitt meg utrolig mye hjelp til å strukturere og ferdigstille teksten. Tusen takk for svært gode og grundige tilbakemeldinger, oppmuntring og støtte.

Takk til Jahn-Philip og Tormod for konstruktive og gode tilbakemeldinger på teksten. Dere har lagt ned et stort stykke arbeid i å bearbeide og korrekturlese oppgaven. Takk også til Ingvild for nyttige innspill helt på slutten.

Takk til alle mine medstudenter på Harriet Holters hus. Spesielt til de jeg har blitt ekstra godt kjent med det siste halvåret. Hvem hadde trodd at samfunnsgeografer kunne være så hyggelige? Tiden som mastergradsstudent kan nok trygt beskrives som ikke feil, og det har vært utrolig givende å ha et slikt et flott miljø rundt seg.

Tusen takk til Ida for moralsk støtte og oppmuntring. Takk for den enorme innsatsen du har lagt ned gjennom alle de timene du har brukt på å lese teksten min gang på gang. Takk for alle de gode tilbakemeldingene. Vi er kanskje ikke helt på linje når det kommer til hva som er språklig akseptabelt i en masteroppgave, men som noen bruker å si: Det er en ærlig sak, det.

Takk for seg!

© Forfatter Bjørn Wikan

År 2010

Tittel: Grensekryssende samarbeid på tvers av EUs østgrense

<http://www.duo.uio.no/>

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Forkortelser	6
Figuroversikt	6
1. Innledning.....	8
1.1 Problemstilling	12
1.2 Oppgavens oppbygning.....	14
2. Bakgrunn	15
2.1 Grenser i EU.....	15
2.2 Grensekryssende samarbeid i EU.....	16
2.3 Sentral- og Øst-Europa og EU	20
2.3.1 Grensekryssende samarbeid i Sentral- og Øst-Europa.....	21
2.3.2 Schengen og grensekryssende samarbeid på EUs østgrense.....	22
2.4 Ulike typer grensekryssende regioner	25
2.5 Oppsummering	27
3. Teoretiske perspektiver	28
3.1 Regionalisme i Vest-Europa.....	28
3.1.1 New Regionalism	29
3.2 Governancebegrepet.....	30
3.3 Governance og europeisk politikk.....	33
3.4 Multi-level governance	35
3.4.1 Multi-level governance type I og II.....	37
3.4.2 Nettverk, hierarki og metagovernance	39
3.5 Multi-level governance og teori	41
3.6 MLG i EUs regionalpolitikk	43
3.6.1 Mot multi-level governance?	45
3.7 Oppsummering	46
4. Metode.....	48
4.1 Kvalitativ metode	48
4.1.1 Undersøkelsesopplegg, problemstilling og forskningsstrategi.....	51

4.2 Casestudie.....	51
4.2.1 Casestudier og metode	52
4.3 Dokumentanalyse som forskningsstrategi.....	54
4.4 Vurdering av forskningens kvalitet: Reliabilitet, validitet og overførbarhet	57
4.5 Oppsummering	60
5. Grensekryssende samarbeid: EUs påvirkning på regionale strukturer.....	61
5.1 Politiske incentiver: Regionale strukturer i Sentral- og Øst-Europa.....	61
5.2 Økonomiske incentiver: EUs utjevningsprogrammer	63
5.2.1 Grensekryssende samarbeid gjennom INTERREG	65
5.3 Grensekryssende samarbeid utenfor EUs grenser	66
5.3.1 Grensekryssende samarbeid og EU-kandidater.....	66
5.3.2 På tvers av østgrensen	67
5.4 Oppsummering	71
6. Grensekryssende samarbeid og Multi-level governance.....	73
6.1 EUs påvirkning på grensekryssende samarbeid	73
6.2 MLG og grensekryssende samarbeid: Analytisk og normativt.....	75
6.3 Vest-Europa.....	77
6.4 Grensekryssende samarbeid i det nye EU	81
6.5 Grenseregioner i Øst-Europa: På tvers av EU-grensen	84
6.6 Ulike MLG-regimer i Vest-, Sentral- og Øst-Europa	89
6.7 Overføring av styringsprinsipper fra vest til øst.....	92
6.8 Oppsummering	94
7. Grensekryssende samarbeid mellom Polen og Ukraina.....	95
7.1 Den polsk-ukrainske grenseregionen	95
7.2 Grenseregional kontekst	98
7.2.1 Grensekryssende interaksjon og transnasjonale koblinger.....	99
7.3 Ulik tilknytning til EU og regionale strukturer	100
7.3.1 Regionale strukturer: Lokal og regional kapasitet	103
7.4 Strukturelle hindre: Schengengrensens betydning	108
7.5 Grensekryssende samarbeid: Resultater	110
7.6 Bidrag til regional utvikling?	116
7.7 Oppsummering	117
8. Konklusjoner	119

Forkortelser

- **AEBR:** Association of European Border Regions.
- **CBC:** Cross-border Cooperation
- **CBR:** Cross-border Region
- **ENP:** European Neighbourhood Policy
- **ENPI:** European Neighbourhood Policy Instrument
- **IPA:** Instrument for Pre-accession Assistance.
- **MLG:** Multi-level governance
- **NP:** Neighbourhood Programme
- **PHARE:** Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies
- **RCBI:** Regional Capacity Building Initiative
- **SF:** Schengen Facility
- **TACIS:** Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States.
- **WE:** Wider Europe

Figuroversikt

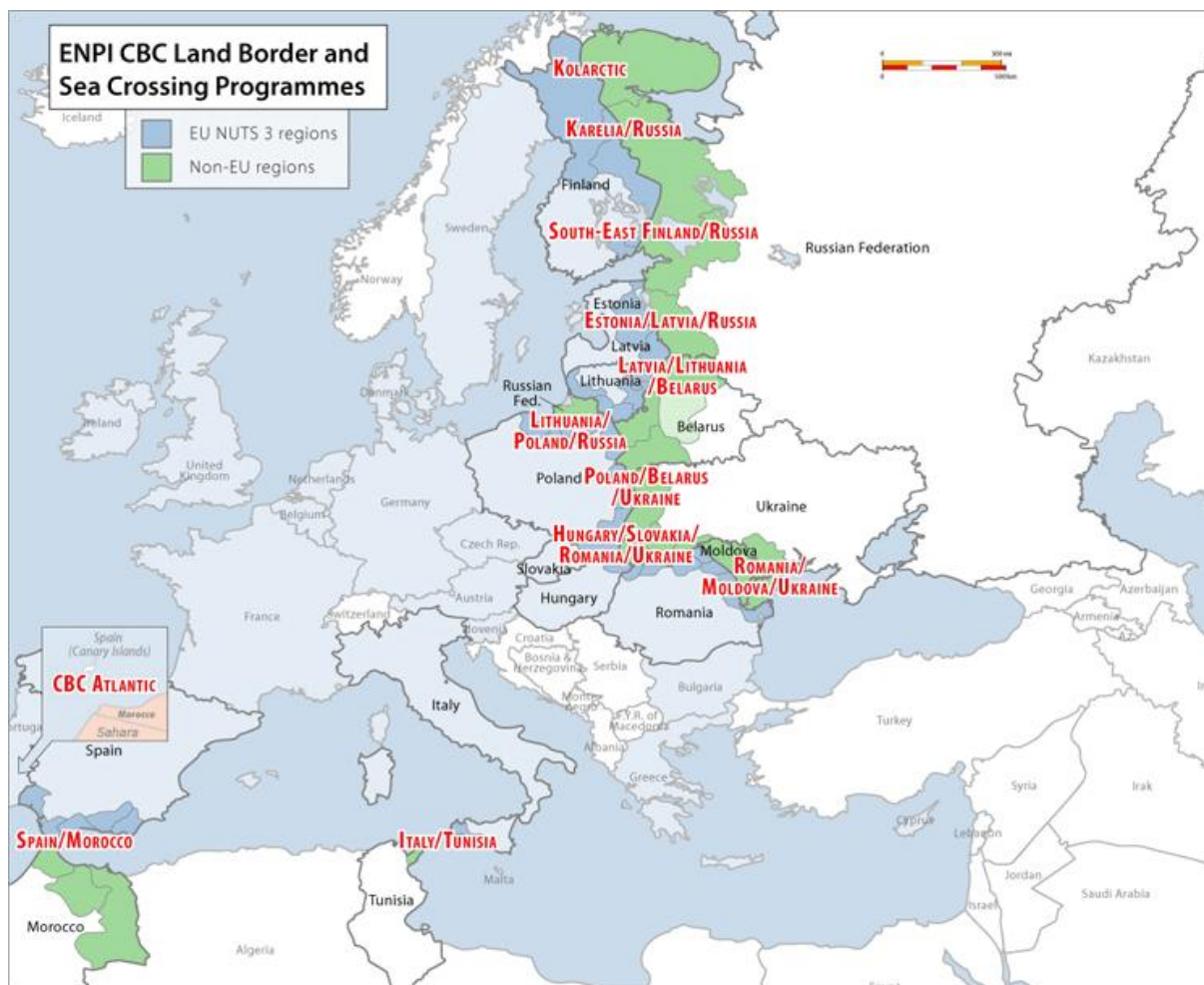
Figur 1: Grensekryssende samarbeid på tvers av EUs grenser.....	9
Figur 2: Kart over EUs medlemsland.....	23
Figur 3. Grensekryssende samarbeid mellom Polen og Ukraina	96

1. Innledning

I denne oppgaven vil jeg fokusere på grensekryssende samarbeid på tvers av EUs grense i øst. For å hindre økte forskjeller på tvers av østgrensen er programmer for grensekryssende samarbeid en hovedprioritering i EUs politikk for ”det nære utland”, og programmene skal fremme bærekraftig sosial og økonomisk utvikling på tvers av grensen. Jeg vil i teksten vise hvordan opprettelsen av grensekryssende programmer i Sentral- og Øst-Europa, representerer en innføring av et sett styringsprinsipper med opphav i en vesteuropeisk modell for politisk organisering. Det grensekryssende samarbeidet på tvers av EUs østgrense er organisert gjennom en multi-level governancestrategi (flernivåstyre), med et spesielt fokus på det subnasjonale nivået som styringsaktør. Innføringen av denne strategien skaper spesielle utfordringer i de tidligere svært sentraliserte postkommunistiske landene som omslutter EUs yttergrense i øst.

Med en forhistorie preget av svært adskilte grenser, er erfaringen med grensekryssende samarbeid minimal. Kombinasjonen av få transnasjonale koblinger og en svakt utviklet styringskapasitet på regionalt og lokalt nivå, representerer tilsynelatende spesielle utfordringer for gjennomføring av EUs programmer. Det faktum at samarbeidet strekker seg på tvers av EU-grensen, skaper også en spesiell grenseregional kontekst. Først og fremst innebærer landenes ulike tilknytning til EU, ulike politiske og økonomiske incentiver til regional reform. Dette skaper ulik motivasjon til opprettelse eller reformering av regionale institusjoner, i forhold til en tilpasning til EUs rammeverk for grensekryssende programmer. I motsetning til innad i EU, der grensens funksjon som barriere har blitt nedbygd, virker grensekryssende samarbeid på tvers av østgrensen å være spesielt utfordrende i forhold til Schengengrensens barrierefunksjon. Grensekryssende samarbeid mellom land på innsiden og utsiden av EU, foregår i en kontekst der grensens barrierefunksjon har blitt styrket som følge av de sentraleuropeiske landenes EU- og Schengenmedlemskap.

Grensekryssende samarbeid kan knyttes til politisk organisering forankret i en multi-level governancestrategi, og kan beskrives som en plan for regional utvikling, i og på tvers av EUs grenser. Jeg vil i teksten ha et spesielt fokus på det polsk-ukrainske grenseområdet som et eksempel på en grensekryssende samarbeidskontekst som går på tvers av EUs og Schengens grenser, og gjøre en vurdering av hvordan ulik tilknytning til EU, ulik regional organisering og den grenseregionale konteksten påvirker hvordan EUs programmer for grensekryssende samarbeid bidrar til regional utvikling på tvers av Unionens østgrense.



Figur 1: Grensekryssende samarbeid på tvers av EUs grenser. (http://www.rcbi.info/pages/12_1.html) 10.08.2010

Fremveksten av grensekryssende regioner i Europa kan knyttes til effekten av globalisering, regionalisering og slutten på den kalde krigen. Disse makrotendensene har gjort grenser mer gjennomtrengelige enn tidligere, og åpnet opp rom for grensekryssende aktiviteter. Avtakende proteksjonisme, et nyliberalt syn på statens rolle, og politisk forpliktelse til regional integrasjon gjennom fremveksten av EU, har gjort grensekryssende samarbeid til en spesifikk politisk strategi. EU, som i utgangspunktet ble opprettet som et forsøk på å skape gjensidig økonomisk avhengighet mellom stater med hensikt å forhindre krig, har nå vokst til et indre marked hvor målet er fri flyt av produksjonsfaktorer mellom medlemslandene.

Utviklingen har medført en utydeliggjøring av skillet mellom nasjonal og internasjonal sfære, sentrum og periferi, og skillet mellom offentlige og private felter. Poulsen (2009:119) hevder at deler av den politiske og økonomiske reguleringen i Europa har utviklet seg fra en statssentrert styringsmodell til "governance": "...through networks, based on interdependence, negotiation and trust among a number of public and private actors involved

in the governing of society". Dette har ført til en "uthuling" av nasjonalstatens rolle, og en oppfatning av at den er for liten til løse verdens store problemer, og for stor til å løse de små (Jessop 2004). Staten evner ikke lengre å monopolisere makt til politisk styring, og det kan hevdes at deler av den europeiske politikktutformingene foregår i et multi-level governance-system. En indikasjon på disse forandringene er den endrede rollen for regionene, og en økende bevissthet rundt deres posisjon i styringen av EUs regionalpolitikk. Dette reflekteres i økningen av prosjekter rettet mot lokal og regional utvikling på tvers av ulike territorielle nivåer. Opprettelsen av Det indre marked har fremhevet et behov for å bygge ned grenser funksjon som barrierer mellom medlemsland.

I denne forbindelse har opprettelsen av formelle grensekryssende samarbeidsprosjekter blitt en viktig strategi. EU hevder at det er en sterk forbindelse mellom Unionens konkurransedyktighet og regionenes kapasitet til å utforme og implementere vekststrategier (Alden 2006). Perifere grenseområder skal bli kjerneregioner gjennom omfattende samarbeid og interaksjon på tvers av grenser. Multi-level governance blir derfor beskrevet som et markant trekk ved EUs regionalpolitikk (Bache 2004, Hooghe & Marks 2004, Bruszt 2008, Piattoni 2010). Særlig blir det hevdet at grensekryssende samarbeid som politisk strategi er et eksempel på hvordan politikk styres gjennom interaksjon mellom aktører fra ulike politiske nivåer og på tvers av skillet mellom offentlig og privat sfære (Perkmann 2002, Kramsch & Hooper 2004, Strüver 2004, Veggeland 2004, og Boman & Berg 2007). At flere politiske nivåer er involvert korresponderer med at styring foregår i et multi- eller flernivå, og at styringsmakten ikke utelukkende er forbeholdt offentlige (statlige) aktører, er et uttrykk for governancedelen. Utvikling nedenfra og opp er et uttalt mål med strategien for grensekryssende samarbeid, og involveringen av lokale og regionale aktører i utviklingen av ulike programmer har vært sentralt i EUs strategi.

EU-utvidelsene østover i 2004 og 2007¹ har medført en markant økning i antall medlemsland og har gitt grensekryssende samarbeid en ny dimensjon og medført nye utfordringer. Samarbeid mellom land fra vest- og østsiden av jernteppet og mellom land som begge lå i øst, startet nær sagt på bar bakke etter femti år med tilnærmet stengte grenser, og manglende erfaring med transnasjonalt samarbeid. Ulike institusjonelle og administrative strukturer har

¹ Estland, Latvia, Litauen, Slovenia, Den Tsjekiske Republikk, Slovakia, Ungarn, Polen. I 2007 ble også Romania og Bulgaria medlemmer i unionen.

skapt nye kontekster for grensekryssende regioner. EU har satt i gang en rekke prosjekter som skal fostre initiativ og regionalt samarbeid innad i Unionen, men for den regionale utviklingen i EU har åpningen av noen grenser ført til stenging av andre. For de mange nye EU-landene har prisen å betale for medlemskap i Unionen og Det indre marked vært en restriktiv og utelukkende grensepolitikk mot sine naboland utenfor EU. Schengen-samarbeidet krever en strikt kontroll på Unionens grenser, og EUs yttergrenses lukkede karakter har forårsaket tilnavn som ”Fort Europa” (Håkli 2008) og ”et nytt jernteppe” (Kramsch & Hooper 2004) i forhold til landene som befinner seg på utsiden av Unionen. Like fullt omfatter EUs strategi for grensekryssende samarbeid opprettelsen av grensekryssende regioner på tvers av Unionens (og Schengens) grenser, med målsetning om å unngå nye delelinjer mellom et utvidet EU og nabostatene. Grensekryssende samarbeid skal styrke velstanden, stabiliteten og sikkerheten til alle involverte parter², og søker å etablere en *ring of friends* rundt Unionens yttergrenser³.

Etter kommunismens sammenbrudd etablerte en rekke land fra jernteppets østside raskt et samarbeid med EU, og i 2004 og 2007 ble mange av disse tatt opp som fullverdige medlemmer av Unionen. Utvidelsene medførte en betydelig økning av de regionale forskjellene innad i Unionen, og grensekryssende samarbeid ble en av nøkkelstrategiene for å utjevne forskjellene, både mellom Øst og Vest, og mellom land i Øst. I grenseområdene på tvers av det som i dag er EUs østgrense, har utviklingen siden jernteppets fall og EUs utvidelser hatt relativt stor innflytelse på kontekstuelle og strukturelle forutsetninger for transnasjonal interaksjon. Grensekryssende samarbeid i EU-regi i Sentral- og Øst-Europa innebærer en politisk og institusjonell overføring av prinsipper for regional utvikling fra Vest-Europa, spesielt gjennom vektleggingen av utvikling nedenfra-og-opp og det subnasjonale nivåets rolle som styringsaktører. Dette skaper tilsynelatende utfordringer i de tidligere svært sentraliserte statene. Samtidig innebærer grensens funksjon som EUs yttergrense også at eksempelvis den polsk-ukrainske grensen representerer Schengen-grensen, noe som har medført betydelig styrking av grensens sikkerhetsfunksjon, blant annet gjennom adskillende fysisk infrastruktur, innføring av visum (fra Ukraina til Polen) og andre tiltak som har gjort grensen mindre åpen, stikk i strid med den generelle utviklingen siden kommunismens

² http://ec.europa.eu/external_relations/enp/index_en.htm 21.01.10

³ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf 20.04.10

sammenbrudd. Schengengrensens betydning for det polsk-ukrainske grenseområdet fremstår derfor på mange måter i et motsetningsfylt forhold til EUs mål om regional utvikling gjennom grensekryssende samarbeidsprosjekter.

1.1 Problemstilling

Oppgaven vil i første instans ha et overordnet utgangspunkt, og vil fokusere på forskjeller og ulike forutsetninger mellom gamle og nye EU-land, og land på østsiden av dagens EU-grense. For å vise hvordan EUs programmer virker inn på grenseregioner på tvers av østgrensen, vil jeg bruke den polsk-ukrainske grensen som case, og se nærmere på hvordan innføringen av styringsprinsipper for grensekryssende samarbeid utviklet i Vest-Europa har virket inn på den postkommunistiske konteksten på inn- og utsiden av dagens EU-grense i øst. Oppgaven har disse problemstillingene:

Hvordan fungerer multi-level governance som strategi for grensekryssende samarbeid på tvers av EUs østgrense? Hvordan bidrar strategien til å fremme regional utvikling?

Hvordan fungerer grensekryssende samarbeid på den polsk-ukrainske grensen? Hvilke faktorer påvirker effekten av de grensekryssende programmene mulighet til å fremme regional utvikling?

Disse problemstillingene er interessante fordi nabolandene på hver side av Schengengrensen opererer i svært ulike kontekster. Den ulike tilknytningen til EU skaper tilsynelatende muligheter og endringer på en helt annen skala på innsiden enn på utsiden av grensen. Schengengrensen som deler landene representerer en barrierefunksjon for interaksjon på tvers av landegrensene, og fremstår i et motsetningsforhold til grensekryssende samarbeids fremming av interaksjon på tvers av grenser. Dette simultane uttrykket for inkludering og ekskludering, gjør at grensekryssende samarbeid på tvers av EUs grenser foregår i en helt annen kontekst enn innad i EU. Den grenseregionale konteksten er også interessant fordi grenseområder i de postkommunistiske landene ofte er svært perifere, med lav grad av utvikling og et markant annerledes potensial for grensekryssende interaksjon enn EU-land i Vest-Europa.

Begrepsavklaringer

Regional utvikling

Hva er utvikling? Utvikling handler om sosial forandring og er et uklart begrep som kan benyttes både deskriptivt for å belyse hvordan noe er, og normativt, for å vise hvordan et tilfelle burde være. Hva denne sosiale forandringen impliserer, avhenger av konteksten man opererer i og hvilken verdi man tillegger utviklingsbegrepet (Goulet 1992). Regional utvikling er et felt som har blitt undersøkt med utgangspunkt i en rekke akademiske disipliner, med bruk av ulike teorier og begreper (Myant & Smith 2006). Felles for de ulike tilnærmingene har vært tydeliggjøring av strategier for å fremme økonomisk vekst i områder administrativt definert som regioner (Cooke & Leydesdorff 2006), og et forsøk på å forklare årsakene og konsekvensene av regionale økonomiske ulikheter (Alden 2006). Hvordan vekst skapes og hvorfor noen regioner vokser raskere enn andre, har vært sentrale temaer innenfor teorier om regional utvikling de siste 50 årene (Dawkins 2003). I følge Alden (2006) handler vellykket regional utvikling om å utlikne disse regionale forskjellene, gjennom strategier som kan frembringe både nasjonal og regional fremgang og vekst.

Grensekryssende samarbeid

En mulig strategi for å styrke regional utvikling og europeisk integrasjon er grensekryssende samarbeid. Grensekryssende samarbeid kan referere til mange ulike typer interaksjon på tvers av to eller flere lands grenser, og kan foregå i ulike kontekster, noe som gjør det vanskelig å finne en universell definisjon på fenomenet. I EU har grensekryssende samarbeid i vesentlig grad omhandlet økonomisk og politisk samarbeid (Strüver 2004), og Perkmann (2003:156) definerer grensekryssende samarbeid som: "Et mer eller mindre institusjonalisert samarbeid mellom tilgrensende subnasjonale myndigheter på tvers av nasjonale grenser" (min egen oversettelse). Martionos & Mahnkopf (1999, i Boman & Berg 2007:196) definerer grensekryssende samarbeid som: "Neighbourly co-coperation in all areas of life between regional and local authorities along the border and involving all actors". Begge disse definisjonene er vage og lite utfyllende, men beskriver essensen i EUs strategi for grensekryssende samarbeid: Samarbeidet er institusjonalisert og det foregår mellom regionale og lokale aktører. En grensekryssende region er en territoriell enhet som omfatter tilstøtende subnasjonale enheter fra to eller flere land (Perkmann & Sum 2002), og er definerte områder hvor lokale og regionale myndigheter samarbeider på en institusjonell basis på tvers av landegrenser (Strüver 2004). I denne oppgaven vil grensekryssende region i hovedsak referere

til subnasjonale regioner berettiget til økonomisk og teknisk støtte til grensekryssende samarbeidsprosjekter innenfor et gitt regionalpolitisk EU-program.

1.2 Oppgavens oppbygning

Kapittel 2 er et bakgrunnskapittel hvor jeg vil gjøre rede for grensers endrede betydning og hvordan dette har ført til fremveksten av grensekryssende samarbeid som regionalpolitisk strategi. Deretter vil jeg vise hvordan denne strategien har blitt innført i Sentral- og Øst-Europa, på innsiden av EU, og på tvers av EU og Schengens grense i øst. Til slutt vil jeg så gjøre rede for hvordan disse ulike kontekstene kan representere ulike grensekryssende regioner. I kapittel 3 vil jeg presentere teoretiske perspektiver på multi-level governance, og klargjøre bruken av begrepet og dets betydning i forhold til europeisk politikk og grensekryssende samarbeid i denne oppgaven. Deretter vil jeg i kapittel 4 presentere metodologiske valg og refleksjoner. I kapittel 5 vil jeg ta for meg hvordan de sentral- og østeuropeiske landenes ulike tilknytning til EU har skapt ulike politiske og økonomiske incentiver til endringer av regionale strukturer i tråd med EUs rammeverk for grensekryssende samarbeid. Kapitlet vil også ha som funksjon å vise hvordan innføringen av grensekryssende samarbeid på tvers av EUs østgrense representerer en overføring av styringsprinsipper fra en vesteuropeisk kontekst. I kapittel 6 vil jeg drøfte grensekryssende samarbeids forhold til multi-level governance, og kapitlet munner ut i en typeinndeling av ulike MLG-regimer som representerer grenseregionene presentert i kapittel 2. Deretter vil jeg i kapittel 7 bruke dette rammeverket til å gjøre en analyse av det polsk-ukrainske grenseområdet, for å vise hvordan grensekryssende samarbeid virker på tvers av grensen. Konklusjonen kommer i kapittel 8, hvor jeg vil besvare mine problemstillinger.

2. Bakgrunn

Konfrontasjon og konflikt er temaer som ofte har vært assosiert med europeiske grenser. Som et resultat av dette har grenseområder gjerne vært representative for områder med få funksjonelle forbindelser på tvers av grenser. Grenseregioner har vært symboler på en militær dominans hvor sikkerhet barrierefunksjon var i sentrum. Fortsatt synlige som relikvier fra denne æraen er forlatte festninger og militære installasjoner, relativ lav befolkningstetthet, lite industriell virksomhet, lav næringsstetthet, svake lokale myndigheter og en generell mangel på investeringer i det sivile miljøet. Slike grenseområder var standard over hele Europa helt til midten av 1900-tallet, men i løpet av de siste 60 årene har vi vært vitne til en prosess hvor mange grenseområder har utviklet seg fra å være en arena for konflikt til å bli en arena for harmoni, fra separasjon til fellesskap (Minghi 2002). Dette skiftet har i overveiende grad funnet sted i Vest-Europa, men i løpet av de siste to tiårene har mange grenseområder i Sentral- og Øst-Europa også vært gjenstand for en liknende utvikling. Utviklingen av grenser fra barrierer til broer medførte økt grensekryssende aktivitet og dannelsen av grensekryssende regioner. Disse var i utgangspunktet opprettet av lokale aktører i fellesskap og var et resultat av økonomisk vekst og det økte volumet på grensekryssende relasjoner, og viste at grensens funksjon utelukkende som barriere var utilstrekkelig. Grensekryssende samarbeid ble etter hvert en viktig strategi for europeisk integrasjon, forberedelse til medlemskap, og som instrument for å utjevne forskjeller og skape koblinger. Grensekryssende samarbeid i Europa i dag er både et karakteristisk trekk ved styringsstrukturenes muligheter for transnasjonal integrasjon på subnasjonalt nivå, men også en direkte strategi for regional utvikling og – utjevning, initiert på EU-nivå. Jeg vil i dette kapitlet gjøre rede for hvordan grenser i EU har gått fra å være barrierer til å bli broer, og hvordan dette har lagt grunnlaget for fremveksten av grensekryssende samarbeid, både som fenomen og strategi. Deretter vil jeg vise hvordan EU og grensekryssende samarbeid ble en del av regionalpolitikken i Sentral- og Øst-Europa, og hvordan institusjonalisert samarbeid foregår i en kontekst preget av manglende historisk samarbeid og Schengengrensens regulerende kraft.

2.1 Grenser i EU

I den tidlige fasen av det europeiske samarbeidsprosjektet ble grensespørsmål i stor grad unngått. Det var et følsomt anliggende som berørte sensitive områder som politisk suverenitet og sikkerhet, noe som hadde vært forbeholdt nasjonalstaten og NATO. I grenseområder var staten som regel mer opptatt av politiske, militære og historiske dimensjoner ved grenser, enn

av spørsmål om økonomisk rasjonalitet og utvikling. Dette førte ofte til at områdene var perifere og økonomisk underutviklet i forhold til sentrale områder. Like fullt hadde samarbeidsklimaet i Vest-Europa i etterkrigstiden ført til økt interaksjon på tvers av landegrensene. Den store endringen kom på 1980-tallet hvor fremveksten av økonomisk globalisering, nyregionalisering i Europa, og europeisk integrasjon, medførte et nytt fokus på grenseområder (O'Dowd 2002). Særlig var det opprettelsen av Det indre marked som endret tilnærmingen til grenseområders funksjon og dannet grunnlag for institusjonalisert samarbeid i EU-regi. Opprettelsen av et indre marked gjorde at statsgrenser ble definert som barrierer mot opprettelsen av et integrert økonomisk rom og marked innenfor Fellesskapet. Fri flyt av kapital, varer, tjenester og mennesker ble ansett som nødvendig for å gjøre EU konkurransedyktig i globale markeder. Grenser forstyrret og vanskeliggjorde handelsstrømninger, reduserte størrelsen på markedet og medførte økte transaksjonskostnader. Ved å skape et "grenseløst" indre marked ville man redusere disse transaksjonskostnadene og gjøre Unionen konkurransedyktig med Nord-Amerika og Japan (O'Dowd 2002). Grenseregioner dro i denne perioden nytte av å være gjenstand for to ulike fokusområder for europeisk integrasjon; regional utjevning for å skape balansert konkurranse, og et fokus på grensekryssende prosjekter for å bygge ned grenser som hinder for et velfungerende indre marked. Denne utviklingen førte til en konsolidering av et fenomen som hadde vært en del av det Europeiske Fellesskapet nær sagt fra begynnelsen av: Grensekryssende samarbeid.

2.2 Grensekryssende samarbeid i EU

Grensekryssende samarbeid er ikke noe nytt fenomen i Vest-Europa, og opprinnelsen til institusjonalisert samarbeid på tvers av landegrensene kan spores tilbake til enkelte områder i BENELUX-landene, Tyskland, Sveits (som ikke er EU-medlem) og Frankrike (Perkmann 1999, O'Dowd 2002). Akkurat som Benelux-landene og fransk-tysk samarbeid var motoren for fremveksten av et europeisk fellesskap gjennom intrastatlig samarbeid og økonomisk europeisk integrasjon, var det lokale og regionale myndigheter i områdene rundt Rhinen som var pionerer i opprettelsen av grensekryssende regioner. I 1958 ble den første offisielle Euroregionen⁴ grunnlagt på grensen mellom Nederland og Tyskland, og denne som representerte et formelt samarbeid mellom kommunale myndigheter på begge sider av grensen. Samarbeid på tvers av landegrensene var et felt som hadde vært reservert for nasjonale

⁴ Har også blitt omtalt som Euregio eller Euroregio og andre likende benevnelser.

myndigheter, og de første par tiårene hadde også staten betydelig innflytelse på planer og strategier for samarbeid. På tross av betydelig etablering av grensekryssende regioner var aktiviteten og effekten av det institusjonaliserte samarbeidet å regne som marginal (O'Dowd 2002). I løpet av 1970-tallet ble EU en stadig sterkere maktfaktor i europeisk politikk, og grensekryssende samarbeid ble en stadig større del av Unionens regionalpolitikk. Først og fremst ble det utover 1980-tallet etablert et betydelig antall grensekryssende samarbeidsprosjekter, og pådriverne for denne utviklingen var to supranasjonale institusjoner; Europarådet og EU (Perkmann 1999). Europarådet har vært spesielt aktive i å utvikle den juridiske situasjonen for grensekryssende samarbeid, og har spilt en avgjørende rolle for å bygge ned hindringer for interregionalt samarbeid og desentralisering av makt. Madrid-avtalen i 1980, om desentralisering av grensekryssende forbindelser, har påvirket nasjonale juridiske reguleringer, og gitt regionene større autonomi til å inngå politisk eller økonomisk samarbeid med tilgrensende regioner (Dankó 2003). Opprettelsen av Det indre marked førte til at grenser ble et "problem" for europeisk integrasjon, og nedbyggingen av grenser som barrierer mellom nasjonale markeder ble en aktiv strategi fra EUs side. For EU hadde strategien med grensekryssende samarbeidsprosjekter også en annen dimensjon. De ulike utvidelsene av Unionen med relativt sett fattigere stater, betydde økte regionale ulikheter, og grensekryssende samarbeid ble en integrert del av EUs utjevningsspolitikk for et velfungerende indre marked (Terlouw 2008). EU, i hovedsak gjennom Kommisjonen, har vært en pådriver for grensekryssende samarbeid gjennom en stadig mer tydelig regionalpolitikk. Gjennom ulike finansielle incentiver har EU utviklet et stadig tettere samarbeid med det regionale nivået, og grensekryssende samarbeid utviklet seg til å bli uatskillelig knyttet til europeisk integrasjon (Perkmann 2002, Strüver 2004). Grensekryssende samarbeid er drevet av et nærhets- og partnerskapsprinsipp, og skal fremme deltakelse fra innbyggere og sosiale partnere, så vel som politikere og institusjoner, i prosjekter, programmer og beslutningstaking. Denne nedenfra og opp-tilnærmingen står i et motsetningsforhold til tidligere strategier for regional utvikling, og er beskrivende for reskaleringen av de politiske, økonomiske og sosiale prosessene som følger av nasjonalstatens endrede styringsfunksjon. Grensekryssende samarbeid ble altså en viktig strategi for regional utjevning, og for å bygge ned grensers betydning som barrierer for etableringen av et integrert europeisk rom innad i Fellesskapet.

Euroregioner og grensekryssende regioner

De ulike formene for grensekryssende samarbeid som hadde blitt satt i gang rundt Rhinen ble tatt i bruk av det Europeiske Fellesskap som en del av en bredere transnasjonal strategi for regional utvikling, samarbeid og integrasjon. EFs krav til organisering av samarbeidet i forhold til økonomisk støtte, gjorde at grensekryssende samarbeidsprosjekter ofte fikk en særpreget karakter. Opprettelsen av grensekryssende regioner, konstituert av territorielle enheter fra to eller flere land, som samarbeidet om prosjekter på tvers av grensen, var det tydeligste resultatet av denne utviklingen. Mange grensekryssende regioner i EU omtales som ”Euroregioner” eller liknende benevnelser, og i de første tiårene etter at Unionen startet å finansiere grensekryssende prosjekter, var det opprettelsen av Euroregioner som ble det fremste uttrykket for institusjonalisert grensekryssende samarbeid (Liikanen & Virtanen 2006). En Euroregion er i så måte en territorielt avgrenset region, plassert på begge sider av et lands grense, hvor nært politisk samarbeid og økonomisk utvikling fremmes til fordel for det lokale samfunnet (Popescu 2006). Det er et relevant poeng at Euroregionsbegrepet brukes både om romlige, organisatoriske og konkrete territorielle enheter, og brukes ofte som et generisk begrep som omtaler grensekryssende samarbeid per se (O’Dowd 2002, Perkmann 2007a). Den upresise bruken av begrepet gjør det lite egnet som analysekategori, og i forhold til dagens situasjon med grensekryssende samarbeid på EUs østgrense er det et fokus på større grensekryssende regioner, hvor Euroregioner kan være en av de grensekryssende aktørene. Grensekryssende regioner kan ha en svært forskjellig oppbygning, rolle og sosial basis, i forhold til den institusjonelle konteksten den er en del av. Perkmann⁵ (2003, 2007b:3) beskriver grensekryssende regioner i Europa som:

grupperinger av lokale og regionale myndigheter som er integrert i eller tilknyttet til nettverk hvor implementering av politikk skjer i et flernivåsystem konstituert av EUs regionale politikk (min oversettelse).

Da det europeiske nivået begynte å finansiere grensekryssende samarbeid på 1970-tallet, var det altså ”Euroregionen” som ble et uttrykk for hvordan grensekryssende samarbeid skulle organiseres. Euroregionkonseptet var basert på en oppfatning av at fordelene ved økonomisk utvikling ble større dersom grenseområdene var involvert i en koordinert utvikling (Yoder 2003), og var et uttrykk for regionale og lokale myndigheters deltakelse i strategiene for

⁵ Grensekryssende regioner (CBR) kan i følge Perkmann (2003) også beskrive mer storskala-samarbeid på nasjonalt nivå, og grensekryssende samarbeid på lokalt og regionalt nivå blir i så måte beskrevet som mikro-CBR. Dette er like fullt den dominerende typen grensekryssende samarbeidsform i Europa i dag (Perkmann 2007b), og grensekryssende region vil i denne teksten referere til beskrivelsen i teksten.

utvikling i sin egen region (Strüver 2004). Sammenslutning til en Euroregion var en frivillig prosess, men EU har i tiden etter opprettelsen av Det indre marked og utvidelsene østover ført en aktiv politikk gjennom økonomiske incentiver, i et forsøk på å fremme opprettelsen av slike regioner (Baranyi 2006, Liikanen & Virtanen 2006). Formålet med Euroregioner er å forme et institusjonelt rammeverk som muliggjør en endogen utvikling for å skape grensekryssende interaksjon, som forsterker europeisk integrasjon gjennom nedbygging av grensers betydning og vekst i underprivilegerte områder (Popescu 2006). Euroregioner fokuserte på spesifikke økonomiske, sosiale og miljømessige problemer i sitt eget område, og har skapt en institusjonell grensekryssende interaksjon for å adressere disse (O'Dowd 2002). Det stadig økende fokuset på grenseregioner innad i EU fra slutten av 1980-tallet medførte en sterk økning av økonomiske støtteordninger øremerket grensekryssende samarbeid, med det resultat at det ble en voldsom økning i antall grensekryssende samarbeidsprosjekter som omtalte seg som Euroregioner eller liknende. For Perkmann (2002) er denne utviklingen et klart uttrykk for vendingen mot multi-level governance (flernivå) rundt regionalpolitikk i EU. Grensekryssende samarbeid representerte en gjensidig avhengighet mellom ulike territoriale nivåer og sammenkoplingen mellom politiske arenaer gjorde at grensen mellom nasjonal og internasjonal politikk ble stadig mer uklar. Denne grensekryssende "regionaliseringen" blir i så måte en spesielt utfordrende form for 'governance' hvor ulike nasjonale politiske, juridiske og administrative tradisjoner skal handle i fellesskap og gjøre det mulig for involverte aktører å evaluere utviklingens kurs, forutse felles mål og avgjøre hvordan disse skal oppnås (Häkli 2008). Et vell av ulike aktører delaktige i grensekryssende samarbeid har involvert seg og tatt del i mulighetene for å være med på å styre utviklingen. Uviklingen av Euroregioner og grensekryssende regioner representerer tilsynelatende en arena hvor de ulike nivåene møtes, og disse grensekryssende regionene ser ut til å ha oppnådd en permanent plass i den samtidige 'multi-level governance' i Europa (Perkmann & Sum 2002).

I løpet av 1990-tallet ble det klart at mange av de tidligere kommunistiske statene i Sentral-Europa aspirerte til medlemskap i EU. Som et ledd i prosessen med å utjevne de sosiale og økonomiske forskjellene både mellom Vest og Øst og innad i Øst, ble grensekryssende samarbeid gjort til en kjernestrategi for regional utvikling i de potensielle medlemslandene. Både Polen og Ukraina ønsket EU-medlemskap, men det ble tidlig klart at det bare var Polen som var en reell kandidat. Landene øst for jernteppet hadde en helt annen historie og ulike forutsetninger for grenseregional interaksjon, og dette satte preg på EUs påvirkning og mulighetene for vellykket samarbeid på tvers av grensene.

2.3 Sentral- og Øst-Europa og EU

Jernteppets fall og kommunismens sammenbrudd i Øst-Europa skapte både muligheter og utfordringer for et territorielt integrert Europa. Mange tidligere kommunistiske land så på seg selv som en naturlig del av Vest-Europa, og i en strategi for å ”vende hjem til Europa” var det viktig å knytte bånd til det daværende EF (Glenn 2003). Det Europeiske Fellesskapet ble sett på som en kilde til økonomisk velstand, som et endelig brudd med kommunismen og som en sikkerhet mot Russland, og i mange land var det bred politisk enighet om at EU-medlemskap var målet (Østerud 1999). EF (og senere EU) var i utgangspunktet lite forberedt på den nye situasjonen, og den kommunistiske kollapsen avslørte et betydelig politisk tomrom i forhold til hvordan denne skulle takles (Gower 1999). I løpet av de siste 30 årene hadde EF kun hatt en svært begrenset forbindelse med landene øst i Europa, og tanken om at de en dag skulle forenes i et stort europeisk prosjekt, var en mulighet få hadde tenkt på. Fellesskapets respons var til å begynne med svært forsiktig. Man opprettet riktignok offisielle forbindelser med flere av Fellesskapets naboland i 1988, og valgte å gi Polen (og Ungarn) støtte til økonomisk restrukturering gjennom PHARE-programmet⁶ i 1989, men EF fremsto som både motvillig og nølende i forhold til det sterke presset om medlemskap etter at jernteppet var historie. I løpet av 1990-tallet var EU nærmest omringet av postkommunistiske stater som ønsket medlemskap i Unionen, men som representerte enorme økonomiske, politiske og sosiale forskjeller fra landene i Vest (Popescu 2006). Gradvis så man likevel hvilken mulighet dette var til å samle Europa i et fellesskap, vekk fra russisk innflytelse, og det ble utviklet en strategi for hvordan Polen og flere av de andre postkommunistiske landene skulle bli medlem (Gower 1999). De sentral- og østeuropeiske landenes innstendige ønske om å bli en del av Unionen representerte en mulighet for EU til å bidra til stabilitet og vekst i (deler av) det østlige Europa gjennom et rammeverk for samarbeid utviklet av Unionen. Etter at det ble klart at flere av landene på sikt skulle kunne bli medlem i Unionen var EU i en situasjon der Unionen langt på vei kunne diktere betingelser for kandidatlandenes inntreden. Essensielt for medlemskap var at landene innførte EUs *acquis communautaire* i sitt lovverk. *Acquis communautaire* er en samling av Unionens lover, normer og traktater, og innføringen var et kondisjonalt krav for medlemskap (Glenn 2003). Blant annet måtte kandidatlandene på sikt påta seg medlemskap i Valutaunionen og Schengen, noe landene i de tidligere utvidelsene i

⁶ Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies. I dag en del av IPA, tidligere ISPA - Instrument for Pre-Accession Assistance, og er et av tre finansielle verktøy som bidrar til å forberede eventuelle kandidatland (ikke bare Polen og Ungarn) på medlemskap.

større grad hadde muligheter til å forhandle om. EU fremsto med dette som en betydelig større politisk maktfaktor i øst kontra stillingen Unionen hadde i vest, og EUs posisjon i styringen av den politiske utviklingen kan hevdes å ha hatt stor påvirkning på reformer og politiske institusjoner (Bruszt 2008, Ferry 2007, Yoder 2007).

2.3.1 Grensekryssende samarbeid i Sentral- og Øst-Europa

Siden 1989 har det blitt åpnet nesten 13.000 kilometer nye grenser i Sentral- og Øst-Europa. Kommunismens sammenbrudd medførte helt nye muligheter på tvers av tidligere tilnærmet hermetisk lukkede grenser, både mellom land som lå på hver side av jernteppet, men også mellom land i øst, hvor det hadde vært svært liten interaksjon på tvers av grensene i kommunisttiden (Wolczuk 2002). De nye mulighetene for interaksjon betydde at økonomisk asymmetri, særlig prisforskjeller på matvarer, bensin, alkohol og sigaretter, skapte kontakt gjennom grensehandel. I øst ble basarhandel og åpne markeder raskt en viktig del av den regionale økonomien, men også på grensene til land i vest var det stor økonomisk interaksjon. Dette hadde mange steder en voldsom påvirkning på den regionale og lokale utviklingen. Mange grenseområder som var regnet som økonomiske problemområder, ble i flere tilfeller omformet til rom med intensive strømmer av varer, mennesker og kapital. Dette medførte økt samarbeid på tvers av grensen, men også en utvikling av en ”grå” økonomi og illegale aktiviteter (Krok & Smetkowski 2006).

I motsetning til i Vest-Europa hadde ikke grenseområdene i øst gjennomgått en gradvis integrasjon som har fremmet kontakter og grensekryssende samarbeid. Forandringene kom brått med kommunismens ”plutselige” sammenbrudd, med tilnærmede åpne grenser mellom mange land, og allerede i 1991 ble den første Euroregionen som strakk seg over østgrensen av jernteppet opprettet⁷. I løpet av 1990-tallet eksploderte antallet grensekryssende regioner i Sentral-Europa, i hovedsak relatert til EUs ulike støtteordninger dedikert til grensekryssende initiativer (Perkmann 2003). Grensekryssende samarbeid ble på kort tid en svært utbredt form for institusjonaliserte initiativ for regional utvikling, og det var flere grunner til at dette ble så populært. En potensiell østlig utvidelse av Unionen ville medføre en betydelig økning i sosiale og økonomiske forskjeller, noe som medførte en betydelig styrking av europeiske programmer som skulle sørge for regional ujevning og balansert konkurranse i et utvidet indre

⁷ Euroregion Nysa, som lå i grenseområdet mellom Tyskland og Polen.

marked. De ulike programmene vokste raskt til å bli EUs nest største budsjettpost⁸, og de økonomiske incentivene for å opprette grensekryssende regioner ble betydelig styrket. Sistnevnte representerte en relativt liten del av de totale bevilgningene (kun ca 2.5 % av de totale midlene tilgjengelig gjennom utjevningfondet⁹), men for mange av landene i øst innebar det likevel relativt sett betydelig summer (Yoder 2003). Et spesielt viktig moment ved Euroregioner og grensekryssende samarbeid i øst var å gjøre potensielle medlemsland kjent med europeisk integrasjon. Grensekryssende samarbeidet skulle gjøre europeiske verdier og EU-institusjoner kjent for både politiske og økonomiske ledere og innbyggerne i de kommende EU-landene. Grensekryssende samarbeid skulle fremme stabilitet, ”forene” Europa, og integrere landene i europeiske styringssystemer (Popescu 2006, Van Houtum & Pijpers 2006). Det var like fullt nasjonale og lokale myndigheter som sto for opprettelsen av grensekryssende regioner, men siden de nasjonale myndighetene i de ulike landene nær sagt uten unntak begjæret EU-medlemskap, var de svært mottakelig for Unionens strategi for regional utvikling. EU-medlemskap hadde både ideologiske og økonomiske aspekter, og ønsket om ”å vende tilbake til Europa” var ofte like stor drivkraft som troen på at EU-midler skulle utjevne de sosioøkonomiske forskjellene mellom øst og vest (Kisielowska-Lipman 2002). EU hadde betydelig regionalpolitisk makt, og opprettelsen av institusjonaliserte grensekryssende regioner i øst kan således i stor grad sies å være et produkt av EUs regionale strategier, i motsetning til i Vest-Europa hvor disse i utgangspunktet hadde oppstått mer naturlige, som følge av funksjonell interaksjon på tvers av landegrensene¹⁰. Grensenes nye funksjon og fraværet av erfaring med grensekryssende samarbeid gjorde at etableringen av grensekryssende regioner foregikk i en helt annet kontekst, og bar i større grad preg av å være konstruerte enn i Vest-Europa.

2.3.2 Schengen og grensekryssende samarbeid på EUs østgrense

Berlinmurens fall og jernteppets ferd inn i historiebøkene medførte en hurtig åpning av mange tidligere svært lukkede sosialistiske stater, og representerte for mange land en slutt på grenser som ”isolerende institusjoner” (Szmagalska-Follis 2009). I løpet av de neste to årtiene ble ti postsosialistiske land medlem i EU, og muligheten til å bevege seg relativt fritt i et samlet Europa ble hyllet som en av de største fordelene med integrasjonen av land fra den østlige

⁸ CAP – Common Agricultural Program var, og er, største budsjettpost.

⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htm 13.06.2010

¹⁰ Dette innebærer ikke at alle ”Euroregioner” i Vest-Europa er ”naturlige”. Eksempelvis var det ikke noen grensekryssende regioner mellom Tyskland og Østerrike før sistnevnte var i ferd med å bli medlem i EU i 1994.

delen av det tidligere jernteppet. Utvidelsen av Schengen-avtalen til åtte av disse landene tok bevegelsesfriheten til et helt nytt nivå, og sørget for ”grenseløse” muligheter for å reise innenfor stort sett hele EU. Men denne utviklingen, som for enkelte representerte den endelige fjerningen av jernteppet, hadde konsekvenser på Unionens østgrense. Byggingen av et forent Europa med fri flyt av varer, tjenester, mennesker, og kapital, krevde at EU også måtte ha sikre og tette grenser et sted. Per i dag strekker denne grensen seg fra den finsk-russiske grensen i nord, til hvor Hellas møter Tyrkia og Albania i sør. En spesielt lang (ca. 320km) og travel seksjon av EUs nye grense går (mer eller mindre) langs elven Bug og inn i Vest-Karpatene, og deler Polen og Ukraina (Szmagalska-Follis 2009). Filosofien som styrer EUs indre anliggende er at grenseløst rom kun er mulig innenfor klart definerte grenser, og O’Dowd (2002) registrerer at nedbygging av de interne grensene fordrer en styrking av de eksterne grensenes barrierefunksjon.



Figur 2: Kart over EUs medlemsland. Her markert i gult.

Kilde: http://ec.europa.eu/delegations/georgia/what_eu/eu_memberstates/index_en.htm 10.08.2010

Flyttingen av EUs eksterne grense har medført nye muligheter for regional utvikling, men også mange potensielle problemer og spenninger. For land på hver side av EUs østgrense skaper tilsynelatende Schengen en barriere for interaksjon på tvers av grensen, og gjør samarbeid vanskeligere. Spesielt den uformelle grensehandelen ser ut til å lide som følge av visumrestriksjoner inn i EU og strengere grensekontroll, noe som gjør sirkulasjonen av mennesker og varer vanskeligere. Men også de formelle og institusjonelle EU-programmene for grensekryssende samarbeid har blitt påvirket av Schengen-avtalens strenge grenseregime (Popescu 2006). De negative følgene av det nye grenseregimet har blitt kompensert med nærere samarbeid med det europeiske nivået, mer effektive og målrettede regionale programmer og en lovnad til landene på utsiden av grensen om muligheten for frihandel med EU på et senere tidspunkt. Det vedvarende fokuset på byggingen av grensekryssende regioner på tvers av Schengen-grensen er for Scott (2006) et uttrykk for en simultan dynamikk av inkludering og ekskludering på samme tid. Det har mange steder oppstått spontane koblinger mellom de nye EU-landene og land på østsiden av grensen, men innstramningen i grensenes gjennomtrengelighet som følge av Schengen har endret forutsetningene for kontakt. Dette har krevd en institusjonalisering av samarbeid og organisering i forhold til å gi prosjekter offisiell status slik at de kan motta støtte og således overkomme den bøygen grensen representerer i dag (Mrinska 2006). European Neighbourhood Programme (ENP), som regulerer grensekryssende samarbeid på tvers av EUs østgrense i dag, har blitt konstruert med sikte på å jevne ut de negative konsekvensene som følge av styrkingen av den eksterne EU-grensens barrierefunksjon. Gjennom en økt stimulering av den institusjonelle og økonomiske støtten til grensekryssende samarbeid skal ENP bidra til å skape vekst på tross av Schengengrensen (Zhurzhenko 2006). For EU er målet med de nye støtteordningene å unngå og trekke opp nye delelinjer i Europa, og heller fremme stabilitet og velstand både innenfor og utover Unionens grenser. Grensekryssende samarbeid skal fremme et vennligsinnet og velstående fellesskap hvor EU nyter nære, fredfulle og samarbeidsvillige relasjoner. Samtidig styrkes Schengengrensen barrierefunksjon, og landene på østsiden av EU er ikke forespeilet medlemskap i overskuelig fremtid (Liikanen & Virtanen 2006). Dette impliserer at transnasjonale samarbeidsprosjekter ikke bare er uttrykk for instrumentelle, funksjonelle og økonomiske prosesser, men også har en politisk, kulturell og militær dimensjon, all den tid det grensekryssende samarbeidet også omhandler å styrke yttergrensens barrierefunksjon i fellesskap. I så måte fremstår Schengen-grensen som gjennomtrengelig for enkelte former for økonomiske og politiske aktiviteter, men ekskluderende for andre typer interaksjon av uformell eller tilfeldig karakter (O'Dowd 2002). Det juridiske og institusjonelle grunnlaget

for samarbeid skiller seg betraktelig fra grensekryssende samarbeid innad i Unionen, og Schengen-reguleringen vil øyensynlig være den viktigste regulerende kraften. Grensekryssende samarbeid på EUs grenser vil alltid ha en sikkerhetsfunksjon i forhold til Unionen som helhet¹¹, og dette gir en helt annen og motsetningsfylt kontekst enn for grensekryssende regioner innenfor EU, hvor et av hovedmålene med samarbeid er å *bygge ned* grensenes betydning for interaksjon. Tilsynelatende var prisen å betale for en nedbygging av EUs interne grenser, en styrking av de eksterne grensenes barrierefunksjon (O'Dowd 2002).

2.4 Ulike typer grensekryssende regioner

Det er klare forskjeller mellom konteksten og forutsetningene for grensekryssende samarbeid i de ulike delene av Europa. I Vest-Europa har 50 år med europeisk integrasjon og regionalisering bidratt til at grensekryssende samarbeid fremstår som et naturlig produkt av EUs utvikling. Regional utjevning og nedbygging av grensers barrierefunksjon i forhold til Det indre marked har således vært en konsekvens av, eller forutsetning for, grensekryssende samarbeid. I de sentraleuropeiske landene¹² har harde grenser og sentralisert styring spilt en helt annen rolle frem til kommunismens sammenbrudd, og (institusjonalisert) grensekryssende samarbeid foregår i en betydelig mer fremmed kontekst, hvor lokale og regionale aktører ikke har den samme erfaringen med transnasjonal integrasjon. Grensekryssende regioner mellom land på hver side av EUs yttergrense står ovenfor ytterligere utfordringer, hvor et av målene for grensekryssende samarbeid paradoksalt nok er å sikre grensenes barrierefunksjon mot uønskede elementer, samtidig som det skal legges til rette for regional utvikling på tvers av denne grensen. Hovedreguleringen av EUs eksterne grense skjer gjennom Schengen-avtalen som strengt regulerer bevegelse på tvers av grensen fra øst til vest, og som således kan hevdes å være i et motsetningsforhold til målene med strategien for grensekryssende samarbeid. Grensekryssende initiativ har her også et sikkerhetsaspekt, hvor regulering av uønsket aktivitet på tvers av grensen, gode relasjoner med, og stabile forhold i nabolandene (*a ring of friends*) ble vel så viktig, om ikke viktigere, som regional utvikling og –utjevning.

¹¹ http://www.ctc.ee/pub/Roll_Nordregio.pdf EU dimensions 10.06.2010

¹² Her definert som de nye EU-landene ved utvidelsen i 2004.

På tross av at grensekryssende samarbeid har blitt en institusjonalisert EU-initiert strategi er det store forskjeller mellom ulike grensekryssende regioner¹³. Noen grensekryssende regioner kan trekke på flere tiår med institusjonell eksperimentering, mens andre er helt og holdent nye konstruksjoner og har mer form av ”sirkler på et kart”, noe som ofte har vært tilfelle i områder som tidligere har hatt liten eller ingen erfaring med institusjonalisert grensekryssende samarbeid (Kramsch & Hooper 2004). Det er store forskjeller på konteksten for grensekryssende samarbeid i Vest-Europa kontra i Sentral- og Øst-Europa. Men også i mellom land i Sentral- og Øst-Europa kan det sies å være et markant skille mellom land som har aspirert og blitt EU-medlemmer, og mellom land som befinner seg på utsiden av EUs østgrense. Med bakgrunn i den store variasjonen av såkalte grensekryssende regioner vil enhver typeinndeling være ufullstendig (Perkmann & Sum 2002), og disse inndelingene kan på ingen måte overskygge de kulturelle, historiske og geografiske ulikhetene som differensierer kontekster i grenseland (Häkli 2008).

Ifølge Perkmann & Sum (2002) kan grensekryssende regioner differensieres med basis i deres respektive grenseregimer. I et ”åpne grenser”-scenario vil fornuftsgrunlaget for grensekryssende samarbeid bli gitt av en kontinuerlig uthuling av grensens barrierefunksjon og en vedvarende sammenfall av politiske og økonomiske forhold i de involverte regionene. I kontrast finner man et ”vedvarende grense”-scenario, hvor grensen kun åpnes selektivt, for spesifikke transaksjoner, mens den samme grensens barrierefunksjon er opprettholdt eller styrket for andre transaksjoner.

Kramsch & Hooper (2004) har skapt en mer historisk og kulturelt basert typologi som først og fremst retter seg mot Europa. Her skilles det mellom regimer som oppstår i funksjonelt integrerte grensekryssende regioner med liten eller ingen grensekontroll og regimer som oppstår der det under den kalde krigen var en buffersone, med færre muligheter til interaksjon. En tredje type er regimer finnes i ytterkanten eller på grensen av ”imperium” eller makroregion, som definerer og beskytter dets politiske, kulturelle og økonomiske orden.

Perkmann & Sums (2002) ”åpne grenser”-scenario og Kramsch & Hoopers (2004) funksjonelt integrerte grensekryssende regioner kan knyttes til grensekryssende samarbeid i EU mellom land i Vest-Europa. Det ”vedvarende grense”-scenarioet og regimer på grensen av en

¹³I Vest-Europa er det forbausende store forskjeller mellom ulike grenseregionale områder og regionaliseringsprosesser, selv om det over mange tiår har foregått en fredelig og dyptgående integrasjon som har gjort mange statsgrenser nærmest ikke-eksisterende (Häkli 2008).

makroregion kan omtale grensekryssende samarbeid på tvers av EUs yttergrense, mens Kramsch & Hoopers type 2, i en europeisk kontekst tydelig refererer til dagens postkommunistiske EU-medlemmer i Sentral-Europa, som tidligere fungerte som en ”buffer” mellom Sovjetunionen og Vest-Europa. De vest- sentral- og østeuropeiske kontekstene for kontekstene for samarbeid kan i denne teksten knyttes til de tre ulike typene av grensekryssende regioner. Disse inndelingene vil være relevante i forhold til analysen av grensekryssende samarbeid og MLGs bidrag til regional utvikling senere i oppgaven.

2.5 Oppsummering

Integrerte grensekryssende regioner er altså intet nytt fenomen i Europa. Det nye i den senere utviklingen er hvordan konstruksjonen av grensekryssende regioner har blitt en mer eller mindre eksplisitt strategi etterstrebet av aktører fra både innenfor og utenfor grenseregioner (Perkmann & Sum 2002). EUs rolle har vært spesielt markant i utviklingen og muligheten for samarbeid på tvers av grensene til, og mellom, tidligere kommunistiske stater. Grensekryssende samarbeid i Sentral- og Øst-Europa foregår i en kontekst som har liten eller ingen erfaring med denne typen interaksjon, og på tvers av EUs østgrense opererer strategien tilsynelatende i et motsetningsfylt forhold til Schengengrensens barrierefunksjon. Institusjonalisert grensekryssende samarbeid er et fenomen med røtter i vesteuropeiske grenseregioner, og grensekryssende samarbeid som regionalpolitisk strategi bygger på styringsstrukturene disse regionene representerte. Disse styringsstrukturene kan hevdes å ha opphav i en form for politisk organisering representativ for en vesteuropeisk kontekst, og innføringen av grensekryssende samarbeid som regionalpolitisk strategi representerer en overføring fra vest til øst, av politiske og institusjonelle prinsipper for regional utvikling. Jeg vil i neste kapittel gjøre rede for multi-level governance (MLG), og vise hvordan vesteuropeiske regionale endringsprosesser danner grunnlaget for strategier som ligger til grunn for grensekryssende samarbeid.

3. Teoretiske perspektiver

Denne teksten fokuserer på multi-level governance (MLG) som styringsstrategi for grensekryssende samarbeid. MLG forbindes gjerne med studier av politikkutforming i EU, og fremveksten av governancebegrepet. Denne tilnærmingen hevder at vi har sett et skifte fra en tradisjonell hierarkisk, statlig ledet *government*, til *governance*, hvor styring finner sted i et mer komplekst nettverksbasert system, med flere aktører (Jordan 2001).

Governance i EU er gjerne knyttet til en uthuling av statens styringsmakt til fordel for andre aktører, og kan relateres til et regionalpolitisk paradigmeskifte og fremveksten av nyregionalisme. Grensekryssende samarbeid er en integrert del av regionalpolitikken i EU, og har bakgrunn i en endret rolle for det regionale nivået som styringsaktør. Ulike studier har vist at utformingen og implementeringen av EUs regionalpolitikk har ført til komplekse politiske konstellasjoner, hvor politikkutformingen er et resultat av interaksjon mellom supranasjonale, nasjonale, regionale og lokale aktører (Perkmann 2002). Denne formen for politisk styring omtales som flernivåstyring, eller Multi-level Governance (MLG), og er et konsept som retter oppmerksomheten mot økende komplekse vertikale og horisontale relasjoner mellom aktører og spørsmål om hvordan styring finner sted i denne konteksten (Bache 2008). Jeg vil i dette kapittelet gjøre rede for regionale endringsprosesser i Vest-Europa og knytte disse til fremveksten av governancebegrepet og MLG. Jeg vil argumentere for at MLG representerer en utvisking eller tilsløring av tradisjonelle skillelinjer forbundet med staten som viktigste styringsaktør, og kan være et uttrykk for styringsprosesser, både i deskriptiv og normativ forstand.

3.1 Regionalisme i Vest-Europa

Regionalisme har tradisjonelt vært forbundet med en statlig ledet prosess hvor regionene skulle sørge for politisk støtte til stat og myndigheter, samt være representert i statlig politikk. Som takk for lojaliteten til staten ble regionene tilbudt beskyttelse og subsidier. Regionene ble sett på som en integrert del av statens masse, og hovedideen bak utviklingen av regionene var å beskytte statens interesser (Virtanen 2004). Denne typen regionalisme har blitt omtalt som "old regionalism" (Hettne 2003), og i stedet for å utvikle regionene som en del av en global orden, var logikken bak denne typen regionalisme å stenge av regionene i forhold til deres internasjonale omgivelser og å beskytte nasjonalstatens interesser.

I kjølvannet av 2. Verdenskrigs slutt ble nasjonale myndigheter i Vest-Europa stadig mer fokusert på regionale økonomiske ulikheter. Alle de store, og mange av de små landene i Vest-Europa etablerte administrative regionale myndigheter og strategier for regional utvikling, og det ble etablert omfordelingsprogrammer som skulle stimulere til vekst i underprivilegerte områder (Keating 2008). Selv om lokale og regionale myndigheter ofte var både direkte og indirekte involvert i disse strategiene, var nøkkelaktørene nasjonale aktører. Den statssentrerte tilnærmingen til regionalisme var et hierarkisk system, preget av en sentralisert planlegging og en vertikal styringsstruktur (Ansell 2000). I tretti år etter 2. Verdenskrig hadde den nasjonale skalaen absolutt forrang i forhold til økonomisk utvikling, og internasjonale institusjoner og regimer var organisert i forhold til en strategi om trygge nasjonalstaten og nasjonal økonomisk vekst, og det subnasjonale nivået (regionalt eller lokalt) representerte i så måte bare en videreformidling av statlig politikk (Jessop 2003).

3.1.1 New Regionalism

På 1970-tallet førte økonomisk tilbakegang, avindustrialisering og fabrikknedleggelse til jobbangel og massiv arbeidsledighet. Regionale forskjeller mellom sentrum og periferi ble større og endrede økonomiske og politiske forholdene i Vest-Europa, stimulerte til ny tenkning rundt lokal og regional utvikling (Wood 2008). Industriell restrukturering førte til en vesentlig nyorientering i forhold til regionale utviklingsstrategier og – institusjoner, med fokus på regionale og lokale aktører og endogen utvikling. Effektene av denne omdanningen er en fortsatt pågående prosess, og har tatt mange ulike former. I Vest-Europa kan det hevdes at dette var starten på det som omtales som "new regionalism", som sammenfaller med fremveksten av globalisering, EU-utvidelser og dypere europeisk integrasjon (Söderbaum 2003). Dette skapte nye rom som aktører i varierende grad kunne operere i, i stedet for å være innesluttet nasjonalstatens grenser. Resultatet ble at staten ikke lengre kunne monopolisere alle forhold mellom sine delregioner og aktører på utsiden, noe som forårsaket komplekse interaksjonsmønstre og interregionale nettverk (Keating 2008b). Europeiske institusjoner, nettverk og lobbyorganisasjoner tilrettela for at territorielle aktører kunne utvikle nye politiske kanaler, og europeisk integrasjon åpnet for nye muligheter til å forfølge territorielle interesser som tidligere var avgrenset til nasjonalstatens utbredelse. Som et resultat av dette kan det hevdes at det er utviklet en kompleks politisk organisering i en flernivå-form, hvor regionale, statlige og europeiske dimensjoner påvirker hverandre. Særlig blir det ofte hevdet at det regionale nivået har rettet sine interesser forbi staten og inn i transnasjonale og supranasjonale europeiske nivåer som regionale nettverk, organisasjoner og EU-institusjoner (Hepburn

2008). Regionene fremstår som essensielle romlige enheter i organiseringen og styringen av økonomisk vekst. Selv om disse formene for engasjement i mange tilfeller har omgått statlig nivå, har det også skapt nye muligheter for regionale aktører til å jobbe gjennom statlige institusjoner for å realisere ambisjoner og krav. "Uthulingen" av nasjonalstaten har også sørget for en *de jure* overføring av politisk og juridisk makt til supranasjonalt nivå (Jessop 2002), og EU-nivåets betydning har skapt både nye rom og utfordringer for styringen av politiske og økonomiske prosesser.

For regionene betydde dette at staten overlot mer og mer av ansvaret for regional utvikling til lokale og regionale myndigheter, uten at den trakk seg ut fullstendig. Samtidig foregikk det en administrativ desentralisering og utviklingsstrategier bar ofte preg av et sentrum-regionalt partnerskap (Ansell 2000). Denne situasjonen medførte betydelig politisk og økonomisk autonomi for regionene, og regionen ble sett på som et instrument for delaktighet i europeiske og globale nettverk (Veggeland 2000). Regionen var utvilsomt fortsatt en integrert del av staten, men grensen mellom overnasjonal, statlig og regionale sfærer ble stadig mer utydelig. Det er ingen tvil om at politisk utveksling i hovedsak foregår mellom region og stat, men regionene er også direkte involvert i interaksjon med internasjonale regimer, andre regioner og det globale markedet (Virtanen 2004). Gjensidig avhengighet mellom aktører på ulike nivåer skapte en sammenkopling mellom politiske arenaer, med den konsekvens at grensen mellom nasjonal og internasjonal politikk stadig ble mer uklar (Perkmann 2002). EUs styrkede posisjon i dette systemet medførte en stadig sterkere europeisering av strategier for regional utvikling

3.2 Governancebegrepet

Regionalisering og europeisk integrasjon svekket tilsynelatende staten som styringsaktør, og i lys av denne utviklingen oppsto det nye forklaringsmodeller for politisk styring. En av disse var governancebegrepet, som i dag er et veldig populært, men upresist begrep, som har ulik betydning i ulike kontekster. Det finnes ingen samstemt hovedretning innen governanceteori, og det kan derfor være vanskelig å få et klart bilde av hva governance handler om. Tradisjonelt har governance blitt forbundet med government, altså myndighet, og med utøvelsen av makt gjennom politiske ledere, og regulering gjennom offentlige institusjoner (Kjær 2004, Stoker 1998). Governance kan her sies å handle om og styre (to govern) gjennom å regjere eller ha kontroll gjennom autoritet; å være i myndighet, og har således vært forbundet med statlig myndighet. Begrepet var i årene etter 2. Verdenskrig lite brukt, men

”gjenoppsto” i løpet av 1980-tallet med en ny betydning, nå med henvisning til en bredere betydning av myndighet, som også inkluderte prosesser og aktører på utsiden av den begrensede sfæren av statlig styring. Den nye betydningen av governance refererer til begrepet som noe forskjellig fra (statlig) myndighet, men representerer fortsatt et vell av ulike definisjoner og tilnærminger. I følge Kjær (2004) er det visse fellestrekk som går igjen i de fleste governancedefinisjonene: Først og fremst handler governance om noe bredere enn den tradisjonelle tilnærmingen til myndighet. Statlige aktører og institusjoner er ikke de eneste relevante aktørene og institusjonene i styringen av samfunnet, og det er et fokus på rollen for nettverket i jakten på å oppnå felles mål; disse nettverkene kan være intergovernmentale eller inter-organisasjonelle, transnasjonale, eller de kan være nettverk av tillit og gjensidighet på tvers av skillet mellom stat og samfunn. Governance er et uttrykk for nye styringsidealer innen politikken, og på ulike skalaer snakker man om et skifte fra ”government” til ”governance”, eller fra stat til styring.

Governancebegrepets revitalisering forbindes altså ofte med endringer i statens rolle i Vest-Europa (og i USA), både på nasjonalt og internasjonalt nivå, og kan knyttes til fremveksten av økonomisk globalisering. I løpet av 1980-tallet ble det gjennomført en rekke reformer i offentlig sektor, med utgangspunkt i at den hierarkiske styringsstrukturen ikke var den mest effektive måten å organisere samfunnet på. Privatisering og overføring av styringsprinsipper fra privat sektor til den offentlige, og desentralisering, var sentrale elementer ved reformene (Kjær 2004). Sentrale myndighetsfunksjoner ble desentralisert til lavere nivåer, og i noen regioner ble politisk myndighet stadig oftere overført til supranasjonale organisasjoner. I mange land ble også aktører fra sivilsamfunnet (som regel organisasjoner) involvert i leveringen av offentlige tjenester, med den konsekvens at det ble en økende fragmentering av det politiske systemet. Mangfoldet av aktører og organisasjoner involvert har medført en avvisning av et skarpt skille mellom det offentlig og det private, med et sterkere fokus på nettverk og hvordan disse skal styres. Rhodes (1996) omtaler governance i så måte som et vakt ord for reformering av offentlig sektor, og sidestiller begrepet med nettverksstyring. Rhodes’ ”The New Governance: governing without Government” (1996) impliserer at selvorganiserende nettverk i stor grad har innskrenket statens mulighet til å styre, og at

”uthulingen” av staten gjør at nettverkene får en autonom karakter som gjør at de kan motstå sentralmaktens ledelse¹⁴.

Også innenfor studiet av internasjonale relasjoner har governancedebatten satt spor. Feltet har lenge vært dominert av et realistparadigme som hevder at stater er de viktigste enhetene i det internasjonale systemet, og at studier av systemet i hovedsak handler om relasjoner mellom stater. Dette paradigmet har blitt utfordret av ulike betydningsfulle endringer. En av disse er globalisering eller internasjonalisering av verdensøkonomien, som har skapt diskusjon rundt hvorvidt stater faktisk har kontroll over sitt eget territorium. Om de ikke har full suverenitet, er de ikke lenger de eneste viktige aktørene i internasjonale relasjoner (Kjær 2004). En annen utvikling er fremveksten av ikke-statlige bevegelser og organisasjoner, og også globale organisasjoner som respons på problemer eller muligheter som har en global eller transnasjonal karakter.

Governance og institusjonell forankring

Disse eksemplene på hvordan endringer i governancebegrepets betydning har forandret oppfatninger av hvordan samfunnet styres, er på ingen måte uttømmende, men viser hvordan utviklingen har påvirket de ulike studiefeltene. De ulike feltene som omtaler governance her burde ikke ses på som utelukkende separate. Grenser mellom ulike felter blir stadig mer utydelige, og feltene går inn i hverandre og opererer i samme rom. For Kjær (2004) er det tydelig at økonomisk globalisering har fjernet de klare grensene mellom nasjonal og internasjonal politikk. Ideen om statlig suverenitet, hvor staten har absolutt beslutningsmakt innefor sitt eget territorium, har blitt utfordret av en sosial og økonomisk utvikling hvor staten ser ut til å miste myndighet. Den økende bruken av governancebegrepet kan ses på som en reaksjon på forandringer i politisk praksis, sammen med en endret virkelighet, som innebærer økende globalisering, økt betydning av nettverk på tvers av stat-samfunn-kløften, og en tiltagende fragmentering av politisk organisering. Alt i alt viser dette at governance refererer til noe mer enn staten, og handler om styring og hvilke regler som gjelder, og hvem som har muligheten til å påvirke dette. Fokuset på styring og regler gjør at mye av dagens litteratur om governance derfor fokuserer på institusjoner og institusjonell forandring, og i følge Kjær (2004) har governanceteori et utpreget institusjonelt grunnlag. En generell definisjon på en

¹⁴ Rhodes artikkel blir ofte tatt til inntekt for at nettverksstyring er i ferd med å fjerne staten som relevant styringsaktør, men i artikkelen argumenterer han for at nettverk komplementerer markeder og hierarkisk styring, og tittelen er i så måte misledende, og burde heller vært, som Kjær (2004:44) hevder: ”Governing with *more than government*”.

institusjon kan være: ”formal and informal rules, behavioural codes and norms that constitute prescriptions ordering repeated, interdependent relations” (Hall & Taylor i Kjær 2004:9). Institusjoner kan altså være både uformelle krav og normer, så vel som skriftlige dokumenter, som for eksempel en lovtekst. Governanceteori er i hovedsak opptatt av institusjonell forandring, og involverer i den forstand menneskelig virksomhet (agency). Ideelt sett kombinerer governance styringsstrukturer med agency, og kan sies å handle om å påvirke rammene for hvordan politiske aktører handler og hvordan politikk oppstår, og som former identiteter og institusjonene i sivilsamfunnet. En bred institusjonell definisjon på governance kan derfor være: “the setting of rules, the application of rules and the enforcement of rules” (Kjær 2004:10). Governance handler altså om styring, men ikke bare om hvordan ulike aktører samhandler og påvirker hverandre. Governance omhandler også å sette ”grunnreglene” for denne interaksjonen, definere rammene og etablere konteksten styringen foregår i.

3.3 Governance og europeisk politikk

I studiet av EU og europeisk integrasjon har governanceteori de senere årene spilt en fremtredende rolle i forsøk på å forklare europeisk politikks vesen. Historisk sett har den statssentrerte tilnærmingen til styring hatt den suverene nasjonalstaten som referansepunkt, og utforsket Den europeiske union på to ulike måter. Enkelte mener utviklingen av EU og europeisk integrasjon er et resultat av en oppadgående reskalering av den tradisjonelle formen for den suverene nasjonalstaten, fra det nasjonale til det supranasjonale nivået. Dette kan omtales som neofunksjonalisme, og hevder europeisk integrasjon er et naturlig resultat av økende gjensidig avhengighet mellom stater, og som vil ende med et nytt politisk fellesskap som vil gjøre dagens statsgrenser mer utydelige (Kjær 2004). På den andre siden har man intergovernmentalistene som hevder at fremveksten av EU og det europeiske nivået er et uttrykk for en ny supranasjonal arena hvor suverene nasjonalstater kan forfølge sine interesser. Denne nye arenaen er åsted for mellomstatlige relasjoner heller enn et sted hvor suveren makt har blitt overført. En litt annen tilnærming hevder at EU i beste fall kun representerer et mellomstatlig regime, hvor nasjonalstater kun avgir delvis suverenitet til det europeiske nivået på områder hvor det er i den enkelte stats interesse (Kjær 2004). Kort fortalt har debatten i hovedsak sirklet rundt hvorvidt staters betydning på den ”europeiske scene” er svekket, og hvordan europeisk integrasjon kan forklares.

Governanceperspektivet hevder at det statssentrerte perspektivet assosiert med juridisk monopol og monopol på voldsmakt, er i ferd med å bli irrelevant i en stadig mer kompleks og global samfunnsorden. Dette skaper i følge Jessop (2004) to måter å skille government fra governance på. På den ene siden er den suverene staten det viktigste uttrykket for hierarki, fordi staten per definisjon er den politiske enheten som styrer, mens den selv ikke blir styrt. På utsiden av den suverene nasjonalstaten finner vi derfor den anarkistiske arenaen for mellomstatlige relasjoner. I kontrast til dette er governance basert på selvorganisering (gjennom nettverk, forhandlinger eller negativ koordinering) heller enn en befalende hierarkisk styringsstruktur. På den andre siden er den suverene staten primært opptatt av styringsaktiviteter innenfor sitt etablerte territorium, og å forsvare sin territorielle integritet i forhold til andre stater. Til forskjell er governance opptatt av å administrere funksjonell gjensidig avhengighet, uavhengig av deres rammer, i stedet for aktiviteter som foregår innenfor et definert og avgrenset territorium. Denne tilnærmingen ser på EU som et fremvoksende sentrum for governance som involverer et mangfold av statlige og ikke-statlige aktører, opptatte av å koordinere aktiviteter rundt et sett av funksjonelle problemområder, heller enn eksklusivt i forhold til en distinkt territoriell basis. I denne konteksten vil statlige aktører samarbeide som forhandlende partnere i et komplekst nettverk, og bidra ved deres suverene autoritet og andre typiske kapasiteter til å hjelpe og realisere kollektivt avtalte mål på vegne av nettverket som helhet (Jessop 2004).

Governancetilnærmingen ble på 1990-tallet en viktig forklaringsmodell for politiske prosesser i EU, og mange tilnærminger har beveget seg bort fra debatten mellom neofunksjonalisme og intergovernmentalisme. I stedet for å forklare hvordan stater har påvirket EU og hvorfor europeisk integrasjon skjer, er fokuset endret til å forsøke å forklare hvordan Unionen styres og den unike karakteren ved politiske prosesser i EU. Der neofunksjonalismen og intergovernmentalismen var eksempler på universelle og fullstendige teorier som skulle forklare EU som helhet, vokste det frem hva Rosamond (2007:120) omtaler som "middle range theories", som i stedet forsøkte å forklare aspekter og fenomen, heller enn EU og europeisk integrasjon som helhet. Governancetilnærmingen(e) fokuserer i hovedsak på politikktutforming på ulike politiske områder, med fokus på styring i et flernivåsystem eller hva som blir omtalt som "european governance" (Kjær 2004).

Kort sagt har tilnærmingen i studiet av EU og europeisk integrasjon gått fra å fokusere på hvordan EU er et fenomen som skal forklares, til å bli en faktor som bidrar til å forklare andre fenomen. Governanceteori innenfor studier av europeisk politikk fokuserer ofte på hvordan

ulike institusjoner og aktører påvirker hverandre i forhold til politikktutforming, og er særlig knyttet til samhandling på tvers av de tradisjonelle grensene for politisk interaksjon. Særlig det supra- og subnasjonale nivåets rolle i politikktutforming har blitt fremhevet, og dette kan knyttes til det regionalpolitiske paradigmeskiftet nevnt tidligere.

3.4 Multi-level governance

MLG er et bredt og omdiskutert felt som kan representerer ulike anliggende i ulike kontekster. MLG utfordrer den statscentrerte tilnærmingen til internasjonale relasjoner og stiller spørsmål ved ikke-statlige aktørers rolle og belyser variasjonen i ulike typer av mønstre for deltakelse og innflytelse. Bache & Flinders (2004) hevder at uansett om MLG blir anerkjent som en teori, eller et organiserende eller motsetningsfylt konsept, kan det bli brukt på en rekke måter som bidrar til en forståelse av den endrede karakteren for politikktutforming (i Europa). For Piattoni (2009) fremstår det som en umulig oppgave å skulle utvikle ett enkelt rammeverk for å studere MLG, og hevder at MLG-tilnærmingen er interessant nettopp fordi den strekker seg over flere analytiske nivåer. Jeg argumenterer i denne oppgaven for bruken av MLG både som et deskriptivt og normativt konsept. Deskriptivt som en forklaringsmodell for utviklingen av EUs regionalpolitikk, og normativt som en overføring av politikk som skal være bra for en kontekst, til en annen. I dette tilfellet styringsmodellen for grensekryssende samarbeid, som representerer en politisk overføring fra vest til den sentral- og østeuropeiske konteksten. Kjernen i teoretiseringen av MLG vil her hevde at begrepet tilslører eller visker ut et sett med tradisjonelle skillelinjer forbundet med staten som viktigste styringsaktør. Disse dimensjonene representerer forholdet mellom stat og samfunn, sentrum og periferi, og nasjonal og internasjonal sfære. Grensekryssende samarbeid kan vurderes som et fenomen som representerer en endring, eller forsøker å endre, forholdet mellom disse dimensjonene.

I etterkant av Enhetsakten i 1986, som var første skritt mot et indre marked i EU, ble det i Europa stilt spørsmål om hvorvidt det nasjonale og det internasjonale politiske felt var uavhengig av hverandre, og grensene mellom de to feltene ble oppfattet som stadig mer utydelig. EU-reguleringer hadde en økende påvirkning på nasjonal og subnasjonal politikk, og på mange politikkområder kunne ikke medlemsstater lengre vedta lover som gikk på tvers av EU-lov. I stedet for å være en samling av mellomstatlige anordninger, ble EU i stadig større grad sett på som et politisk system i seg selv, og hvordan dette systemet fungerte og påvirket nasjonal politikktutforming, kom i fokus (Kjær 2004). En måte å tilnærme seg EU som politisk system på, var gjennom governance, eller multi-level governance, og dette ble fra 1990-tallet

en utbredt tilnærming til Europastudier. Argumentet var at EU verken likner på nasjonale politiske systemer eller internasjonale organisasjoner, og derfor utfordrer forklaringsmodeller fra tilnærminger brukt på intrastatlige og mellomstatlige politiske forhold. I stadig økende grad har MLG blitt brukt for å fange de skiftende og usikre styringsmønstrene, innenfor hvor EU bare er én aktør på en omdiskutert scene (Bache & Flinders 2004). Tilnærmingen refererte til styringsprosesser og jakten etter å oppnå felles mål, og involverte statlige og ikke-statlige aktører, på samfunns-, subnasjonalt og supranasjonalt nivå (Kooiman 1993 i Kjær 2004, Rhodes 1996).

Multi-level governance innebærer en ny politisk form hvor både regioner, stater og det europeiske nivået er involvert. MLG har blitt en bred og mye brukt tilnærming til studier av EU fordi den stiller viktige spørsmål om nasjonalstatens rolle i dag, og fokuserer på andre myndighetsnivået og aktører, inkludert ikke-statlige. Multi-level governancebegrepet bygger altså på en oppfatning av at vi beveger oss vekk fra oppfattelsen av territorium som et fast etablert regelsystem som er kjennetegnet av at statsmakten har *de jure* autonomi over et avgrenset geografisk område. I stedet hevder tilnærmingen en vending mot et flernivåstyre som binder sammen administrative styringsnivåer på tvers av ulike medlemsstater og det europeiske nivået gjennom EUs institusjoner (Grindheim 2008:23)¹⁵. MLG refererer med det til en styringsform hvor staten ikke lengre monopoliserer politikkkutforming og er en modell hvor beslutningsmyndighet deles mellom ulike aktører. MLG-perspektivet studerer derfor forholdet mellom subnasjonale, nasjonale og supranasjonale aktører i forhold til politikkkutforming, uten en forhåndsgitt oppfatning av at staten er den dominerende aktøren (Kjær 2004). Hooghe og Marks (2001:xi) definerer MLG som “the dispersion of authoritative decision-making across multiple territorial levels”. Grindheim (2008:28) beskriver flernivåstyre som “(...) politiske, administrative og rettslige prosesser som endrer en stats autoritetsstruktur opp, ned eller til siden”. Multi-nivået i MLG refererer til at relevante mobiliseringsnivå ikke bare er det nasjonale og supranasjonale (som eksempelvis Liberal Intergovernmentalisme tok i bruk), men også andre nivåer, som for eksempel det subnasjonale nivået, hadde betydning, noe som var med på å viske ut skillet mellom sentrum og periferi. Governance-delen i MLG refererer til hvordan andre aktører enn myndigheter (government)

¹⁵ Grindheims tilnærming til MLG fordrer at det ikke skapes noe hierarkisk forhold mellom de ulike styringsnivåene, men som det vises senere i teksten, tar jeg i denne oppgaven forbehold om at MLG kan innebære både nettverk og hierarki.

tar del i politikktutformingen i EU og sånn sett går utenom det tradisjonelle skillet mellom stat og samfunn (Marks et al. 1996 i Piattoni 2009).

Siden Enhetsakten i 1986 har en stadig økende europeisk integrasjon og utviklingen mot Traktaten om Den europeiske union (Maastricht 1992/93) også bidratt til å endre de funksjonelle og territorielle styringsstrukturene i medlemsstatene, i første rekke på det regionalpolitiske området (Grindheim 2008). Det regionale nivåets handlingsrom er i dette systemet ikke begrenset til innenfor statens grenser, men handler i økende grad på tvers av grenser og direkte med det supranasjonale nivået (EU). Selv om staters handlingsrom i et slikt system kan sies å være svekket, betyr ikke det at nasjonale myndigheter er uviktige. Staten er fortsatt en viktig aktør i forhold til politikktutforming i Europa, men denne politikktutforming foregår i dag i et komplekst nettverk, hvor interaksjon mellom ulike aktører fra ulike nivåer danner grunnlaget for politikktutforming i EU (Kjær 2004). Ideen om multi-level governance springer altså ut fra et ønske om å forklare styringsstrukturene innad i EU, spesielt i forhold til Unionens regionalpolitikk. MLG kan sies å være et dynamisk tredimensjonalt begrep som tilslører og problematiserer tre analytiske distinksjoner som har vært sentrale i den tradisjonelle refleksjonen rundt den moderne europeiske staten: (1) mellom sentrum og periferi, (2) mellom stat og samfunn, (3) mellom det nasjonale og det internasjonale (Piattoni 2009).

3.4.1 Multi-level governance type I og II

Det hersker likevel ingen enighet om hvordan MLG-begrepet skal defineres og hvordan en slik type styring burde organiseres. Hooghe & Marks (2004) argumenterer for at en forståelse av dynamikken rundt beslutningstaking krever et bredere fokus enn distribusjon av politikk og økonomisk ansvar mellom ulike politiske nivåer. I de fleste tilfeller er det nødvendig å vurdere hvordan ulike styringsaktører samhandler med hverandre, noe som fordrer et fokus både på formelle og uformelle institusjoner for å forklare hvorvidt det er hierarki, gjensidig avhengighet (nettverk) eller relativ uavhengighet som karakteriserer relasjonene. I forlengelsen av dette er det nødvendig å vurdere om styringsnivåene er universelle (allment rom) eller spesialiserte, gjensidig ekskluderende eller overlappende, og stabile eller varierende. I et forsøk på å få klarhet skiller Hooghe & Marks (2004) mellom to motsetningsfylte syn som de betegner som Type I og Type II. Type I gjenspeiler en føderalistisk tanke, som forstår spredningen av autoritet som begrenset til et avgrenset antall ikke-overlappende nivåer (internasjonalt, nasjonalt, regionalt, lokalt.) Grensene mellom de ulike nivåene krysser hverandre ikke, og i et slikt styringssystem er innbyggerne lokalisert i et

slags ”Russisk Dukke”-system av forankrede politiske nivåer, hvor det bare er en relevant virkekrets til hvert bestemte territorielle nivå. De territorielle virkekretsene er tilsiktet å være, og er vanligvis, stabile i tiår eller mer, men fordelingen av politisk myndighet på tvers av nivåene er fleksibel. Type II er derimot spesialiserte virkekretser som kan operere på en rekke territorielle nivåer, noe som innebærer at de eksempelvis kan sørge for en spesiell lokal tjeneste, løse et spesielt problem, eller avgjøre en disputt på internasjonalt nivå. I stedet for å ha et allment formål (som Type I) har Type II en mer gjerningsspesifikk karakter, gjerne ad-hoc og preget av et fleksibelt design. Type II står for en styring som er kompleks, skiftende og er et lappeteppes av politiske rom som går inn i hverandre. Type II har en ikke-hierarkisk struktur og forholdene mellom styringsnivåene reguleres etter hvor fordelene og kostnadene mest effektivt kan internaliseres¹⁶. Type I assosieres med den territorielt avgrensede nasjonalstaten, særlig i forhold spredning av autoritet til subnasjonalt nivå. Type II er ofte forankret i juridiske rammeverk fastlagt av Type I-jurisdiksjoner, og resultatet er stort antall, relativt uavhengige, og funksjonelt ulike Type II-virkekretser, sammen med et færre antall universelle Type I-jurisdiksjoner. Type II er svært vanlig på utsiden av den territorielt avgrensede nasjonalstaten, som internasjonale avtaler, grensekryssende samarbeid, organisasjoner og andre steder hvor det ikke finnes noe formell autoritær koordinasjon. Selv om offentlig-privat partnerskap finnes i Type I er dette betydelig vanligere i Type II. På utsiden av nasjonalstatens grenser finnes det dermed svært lite MLG Type I – med ett stort unntak: Den europeiske union. I Europa har Type I blitt presset frem av en samtidig bemyndiggjøring av supra- og subnasjonale institusjoner, og den samlede myndighetsstrukturen er i utgangspunktet ukomplisert, med få heller enn mange lag. Det har i følge Hooghe & Marks (2004) vært en dyp og bred omfordeling av autoritet fra sentralstaten til regioner i EU, og ingen land har blitt mer sentralisert siden 1950¹⁷. Fremtredende trekk ved EUs oppbygning er også i samsvar med MLG Type II: skiftende territorielle virkekretser som følge av traktatinnkrenkinger; ulike styringssystemer for ulike typer politikk¹⁸; økningen i antall uavhengige europeiske organer; og fleksibilitetsbestemmelsene i Amsterdam- og Nice-traktatene som spesifiserer hvordan subenheter av medlemsstater kan engasjere seg i større integrasjon. For enkelte er det økende skillet mellom territorielle valgkretser og funksjonell kompetanse et karakteriserende trekk ved europeisk politikk (Scmitter 2000 i Hooghe &

¹⁶ Dette betyr ikke at et hierarki mellom ulike politiske nivåer ikke eksisterer i en gitt sammenheng, men at strukturen og forholdet mellom aktørene ikke er (hierarkisk) gitt på forhånd. Se Jessop (2004b) under.

¹⁷ Monetær- og grensepolitikk er (de store) unntakene, og disse har en enkel, samlet jurisdiksjon.

¹⁸ Eksempelvis de store forskjellene mellom landbruks- penge- og regionalpolitikk.

Marks 2004). For Hooghe & Marks er MLGs store fortrinn skalafleksibilitet, og tilnærmingen tillater virkekretser å bli spesialdesignet i samsvar med interne og eksterne behov i EU. Både Type I og Type II beskriver denne skalafleksibiliteten, men på kontrasterende vis. Type I representerer skalafleksibilitet gjennom opprettelsen av universelle politiske styringsnivåer med ikke-overlappende medlemskap hvor politiske nivåer på lavere nivå er forankret i de på høyere, mens Type II, i kontrast, består av virkekretser spesielt rettet mot et område eller problem, og som tilpasser medlemskap, handlingsregler og funksjoner i forhold til særskilte politiske utfordringer og effektivitet. For Hooghe & Marks (2004) fanger disse forskjellige typene av MLG kompleksiteten i ulike former for styring i EU, og hevder at Type I og Type II vanligvis sameksisterer, og at Type II vanligvis har en forankring i Type I¹⁹.

3.4.2 Nettverk, hierarki og metagovernance

Logikken bak utviklingen av MLG ligger i følge Peters og Pierre (2001) i svekkelsen av nasjonalstatens rolle gjennom finanskrise(r) sent i det tyvende århundret, den økende utfordringen fra transnasjonale organer som for eksempel EU, desentralisering innenfor nasjonale myndighetssystemer, og den store endringen i tilnærmingen til offentlig administrasjon som favoriserer rettleidning og styring fremfor statlig kontroll. Et nøkkelspørsmål i forhold til governance i EU blir derfor i følge Jessop (2004b) hvordan staten og ikke-statlige aktører organiserer sine felles interesser over et bredt spekter av territorielle nivåer og funksjonelle sfærer. Jessop hevder at den fremste trenden i forhold til funksjonen av EUs institusjoner i dag er utviklingen av multi-level governance. Fremfor å være et uttrykk for et supranasjonalt suverent statsapparat, fungerer EU i dag mer som et nodalpunkt i et omfattende nett av styringsoperasjoner. Unionen er involvert i å organisere økonomisk og sosial politikk i og på tvers av ulike handlingsskalaer, og med deltagelse av et bredt spekter av offisielle, kvasi-offisielle, private økonomiske interesser og representanter for sivilsamfunnet. Et tegn på utviklingen av MLG er i følge Jessop (2004b) at det eksisterer innviklede hierarkier og kompleks gjensidig avhengighet. Dette viser kompleksiteten rundt fremveksten av MLG, og viser at governancetilnærmingen ikke nødvendigvis ekskluderer hierarkier til fordel for nettverk. Hierarkier kan være en del av den innviklede og sammensatte forholdet mellom, og interaksjonen blant, de ulike aktørene som tar del i utformingen av europeisk politikk. Dette

¹⁹ Kjær (2004) skiller mellom MLG og "European governance", som er en distinksjon som kan minne om Hooghe & Marks Type I og Type II, mens Blatter (2004) på liknende vis skiller mellom territoriell og funksjonell governance.

er i tråd med kritikken av Rhodes' (1996) likestilling av governance og nettverksstyring, noe han i praksis ikke hevdet, og Kjær (2004:43) hevder at *"Networks and hierarchies may coexist or even overlap"*. Det essensielle er at det ikke lenger er gitt hvordan et eventuelt hierarki er konstituert, og hvordan aktørene posisjonerer seg i forhold til hverandre kan være forskjellig fra sak til sak eller område til område. MLG kan altså ha form av å være både nettverk og hierarki, og i følge Jessop (2004b) er det et karakteristisk trekk ved EU at de ulike territorielle nivåene, det nasjonale, regionale eller det lokale (her kunne også det europeiske vært nevnt), kjemper om retten til å utforme de fremvoksende formene for MLG, som for eksempel hvilken styringsmyndighet som reskaleres til hvilket nivå. Det foregår en kamp rundt styringen av styringen, noe Jessop omtaler som *"metagovernance"*. Denne kampen står om makten til å sette ned grunnreglene for governance og med det det sannsynlige utfallet for de ulike aktørene foregår *"(...) in the shadow of hierarchy (or government)"* (Jessop 2004:22). Dynamikken innad i et slikt system innebærer at institusjonelle anordninger og posisjoner avgjøres gjennom forhandlinger. MLG er sånn sett et politisk spill hvor ulike aktører kjøpslår om styringsmakt. I dette spillet kan institusjonelle aktører fra flere nivå av myndighet (inkludert ikke-statlige aktører) være engasjert i forhandling om politikk, hvor hver enkelt institusjon bringer med seg målsettinger som kan være, eller ikke være, i overensstemmelse med målsettingene til de andre aktørene (Peters & Pierre 2004). MLG er med det ikke nødvendigvis kontrollert ovenfra slik tendensen er i tradisjonelle hierarkiske system. Fraværet av naturlig autoritet, koplet med forsøk på å definere myndighetsnivå eller administreringen av overlappende myndighets- og juridiske nivå, skaper en institusjonell utveksling som typisk er ad hoc, med en ulik utforming for hvert spesifikke område. I dette systemet fremheves den fortsatt viktige rollen for staten i forhold til MLG. Statlige aktørers kompetanse og historiske betydning for styring gir dem en legitimitet og funksjon som knutepunkt, og hva Bache & Flinders (2004b:201) omtaler som *"first among equals"* som aktører i styringsprosesser. Dette gir også staten stor potensiell makt til å forme og regulere styringen gjennom å sette grunnregler for governance, altså metagovernance.

MLG indikerer altså ingen utradering av nasjonalstaten, men skaper nye arenaer hvor staten og andre aktører kan bruke sin institusjonelle kapasitet til å forme styringsprosesser og utvikle sin styringskapasitet i et flernivåsystem. Dette systemet er preget av nettverk, forhandlinger og en rekke ulike aktører, karakterisert av gjensidig avhengighet og institusjonell utveksling som betegnes som kontekstbundet og spesifikk, hvor myndighet avgjøres gjennom interaksjon mellom de ulike aktørene, både horisontalt og vertikalt, i forhold til de enkelte områder.

3.5 Multi-level governance og teori

For Jessop (2004b) er governancebaserte teorier i en pre-teoretisk fase, og mener det er mye mer fokus på hva MLG ikke er, enn hva det faktisk innebærer. På liknende vis unngår Fairbrass & Jordan (2004) å omtale MLG som en fullt ut teoretisk tilnærming, men mener likevel at begrepet gir en overbevisende beskrivelse av beslutningsprosesser i det disse fjerner seg fra den mellomstatlige forhandlingsfære. For Pierre & Peters (2004) er MLG-tilnærmingen slik den til dels er beskrevet ovenfor en kraftig undervurdering av det institusjonelle ”grepet” på politiske prosesser, både intrastatlig og mellom subnasjonale og supranasjonale aktører. Utfordringene med å styre har blitt større i takt med dreiningen mot et flernivåsystem av politiske institusjoner og politisk autoritet, men i følge Pierre & Peters er fokuset på kontekst, prosesser og forhandlinger svært overvurdert i MLG som drivkrefter for governance, og det er fortsatt (demokratisk valgte og formelle) politiske institusjoner som spiller en definerende rolle i styringsprosesser. For Pierre & Peters (2004) kan det virke som det viktigste poenget er å sikre demokratisk og politisk ansvarlighet, og anklager MLG i formen beskrevet over, for å være udemokratisk, da ”(...) core values of democratic government are traded for accommodation, consensus and the purported efficiency in governance” (Pierre & Peters 2004:85). Som teoretisk modell er MLG for Pierre & Peters problematisk fordi dens stadig skiftende institusjonelle sammensetning og kontekstavhengige natur i liten grad synes å være i stand til å sette frem klare forutsigelser for, eller forklaringer av, en styringsprosess. George (2004) på sin side, avviser disse forståelsene og hevder at MLG som et distinkt perspektiv på EU, ikke er en beskrivelse, men en teori om hva slags organisasjon Unionen er, og hevder at MLG som teori genererer en hypotese om at Unionen er et system som ikke er dominert av nasjonale myndigheter.

MLG som teoretisk begrep er omdiskutert. Selv om begrepet er utviklet fra og oftest anvendt i forhold til studier av EU, forblir dets forklaringskapasitet sterkt omstridt. Bache & Flinders (2004) fremhever nødvendigheten av å skille mellom MLG som analytisk og normativt begrep. Analytisk gjennom å evaluere hvordan begrepet gir et bilde på beslutningstakingens endrede natur i en kompleks kontekst. Normativt som den beste og mest effektive måten å fordele styringskapasitet på.

MLGs brede nedslagsfelt over en rekke ulike omstendigheter er i følge Bache & Flinders (2004) både en styrke og en svakhet. Forskjellene innenfor de ulike MLG-perspektivene gjør at begrepet er svært forsiktig med å unngå sterke påstander om statens rolle og ikke-statlige

aktører. Dette gjør begrepet anvendelig på en rekke områder, men dette betyr også at dets teoretiske innhold blir svakere. Kjernen i teoretiseringen av MLG er i følge Piattoni (2009) simultan tilsløring eller endring av de tradisjonelle skillene i alle de tre dimensjonene nevnt innledningsvis: sentrum – periferi, nasjonalt – internasjonalt, og stat – samfunn, og beskriver dette som MLGs analytiske rom. Gjennom å forbinde territorielle nivåer både over og forbi de tradisjonelle hierarkiske relasjonene, kan det hevdes at EU har presset frem en omforming av sentrum – periferi-relasjoner, og med det en redefinisjon av territorielle grenser og politiske grenser innfor medlemsstatene. Den påfølgende teoretiseringen av MLG Type I & II, peker mot en mulighet for at Unionen ikke bare har forstyrret det tradisjonelle territorielle hierarkiet, men har også fremmet dannelsen av sammensatte territorielle og funksjonelle MLG-ordninger som forbinder sentrum – periferi-prosesser med stat – samfunn-dynamikk. Siden disse ordningene ikke bare involverer territorielle politiske nivåer med deres lovmessige myndighet, men også korresponderende uttrykk for sivilsamfunnet, utfordrer MLG i denne forstand også grensene mellom den offentlige og private sfæren av myndighet og mellom staten og sivilsamfunnet. Videre, siden det i EU på regionalt og lokalt (og nasjonalt) nivå gis omfattende muligheter i forhold til involvering på tvers av nasjonale grenser, særlig i form av grensekryssende samarbeid, blir også skillet mellom den nasjonale og internasjonale sfæren overskredet (Piattoni 2009). Hva innebærer dette? MLG representerer en modell for politisk styring, og Piattoni (2010) hevder at begrepet er best anvendelig på politiske områder med en klar kopling til territorium, eksempelvis EUs regionalpolitikk. Kjernen i det analytiske aspektet ved MLG-begrepet kan således beskrives som at spredningen av makt vertikalt, mellom ulike territorielle nivåer, har skapt et sterkere styringspotensiale på de ulike nivåene. Det horisontale aspektet har skapt muligheter for flere aktører på de ulike nivåene til å ta del i denne styringen. Mobiliseringen av ett sett aktører på ett eller flere nivåer, vil generere bevegelse fra andre aktører, og politikktutforming vil være et resultat av aktørenes forsøk på å forme felles politiske løsninger på tvers av ulike nivåer. Dette innebærer at MLG kan bidra til en mer effektiv og målrettet politikktutforming og -implementering, hvor berørte aktører selv kan være en del av styringsstrukturen rundt aktuelle felter.

Som et normativt konsept har MLG blitt integrert inn i diskursen som tar sikte på å beskrive EUs utvikling, spesielt blant aktører fra supranasjonalt nivå (Kommisjonen). MLG-tilnærmingens største fortrinn ligger i dens skalafleksibilitet, som tillater at virkekretser kan bli spesialdesignet i forhold til eksternaliteter og prioriteringer (Hooghe & Marks 2004).

Utenfor denne anerkjennelsen er det likevel en diskusjon rundt hvordan MLG burde være organisert i forhold til å maksimere tilnærmingens effektivitet og minimere kostnader. Her er Hooghe & Marks' distinksjon mellom ulike typer MLG (Type I og II) nyttig i forhold til å vise ulike kvaliteter til ulike typer av MLG. Som normativt begrep er også Jessops (2004b) *metagovernance* nyttig for å vise at grunnreglene for governance skaper ulike styringsregimer i ulike kontekster. MLGs normative aspekter kan også forbindes med at levering av politikk best og mest effektivt foregår i et system hvor MLG fungerer som et organiserende prinsipp for relasjoner mellom ulike aktører innenfor et politisk område. Bache & Flinders (2004:195) omtaler MLG som "a normatively superior mode of allocating authority". Bruken av MLG som et normativt rammeverk for utforming og implementering av politikk, impliserer en oppfatning av dette systemet som den beste og mest effektive måten å gjennomføre politikk på.

MLG kan altså være et karakteriserende og analytisk begrep som viser hvordan politikktutforming foregår gjennom interaksjon i nettverk, mellom aktører fra ulike horisontale og vertikale akser. Men begrepet kan også knyttes opp mot en direkte strategi for utforming og gjennomføring av politikk, med bakgrunn i at MLG er den beste og mest effektive måten å organisere styringsaktørers relasjon til hverandre på.

3.6 MLG i EUs regionalpolitikk

Fokuset på MLG og multinivå-nettverk kom som et resultat av at EU utviklet strategier for regulering som innebar en distribuert politikktutforming. MLG-konseptet ble først utviklet av Hooghe (1996 i Bache 2004) i forhold til en studie av EF/EUs regionalpolitikk²⁰. Etter at Det indre marked ble opprettet på 1980-tallet, ble det et økende fokus på regional økonomisk ulikhet innad i Unionen, og uttrykket "samhørighet" (cohesion) ble stadig oftere brukt som en indikasjon på EUs ønske om å utlikne disse forskjellene gjennom en mer planmessig distribusjon av ressurser. EUs utjevningsspolitikk er derfor i følge Kjær (2004) det området hvor flernivåstyre gjennom politiske nettverk kan sies å være mest karakteristisk. Året 1988 representerte et vannskille i forhold til EF/EUs regionale politikk. I en kontekst der unionsutvidelse og tiltak for å ferdigstille Det indre marked var i sentrum, ble finansielle overføringer til EUs fattigere regioner doblet og administrasjonen av regionale programmer ble omstrukturert. Reformen ble ansett å reflektere Kommisjonens preferanser snarere enn

²⁰ Mer spesifikt var det en studie av Strukturfond(ene), som er det økonomiske hovedinstrumentet for EUs regionalpolitikk.

nasjonale myndigheter, og utfordret i stor grad sentralmyndighetenes politiske kontroll over implementeringsfasen av midlene. Særlig gjaldt dette prinsippene om partnerskap og addisjonalitet²¹ (Bache 2004). Denne reformen og dens påfølgende implementering var sentral i forhold til utviklingen av MLG. Tidligere hadde Kommisjonen i praksis skrevet ut en sjekk til de enkelte medlemsstatene, som de selv administrerte bruken av, men i etterkant av 1988-reformen(e) ble dette endret, og administreringen av midlene ble regulert gjennom et enhetlig rammeverk, som fremhevet at design og implementering av EU-finansierte programmer skulle foregå gjennom nært samarbeid mellom regionene, staten og EU (Kjær 2004). Dette påvirket de territoriale relasjonene i medlemsstatene gjennom en bemyndiggjøring av subnasjonale myndigheter, og fremmet det regionale nivået som en institusjonell partner for Kommisjonen. Dette gav det regionale nivået en direkte forbindelse med Brussel. Reformene hadde en signifikant effekt på grensene for politikktutforming gjennom en større sirkel av politiske deltagere, og på endringer i reglene for beslutningstaking, gjennom å innføre en horisontal dimensjon i forhold til politiske avgjørelser. Partnerskapsprinsippet skulle maksimere effektiviteten til EF/EUs regionalpolitiske inngripen gjennom å gi subnasjonale aktører en formell rolle i implementeringsprosessen. Innføringen av partnerskapsprinsippet medførte krav om tett konsultasjon mellom Kommisjonen, nasjonale myndigheter, og kompetente myndigheter utpekt av sistnevnte, på nasjonalt, regionalt, lokalt eller annet nivå, hvor hver aktør skulle handle som en partner i forhold til å oppfylle et felles mål. Fra januar 1989 skulle det etableres partnerskap i forhold til å utforme, implementere og overvåke programmer i regi av strukturfondene i de enkelte regionene. Addisjonalitetsprinsippet krevde at medlemsstater skulle bruke overføringer fra EUs regionalfond i tillegg til planlagte nasjonale utgifter. Tradisjonelt sett hadde dette blitt tolket i forhold til hva som passet den enkelte medlemsstaten best, men i etterkant av reformen i 1988, ble dette kravet innskjerpet. Dette medførte en svakere statlig kontroll over de finansielle midlene og gav subnasjonale myndigheter nye politiske ressurser og muligheter (Bache 2004).

²¹ Innebærer at finansiering fra EU skal komme i tillegg til, og ikke i stedet for, nasjonal finansiering. <http://www.interreg-sverige-norge.com/euword.asp?eulang=no> 04.07.2010

3.6.1 Mot multi-level governance?

Gikk så denne utviklingen i retning av MLG i forhold til regionalpolitikk i EU? På generelt grunnlag hevder Bache (2004) at 1988-reformen til en viss grad medførte MLG gjennom partnerskapsprinsippet ved en myndiggjøring av det subnasjonale nivået og en nettverksprofil på forholdet mellom EU-nivået (Kommisjonen) nasjonalstaten og det regionale (og lokale) nivået. Addisjonalitetsprinsippet hadde mindre å si. Selv om det styrket Kommisjonens posisjon i forhold til medlemsstatene, betydde det ikke nødvendigvis en styrking av det subnasjonale nivået på lang sikt fordi nasjonale myndigheter kunne endre regionalpolitiske prioriteringer, og således fortsatt ha indirekte kontroll over hvordan midlene skulle implementeres. Den viktigste faktoren for å forklare en utvikling mot MLG var likevel lokale forhold og kontekst. I EU har det derfor i følge Bache (2004) vært blandede bevis på hvorvidt 1988-reformen har medført MLG. I de land hvor partnerskapsmodellen passet bra med en eksisterende desentralisert territoriell distribusjon av myndighet, forsterket reformen utvikling i retning av MLG. I land hvor sterke sentraliserte myndigheter ønsket å beholde kontrollen over strukturfondets påvirkning på nasjonal regionalpolitikk, beholdt disse statene betydelig makt til å gjøre nettopp det. Graden av desentralisering og maktspredning var altså i hovedsak avgjørende for hvilke relasjoner og styrkeforhold det ble mellom de ulike aktørene, og med det i hvilken grad reformene medførte en utvikling mot MLG. Like fullt var det en generell utvikling i EU hvor myndigheter i stadig større grad var mottakelig for en partnerskapsstrategi, da denne medførte færre konflikter i implementeringsfasen (Bache 2004). Det var også i Europa en generell trend i retning av regionalisering og desentralisering som gikk godt overens med MLG-prinsippet og regional utvikling. Selv i mer sentraliserte stater medførte 1988-reformene en styrking av det subnasjonale nivået, om ikke i forhold til territoriale relasjoner, så gjennom en læringsprosess hvor substatlige aktører gjennom kontakt med det supranasjonale nivået utviklet kompetanse som på sikt kunne brukes i relasjon til sentralmakten.

Alt i alt kan det hevdes at reformene av strukturfondene medførte en dreining mot MLG i EUs medlemsland. Dog var denne utviklingen i stor grad avhengig av en nasjonal territoriell distribusjon og institusjoner som var mottakelig for regionalpolitisk utforming som fant sted gjennom et samspill mellom aktører fra supranasjonalt, nasjonalt og regionalt (og lokalt) nivå. I mange vesteuropeiske land var det en trend i retning regionalisering og desentralisering som passet godt med ideen om MLG som en prosess hvor det statlige myndigheters autoritet ble svekket til fordel for europeiske og regionale aktører.

3.7 Oppsummering

Som vist over stammer MLG-begrepet fra studiet av EUs regionalpolitikk, og det kan hevdes at det er denne sektoren som har de mest karakteristiske trekkene av flernivåstyre. Utviklingen mot MLG fremstår som en dialektisk prosess hvor regionale endringsprosesser og styrkingen av det supranasjonale EU-nivået har presset frem nye styringsstrukturer, på bekostning av staten som styringsaktør. Med utgangspunkt i teksten over er det mulig å hevde følgende: MLG er både et analytisk og normativt konsept. Det beskriver styringsstrukturer (på enkelte områder) i EU, og fungerer som et uttrykk for hvordan fordeling av styringsmyndighet burde være, for best å kunne effektivisere utformingen og implementeringen av europeisk politikk (Bache & Flinders 2004). MLG er beskrivende for et styringsregime som krysser de tradisjonelle skillelinjene for politisk interaksjon (sentrum-periferi, stat-samfunn, og nasjonalt-internasjonalt). Det er et system hvor det ikke nødvendigvis er likhetstegn mellom territorielle og funksjonelle politiske rom, noe som innebærer at den tradisjonelle hierarkiske styringsdelingen mellom territorielle nivåer kan være endret. Styringskapasitet også er flyttet sideveis, til aktører utenfor de formelle politiske institusjonene (Hooghe & Marks 2004, Piattoni 2009). Politikktutforming kan derfor sies å foregå i et flernivåsystem preget av nettverk, forhandlinger og en rekke ulike aktører. MLG karakteriseres av gjensidig avhengighet og institusjonell utveksling som betegnes som kontekstbundet og spesifikk, og hvor myndighet avgjøres gjennom interaksjon mellom de ulike aktørene både horisontalt og vertikalt, i forhold til spesifikke områder. Dette innebærer ikke nødvendigvis at MLG ekskluderer en hierarkisk styringsstruktur, men at ulike aktørers posisjoner i et styringsregime ikke er gitt, og er et resultat av forhandlinger og kapasiteten til å sette grunnreglene for styring. De ulike nivåene kjemper om retten til å utforme de fremvoksende formene for MLG, som for eksempel hvilken styringsmyndighet som reskaleres til hvilket nivå (Jessop 2003, 2004b). I denne sfæren fremheves statens fortsatt viktige rolle i styringsprosessene, og statlige aktørers kompetanse og historiske betydning for styring gir de en legitimitet og funksjon som noder, og en privilegert posisjon som "first among equals" som aktører i MLG. Dette gir også staten stort handlingsrom som den potensielt sterkeste aktøren i forhold til metagovernance, og med det en større mulighet til å forme og regulere styringsstrukturer (Bache & Flinders 2004).

Knyttet til denne oppgaven må MLG-tilnærmingen først og fremst må sees i forhold til politikktutformingen og –implementeringen av grensekryssende samarbeidsprosjekter. Her er det i hovedsak EU-initierte prosjekter som er i fokus, og det vil derfor være naturlig å

analysere disse i forhold til MLG-litteraturen presentert ovenfor. Utgangspunktet for teksten er at grensekryssende samarbeidsprosjekter i EU-regi har en klar flernivåprofil, og at MLG brukes som en normativ strategi i forhold til utformingen og implementeringen av disse prosjektene. Det er tilsynelatende en klar ambisjon fra EUs side at grensekryssende samarbeid best og mest effektivt foregår i et flernivåsystem hvor det subnasjonale nivået og ikke-statlige aktører har en viktig rolle å spille både i utformingen av samarbeidet og implementeringen av prosjekter. Jeg vil derfor undersøke MLG i grensekryssende samarbeid på tvers av EUs østgrense, med et spesielt fokus på Polen og Ukraina, i forhold til hvilken form EUs styringsstrukturer tar, og hvordan innføringen av MLG gjennom grensekryssende samarbeid påvirker konteksten for regional utvikling. Hvordan fungerer MLG-strategien for grensekryssende samarbeid på tvers av EUs østgrense? Og hvilke faktorer avgjør effekten av de grensekryssende programmenes mulighet til å fremme regional utvikling?

4. Metode

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for det metodologiske grunnlaget for oppgaven, hvilke valg jeg har tatt, og hvordan dette har påvirket prosessen og dens resultat. Jeg vil først redegjøre for kvalitativ metode og hvorfor jeg har valgt denne tilnærmingen til prosjektet. Videre følger en utgreiing om casestudier og en redegjørelse for hvordan jeg har brukt case i oppgaven. Så vil jeg gjøre rede for hvilke kilder som ligger til grunn for teksten, og hvordan denne har blitt analysert i oppgaven. Til slutt vil jeg ha en diskusjon rundt oppgavens vitenskapelige kvalitet gjennom å vurdere forskningens troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.

4.1 Kvalitativ metode

Thagaard (2009) beskriver forskjellene mellom kvalitativ og kvantitativ metode gjennom å vise til at kvalitative metoder har en tilnærming som søker å gå i dybden, og legger vekt på fortolkning, mens kvantitative metoder vektlegger utbredelse og antall. Neumann (2000 i Thagaard 2009) hevder at kvantitative metoder fokuserer på variabler relativt uavhengig av den samfunnsmessige konteksten de er en del av, mens kvalitative tilnærminger omhandler prosesser som tolkes i lys av kontekstuelle sammenhenger. Det kan hevdes at kvalitative og kvantitative metoder med det prinsipielt baserer seg på ulik forskningslogikk, og Grønmo (2004 i Thagaard 2009) hevder at kvalitative problemstillinger retter seg mot analytiske beskrivelser, mens kvantitative problemstillinger retter seg mot statistiske generaliseringer. Kvalitative metoder er gjerne preget av en fortolkende karakter, som forsøker å svare på spørsmål som omhandler *hvorfor* eller *hvordan*, i motsetning til en kvantitativ tilnærming som fokuserer på *hva*, *hvor* (mange), og *når*. Den kvalitative forskningen er ofte mindre strukturert enn andre former for samfunnsforskning, og har ofte et fleksibelt preg med tanke på strategier for gjennomføring. Et kvalitativt forskningsprosjekt påbegynnes ofte med viss grad av åpenhet, både til forskningsobjektet og resultat. Det finnes en rekke ulike kvalitative metoder, og dette mangfoldet følger av den kvalitative forskningens vektlegging av dyptgående utforskning av undersøkelsesobjektet og det faktum at det er mange ulike måter å oppnå denne dyptgående kunnskapen på (Ragin 1994). Den kvalitative forskningen kjennetegnes også av et fleksibelt forskningsopplegg, noe som innebærer at det arbeides parallelt med ulike deler av prosessen, noe som skaper et gjensidig påvirkningsforhold mellom utforming av problemstilling, innsamling av data, og analyse og tolkning. Thagaard (2009) fremholder at kvalitative metoder egner seg godt til studier av felt hvor det finnes lite eksisterende forskning, og hvor det derfor stilles spesielt store krav til åpenhet og fleksibilitet.

Forskningsprosjektet kan da ha en eksplorerende funksjon som har til hensikt å utvikle en analytisk basert forståelse av sosiale fenomener. Kvalitativ forskning kan også ha en mer strukturert karakter, hvor en relativt presis definert problemstilling danner grunnlaget for forskerens arbeid. Formålet med slike studier kan være å videreutvikle eksisterende teori, eller å utforme nye teoretiske perspektiver. Fordi den kvalitative forskningen ikke nødvendigvis foregår etter et fastlagt mønster, er det viktig at det redegjøres for hvilke valg som er tatt underveis, og at disse begrunnes slik at det blir tydelig hvordan prosessen har foregått (Thagaard 2009).

I denne oppgaven har hovedmålsettingen vært å vise *hvordan* EU har påvirket mulighetene for regional utvikling på tvers av Unionens østgrense, gjennom et primært fokus på grensekryssende samarbeidsprosjekter, Schengengrensen og lands ulike tilknytning til EU. Et sentralt poeng har vært å forklare *hvorfor* grensekryssende samarbeid på tvers av en slik grense, tilsynelatende ikke fungerer i like stor grad som innad i EU. Et viktig mål med teksten har vært å fylle kunnskapshull i eksisterende forskning med en kartlegging av faktorer som påvirker grensekryssende samarbeid på tvers av Schengengrensen, koplet til governanceteori. For å vise hvordan grensekryssende samarbeid ”virker”, har det vært nødvendig å få frem dybdekunnskap og inngående beskrivelser av hvordan ulike kontekstuelle og strukturelle forhold påvirker effekten av grensekryssende prosjekter, og skaper ulike regimer for grensekryssende samarbeid, med ulikt potensial for regional utvikling. For å besvare forskningsspørsmålene i denne oppgaven har jeg derfor valgt en kvalitativ metodisk tilnærming. Dette fordi EUs påvirkning på grensekryssende samarbeid som strekker seg over Unionens østgrense er en kompleks, pågående prosess, som i liten grad fremstår som direkte målbar. Effekten av grensekryssende samarbeid på tvers av østgrensen er et relativt lite studert felt (Guz-Vetter 2004), men i etterkant av utvidelsen i 2004 har det kommet enkelte publikasjoner som tar for seg regionalt samarbeid og problemer knyttet til interaksjon på tvers av de nye grensene (se for eksempel Kramsch & Hooper 2004, Krok & Smetkowski 2006, Scott 2006, Popescu 2006, Mrinska 2006, Liikanen & Virtanen 2006, Baranyi 2006, Boman & Berg 2007, Roll 2009). Oppgaven er eksplorerende i den forstand at den gjennom dyptgående beskrivelser av de grensekryssende regionene ønsker å kartlegge hvilke faktorer og grenseregionale forhold som påvirker styringen og effekten av grensekryssende prosjekter på tvers av den østlige EU-grensen. For å sette disse faktorene inn i en meningsfylt kontekst, har jeg i teksten tatt utgangspunkt i teoretiske perspektiver rundt multi-level governance og bruker eksisterende empiri til å vise hvordan ulike faktorer bidrar til ulike styringsstrukturer

på tvers av grenser. Dette strukturerer oppgaven og fungerer som en rød tråd gjennom teksten for å vise hvordan grensekryssende samarbeid er et komplekst og mangefasettert felt. Koplingen mellom grensekryssende samarbeid og multi-level governance er ikke ny. Å vise hvordan Schengengrensen og landenes ulike tilknytning til EU er med på å skape ulike styringsregimer for samarbeid på tvers av grensene, kan hevdes å være et forsøk på å skape en utvidet forståelse av hvordan styringsstrukturer i flernivåform virker på grensekryssende samarbeid på tvers av EUs østgrense.

Det er i samfunnsvitenskapen et metodologisk skille mellom induksjon, hvor dataanalyse danner grunnlag for utvikling av teoretiske perspektiv(er), og deduksjon, hvor dataenes funksjon handler om å utprøve/teste teoretiske hypoteser. I en mellomposisjon mellom disse finner vi begrepet *abduksjon*, som fremhever vekselvirkningen mellom data og teori. Forskerens forståelse kan knyttes både til etablerte teoretiske perspektiver og til forskerens oppfatning av dataenes meningsinnhold (Ragin 1994). Ved utvikling av ideer er analyse av data avgjørende, men det er forskerens teoretiske grunnlag og forankring som skaper perspektiver på hvordan disse dataene skal forstås (Thagaard 2009). Forskerens forståelse kan dermed beskrives som ”et samspill mellom inspeksjon av dataene og inspirasjon fra ideer som er forankret i en mer generell kunnskapsbakgrunn” (Thagaard 2009:194). Oppgaven kan hevdes å ha et abduktivt metodologisk preg. Utgangspunktet for undersøkelsen hadde i noen grad en deduktiv tilnærming ved at ulike teoretiske perspektiver dannet grunnlag for hypoteser om interaksjon på tvers av EUs østgrense, som skulle undersøkes mot empiriske forhold i undersøkelsesområdet. Litteraturgjennomgang knyttet til grensekryssende interaksjon dannet imidlertid grunnlag for endringer i den tilnærmingen. Den analytiske forståelsen er knyttet både til ideer hentet fra overordnede styringsteoretiske perspektiver, og til en nyutvikling og endring av disse perspektivene, basert på det empiriske grunnlaget fra undersøkelsesområdet. Dette kan best beskrives som en vekselvirkning mellom ideer utviklet på grunnlag av multi-level governanceteori, og en utvikling av teoretiske hypoteser og videreutvikling av teori basert på empiriske funn rundt faktorer som virker å ha stor påvirkning på grensekryssende samarbeid, noe som har preget prosjektet gjennom hele prosessen.

4.1.1 Undersøkelsesopplegg, problemstilling og forskningsstrategi

Problemstillingens utforming er en prosess som pågår gjennom hele forskningsprosjektet, og kan endres i lys av datainnsamling og analyse. Denne tekstens utforming er et resultat av hvordan ny innsikt underveis har skapt endringer i problemstilling og forskningsstrategi, og den åpne, fleksible tilnærmingen har i noen grad endret fokus for oppgaven. I utgangspunktet hadde oppgaven en vinkling som utelukkende omhandlet EUs påvirkning på regional utvikling ved den polsk-ukrainske grensen, med et særlig fokus på motsetningsforholdet mellom Schengengrensens ekskluderende karakter og grensekryssende programmers vektlegging av interaksjon på ulike nivåer på tvers av grensen for å skape vekst. Arbeidet med bakgrunns litteratur og den polsk-ukrainske grensekonteksten, samt korrespondanse med lederen av evalueringskomiteen for EUs tidligere program for grensekryssende samarbeid mellom landene, gav innsikt i en prosess preget av betraktelig mer kompleksitet enn forventet. Spesielt overføringen av styringsprinsipper hentet fra Vest-Europa til en postkommunistisk kontekst skapte interesse for hvordan multi-level governance virket på hver side av EUs østgrense, og medførte at jeg endret på oppgavens problemstilling og undersøkelsesopplegg, for å tilpasse den til et bredere og mer styringsorientert fokus. Det polsk-ukrainske grenseområdet ble ikke forkastet som undersøkelsesområde, men ble i stedet for å være oppgavens primære fokus, et illustrativt eksempel (instrumentell case) på hvordan ulik tilknytning og tilnærming til EU skaper ulike muligheter for utvikling innenfor de eksisterende rammene. Undersøkelsesopplegget, problemstillingen og forskningsstrategien i denne oppgaven har altså endret seg underveis i prosjektet. Innsikten og den bredere forståelsen av faktorer med potensiell påvirkningskraft på grenseregional interaksjon, endret målsettingen med oppgaven og gav problemstillingen en mer generell karakter. Den endrede og videreutviklede problemstillingen endret også i vesentlig grad oppgavens forskningsstrategi. Det bredere, mer teoretiske fokuset gjorde at jeg for å svare på oppgavens problemstilling(er) fant det mest hensiktsmessig å samle inn data gjennom en bred gjennomgang av litteratur og dokumentanalyse, fremfor feltarbeid og kvalitative intervjuer. Dette vil bli ytterligere gjennomgått senere i kapitlet.

4.2 Casestudie

Casestudiet er en mye brukt forskningsstrategi i samfunnsvitenskapelig forskning som har som formål å forstå og forklare komplekse sosiale fenomener. Strategien er spesielt godt egnet når man ønsker å besvare spørsmål som omhandler *hvorfor* eller *hvordan*, når forskeren har lite kontroll over de fenomen som skal studeres, og når det er fokus på hendelser i nåtid, i

deres naturlige kontekst (Yin 2003). En utbredt tilnærming innenfor kvalitativ metode er at casestudier har som formål å trekke ut mye informasjon om noen få enheter eller case. En casestudie omhandler i denne forstand en empirisk avgrenset enhet, som for eksempel en organisasjon, gruppe eller område, hvor fokuset i analysen blir rettet mot en eller flere enheter som utgjør undersøkelsens case (Thagaard 2009). Hovedpoenget er å skaffe til veie rikholdig informasjon om de enhetene det fokuseres på i undersøkelsen. Casestudier kan også ha en komparativ konstruksjon hvor målet er å sammenlikne flere ulike case. Casebegrepet brukes imidlertid svært forskjellig innenfor samfunnsvitenskapene, og kan referere til en rekke ulike sammenhenger i forhold til hvilken situasjon begrepet brukes i. Det er derfor ingen utstrakt enighet om hva et case er. Stake (2005) hevder at nær sagt hva som helst kan bli omtalt som et case i en forskningssammenheng, og vektlegger viktigheten av at enheten som undersøkes er avgrenset, spesifikk og unik.

4.2.1 Casestudier og metode

Casestudier er et valg av hva som skal studeres, ikke hvilke metoder som skal brukes (Stake 2005). Caset representerer i så måte en empirisk avgrensning av undersøkelsesområdet, og selv om casestudier ofte knyttes til kvalitative metoder, er dette på ingen måte gitt. Caset er fenomenet som skal undersøkes, og metodene som brukes kan være både av kvalitativ og kvantitativ art. Som en del av forskningsdesignet i et prosjekt blir en casestudie kvalitativ når det tas i bruk kvalitative metoder i forhold til gjennomføring. En kvalitativ casestudie er i så måte kjennetegnet av fleksibilitet og åpenhet, og kan ta i bruk metoder som observasjon, intervjuer, og i denne oppgavens tilfelle, dokumentanalyse for å skaffe til veie relevant informasjon (Thagaard 2009).

Foruten ønsket om å presentere og analysere rikholdig informasjon om de eller den enheten det fokuseres på i studien, er det ulike syn på verdien av en casestudie. Stake (2005) finner det nyttig å dele inn casestudier i tre ulike typer: case som har til hensikt å studere det spesielle basert på casets iboende egenverdi (*intrinsic*), instrumentelle casestudier, og flercase- eller kollektive casestudier. En casestudie er *intrinsic* dersom studien er foretatt først og fremst fordi en ønsker en bedre forståelse av det spesifikke caset. Undersøkelsen er ikke foretatt fordi den empiriske enheten representerer andre case eller et spesielt fenomen, men fordi caset i seg selv er av interesse. Formålet er ikke å forstå spesielle forhold eller å generere teori, men undersøkelsen blir foretatt på grunnlag av en reell interesse i en bestemt person, organisasjon, område eller liknende. En *instrumentell* casestudie er ifølge Stake (2005) en undersøkelse hvor et spesifikt case blir studert i hovedsak for å skaffe innsikt i et spørsmål eller for å

omskrive en generalisering. Caset i seg selv er av sekundær interesse, da det har en støttefunksjon som legger til rette for en forståelse av noe annet. Det blir fortsatt undersøkt i dybden, men dette skjer nå fordi man ønsker å undersøke noe som går på utsiden av caset, ikke fordi det allmenne ved caset nødvendigvis er så interessant. Det er ingen klar grense mellom *intrinsic* og *instrumentale* casestudier, men heller et felt hvor de to tilnærmingene kan kombineres. Casestudier kan fungere som utforskende steg i forhold til generalisering eller teoriutvikling, særlig ved case som går på tvers av en allmenn oppfatning, men generalisering behøver ikke fremheves i all forskning. Dette er en nedvurdering av det unike og spesielle ved et case, og et ønske om å generalisere kan ta oppmerksomhet vekk fra særpreg som er viktige for å forstå det unike og komplekse ved caset i seg selv (Stake 2005).

For Thagaard (2009) er det et viktig formål med casestudier at de er spesielt rettet mot å oppnå kunnskap som går utenpå den enheten undersøkelsen fokuserer på. Dette knytter hun opp mot en målsetting om overførbarhet, og vektlegger viktigheten av at casestudier blir lagt opp på en slik måte at de gir grunnlag for overførbarhet. Casestudiers forbindelse til overførbarhet knyttes i følge Thagaard (2009) til teori på ulike måter. Det kan ha et deduktivt preg, ved at undersøkelsen av case velges ut for å videreutvikle teori. Forbindelsen kan også være andre veien, ved en induktiv tilnærming, hvor casene ikke er valgt med tanke på et teoretisk utgangspunkt, men hvor målet likevel er å fremme en forståelse utover den avgrensede empiriske enheten. Stake og Thagaards tilnærminger overlapper hverandre til dels, men er også ulike, særlig i synet på formålet med casestudier og hvordan resultatene kan brukes. Casestudiers bruksområde er derfor ulikt, avhengig av hvilken teori, metode og tilnærming forskeren velger å støtte seg på.

I denne oppgaven er caset avgrenset til grenseområdene mellom Polen og Ukraina, definert som de områdene som er støtteberettiget til grensekryssende samarbeidsprosjekter i EU-regi. Etersom fokuset er på hvordan casets mulighet for grensekryssende samarbeid påvirkes av faktorer knyttet til EU, kan det polsk-ukrainske grenseområdet beskrives som et instrumentelt case. Caset er instrumentelt fordi det søker å si noe generelt om hvordan en østlig overføring av prosjekter for grensekryssende samarbeid virker i en postkommunistisk kontekst på tvers av Unionens østgrense. Dette sagt, er det viktig å ikke overse casets iboende kvaliteter (*intrinsic*) i forhold til kartlegging av hvilke faktorer som har hatt relevans for effekten av grensekryssende prosjekter. Denne empirien har vært viktig både for koplingen til teoretiske perspektiver, for å finne liknende tilfeller, og for å utvikle en typeinndeling basert på ulike grenseområders forutsetninger for samarbeid. Dette viser hvordan caset veksler mellom å ha

et induktivt og deduktivt preg, og representerer et felt hvor det instrumentelle preget og de iboende kvalitetene ved caset kombineres.

4.3 Dokumentanalyse som forskningsstrategi

Den primære metoden for datainnsamling i denne oppgaven har vært dokumentanalyse. Dokumentanalyse er en utstrakt praksis innen den kvalitative forskningen, og er en metodologisk tilnærming hvor data ikke er innsamlet gjennom feltarbeid, men er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke den til (Thagaard 2009). Et dokument kan beskrives som alle typer skriftlige kilder tilgjengelig for forskerens analyse, og kan være alt fra private nedtegnelser eller korrespondanse og skjønnlitteratur, til offentlige skrifter og rapporter. Som hovedregel benyttes dokumentanalyse om den form for dokumentasjon som har vært kjennetegnende for den moderne verden, nemlig tekstbaserte dokumenter, enten på papir eller digitalt (Duedahl & Hviid Jacobsen 2010).

All bruk av skriftlige kilder i et forskningsprosjekt kan i prinsippet omtales som en form for dokumentanalyse, og Repstad (1998) understreker nødvendigheten av å skille mellom dokumentanalyse i *videre* og *snever* forstand. Dokumentanalyse i videre forstand kan omtales som bakgrunnsstoff og vitenskapelige teorier som danner basis for problemstilling og fortolkning, så vel som statistikk eller dokumentasjon som fungerer som bakteppe for teksten, eller som supplement til andre datakilder. Dokumentanalyse i snever forstand innebærer at man gir *visse tekster status av kilder eller data for selve undersøkelsen, på samme måte som feltnotater, intervjuutskrifter og liknende er data* (Repstad 1998:86). En vanlig måte å gjennomføre dokumentanalyse på er hva Peräkylä (2005) omtaler som den uformelle tilnærmingen. Dette innebærer at forskeren bruker skrevne tekster uten å ha noe bestemt rammeverk for analysen. Gjennom lesing og gjenlesing av det empiriske materialet prøver forskeren å definere nøkkeltema og –informasjon, og gjennom denne tegne et bilde av hvordan dokumentene skaper mening til den kulturelle verden de er en del av. Dette kan beskrives som en induktiv tilnærming. Andre tilnærminger har mer strukturerte trekk, og vil i ulik grad involvere teoretiske forhåndsdefinerte rammer for analysen av dokumentene (Peräkylä 2005).

Kildevurderinger og dokumenters kvalitet

Dokumenter kan være både primær- og sekundærkilder. En primærkilde kan beskrives som originalkilden eller den kilden som ligger nærmest den aktuelle hendelsen i tid og rom. En sekundærkilde kan beskrives som en kilde som også bygger på andre tilgjengelige dokumenter, og representerer tolkninger av primærkilden (Duedahl & Hviid Jacobsen 2010). Både primær- og sekundærkilder er skrevet med et bestemt formål, og bruken av disse i forskningsprosjekter fordrer en kildevurdering for å bedømme kildens pålitelighet og kvalitet i forhold til prosjektet. Det er viktig å huske at alle dokumenter er skrevet til et annet formål og et annet publikum enn forskningsprosjektet, og må generelt brukes med varsomhet og ikke ukritisk tas for å være en gjengivelse av virkeligheten (Yin 2009). Dokumenter har et innhold, som nødvendigvis må analyseres før det kan anvendes til å gi svar på det problem som samfunnsforskeren ønsker å belyse. En kildekritisk tilnærming til dokumenter kan betegnes som en elementær dokumentanalyse, og noe Duedahl & Hviid Jacobsen (2010) omtaler som systematisk skepsis. Alle dokumenter kan beskrives som sosiale produkter konstruert med tanke på et bestemt formål, og et dokumentets troverdighet er avhengig av en refleksjon rundt avsenderens intensjon med teksten. Informasjonen må fortolkes og vurderes i forhold til i hvilken grad den er oppriktig og troverdig i forhold til oppgavens problemstilling. Det er den konteksten dokumentet skal brukes i som avgjør dets kvalitet, og hvorvidt en kilde er god eller dårlig er avhengig av hvilke spørsmål dokumentet skal brukes til å besvare. Analysen dreier seg i siste instans om å vurdere hvor god ”kvaliteten” på dokumentet er i forhold til det fenomenet man ønsker å si noe om. Kvalitet i denne forstand omhandler alt fra dokumentets troverdighet og representativitet i forhold til problemstillingen, i hvilken grad de representerer dybde og informasjonstetthet, og en vurdering av avsenders intensjon og skjevheter i fremstillingen, alt i forhold til forskningsprosjektets kontekst. (Duedahl & Hviid Jacobsen 2010).

Offisielle dokumenter som statistikk, planer og rapporter blir ofte regnet som mer nøyaktige og mindre verdiladete enn andre dokumenter simpelthen fordi de er offisielle, men også slike dokumenter må fortolkes ut i fra at de presenteres med tanke på å fremme et spesielt syn og representere en bestemt virkelighet, og bør behandles med den samme sunne skepsisen man tilnærmer seg mer ”uoffisielle” informasjonskilder (Cloke et al. 2004).

Fordeler og ulemper ved bruk av dokumentanalyse

Dokumentanalyse har blitt beskrevet som en ”diskret” samfunnsvitenskapelig metode, fordi man i arbeidet med dokumenter ikke kommer i fysisk nærkontakt med, eller påvirker, de personene som er ansvarlig for kilden man tar i bruk. En av mange fordeler med en slik ”diskret” metode er i følge Duedahl & Hviid Jacobsen (2010) at man unngår å komme i direkte kontakt med et felts aktører, og dermed unngår og personlig påvirkning av datamaterialet. Dokumenter er også en varig informasjonskilde som kan granskes gjentatte ganger, og inneholder gjerne eksakt informasjon om navn, henvisninger og detaljer rundt en hendelse (Yin 2009). Dokumenter som datakilde kan også representere en bred dekning av det aktuelle feltet, og kan dekke et langt tidsperspektiv, flere hendelser og situasjoner som berører problemstillingen.

Det er likevel svakheter forbundet med dokumentanalyse som metode. Den diskre avstanden til studieobjektet kan vanskeliggjøre en omfattende innlevelse i felten som undersøkes, og man kan potensielt sett miste kontrollen over dataseleksjonen fordi den allerede foreligger i en eller annen form (Duedahl & Jacobsen 2010). Et annet problem kan være datas tilgjengelighet, både i forhold til hvilke kilder som er tilgjengelig og relevans i forhold til forskningsprosjektet, og i hvilken grad man eventuelt har tilgang på disse. Dokumenter som belyser forskningsprosjektet kan være vanskelig å oppdrive, og tilgang til enkelte dokumenter risikerer å være begrenset eller umulig. Ved bruk av dokumentanalyse er det fare for skjevheter i forhold til kildeseleksjon, dersom ens kildesamling er ufullstendig eller fokuserer i for stor grad på enkelte typer kilder. Endelig, risikeres en (ukjent) bias hos forfatteren av det skriftlige dokumentet, som kan påvirke informasjonen man stilles ovenfor (Yin 2009).

Det er altså både fordeler og ulemper knyttet til dokumentanalyse som forskningsstrategi og for Duedahl & Hviid Jacobsen (2010:19) er det et poeng at metoden tilbyr ”et alternativ til den ofte særdeles distanserede analyse af spørgeskemaer på den ene side og det ofte særdeles nærværende dybdeinterview på den annen, fordi dokumentanalysen både er distanseret og dybdeborende på en og samme tid”.

Dokumentanalyse i denne oppgaven

I denne teksten har jeg tatt i bruk et bredt spekter av ulike skriftlige kilder, med en hovedvekt på offisielle dokumenter som evaluerings- og offentlige rapporter, statistikk, og strategiplaner, samt vitenskapelige arbeider som forskningsrapporter, artikler og bøker knyttet opp mot grenseregionene, grensekryssende samarbeid og EUs politikk for det nære utland, historiske

beretninger, og i noen grad avisartikler. Dokumentanalyse i en videre forstand har vært viktig i forhold til å skaffe seg overblikk over et komplekst forskningsfelt. En inngående forståelse av den postkommunistiske grenseregionale konteksten har vært helt nødvendig i forhold til utforming av problemstilling så vel som en vurdering av hvilke teoretiske perspektiver som har vært mest nyttig å bruke. Fortellingen om grensekryssende samarbeid på EUs østgrense har mange stemmer, og informasjon som stammer fra offisielt EU-hold er ikke nødvendigvis identisk med informasjon som stammer fra empiriske funn i grenseområder. For å sikre et helhetlig bilde av undersøkelsesfeltet har jeg derfor prioritert å ta i bruk mange og ulike informasjonskilder, i et forsøk på å samle et balansert utvalg dokumenter som dekker situasjonen i størst mulig grad. Som kilder for dokumentanalyse i snever forstand har jeg brukt EUs strategiplaner og evalueringsrapporter for grensekryssende samarbeid, Unionens politikk for ”det nære utland”, ulike forskningsprosjekter om grenseregionene i forhold til samarbeid og Schengen, og historiske kilder som gjør rede for regionale forhold og den økonomiske utviklingen i grenseområdene før og etter kommunismens sammenbrudd. Dette har vært viktig for å få frem EUs mål for grensekryssende samarbeid på tvers av østgrensen, grenseregionenes kontekstuelle og strukturelle utfordringer, samt et bilde av hvordan de ulike programmene har fungert innenfor de eksisterende rammene. Koplingen mellom empiri fra grenseregionene, forskningsprosjekter som problematiserer interaksjon på tvers av EU-grensen, og EUs (normative) rammeverk for hvordan grensekryssende samarbeid burde foregå, har dannet grunnlaget for en generell analyse av multi-level governance som en strategi for grensekryssende samarbeid i øst kontra i vest. Samtidig har jeg brukt tilgjengelige kilder som evalueringsrapporter, vitenskapelige artikler, bøker og avisartikler, til å foreta en mer inngående beskrivelse av ett bestemt område, nemlig det polsk-ukrainske grenseområdet.

4.4 Vurdering av forskningens kvalitet: Reliabilitet, validitet og overførbarhet

Når man gjennomfører forskningsprosjekter er det viktig å ha en kritisk og reflektert holdning til sin egen rolle. En bør være klar over at valg og handlinger som tas i forbindelse med prosjektet kan påvirke resultatet, og det er derfor viktig å ha et fokus på ens egen betydning for det endelige resultatet. I vurderingen av prosjektets kvalitet og legitimitet, vil jeg ta i bruk tre grunnleggende prinsipper innefor kvalitativ forskning; *reliabilitet*, *validitet* og *overførbarhet*, begreper opprinnelig knyttet til kvantitativ forskning (Thagaard 2009). Reliabilitet og validitet regnes som sentrale begreper i en diskusjon om forskningens

troverdighet, og overførbarhet er knyttet til forståelse og fortolkning av de fenomen som studeres. Under vil jeg belyse mitt eget prosjekt med hjelp av disse begrepene.

Reliabilitet omhandler forskningens pålitelighet, og kan knyttes til at en som forsker må gjøre rede for hvordan data brukt i prosjektet er utviklet. Som forsker kan man legge et godt grunnlag for reliabilitet gjennom å tydeliggjøre hvilken informasjon man har fått fra andre kilder, og hva som er forskerens egne refleksjoner (Thagaard 2009). Det er med andre ord viktig å konkretisere hva som er innhentede data og hva som er analysen av denne, slik at prosjektet fremstår som utført på en pålitelig og tillitvekkende måte. Jeg har i teksten forsøkt å tydeliggjøre dette gjennom en klar henvisning til hva som er innhentede data og andres tolkninger, og hva som er mine egne tolkninger. Konsekvens referanse- og sitatbruk, samt en bevisst bruk av min egen stemme i teksten der den er representativ for mine egne tolkninger, har vært viktige redskaper for å forsøke å sikre reliabiliteten.

Validitet kan knyttes til gyldigheten av tolkninger som prosjektet fører til. Her er det relevant å ha en kritisk gjennomgang av grunnlaget for egne tolkninger. Posisjonalitet i forhold til det miljøet eller de dataene som studeres, kan ha betydning for de tolkningene man kommer frem til (Thagaard 2009). Validitet kan vurderes med tanke på hvorvidt ens tolkningene er gyldige i forhold til den virkeligheten som har blitt studert. Grunnlaget for tolkningene foretatt i denne oppgaven stammer fra et bredt spekter av ulike skriftlige kilder. Mangfoldige informasjonskilder og data innhentet og produsert fra og for ulike miljøer, har vært viktig for å sikre en overbevisende og presis presentasjon av temaet jeg har undersøkt i oppgaven. Det har vært et poeng å ha et rikt utvalg av kilder, og jeg har i prosessen vært bevisst på å innhente informasjon slik at den gjør et forsøk på å representere et balansert bilde av den virkeligheten jeg prøver å si noe om. Bruken av dokumentanalyse slik det har blitt gjort i denne oppgaven har medført en fortolkning av både primærkilder og allerede fortolkede sekundærkilder. Dette har fordret et fokus på avsenders intensjon med teksten brukt som kilde, og en bevisst tilnærming til hvorvidt dokumentene fremstår som troverdige i denne sammenhengen. Sekundærlitteratur må være relevant og etterrettelig, og den brede litteraturgjennomgangen oppgaven representerer, søker å skape et godt sammenlikningsgrunnlag. Bruken av en ”diskret” vitenskapsstrategi som dokumentanalyse har medført et noe distansert forhold til informasjonen brukt som kilder i teksten. Ettersom jeg (nesten) utelukkende bruker kilder allerede skrevet (og for et annet formål) har ikke min posisjonaltet påvirket hvordan data har blitt utformet. Min egen posisjon, tilnærming og metode brukt for å nærme meg forskningsfeltet har skapt fortolkninger som har bakgrunn i relevante aspekter ved min egen

oppfattelse av forskningsobjektet. Bakgrunnen for at jeg valgte et dypdykk i denne tematikken var i utgangspunktet en skeptisk holdning til EU-initiert grensekryssende samarbeids resultater øst i Europa, og en refleksjon over min egen posisjon og eventuell påvirkning har vært viktig både i utvelgelsen av data og fortolkning. Det har derfor, som tidligere nevnt, vært viktig å få frem ulike sider ved problematikken, og sørge for at ulike stemmer kommer frem. Selv om dokumentanalyse som metode tilgjengeliggjør et bredt og grundig kildegrunnlag, er det også mulig at mangelen på andre forskningsstrategier er et hinder for å få frem informasjon representativ for andre kilder. Offisielle data, bøker, artikler og forskningsrapporter får ofte frem en bestemt type informasjon. Mangelen på eksempelvis kvalitative intervjuer med aktører direkte delaktig i grensekryssende samarbeidsprosjekter, kan være en mulig svakhet med teksten, selv om informasjon med bakgrunn i slike tilnærminger brukes gjennom sekundærlitteratur i oppgaven. Et annet punkt er språket litteraturen er skrevet på. Jeg har i teksten utelukkende brukt engelsk litteratur. Mindre gode polskkunnskaper og intet kjennskap til ukrainsk, har stengt meg ute fra informasjon skrevet på de respektive språkene, og har begrenset lesingen til et bestemt sett av akademiske og offisielle tekster.

Overførbarhet henviser til hvorvidt forståelsen utviklet gjennom rammen av et enkeltprosjekt, kan være relevant også i andre situasjoner. Et spesielt relevant trekk ved den kvalitative forskningen er å utvikle en forståelse av de fenomenene som studeres, og kvalitative metoder vektlegger hvorvidt forskerens fortolkning av det studerte fenomen gir grunnlag for overførbarhet, og ikke nødvendigvis mønstre i data. ”Forskeren må argumentere for de betingelsene som bidrar til at en tolkning basert på studier i én sammenheng også kan ha relevans i andre sammenhenger” (Thagaard 2009:190). Forskerens rolle blir derfor avgjørende for en undersøkelses overførbarhetsverdi, og det er hvordan forskeren argumenterer for og tydeliggjør sine funn, som vil være avgjørende for om leseren av teksten kan relatere fortolkningene til egne erfaringer og kople de til andre studier (Thagaard 2009). ”Overførbarhet kan betegnes som en rekontekstualisering når den teoretiske forståelsen som er knyttet til et enkelt prosjekt, settes inn i en videre sammenheng” (Thagaard 2009:207). Selv om det er ulike oppfatninger av målet med casestudier, er overførbarhet ofte knyttet til undersøkelsesopplegg som retter seg mot å oppnå kunnskap som går på utsiden av den avgrensede konteksten caset fokuserer på. Overførbarhet kan knyttes til teoretisk generalisering, som er en vurdering av i hvilken grad funn fra en studie representerer sentrale

trekk ved et fenomen, noe som dermed kan bidra til å utvikle en forståelse av grunnleggende trekk ved det fenomenet som studeres (Seale 1999 i Thagaard 2009).

4.5 Oppsummering

Denne oppgaven har hatt et bredt fokus, hvor målet har vært en kartlegging og utfyllende deskriptiv redegjørelse for faktorer som påvirker EUs prosjekter for grensekryssende samarbeid i en postkommunistisk kontekst på tvers av den nåværende Schengengrensen. Studien har vært en bred kartlegging av faktorer som fremstår som generelle for grensekryssende samarbeid på tvers av EUs østgrense, alt i forhold til en relativt klart definert styringsteoretisk kontekst. Jeg har likevel valgt å gå dypere inn i ett grenseområde, og den tykkere beskrivelsen av det polsk-ukrainske grenseområdet er oppgavens case, hvor antagelser om faktorer knyttet til grensekryssende samarbeid ”testes” i forhold til styringsstrukturen på EUs programmer for samarbeid. Som tidligere nevnt befinner caset seg i en mellomposisjon mellom *intrinsic* og *instrumentelt*, men målet er å kunne si noe generelt om hvordan en østlig innføring av prosjekter for grensekryssende samarbeid virker. Overførbarhetsverdien er i så måte knyttet til i hvilken grad mine funn og fortolkninger vedrørende samarbeid på tvers av EUs østgrense kan fungere som en veiviser for hva som kan bli resultatet i en annen situasjon. Den brede tilnærmingen tilsier en noe overfladisk behandling, og studiens overførbarhet kan knyttes til teoretisk generalisering, og fungere som et utgangspunkt for videre forskning. Hvorvidt funnene i den polsk-ukrainske konteksten er representative for andre kontekster, må i så måte testes gjennom videre forskning. En dyptgående beskrivelse av de enkelte samarbeidsområdene synes påkrevet for en forståelse av hvorvidt fortolkningene av grensekryssende samarbeids funksjon på østgrensen er overførbare til andre kontekster.

5. Grensekryssende samarbeid: EUs påvirkning på regionale strukturer

Det spesifikke institusjonaliserte grensekryssende samarbeidet har som tidligere nevnt vokst frem som følge av en stadig tydeligere og mer aktiv regionalpolitikk fra EUs side. I følge Unionen²² er regionalpolitikken en iverksettelse i praksis av solidariteten mellom Europas folk nevnt i forordet til avtalen om Den europeiske union. Regionalpolitikken skal bidra til å oppnå et av de fundamentale målene avtalen legger vekt på: Styrkingen av EUs økonomiske og sosiale samhørighet gjennom å redusere utviklingsforskjeller mellom regioner. Politikken har i følge Unionen en signifikant innvirkning på regionenes konkurransedyktighet og på levekårene for deres innbyggere. EUs programmer for grensekryssende samarbeid er preget av en styringsstruktur som kan forbindes med multi-level governance (MLG). Overføringen av denne strategien til Sentral- og Øst-Europa innebærer en normativ overføring av styringsprinsipper til en kontekst relativt ukjent med både grensekryssende samarbeid og MLG som styringsmodell. Vellykket grensekryssende samarbeid krever tilsynelatende et desentralisert system hvor aktører fra det subnasjonale nivået har handlingsrom og styringskapasitet. Jeg vil i dette kapitlet vise hvordan ulik tilknytning til EU har skapt ulike politiske og økonomiske incentiver for regionale reformer i tråd med EUs rammeverk for grensekryssende samarbeid. Kapitlet har også en funksjon i å vise hvordan innføringen av grensekryssende samarbeid på tvers av østgrensen representerer en normativ overføring av styringsprinsipper fra INTERREG-programmene i Vest-Europa.

5.1 Politiske incentiver: Regionale strukturer i Sentral- og Øst-Europa

Kommunistregimene i Sentral- og Øst-Europa var strengt organiserte enhetsstater som undertrykte og avviste alle krav om regionalt og lokalt selvstyre. Til forskjell fra i Vest-Europa, hvor regionaliseringsprosesser siden 2. Verdenskrig og frem til rundt 1980 stort sett var et resultat av en regionalpolitikk med desentralisering og en gradvis institusjonalisering, var de kommunistiske statene i øst i hovedsak preget av sterk sentralisering ved kommunismens sammenbrudd. Med få grupper som støttet territoriell eller etnisk regionalisering nedenfra, og med en generell svakhet ved, eller fravær av, sivilsamfunn til å ta

²² http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas/factsheets/pdf/fact_eu25_en.pdf 02.02.10

del i regionaliseringsdebatter, var det medlemmer av de nasjonale regjeringer eller parlament som var de viktigste aktørene i forhold til regional reform. Debatten kokte ofte ned til hvorvidt et sentralisert system ville sørge for nasjonal stabilitet og integritet under overgangen, eller om et desentralisert system ville være mer demokratisk og effektivt (Yoder 2007). I mange stater ble desentralisering og regionalisering oppfattet som viktige steg i retning av demokratisering. Disse prosessene ble forstått som et brudd med historien og en nødvendig motreaksjon etter årene med påtvunget sentralisering fra Sovjetunionen. Regionaliseringsprosesser ble også koplet til økonomisk liberalisering, og ble for mange av de postkommunistiske statene et viktig ledd i å vende seg mot Europa og EU. Særlig i landene som tidlig skrev assosiasjonsavtaler med EU ble denne utviklingen tydelig, og (re)konstruksjonen av subnasjonale politiske strukturer kunne oppleves i praktisk talt alle landene som ble medlem i Unionen gjennom de østlige utvidelsene (Pitschel & Bauer 2009). Spesielt i forhold til støtte fra strukturfondet ble de potensielle medlemslandene oppfordret til å skape regioner som var kvalifisert til å motta støtte fra EU, og alle de kommende sentraleuropeiske medlemslandene opprettet administrative regionale enheter som korresponderte med Unionens statistiske standard, såkalte NUTS-regioner (Nomenclature of Territorial Units for Statistics). Utviklingen mot regional deltakelse som fant sted i Vest-Europa, ble på mange områder forsøkt overført til de potensielle medlemslandene i Øst, og ideen om ”et Europa av regioner” spilte i følge Bruszt (2008) en stor rolle i å reformere, og i noen tilfeller skape, det regionale institusjonelle landskapet i aspirerende EU-land. De fundamentale prinsippene om subsidiaritet, partnerskap og flernivå, og ideen om utvikling som foregikk nedenfra-og-opp, gjorde at EU gjennom sin forhandlingsmakt og finansielle incentiver fikk stor makt over utviklingen av regionalisme og regionaliseringsprosessen i de fremtidige medlemslandene.

Polen var et av landene hvor regionale institusjoner var mest utbygd, og landet hadde utover 1990-tallet beveget seg fra et sentralisert hierarkisk system, til en gradvis politisk desentralisering (Bruszt 2008). Landet var likevel langt unna et ”ideal” for et ”flernivåsystem” basert på distribuert autoritet. Selv om regionale myndigheter var opprettet, betydde ikke det nye systemet nødvendigvis at de subnasjonale enhetene ble sterke politiske nivåer i forhold til sentralmakten. Like fullt var det skjedd en regional omstrukturering, og det subnasjonale nivåets posisjon i europeisk politikk krysset de tradisjonelle romlige grensene, og koplet det lokale, regionale, statlige og europeiske nivået sammen på en helt ny måte (Keating 2008b).

Mange av landene som ble holdt utenfor samtaler om medlemskap, og som ikke aspirerte til medlemskap i umiddelbar fremtid, ønsket i årene etter kommunismens sammenbrudd å tilnærme seg de europeiske institusjonene. Fravær av lovnader om EU-medlemskap og behovet for å balansere forholdet til EU med forholdet til Russland, gjorde at politiske reformer foregikk i en helt annen takt og bar mer preg av selektiv tilnærming i forhold til hva man selv ønsket å gjennomføre (Wolczuk 2009). Tilgangen på økonomisk støtte gjennom EU var naturlig nok betraktelig mindre enn i de kommende EU-landene, og fraværet av økonomiske og politiske incentiver, så vel som manglende politisk vilje, gjorde at man ikke så de samme regionale reformene som skjedde i Sentral-Europa. Desentralisering av politisk myndighet og styrking av det subnasjonale nivåets styringskapasitet ble derfor ofte ikke på langt nær like viktige i disse landene som i de kommende EU-landene. Resultatet var ofte et fortsatt svært sentralisert system, noe som kan ha påvirket konteksten for samarbeid på tvers av landegrensene mellom ”nye” EU-land og land på østsiden av det som i dag er EUs yttergrense.

5.2 Økonomiske incentiver: EUs utjevningsprogrammer

Opprettelsen av Det indre marked endret på mange måter symbolikken rundt grensers funksjon fra å være barrierer for, til å bli broer for, interaksjon. Grensekryssende samarbeid er likevel bare en liten del av EUs regionalpolitikk. Størsteparten av EUs regionale midler kanaliseres til regional utjevning innad i EU, og representerer betydelig summer i forhold til hva som er tilgjengelig for landene utenfor Unionen. Dette gir de sentraleuropeiske EU-landene betraktelig større incentiver til å tilpasse sine regionale styringsstrukturer til EUs rammeverk.

EU ønsker gjennom sin naboskapspolitikk å fremme nærere samarbeid også på tvers av Unionens grenser og grensekryssende samarbeid blir i denne sammenheng omtalt som en nøkkelstrategi. I følge Unionen²³ har erfaring med tidligere samarbeid vist fordelene ved grensekryssende samarbeid i forhold til å fremme økonomisk og sosial utvikling i grenseområder. Konkret samarbeid mellom regionale og lokale myndigheter på begge sider av grensen er en hovedprioritering, og som på sikt kan føre til betydelige og effektive koblinger på tvers av grensen, fremme felles interesser og styrke sivilsamfunnet og lokaldemokratiet, så vel som å ha gunstig effekt på den lokale økonomien. Grensekryssende

²³ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp_brochure_en.pdf 02.06.10

samarbeid i EU-regi søker ikke å etablere nye organer eller institusjoner, men heller fremme en følelse av lokal eierskap til samarbeidet i befolkningen og bruke eksisterende institusjoner i de ulike områdene. Etableringen av grensekryssende samarbeidsprosjekter på tvers av EUs østgrense representerer en overføring av styringsprinsipper østover, til en kontekst som er betraktelig mer ukjent både med grensekryssende samarbeid og styringsmodellen.

Bakgrunn: Struktur- og utjevningfond

Det som skulle bli EUs ulike strukturfond hadde eksistert siden 1950-tallet (Sosialfondet) og ble opprettet for å utjevne de regionale forskjellene i Fellesskapet (Claes & Førland 2004). Utvidelsene på 1970- og 80-tallet medførte betydelig større regionale ulikheter innad i Unionen, og resultatet var opprettelsen av Det europeiske regionale utviklingsfond (ERDF). Samtidig oppsto det et betydelig politisk press fra de nye medlemslandene om flere og større overføringer. Forhandlingene om Enhetsakten i 1985-86, som var første steg på veien mot et indre marked og europeisk politisk samarbeid, gav bredere plass til EFs regionale utjevningpolitikk. Resultatet var opprettelsen av strukturfondene, og det nye fokuset på utjevning medførte en dobling i regionalfondenes økonomiske tildelinger frem mot 1992. Maastrichtavtalen i 1992 og opprettelsen av Det indre marked (1994) førte til opprettelsen av samhørighetsfondet, som også ble en del av strukturfondssystemet. Dette fondet ble spesielt rettet mot de økonomisk svakere landene, og skulle brukes til å minske de økonomiske og sosiale ulikhetene i Europa og stabilisere økonomien i EUs medlemsland²⁴. Siden den gang har midlene øremerket regional støtte stadig økt, og målet med å hindre regional ubalanse har blitt stadig viktigere. Gjennom Maastricht-avtalen ble også et partnerskaps- og subsidiaritetsprinsipp i forhold til EUs regionalpolitikk traktatfestet, noe som innebar at regionene selv ble trukket med inn i beslutningsprosesser rundt regionale programmer²⁵. I denne sammenheng har EUs grensekryssende samarbeidsprosjekter spilt en viktig rolle i å gjøre det lettere for (perifere) grenseområder å etablere samarbeid på tvers av landegrensene. Den siste programperioden (2007-2013) er karakterisert av de mest inngående forandringene og innovasjonene siden 1988. Strukturfondene blitt kanalisert i forhold til tre målområder: Konvergens (støtte til EUs regioner med en lavere BNP enn 75 % av gjennomsnittet), regional konkurransedyktighet og sysselsetting (retter seg mot resten av EUs territorium), og europeisk territorielt samarbeid (skal styrke samarbeid på grensekryssende, transnasjonalt og

²⁴ <http://www.interreg-sverige-norge.com/euword.asp?wordid=66&eulang=no> 29.01.2010

²⁵ http://www.nupi.no/content/download/1084/29835/version/1/file/hhd03_3.pdf 29.01.2010

interregionalt nivå). Den økonomiske støtten til disse tre formålene står for 35.7 % av EUs totale budsjett for perioden 2007-2013, med konvergensdelen som den økonomisk sett absolutt største av disse, med 81.54 % av de tilgjengelige midlene. Regional konkurransedyktighet og sysselsetting står for 15.95 %, mens europeisk territorielt samarbeid kun står for 2.52 % av de tilgjengelige midlene²⁶. Grensekryssende samarbeid er en del av sistnevnte og finansieres av regionalfondet (ERDF), og bygger i hovedsak på erfaringer fra de tidligere INTERREG-prosjektene.

5.2.1 Grensekryssende samarbeid gjennom INTERREG

INTERREG ble opprettet i 1990 og hadde som formål å fremme interregionalt samarbeid for å forberede grenseområder for et Fellesskap uten interne grenser (Liikanen & Virtanen 2006). Målet var å bygge ned grensens funksjon som barriere, og fremme sosial og økonomisk integrasjon på tvers av landegrensene, både for å utjevne regionale forskjeller og for å skape et velfungerende indre marked. INTERREG gav finansielle incentiver for opprettelsen av institusjonelt grensekryssende samarbeid på lokalt og regionalt nivå. Et av hovedprinsippene for tildeling av midler var en felles strategi og utviklingsprogram utviklet av aktører fra både privat og offentlig sfære på begge sider av en grense, og en nedenfra-og-opp-strategi. INTERREG har siden opprettelsen gjennomgått flere reformer og fått en betraktelig økning av midler tilgjengelig (Sidaway 2004). INTERREG er i dag oppdelt i tre deler; INTERREG A, B, og C, hvor A representerte grensekryssende samarbeid mellom tilgrensende EU-land, B omhandlet transnasjonalt samarbeid mellom større grupperinger av regioner (eksempelvis Østersjøregionen eller middelhavsregionen), og C interregionalt samarbeid som et rammeverk for å utveksle erfaringer mellom medlemsland. Av disse er det grensekryssende samarbeid som økonomisk sett er det absolutt største satsingsområdet, med en tildeling på 6.44 milliarder euro i nåværende planperiode, mot henholdsvis 1.83 milliarder euro (B) og 445 millioner euro (C)²⁷.

INTERREG-programmet bygger på erfaringer fra tidlige grensekryssende prosjekter etablert i Benelux-landene og på den tysk-nederlandske og dansk-tyske grensen og kunnskapen utviklet av Assosiasjonen av europeiske grenseregioner (AEBR). Programmet opererte gjennom en rekke europeiske, statlige og ikke-statlige aktører, eksemplvis lokale, regionale og statlige

²⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htm 01.02.10

²⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_en.htm 01.02.10

myndigheter, planleggings- og utviklingsinstitusjoner, universitets- og forskningsinstitusjoner, Kommisjonen og AEBR. Alle ble innlemmet i et formelt nettverk av informasjon, ekspertise og kunnskap, med formål å visualisere grenser som sentrale steder for integrasjon, harmonisering og utjevning (Sidaway 2004). INTERREG/Europeisk territorielt samarbeid har vært den viktigste kilden for økonomiske tildelinger til grensekryssende initiativer, og de stadig økende bevilningene og synligheten av prosjektene er et uttrykk for at grensekryssende prosjekter har blitt en viktigere prioritering i europeisk regionalpolitikk. INTERREG A handler i følge EU om å ”fille hullene” og fjerne grensehindre, og det er et uttalt mål å reprodusere de åpne grenseforholdene som finnes eksempelvis i Brüssel-Luxemburg-Strasbourgtriangelet²⁸. Grensekryssende samarbeid har som tidligere nevnt vært spesielt utbredt siden kommunismens sammenbrudd, både rettet mot potensielt fremtidige medlemsland og på det som i dag er Unionens østgrense. Siden INTERREG i utgangspunktet kun finansierte grensekryssende samarbeid innad i EU, ble samarbeid på tvers av eller utenfor Unionens grenser finansiert av andre mekanismer.

5.3 Grensekryssende samarbeid utenfor EUs grenser

INTERREG har alltid vært modellen for andre mekanismer som skulle fremme grensekryssende samarbeid, og også prosjekter på EUs eksterne grense og bortenfor har vært sterkt preget av erfaringene fra det vesteuropeiske samarbeidet. For å hjelpe kandidatland med å forberede seg på forpliktelser forbundet med medlemskap iverksatte Unionen ulike førtilslutningsprogrammer, og PHARE (Poland and Hungary Aid for Restructuring of the Economics) var spesielt viktig for de sentraleuropeiske landene. PHARE ble i utgangspunktet opprettet i 1989 for å bistå Polen og Ungarn, men ble snart et generelt instrument som omfattet alle de ti kandidatlandene²⁹ fra Sentral- og Øst-Europa. Programmet hjalp landene gjennom perioden med massiv økonomisk restrukturering og politisk endring, og gjorde landene kjent EUs regionalpolitiske strukturer (Liikanen & Virtanen 2006).

5.3.1 Grensekryssende samarbeid og EU-kandidater

PHARE fokuserte også på grensekryssende samarbeid, og programmet konsentrerte seg blant annet på å forberede kandidatlandene på bruken av INTERREG. I 1994 ble fokuset mot grensekryssende samarbeid i kandidatlandene ytterligere styrket gjennom opprettelsen av

²⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag24/mag24_en.pdf 02.02.10

²⁹ Bulgaria, Den tsjekkiske republikk, Estland, Ungarn, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia og Romania.

PHARE-CBC (Cross-border Cooperation) (Popescu 2006). Dette programmet rettet seg spesielt mot problemer knyttet til regional utvikling i grenseområder, regionale ulikheter, gjennomføring av Unionens utjevningpolitikk og for å hindre dannelsen av perifere økonomiske områder. Siden 2007 har PHARE blitt en del av IPA (Instrument for Pre-accession Assistance) som er ett enkelt, samlet instrument som skal sørge for fokusert og dekkende støtte til kandidatland og potensielle kandidatland. Under IPA er grensekryssende samarbeid en av fem prioriterte komponenter, med et fokus på institusjonsbygging og regional og lokal deltakelse fra både myndigheter og sivilsamfunn³⁰. De sentraleuropeiske EU-landene har altså hatt befatning med EUs regionale programmer siden midten av 1990-tallet, og en statlig vilje til desentralisering og sterke incentiver gjennom Unionens utjevningpolitikk, har vært bakgrunnen for etableringen og myndiggjøringen av det subnasjonale nivået som relevant styringsaktør i landene.

5.3.2 På tvers av østgrensen

TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) ble opprettet i 1991 og var et program som skulle gi teknisk og økonomisk hjelp til tidligere sovjetiske republikker i Øst-Europa, Kaukasus og Sentral-Asia. Dette var land som ikke var forespeilet EU-medlemskap i overskuelig fremtid, og som representerte enda større politiske, økonomiske og sosiale forskjeller enn kandidatlandene fra Sentral-Europa. Målet var i følge EU³¹ å bistå med ”re-installeringen” av demokrati, overgangen til markedsøkonomi, og regional integrasjon. Det legges ikke skjul på at motivene også omhandlet å bygge opp et økonomisk og strategisk partnerskap, samt en reorientering mot vesten og EU etter årene som en del av Sovjetunionen. Også under TACIS var grensekryssende samarbeid et relevant aspekt, og i 1996 ble TACIS-CBC en underavdeling av programmet (Popescu 2006). TACIS-CBC omhandlet EUs fremtidige naboland Russland (Kaliningrad), Hviterussland, Moldova og Ukraina, og hadde som formål å fremme regional integrasjon ved å bedre de sosiale og økonomiske relasjonene på tvers av grenser. En viktig funksjon for programmet var å komplettere PHARE-CBC på de eksterne grensene av de daværende kandidatlandene, og dette medførte at de postkommunistiske landene måtte forholde seg til to ulike programmer som skulle koordinere det konkrete grensekryssende samarbeidet.

³⁰ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/index_en.htm 02.02.10.

³¹ http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf 02.02.10

Naboskapspolitikken

Som følge av utvidelsen i 2004 ble Wider Europe-initiativet etablert, og dette skulle bli forløperen til et nytt rammeverk for relasjoner til land som befant seg på utsiden av Unionens nye grenser. EU ønsket å styrke relasjonene til Unionens nye naboer på basis av felles verdier. Det ble argumentert for at økt gjensidig avhengighet, både politisk og økonomisk, var et verktøy for å fremme stabilitet, sikkerhet og bærekraftig utvikling, både innenfor og utenfor EUs grenser. Som gjenytelse for konkret fremgang som demonstrerte felles verdier og implementering av politiske, økonomiske og institusjonelle reformer, blant annet tilpasning til *acquis communautaire*³², ville EUs nabolag være forespeilet en nærmere økonomisk integrasjon med Unionen³³. Dette dreide seg i all hovedsak om muligheter for deltakelse i Det indre marked eller Schengensamarbeidet. Wider Europe-initiativet ble etterfulgt av en mer håndgripelig og utviklet strategi for ”det nære utland” i 2004, og en konkret tilnærming til hvordan EU ønsker å jobbe nærmere med sine nye naboland. Resultatet ble European Neighbourhood Policy (ENP) som er en strategi hvor EU ønsker å rasjonalisere og konsolidere politikken mot Unionens naboer i nord, sør og øst, med fokus på effektiviteten og den regionale betydningen av EU som geopolitisk aktør (Scott 2006). ENP ble opprettet i 2004, og opererte først under Neighbourhood Programme (NP) frem til 2006, og skulle hindre nye delelinjer i Europa som følge av de siste utvidelsene. I etterkant av utvidelsene i 2004 og 2007 var det mange land som befant seg på utsiden av Unionen uten sjanse til medlemskap i overskuelig fremtid. Naboskapspolitikken var et uttrykk for at selv om nabolandene ikke kunne forvente medlemskap, kunne de gjennom samarbeid med EU ta del i enkelte deler av den europeiske integrasjonen. Initiativet baserte seg på en langsiktig tilnærming som fremmet reform, bærekraftig utvikling og handel. EU ville forsterke den gjensidige avhengigheten med naboene, både økonomisk og politisk, og slik fremme sikkerhet, stabilitet og bærekraftig utvikling, både innenfor og utenfor EU. Unionen ønsket å utvikle en sone av velstand og et vennlig nabolag, *a ring of friends*, hvor man nøt nære, fredelige og samarbeidsvillige relasjoner³⁴. En fortsatt østlig utvidelsesprosess ble ikke ansett som bærekraftig, og eksklusjonen fra EU skulle bli kompensert med nærere samarbeid, muligheten for å ta del i Det indre marked, og mer effektive regionale utviklingsprogrammer. Nærere samarbeid fordret forpliktelser til arbeid for ”felles verdier”, noe som blant annet innebar en utvikling

³² Den samlede mengden av prinsipper, lover, praksis, plikter og målsettinger innenfor Den europeiske union.

³³ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf 21.04.2010.

³⁴ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf 21.04.2010

mot demokrati, rettssikkerhet, ”good governance”, respekt for menneskerettigheter, markedsøkonomi og bærekraftig utvikling. I praksis betød dette en tilpasning til EUs normer, regler og standarder, uten at gulroten i form av medlemskap var den potensielle belønningen. Ambisjonsnivået for forholdet mellom EU og de enkelte nabolandene var avhengig av i hvilken grad disse verdiene var komplementære, og bilaterale handlingsplaner for politiske og økonomiske reformer var en sentral del av naboskapspolitikken. For å forenkle og effektivisere politikken så EU det nødvendig å styrke samarbeid og partnerskap, spesielt gjennom nye instrumenter for implementering, som skulle erstatte det eksisterende mangfoldet av komplekse beslutningstakingsmekanismer og instrumenter, som spant fra lokalt og regionalt til nasjonalt og EU-nivå (Liikanen & Virtanen 2006).

Finansiering og struktur

Det viktigste finansielle verktøyet for å gjennomføre målene med naboskapspolitikken ble opprettelsen av European Neighbourhood Policy Instrument (ENPI) som er et resultat av ønsket om å effektivisere, koordinere og forenkle implementeringen av den tekniske og økonomiske støtten. ENPI erstattet de daværende geografiske og tematiske programmene³⁵ som dekket de berørte landene. ENPI innebærer en kraftig økning i midler tilgjengelig og for budsjettperioden 2007-2013 er det 12 milliarder euro tilgjengelig, noe som innebærer en faktisk økning på 32 % i forhold til hva som var tilgjengelig i perioden 2000-2006 for de eksisterende programmene³⁶. Gjennom ENPI ønsker EU å bidra til en juridisk og regulerende tilpasning mellom Unionen og naboene, samt bidra til institusjonsbygging, gjennom utveksling av erfaring, tilknytningsprosjekter og deltakelse i ulike programmer i regi av Fellesskapet. ENPI skaper rom for et forsterket bilateralt, regionalt og sektoralt samarbeid, og legger spesielt vekt på regionalt og subregionalt samarbeid som en nødvendig forutsetning for politisk stabilitet, økonomisk utvikling og reduksjonen av fattigdom og sosiale forskjeller i ”nærområdene”³⁷.

³⁵MEDA (Euro-Mediterranean Partnership) og EIDHR (European Initiative for Democracy and Human Rights) ble eksempelvis en del av ENPI.

³⁶http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf 03.02.10

³⁷http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf 21.04.2010

Grensekryssende samarbeid gjennom naboskapspolitikken

For EU er det derfor et viktig aspekt ved politikken mot Unionens naboer å tydelig styrke grensekryssende samarbeid på EUs eksterne land- og maritime grense, og med det gi substans til målet om å unngå nye delelinjer i Europa³⁸. I likhet med INTERREG utgjør midlene til grensekryssende samarbeid en liten del av den totale potten, men så mye som 10 % av midlene er øremerket spesifikke initiativ som faller inn under grensekryssende samarbeid. Tidligere var et eventuelt grensekryssende samarbeid på tvers av Unionens østgrense underlagt to ulike finansieringsmekanismer, noe som i stor grad krevde koordinering på tvers av programmene. Eksempelvis gikk Neighbourhood Programme (NP) mellom Polen og Ukraina også under navnet INTERREG III A/TACIS CBC 2004-2006, og hver side av grensen hadde ulike finansieringsmekanismer som måtte samkjøres. Innføringen av ENP har i følge EU³⁹ medført en vesentlig styrking av muligheten for grensekryssende samarbeid på den eksterne grensen, både kvalitativt og kvantitativt. Under grensekryssende samarbeid vil ENPI finansiere felles operative programmer som bringer grensedelende regioner fra medlems- og partnerstater sammen. Dette representerer i følge EU⁴⁰ en radikal forenkling i fremgangsmåte og gir substansiell gevinst i form av effektivitet. Forordninger som sikret desentralisert programstyring og implementering av prosjekter av lokale partnere selv, er et annet aspekt som blir trukket frem. ENPI-CBC bruker en tilnærming etter modell fra erfaringene med INTERREG, og er basert på flerårige programmer, partnerskap og samfinansiering⁴¹.

Grensekryssende samarbeid skal bidra til å fremme økonomisk og sosial (bærekraftig) utvikling på begge sider av EUs eksterne grense, hjelpe til med å minske ulikheter i levestandard på tvers av grensene, og skal adressere utfordringer og muligheter som følge av EUs siste utvidelse(r) eller som på annen måte oppstår som følge av nærheten mellom regionene på hver side av grensen. Innenfor disse prioriteringene vil detaljert programstyring være underlagt programpartnerne selv, på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. En integrert og harmonisk regional utvikling på tvers av EU-grensen er spesielt viktig i en situasjon karakterisert av store regionale økonomiske forskjeller og inntektsulikhet. Grensekryssende samarbeid på EUs østgrense skal også bidra til å gjøre grensene mer effektive, det vil si både

³⁸ http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm 03.02.10

³⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf 04.02.10

⁴⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/documents/canciani_enpi_en.pdf 03.02.10

⁴¹ Opptil 90 % kan dog finansieres gjennom ENPI, og i spesielle tilfelle kan prosjekter finansieres i sin helhet fra ENPI.

gjennomtrengelig og sikre, og folk-til-folk interaksjon gjennom sosialt og kulturelt samarbeid skal spille en essensiell rolle i å bryte ned barrierer på tvers av grensen. Viktig for en vellykket implementering av de grensekryssende prosjektene er den institusjonelle kapasiteten hos lokale og regionale myndigheter i EUs partnerland til å kunne ta del i et slikt samarbeid. ENPI-CBC understreker nødvendigheten av reformer på lokalt myndighetsnivå, og disse er ofte en del av de individuelle handlingsplanene hvert partnerland har med EU. En nedenfra og opp-tilnærming med full lokalt eierskap, slik man har sett under INTERREG-programmet, er i følge strategipapirene⁴² essensielt for at samarbeidet skal bli vellykket. Friksjonsfritt samarbeid på lokalt og regionalt nivå krever politisk og administrativ støtte fra nasjonalt nivå, noe som også fremheves i forhold til vellykket implementering av prosjekter.

Det sterke fokuset på det subnasjonale nivået under ENP-CBC ser ut til å være en utfordring i de østeuropeiske landene. TACIS hadde ikke på samme måte som PHARE og strukturfondene fokusert på desentralisering, slik tilfellet har vært i de sentraleuropeiske landene. TACIS representerte betraktelig færre økonomiske midler tilgjengelig enn hva tilfelle hadde vært for de sentraleuropeiske landene⁴³. Landenes posisjon som fremtidige land utenfor EU og et statlig nivå som ikke nødvendigvis selv ønsket en desentralisering av myndighet, skapte betraktelig færre incentiver til å tilpasse subnasjonale styringsstrukturer til normen i EUs programmer.

5.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg forsøkt å vise hvordan fokuset på partnerskap og subsidiaritet i grensekryssende samarbeid representerer en overføring av styringsprinsipper fra de vesteuropeiske INTERREG-programmene, til ENP som er rammeverket for samarbeid på tvers av EUs østgrense. Det sterke fokuset på subnasjonal deltakelse fordrer regionale styringsaktører med handlingsrom og styringskapasitet, og jeg har i teksten vist hvordan ulik tilknytning til EU gir ulike politiske og finansielle incentiver for regional reform i de postkommunistiske, tidligere svært sentraliserte statene. De grensekryssende programmene har et sterkt lokalt fokus, med lokale partnerskap som involverer hovedaktører fra lokalt og

⁴² http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf 03.02.10

⁴³ PHARE alene sto for ca. dobbelt så mye midler som TACIS i perioden 1991-2006. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/consolidated_summary_report_phare_ex_post_eval.pdf, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/financial_assistance/phare/phare1999_en.pdf 05.08.2010

regionalt nivå, fra begge sider av grensen. De lokale partnerne er hovedaktørene i programmet, og vil i fellesskap ha ansvaret for å innføre prioriteringene i programmet⁴⁴. Selv om samarbeidet finansieres gjennom samme instrument i dag, har landenes ulike tilknytning to spesielt relevante betydninger: Landene på innsiden av EU-grensen har tilgang til betraktelig større regionale midler gjennom Struktur- og Utjevningfondet, enn hva landene på østsiden har gjennom naboskapspolitikken. Større midler tilgjengelig for regional utjevning, skaper mer erfaring med MLG-strategien forbundet med EUs regionalpolitikk, og gir sterkere incentiver til å opprette styringsstrukturer i tråd med denne strategien. Landene på østsiden av dagens EU-grense har hatt færre incentiver til å tilpasse sine regionale strukturer til EU-programmene, både økonomisk og politisk. Dette skaper tilsynelatende markante forskjeller i mulighetene til å ta i bruk EUs rammeverk for grensekryssende samarbeid, og fremstår som et relevant aspekt i diskusjonen rundt grensekryssende samarbeids påvirkning på tvers av Unionens Østgrense.

⁴⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf s19

6. Grensekryssende samarbeid og Multi-level governance

Grensekryssende samarbeid har gått fra å være et ”naturlig” fenomen forbundet med enkelte vesteuropeiske grenser, til å bli en distinkt strategi for regional utvikling og –utjevning. Jeg har argumentert for at endringer i statens rolle og et nytt regionalpolitisk paradigme i Vest-Europa, ligger til grunn for utviklingen av multi-level governance. MLG er et markant trekk ved EUs regionalpolitikk, og strategien for grensekryssende samarbeid ser ut til å være forankret i en styringsmodell preget av MLG. Innføringen av grensekryssende samarbeid som strategi for regional utvikling i Sentral- og Øst-Europa, innebærer politisk overføring av styringsprinsipper fra vest til øst. Samarbeid som strekker seg på tvers av østgrensen adskilles også av Schengengrensen, som fremstår som en barriere for interaksjon. Ulik tilknytning til EU ser ut til å skape tydelige forskjeller mellom landene, og dette har tilsynelatende påvirkning på aktørers mulighet og evne til å ta del i EUs grensekryssende programmer. Først i kapittelet vil jeg vise ulike oppfatninger av effekten av EUs grensekryssende samarbeidsprosjekter i Vest-Europa. Deretter vil jeg knytte grensekryssende samarbeid til MLG-teori. Dernest vil jeg ta utgangspunkt i de tre typene grenseregioner nevnt tidligere, for å identifisere hvilke faktorer som i størst grad kan forventes å påvirke hvordan grensekryssende samarbeid virker på tvers av EUs østgrense. Disse faktorene vil jeg i neste kapittel bruke som utgangspunkt, når jeg undersøker det polsk-ukrainske grenseområdet mer i detalj, for å forsøke å si noe om grensekryssende samarbeids bidrag til regional utvikling.

6.1 EUs påvirkning på grensekryssende samarbeid

Det er ulike syn på effekten av de ulike grensekryssende samarbeidsprosjektene i Vest-Europa. I følge Scott (2000) er det indikasjoner som tyder på at opprettelsen av Euroregioner mange steder har ført til en utvikling mot en ny lokal og regional dynamikk, som følge av det grensekryssende samarbeidet. Det hevdes også at mange av regionene har skapt europeisk rom, som har dannet et mer gunstig klima for interaksjon av en mer uformell og flytende karakter (Perkmann 2003). Prosessen med å forene Europa har i stor grad vært knyttet til opprettelsen av grensekryssende regioner, og disse har vært så populære at de ofte har fungert som prototyper på ideer som et ”Europa av regioner” og ”Europa uten grenser”, og grensekryssende samarbeid har på generell basis blitt hyllet som eksempler på institusjonsbygging og multi-level governance-nettverk (Strüver 2004).

Dog er det viktig å huske at opprettelsen av grensekryssende regioner både er et endogent fenomen som har vokst frem i ulike områder, og en klar regionalpolitisk strategi fra EUs side. Det finnes mange flere grensekryssende regioner og -regionale prosjekter, enn det finnes eksempler på velfungerende og suksessfulle slike samarbeid. Jessop (2002) advarer mot å sette likhetstegn mellom grensekryssende samarbeid som regional strategi og dens suksessfulle gjennomføring, og mange "Euroregioner" har også blitt utsatt for ikke ubetydelig kritikk. Grensekryssende initiativ har mange steder ikke vært spesielt suksessfulle, verken i å mobilisere lokale ressurser eller skape en grensekryssende kapasitet for styring av utvikling. I stedet fremstår mange prosjekter som ovenfra-og-ned, med demokratisk underskudd i forhold til befolkningen, og lav effektivitet. Kramsch & Hooper (2004) hevder at det mange steder er en svært lav bevissthet rundt grensekryssende aktivitet blant innbyggerne i mange grensekryssende regioner, og Perkmann (2003) omtaler Euroregioner som teknokratiske enheter som sjelden er forankret i folkelig mobilisering. Scott (2000) hevder enkelte Euroregioner kun eksisterer som symbolske redskaper for at nasjonale myndigheter skal kunne erverve seg en større del av pengestrømmen fra EU. De ulike resultatene av etableringen av grensekryssende regioner viser i følge O'Dowd (2002) den store heterogeniteten som eksisterer mellom de ulike europeiske grensene. Generelt sett har grensekryssende samarbeidsprosjekter vært mer suksessfulle der de har utviklet seg gradvis og har en tradisjon med samarbeid, har sterke subnasjonale aktører, høy befolkningstetthet, og befinner seg nærme økonomiske sentra. Til sammenlikning har det vist seg å være vanskeligere å etablere velfungerende samarbeid i grenseområder med en mer spredt innbyggertetthet, lavere nivå av økonomisk aktivitet, og en manglende tradisjon for samarbeid på tvers av grensen.

Dersom man følger denne logikken, indikerer dette at velfungerende grensekryssende samarbeid vil være vanskeligere å etablere i Sentral- og Øst-Europa. Grenseområdene i disse delene av Europa er preget av å være mer perifere, de har lavere økonomisk potensial, lavere urbaniseringsgrad og befolkningstetthet, lite næringsvirksomhet, og få koblinger på tvers av grensen. Strukturelle begrensinger som følge av Schengengrensen vanskeliggjør også tilsynelatende en utvikling av samarbeidsprosjekter, og landenes ulike tilknytning til EU påvirker også i hvilken grad interaksjon på tvers av grensen foregår. Kort sagt, ser det ut til at problemene knyttet til grensekryssende samarbeid forsterkes ved innføring i Sentral-Europa, og ytterligere forsterkes når grensekryssende regioner etableres på tvers av EU-grensen.

6.2 MLG og grensekryssende samarbeid: Analytisk og normativt

Som det kommer frem i kapittel 3 kan det hevdes at MLG-tilnærmingen stammer fra EUs regionalpolitikk. Spesielt fokuset på programmer, partnerskap og subsidiaritet i forhold til sosial og økonomisk utjevning, har banet vei for en oppfatning av at grensekryssende samarbeid best foregår i et samspill mellom et mangfold av aktører på ulike territorielle nivåer, inkludert Kommisjonen, nasjonale myndigheter, urbane og regionale administratorer, offentlig/privat partnerskap, universiteter og innslag fra sivilsektoren (Kramsch & Hooper 2004). Institusjonalisert grensekryssende samarbeid er en integrert og stadig viktigere del av EUs regionalpolitiske agenda og fremstår på mange måter som et mønstereksempel på MLG i praksis.

Utforming og implementering av Unionens regionalpolitikk har ført til komplekse politiske konstellasjoner hvor supranasjonale, nasjonale, regionale og lokale aktører samhandler for å oppnå politiske mål (Perkmann 2002). Fremveksten av grensekryssende samarbeid peker ofte på økt styringsmakt til det subnasjonale nivået, hvor lokale og regionale aktører i større grad kan handle selvstendig på både nasjonale og internasjonale arenaer og skape transnasjonale koblinger (Boman & Berg 2007). Strategien for grensekryssende samarbeid fremstår i så måte som et forsøk på å aktivere det subnasjonale nivåets styringskompetanse med den oppfatningen av at dette skaper et velfungerende MLG-regime som best skaper regional utvikling på tvers av landegrenser. I et slikt rammeverk blir grensekryssende samarbeid et spørsmål om koordinering mellom ulike aktører på ulike territorielle nivåer (Leresche & Saez 2002), og indikerer at beslutningstakingsmønsteret og aktørene involvert kan variere på ulike politiske nivåer og fra land til land, avhengig av institusjonelle og kontekstbundne forhold.

Grensekryssende regioner virker å være i samsvar med mange av forsøkene på å forklare endringen i nasjonalstatens rolle og hvordan europeisk politikk styres. Således kan grensekryssende samarbeid være et tegn på ulike territorielle nivåers rolle under "new regionalism" og vise hvordan uthulingen av nasjonalstatens rolle har endret forutsetningen for, og gjort styringen av europeisk politikk mer kompleks gjennom å tilby lokale og regionale, samt ikke-statlige aktører nye mulighetsstrukturer. Grensekryssende samarbeid blir en politisk prosess hvor ulike territorielle og politiske nivåer møtes, og viser hvordan gjensidig avhengighet, samhandling og kompleks interaksjon er med på å avgjøre utforming av politikk i det europeiske rom. Delegering av suverenitet og myndighet både oppover og

nedover kan potensielt danne institusjoner hvis legitimitet først og fremst er forankret i lovligheten av politikken utarbeidet gjennom forhandlinger og avtaler mellom de impliserte parter, heller enn til respektive myndigheter og parlament. Dette kan produsere beslutningstakingskompetanse som samsvarer med grensekryssende samarbeid som et MLG-system, og byggingen av grensekryssende regioner er i følge Veggeland (2004) inngående koplet til oppstående territorielle former for MLG og partnerskapsstrukturer i Europa.

Med opphav i den generelle regionale utviklingen i Vest-Europa og EUs regionalpolitikk, virker grensekryssende samarbeid å være et eksempel på MLG i praksis. Desentralisering og et sterkere subnasjonalt nivå, i kombinasjon med det europeiske nivåets økte styringskapasitet, kan beskrives som MLG type I, hvor en endring av de tradisjonelle relasjonene mellom de territorielle nivåene har skapt muligheter for at aktører på subnasjonalt nivå selv kan delta aktivt i styringen av grensekryssende samarbeid. Etableringen av grensekryssende rom på tvers av landegrenser, nødvendigvis på utsiden av de formelle politiske nivåene, og med mulighet for deltakelse fra andre aktører enn offentlige, kan sies å ha skapt MLG type II, forankret i type I-nivåer, på hver side av grensen. Grensekryssende samarbeid er beskrivende for en aktivisering av en utvikling på alle de tre dimensjonene forbundet med det tradisjonelle fokuset på staten som styringsaktør, og representerer en tilsløring av det klare skillet mellom hva som er nasjonalt og internasjonalt, forholdet mellom stat og samfunn, og relasjonen mellom sentrum og periferi. MLG-profilens åpenbare suksess i å skape vekst på tvers av (enkelte) vesteuropeiske grenser har gjort den til en uttalt strategi for å fremme grensekryssende samarbeid andre steder i Europa. Gjennom en institusjonell overføring av styringsprinsipper, er det store fokuset på grensekryssende samarbeid i Sentral- og Øst-Europa tilsynelatende et forsøk på å reprodusere de suksessfulle grensekryssende regionene fra Vest-Europa gjennom en MLG-strategi. I denne forstand kan MLG beskrives som et normativt konsept som hevder en sammenheng mellom velfungerende MLG-strukturer og vellykket grensekryssende samarbeid. Målet med grensekryssende samarbeid er å bidra til bærekraftig økonomisk og sosial utvikling i grenseområder⁴⁵, og MLG er en sentral del av denne strategien. EUs programmer for grensekryssende samarbeid innebærer dermed etableringen av, og tilslutning til, et bestemt sett av incentiver, normer og en bestemt struktur, som er satt opp for å koordinere aktivitet på tvers av politiske grenser. Som det har kommet frem tidligere i teksten innebærer etableringen av grensekryssende samarbeid i Sentral- og

⁴⁵ <http://www.enpi-info.eu/EUAID07A-0817-Our-Neighbours-LR.EN.pdf> side 48. 14.07.2010

Øst-Europa at styringsprinsippene innføres i en helt annen kontekst enn hva tilfellet har vært i Vest-Europa. Kontekstuelle og strukturelle faktorer kan derfor ventes å påvirke hvordan MLG-strukturen i samarbeidsprogrammene tar form. Styringen av styringen (metagovernance) risikerer å ta en annen form enn i Vest-Europa, og kan skape ulike grensekryssende regimer med en annen påvirkning på grensekryssende samarbeids effekt på muligheter for regional utvikling. Jeg vil i det følgende ta utgangspunkt i de tre typene av grenseregioner presentert i kapittel 2, og vise hvordan disse kan representere tre ulike typer grensekryssende regioner med ulikt potensial for grensekryssende samarbeid i en MLG-profil: Den vesteuropeiske, sentraleuropeiske og østeuropeiske grensekryssende regionen.

6.3 Vest-Europa

Som det har kommet frem tidligere i teksten er det tydelig at grensekryssende regioner har ulik karakter ulike steder i Europa, og det er ulike både historiske og strukturelle faktorer som påvirker konteksten for det grensekryssende samarbeidet. Fremveksten av (institusjonalisert) grensekryssende samarbeid kan knyttes til de første tidlige initiativene i BENELUX-landene, Tyskland, Sveits (ikke EU-medlem) og Frankrike, og ble institusjonalisert som en respons på en økende grensekryssende funksjonell gjensidig avhengighet. Utviklingen av felles arbeidsmarked på tvers av grenser, økonomisk vekst, høy befolkningstetthet, og det økte volumet på grensekryssende relasjoner, som varer, kapital og spesielt mennesker, viste at grensens funksjon som barriere var utilstrekkelig. Disse regionene vokste frem så godt som uavhengig av hverandre på slutten av 1950- og 1960-tallet, og fremstår som genuine nedenfra og opp-initiativ uten direkte økonomisk støtte til grensekryssende aktiviteter fra overnasjonale myndigheter (Perkmann 2002). Muligheten for at disse regionene kunne etableres kan likevel sies å være forbundet med en kombinasjon av ulike faktorer diskutert tidligere. Makroregional integrasjon gjennom Det europeiske fellesskapet, ”uthulingen” av nasjonalstatens styringsevne og nedbygging av grenser som barriere for interaksjon, desentralisering og utviklingen av institusjonell og administrativ kapasitet på lokalt og regionalt nivå, var alle med på å legge grunnlaget for utviklingen av institusjonelt grensekryssende samarbeid i disse områdene. Like fullt, grensekryssende samarbeid som utviklings(og utjevnings)-strategi og eksplosjonen av antall grensekryssende regioner fra slutten av 1980-tallet, må knyttes til EU som en sterk regionalpolitisk aktør gjennom 1988-reformen og lanseringen av Unionens støtteprogrammer dedikert (blant annet) til grensekryssende samarbeid (Perkmann 2002).

Grenseregion type 1

Grensekryssende samarbeid i Europa i dag er sterkt knyttet til supranasjonal regionalpolitikk, og er tilsynelatende en ovenfra og ned-strategi for å legge til rette for ”genuin” utvikling nedenfra-og-opp. Hva slags beslutningstakingssystem dette skaper og hvilke aktører som er delaktig vil selvsagt variere fra kontekst til kontekst og grensekryssende samarbeid i Vest-Europa er ikke avgrenset til ett bestemt MLG-regime⁴⁶. Likevel har mange av de vesteuropeiske landene en felles historie med nedbygging av grensers betydning som barrierer, harmonisering regionale strukturer (O’Dowd 2002) og av regelverk for økonomisk interaksjon i tråd med grensekryssende region type 1. Dette kan sies å ha skapt et MLG-regime med sterke regionale og lokale aktører som mange steder er aktivt delaktig i styringsprosessene som konstituerer de grensekryssende regionene. Dette er særlig gjeldende i land med en høy grad av desentralisering og maktspredning, og hvor regionale og lokale aktører gjennom dette har utviklet styringskapasitet (Bache 2004). Etableringen av Euroregioner og liknende grensekryssende initiativer var en frivillig prosess, men i svært mange tilfeller hadde ikke slik sammenslutning skjedd uten det europeiske nivåets regionalpolitiske og ikke minst økonomiske prioriteringer. Mange grensekryssende initiativ i Vest-Europa hadde altså ikke eksistert foruten EUs sterke involvering⁴⁷, og Unionen har vært den aktøren som i sterkeste grad har vært konstituerende for institusjonalisert grensekryssende samarbeid i Europa. INTERREG-programmet kan tilskrives mye av æren for den voldsomme veksten av grensekryssende initiativ i etterkant av EUs regionalpolitiske reformer. Gjennom kontroll på hoveddelene av de økonomiske ressursene tilgjengelig og krav til implementering gjennom partnerskaps- og subsidiaritetsprinsippet, har EU lagt premisene for hvordan styringen av institusjonalisert grensekryssende samarbeid skal foregå, og med det grunnreglene for styring (metagovernance). EUs strategi for grensekryssende samarbeid er ikke tatt ut av det blå, men er både inspirert og direkte påvirket av, de originale ”Euroregionene”. Disses åpenbare suksess i å gjøre grenseområder til arenaer for interaksjon og regional utvikling har hatt betydning, men også grenseområdene selv har hatt en direkte påvirkning på utvikling av EUs regionalpolitikk. Association of European Border Regions⁴⁸ (AEBR) drev intens lobbyvirksomhet og mobiliserte for å sette grensekryssende samarbeid på

⁴⁶ Se for eksempel Sotiropoulos (2004) om Sør-Europa.

⁴⁷ Eksempelvis fantes det ikke Euroregioner på den tysk-østerrikske grensen før Østerrike ble medlem i 1994, men i tidsrommet frem til 1998 ble det etablert fem stykker.

⁴⁸ Ble stiftet i 1971, og bestod av 9 grenseregioner og grensekryssende organisasjoner under ledelse ’Euregio’, den eldste euroregionen.

agendaen i et stadig mer innflytelsesrikt EU. Nettverket lyktes i å posisjonere grensekryssende samarbeid som et relevant aspekt ved EUs regionalpolitikk, og grenseregioner ble konstruert som en ny, homogen territoriell kategori som skulle fungere som gjenstand for politisk styring. 1988-reformene og lanseringen av INTERREG ble regnet som en realisering av et mangeårig mål, og internasjonaliseringen av strategien etterstrebet av Euregio og AEER de tre tidligere tiårene var med på å generalisere modellen for grensekryssende samarbeid utviklet av pionerene for grensekryssende samarbeid, og gjorde den til en detaljplan og referansemodell for EUs regionalpolitikk på dette området (Perkmann 2002). Fokuset på regional og lokal involvering for best å fremme grensekryssende samarbeid representerte sammenfallende interesser mellom Kommissjonen og AEER, og sistnevnte har med sin involvering vært relativt sterkt delaktig i å gjøre grensekryssende samarbeid til en europeisk strategi. Det er åpenbart at flernivåstrukturen forbundet med styringen av grensekryssende samarbeid har en normativ karakter, og at fokuset på involveringen av regionale og lokale aktører har bakgrunn i en oppfatning av at dette er det mest effektive for å utforme og implementere strategier for grenseregional utvikling. Drivkreftene for etableringen av grensekryssende samarbeid har i hovedsak vært regional utjevning og –utvikling, og nedbygging av barrierer (les: grenser) for et velfungerende indre marked for å skape balansert konkurranse. Det sterke fokuset på myndiggjøring av det subnasjonale nivået kan også være et uttrykk for at disse målene lettere kan oppnås ved at det etableres en direkte link mellom EU og Unionens regioner. Dette kan styrke regionens rolle vis-à-vis staten, og gjør det lettere for det subnasjonale nivået å sikre større kontroll med styringen av den regionale og lokale utviklingen. MLG-strukturen i et slikt grensekryssende samarbeidsregime er altså konstituert av det europeiske nivået, med påvirkning fra sammenslutningen av de originale vesteuropeiske initiativene, med et iboende premiss at utvikling og utjevning på tvers av grenser best foregår i et samspill mellom aktører fra ulike territorielle nivåer. Strategien fremhever gjennom partnerskaps- og subsidiaritetsprinsippet det essensielle ved at regionale og lokale aktører er delaktig og har eierskap i prosessene for at disse på best mulig måte skal fremme utvikling.

Flernivåstrukturen som kjennetegner grensekryssende samarbeid har altså ikke oppstått i et vakuum, og speiler den generelle trenden av ”fra stat til styring” observert i Vest-Europa siden 1980-tallet. Den logiske begrunnelsen for grensekryssende samarbeids lokale fokus er i følge Perkmann (2002) en tidlig manifestasjon av paradigmeskiftet i regionalpolitikken nevnt i kapittel 3, som involverte en økende vektlegging av lokal og regional deltakelse i

regionalpolitiske tiltak. Forestillingen om at det regionale og supranasjonale nivået har utviklet betydelig styringskapasitet på bekostning av det statlige nivået i konteksten av europeisk integrasjon, kan sies å ligge til grunn for tilnærmingen til grensekryssende samarbeid. Utviklingen av programmene var i følge Bruszt (2008) også påvirket av MLG-litteratur som hevdet en sterk korrelasjon mellom regional påvirkning gjennom strukturelle programmer og sterk regional styringsevne. EU var altså uten tvil hovedaktøren i styringen av styringsstrukturen for grensekryssende samarbeid. Det institusjonelle rammeverket for samarbeid var i stor grad hentet fra erfaringer fra flere av Unionens medlemsland, hvor desentralisering og utvikling av styringskapasitet på lokalt og regionalt nivå, hadde vært en naturlig konsekvens av statens nye rolle som ”for liten for de store problemene og for stor for de små”.

Hva så med det statlige nivået? Utviklingen av et MLG-regime for grensekryssende samarbeid gjorde på ingen måte staten ubrukelig som styringsaktør. Det var i utgangspunktet det statlige nivået som sto bak desentralisering og maktspredning til det subnasjonale nivået, og regionale og lokale myndigheter fungerte gjerne som representanter for statens forlengede arm. Europeisk involvering i medlemsstatenes subnasjonale nivå ble også fra statlig hold ønsket velkommen, da regionale subsidier fra EU lettet det politiske presset på myndigheter til å bruke nasjonale subsidier for å motvirke de økonomiske nedgangstidene som inntraff på 1970-tallet (Terlouw 2008). Myndiggjøringen av det subnasjonale nivået var også ofte en ønsket utvikling fra statlig hold, da dette ble ansett som mer effektivt og medførte færre konflikter i forhold til implementering av politikk. Det er derfor et poeng, som til dels vist gjennom Bache (2004) i kapittel 3, at dersom det regionale og lokale nivåets posisjon i det EU-konstituerte MLG-regimet for grensekryssende samarbeid best skal kunne fungere, trengs aktører med handlingsrom, autoritet og styringskapasitet. Dette er igjen avhengig av en statlig regionaliseringspolitikk som sikrer at regionenes rolle i det nasjonale territorielle systemet ligger nærmest mulig EUs ”idealtypemodell” for regionale og lokale aktører i det gjeldende rammeverket. Denne ”idealtypen” var bygget på den første Euroregionen på den tysk-nederlandske grensen⁴⁹, og med bare et par tilfeller som matchet denne ”idealtypen” (Bruszt 2008), har EUs støtte til grensekryssende samarbeid ikke bare gått utover støtte av kun økonomisk art, men også eksplisitt fremmet utviklingen av grensekryssende organisasjoner

⁴⁹ Den såkalte Euregio - <http://www.euregio.de/cms/publish/content/showpage.asp?pageid=213> 24.02.10

(institusjoner) og oppbygning av styringskapasitet på grenseregionalt nivå som bedre kan utnytte midlene tilgjengelig gjennom EU i fellesskap (Perkmann 2002).

6.4 Grensekryssende samarbeid i det nye EU

MLG-regimet som konstituerte grensekryssende samarbeid var altså bygget på erfaringer og innflytelse fra de første euroregionene, og den europeiske regionalpolitikken bidro til å generalisere modellen utviklet fra pionerene i det institusjonaliserte grensekryssende samarbeidet i Vest-Europa. De institusjonelle kravene for tildeling av midler til grensekryssende samarbeid førte i den første perioden etter 1988-reformen og Maastricht til at den generiske Euroregionen ble den foretrukne samarbeidsformen, og antallet slike samarbeid eksploderte i antall på starten av 1990-tallet (O'Dowd 2002).

Jernteppet fall og potensiell utvidelse østover medførte en rekke initiativ for å fremme grensekryssende samarbeid i postkommunistiske land i Sentral- og Øst-Europa. Grensekryssende samarbeid ble en strategi både for å implementere europeisk politikk, fremme regional utvikling, utjevne forskjellene både mellom øst og vest og innad i landene i øst, og for å gjøre historisk sett perifere grenseområder mer tilgjengelig gjennom å bygge ned grensers barrierefunksjon. Forbindelsene mellom EU og de sentraleuropeiske landene ble intensivert i etterkant av Amsterdamtoppmøtet i 1997 hvor det ble bestemt å åpne opp for medlemskapsforhandlinger med flere land. EU oppfattet integrasjonen av disse landene gjennom en østlig overføring av Unionens regionalpolitikk, som et ledd i å fremme politisk stabilitet og økonomisk utvikling (Kennard 2003). Unionen gjorde grensekryssende samarbeid til et av de sentrale elementene i sin transnasjonale integrasjonsstrategi, og innføringen av institusjonalisert grensekryssende samarbeid i de postkommunistiske landene som var potensielle EU-land, skjedde i en kontekst der det supranasjonale nivået (EU gjennom Kommisjonen) hadde svært sterk styringsevne og som nevnt langt på vei kunne diktere betingelser for medlemskap. Dette innebar både direkte og indirekte press for juridiske, administrative og institusjonelle endringer i tråd med *acquis communautaire*, og en tilpasning til regionalpolitiske strukturer i EU. Selv om Kommisjonen beveget seg noe bort fra det sterke subnasjonale fokuset til fordel for staten som styringsaktør på enkelte regionalpolitiske områder i forkant av 2004-utvidelsen (Bruszt 2008, Keating 2008), var grensekryssende samarbeid forankret i en flernivåprofil, også når strategien ble tatt i bruk i landene i øst.

Grenserregion type 2

Mange av de nye EU-landene fra 2004 og 2007 hadde fungert som ”bufferstater” mellom EF og Sovjetunionen under Den kalde krigen, og grensekryssende samarbeid mellom disse og mot Vest-Europa kan defineres som type 2 i Kramsch og Hoopers (2004) kategorisering. Grensekryssende samarbeidsprosjekter ble initiert på østsiden av det tidligere jernteppet allerede i 1991, og strategien var på mange måter en blåkopi av de institusjonelle strukturene representert gjennom euroregionene i Vest-Europa (Boman & Berg 2007). Prinsippene for grensekryssende samarbeid i Sentral-Europa representerte med det en politisk og institusjonell overføring fra Vest-Europa, hvor styringsstrukturene hadde sin opprinnelse i forhold mellom ulike territorielle nivåer i vest. Særlig ble erfaringer og institusjonelle forhold overført fra Tyskland og landets naboer langs Rhinen viktige for opprettelsen av Euroregioner i øst, og aktører fra de ”gamle” euroregionene fungerte som rådgivere for lokale myndigheter ved opprettelsen av Euroregioner som strakk seg på østsiden av det gamle jernteppet (Perkmann 2002). Også på tvers av det som i dag representerer EUs østgrense ble det opprettet Euroregioner i samarbeid med eksisterende strukturer i Vest-Europa, og eksempelvis ble Euroregion Karpathia⁵⁰ opprettet i samarbeid med Euroregion Rhein-Maas på den belgisk-tysk-nederlandske grensen, med tanke på å skape et grensekryssende utviklingskonsept etter modell fra de mer utviklede vesteuropeiske grensekryssende regionene (Perkmann 2003).

Grensekryssende samarbeid i de sentraleuropeiske landene innebar en helt annen kontekst enn hva tilfellet hadde vært i vest, og dette skapte et annerledes styringsregime hvor aktørene fra de ulike territorielle nivåene hadde andre posisjoner i nettverket enn i Vest-Europa. EU-nivåets sterke posisjon vis-à-vis de kommende medlemsstatene gav det supranasjonale nivået enda større muligheter til å sette grunnreglene for det styringsregimet grensekryssende samarbeid representerte. EU var ikke bare den store økonomiske støttespilleren, men definerte også rettsgrunnlaget for grensekryssende samarbeid, så vel som den institusjonelle blåkopien for etablering av Euroregioner (Boman & Berg 2007). Dette gav grensekryssende samarbeid en sterkere ovenfra og ned-karakter, hvor grensekryssende samarbeid og –styringsstrukturer ble initiert som et speilbilde av de eldste euroregionene, som fungerte som en mal på beste praksis (Perkmann 2002). Dette tilsynelatende uten spesiell vektlegging av at de østlige grenseområdene hadde en helt annen historie og posisjon enn de vestlige, og var en del av en helt annen tradisjon i forhold til regionalisering og institusjonell kapasitet. Partnerskaps- og

⁵⁰ Som strekker seg over landene Polen, Romania Slovakia, Ukraina og Ungarn, og ble opprettet i 1993.

subsidiaritetsprinsippet, var hentet fra erfaringer fra Vest-Europa som ikke nødvendigvis kunne overføres til den østeuropeiske konteksten uten videre. Først og fremst manglet de sentraleuropeiske grenseområdene 50 år med harmoniserte og gode grenseforhold, og grenseområdene i øst var gjerne betydelig mer militariserte, perifere områder, men lav befolkningstetthet, lite næringsvirksomhet og underprivilegerte i forhold til andre områder i landet. Det økonomiske potensialet for samarbeid var betraktelig lavere enn i Vest-Europa, og med få koblinger på tvers av grensene, måtte samarbeid bygges fra bar bakke med aktører ukjent med denne typen styring. Den ”nyregionale revolusjonen” opplevd i Vest-Europa siden 1970-tallet hadde ikke skjedd i de kommunistiske statene, og samtlige av landene hadde vært sterkt sentralisert frem til den demokratiske overgangen. Regionale og lokale aktører (les: myndigheter) var under kommunisttiden kun forlengede armer av statsapparatet, hvis interesser ikke nødvendigvis sammenfalt med hva som var til det beste for det subnasjonale nivået. Etter kommunismens sammenbrudd foregikk det en desentralisering og regionalisering i tråd med EUs krav til størrelsen på støtteberettigede regioner, noe som i mange land medførte en total reformering av det regionale systemet (Dąbrowski 2008). Dette skjedde ikke bare for å tilpasse seg EU, men kan også sies å være en motreaksjon på årene med sentralstyring under kommunismen, og en genuin oppfatning av at regional utvikling best skjedde ved maktspredning og involvering av de berørte aktørene. Knappe 50 år med kommunistisk styre medførte i tillegg et mer eller mindre totalt fravær av sivilsamfunn, så motorene for grensekryssende samarbeid i følge det MLG-regimet EU hadde plassert grensekryssende samarbeid i, var de relativt ferske regionale og lokale myndighetene, som var betydelig svakere enn sine vesteuropeiske motstykker. Den institusjonelle overføringen av hovedprinsippene for grensekryssende samarbeid, spesielt partnerskaps- og subsidiaritetsprinsippet, tok tilsynelatende ikke høyde for de ofte ekstremt svake lokale og regionale administrative strukturene i de postkommunistiske landene (Liikanen & Virtanen 2006). Den svake formelle og uformelle institusjonelle kapasiteten gjorde at strategien med å myndiggjøre lokale myndigheter med bakgrunn i oppfattelsen av at disse var bedre forberedt til å adressere den lokale befolkningens behov, ikke fungerte på samme måte som for ”idealtypene” i Vest-Europa, og konsekvensen var at grensekryssende regioner potensielt sett ble ovenfra og ned-konstruksjoner, hvor den manglende regionale og lokale institusjonelle kapasiteten i stor grad ofte hindret det subnasjonale nivået å ta aktivt del i styringen av det grensekryssende samarbeidet. Det statlige nivået på hver side av grensen, gjerne med ulike interesser, hadde kontroll over beslutningsprosessen og gjorde ofte de grensekryssende regionene til et politisk verktøy for internasjonal politikk (Popescu 2006). Grensekryssende

samarbeid risikerer med det å bli symbolske redskaper for nasjonale myndigheter eller andre aktører til å erverve seg større del av pengestrømmen fra EU uten at det nødvendigvis er regional utvikling eller –utjevning som er formålet. MLG-regimet som konstituerer grensekryssende samarbeid har ikke i stor nok grad vært nok til å aktivere, mobilisere eller skape den regionale og lokale kapasiteten nødvendig for å skape en velfungerende styring av grenseområdene i forhold til EUs mål med grensekryssende samarbeid. EU virker å ha tatt inn over seg det regionale og lokale nivåets problem med å fungere som fullverdig aktør i henhold til forventningene, og man har i øst, særlig gjennom de budsjettmessige økningene i støtte og programreformene, beveget seg bort fra den store og tungroddede euroregionen som nodalpunkt for det grensekryssende samarbeidet, og har i økende grad hatt fokus på ”småskala”-Euroregioner og mikronivåprosjekter mellom partnere på kommunalt og regionalt nivå (Baranyi 2006). I de fleste nye EU-landene eksisterer regionale utviklingsprogrammer kun i svært begrenset omfang utenfor strukturfondssfæren, noe som styrker EUs posisjon som styringsaktør og gir mulighet til å skape strukturer og institusjoner tilpasset EUs programmer. Dette i kombinasjon med de relativt sett betydelige økonomiske midlene tilgjengelig gjennom ENPI, gir tilsynelatende det overnasjonale nivået betydelig større mulighet til å styre styringen (metagovernance) av de grensekryssende prosjektene.

6.5 Grenseregioner i Øst-Europa: På tvers av EU-grensen

Grensekryssende regioner som strekker seg over dagens østgrense i EU virker å ha enda flere utfordringer med tanke på at MLG-strategien skal fremme regional utvikling og –utjevning. Schengen-reguleringen fremstår i utgangspunktet som en betydelig barriere og det grensekryssende samarbeidet får en betraktelig annen kontekst enn blant landene innad i EU. Til forskjell fra grensekryssende samarbeid internt i EU er det meningen at samarbeidet på tvers av østgrensen skal bidra til å opprettholde grensens barrierefunksjon samtidig som ENP skal fremme regional utvikling på tvers av grensen. Schengengrensens lukkede karakter har tilsynelatende skapt vanskeligere forhold både for formell og uformell interaksjon, og sikkerhetsaspektet iboende i strategien for samarbeid på tvers av grensen, legger åpenbare begrensninger på handlingsrommet for de lokale og regionale aktørene. Den dynamikken av inkludering og ekskludering som ENP og Schengen representerer, gjør at det fra flere hold fryktes at grensen som barriere og andre restriksjoner på grensekryssende interaksjon vil øke forskjellene mellom land på innsiden og utsiden av EU, og skape et nytt øst/vest-skille i

Europa (Kennard 2004, Kramsch & Hooper 2004, Scott 2006, Popescu 2006, Skvortova 2006, Krok & Smetkowski 2006, Szmagalska-Follis 2009, Roll 2009⁵¹). Schengenreguleringen blir med det et ytterligere eksempel på hvordan det supranasjonale nivået definerer grensekryssende samarbeids handlingsrom, som avgrenser ytterligere konteksten for de regionale og lokale aktørenes handlingsrom og myndighet. Styrkingen av grensens barrierefunksjon er en del av den politiske overføringen gjennom *acquis communautaire*, og visumbehandling og grensekontroller er i utgangspunktet statlig ansvar. Dette kan gjøre det vanskelig å skille supranasjonal EU-politikk fra nasjonal politikk, og styrkingen av grensekontrollen kan skjærpe det nasjonale nivåets kontroll og styring over grenseområder, og således forsterke deres perifere status (Popescu 2006). Dette risikerer å skape et MLG-regime hvor det supranasjonale og nasjonale nivåets politikk ikke nødvendigvis tar hensyn til hva som for aktørene i grenseområdet oppfattes å være i deres beste interesse, og støtten til grensekryssende samarbeid er betinget av sammenfallende interesser med disse nivåene, noe som potensielt gir det subnasjonale nivået en svakere posisjon vis-à-vis de andre nivåene sett i forhold til andre MLG-regimer.

I de sentraleuropeiske EU-landene har Unionen direkte og indirekte vært med på å forme politikk, regelverk og institusjoner. Tilpasningen til *acquis communautaire* betydde på svært mange områder en juridisk og politisk overføring fra vest til øst, og en klar vending ”vestover” mot forholdene i de vesteuropeiske landene. EUs kondisjonalitet (pisk) med lovnad om medlemskap ved oppfyllelse (gulrot) var svært viktig for denne utviklingen og brakte de sentraleuropeiske landenes administrative og institusjonelle struktur langt på vei i samsvar med de vesteuropeiske landene, i hvert fall på papiret. Også indirekte, på områder ikke direkte dekket av EUs kondisjonale krav til søkerlandene var Unionen svært delaktig i å endre den institusjonelle strukturen i de nye EU-landene. Særlig struktur- og samhoighetsfondet gav incentiver til å opprette bestemte regionale strukturer i tråd med NUTS-inndelingen, og føringer på de økonomiske tildelingene fordret en involvering i gjennomføringen av regionale utviklingsstrategier blant aktører på regionalt og lokalt nivå. Type 2-landene har som EU-medlem betraktelig større tilgang til økonomisk støtte til regional utvikling, enn landene på utsiden av Unionen, og dette har vært en viktig drivkraft for regionale endringer. Eksempelvis er den samlede tildelingen gjennom ENPI i perioden 2007-13 på 12 milliarder euro, mens Polen alene mottar 67 milliarder euro i samme periode

⁵¹ http://www.ctc.ee/pub/Roll_Nordregio.pdf 03.03.10

gjennom Utjevningsfondet, og er med det EUs største mottaker. EU spilte med det en aktiv rolle i å skape vilkår for subnasjonal deltakelse, og bidro også til konkret kapasitetsbygging gjennom å spre ideer om utvikling nedenfra og politiske nettverk bestående av både regionale, nasjonale og ikke-statlige aktører (Bruszt 2008). Reformene og de politiske endringene hadde også indre årsaker. Det var ofte en sterk motivasjon for å gjennomføre reformer som en måte å distansere seg fra kommunismen, vende seg mot (Vest)Europa, og en klar oppfatning blant mange aktører om at en innføring av styringsprinsipper hentet fra de vesteuropeiske EU-landene var en bedre og mer effektiv måte å organisere samfunnet på (Swianiewicz 2006). EU påvirket regional desentralisering, men viktigst for den regionale strukturen var den nasjonale viljen til reformer, og i de sentraleuropeiske landene trakk myndigheter og EU-politikk i samme retning.

Grenseregion type 3

Disse endringene kan ikke på samme måte spores i landene på østsiden av EUs grense, uten utsikter til medlemskap i overskuelig fremtid. Målene om nærere samarbeid og gradvis økonomisk integrasjon og et ”bredt utvalg av nye muligheter” gjennom ENP er klart atskilt fra spørsmålet om medlemskap, og selv om økonomisk og teknisk støtte fordrer politiske, administrative og institusjonelle reformer, har ikke EU hatt samme lokkemidler (medlemskap) og gjennomføring av reformer har i de fleste tilfeller gått betydelig tregere og med en mer selektiv tilnærming. ENP fremstår som kondisjonalitet ”light”, hvor de definerende elementene – klare incentiver og gjennomføringsstrukturer – er vage for både EU og nabolandene. Naboskapspolitikken imiterer utvidelsesprosessen, og prøver å forankre offentlig politikk og økonomi i EUs styringsmodell (Wolczuk 2009), men den politiske overføringen fra vest til øst (blant annet København-kriteriene) og kravene for å oppnå fordelene med et ”nærere samarbeid” er ikke klart definert, binder ikke nabolandene til endringer innenfor en gitt tidsperiode, og gir muligheter for å tilnærme seg EU gradvis og selektivt (Sasse 2008). Svake incentiver og høye adopsjonskostnader har ikke gitt EU-nivået samme innflytelse på endringsprosesser i landene som ikke forespeilet medlemskap. Selv om det i mange av nabolandene har vært en orientering mot Vest-Europa, har denne ofte ikke vært like unison som i de sentraleuropeiske landene, og EUs uklare budskap gjennom ENP har gjort politikken til et redskap for både tilhengere og motstandere av EU. Eksterne faktors påvirkning på nasjonal forandring er betinget av interne faktorer i det aktuelle landet. Selv om EU regnes som mer effektiv enn andre internasjonale organisasjoner i å fremme nasjonal forandring for ikke-medlemmer, kan Unionen bare være effektiv dersom innflytelsen opererer side om side

med nasjonale krefter som trekker i samme retning (Wolczuk 2009, Sasse 2008). Dette har skapt en distinkt forskjell mellom de nye EU-landene og nabolandene i øst. Mange av landene på østsiden av EU-grensen har også på en helt annen måte enn de sentraleuropeiske vært nødt til å balansere sitt forhold til EU kontra Russland. Uten de samme historiske båndene vestover og med betydelig pro-russiske røster i befolkningen, samt i større grad funksjonell og strukturell tilhørighet til naboen i øst, har gjort at institusjonelle og administrative endringer initiert gjennom EUs naboskapspolitikk har fordret en veiing av faktorer knyttet opp til interesser for og mot Russland. Integrasjon i "europeiske institusjoner" har dermed ikke nødvendigvis alltid vært høyeste prioritet, og byggingen av institusjoner som samsvarer med EUs rammeverk for grensekryssende samarbeid har risikert å mangle både forpliktelser og kapasitet.

For MLG-regimet som regulerer grensekryssende samarbeid kan dette innebære ytterligere vanskeligheter for å skape velfungerende programmer. Manglende incentiver for å opprette regionale strukturer som samsvarer med regionene innad i EU, og et sentralisert styringsregime, hvor maktspredning til lavere territorielle nivåer ikke har skjedd som i Vest- og til dels i Sentral-Europa, kan potensielt vanskeliggjøre interaksjonen på regionalt nivå på tvers av grensen. Svakere regionale og lokale aktører kan gjøre at statlige aktører har betydelig større innflytelse på østsiden av grensen, og der det statlige nivåets interesser ikke nødvendigvis sammenfaller med det subnasjonale nivåets interesser, kan dette ytterligere skape problemer i forhold til nedenfra og opp-tilnærmingen som forfektes gjennom EUs strategi. Tilsynelatende er dermed problemene knyttet opp mot det subnasjonale nivåets rolle i grensekryssende samarbeid i Sentral-Europa overført og forsterket på østsiden av grensen. Manglende regional og lokal kapasitet, samt et i større grad fravær av desentralisering og maktspredning til disse nivåene, skaper et fravær av, eller svært svake subnasjonale aktører. I kombinasjon med Schengen- og sikkerhetsaspektet grensen som barriere representerer, ser det ut til å være en situasjon der kartet ikke passer med terrenget. MLG-strategien og fokuset på partnerskap og subsidiaritet samsvarer ofte dårlig med den faktiske situasjonen på subnasjonalt nivå i landene på østsiden av Schengen-grensen. De potensielt sett store forskjellene i institusjonell og administrativ kapasitet på tvers av grensen kan også være med på å skape et skjevt forhold mellom de grensekryssende aktørene på innsiden, kontra på utsiden av EU-grensen. På tross av at de regionale og lokale aktørene i de sentraleuropeiske landene fremstår med svak utviklet styringskapasitet, er de øyensynlig langt mer autonome og i betydelig større grad integrert i de relevante grensekryssende styringsstrukturene, enn hva

tilfellet er for tilsvarende aktører på østsiden av grensen. Dette kan skape en situasjon der aktører fra de sentraleuropeiske landene i langt større grad evner å ta i bruk "bottom-up"-rammeverket MLG-regimet for grensekryssende samarbeid representerer, og med det kan ta styringen av prosjekter på regionalt og lokalt nivå. De kontekstuelle faktorene som kjennetegner type 2-regioner er også til stede i type 3, og perifere grenseområder, få koblinger og lite næringsvirksomhet, lav befolkningstetthet er alle elementer som virker å vanskeliggjøre effektive og velfungerende samarbeid. Schengengrensen er i denne forstand tilsynelatende en ekstra hindring for utvikling av "naturlige" koblinger, og som ikke-medlemmer i EU har de østeuropeiske landene i langt mindre grad tilgang på midler som kan stimulere til lokal og regional utvikling.

Alt i alt ser de kontekstuelle og regulerende forholdene ved EUs østgrense ut til å skape et styringsregime hvor MLG-strategien slik den er intendert gjennom grensekryssende samarbeid ikke stemmer overens med forutsetningene for samarbeid i de berørte områdene. Dette gjelder spesielt Schengenreguleringen og sikkerhetsaspektet iboende i ENP, manglende grensekryssende koblinger, og den svake styringskapasiteten på regionalt og lokalt nivå, som tilsynelatende har ekstra store mangler på østsiden av grensen. EU har gjennom ulike tiltak forsøkt å motvirke disse forholdene, blant annet gjennom RCBI, INTERACT ENPI (se kap. 7.5) og visumfri sone som gir grenseboerne muligheten til å krysse grensen med egne spesialdesignede tillatelser. EU har også i type 3 suveren makt til å definere grunnreglene for styringen av grensekryssende samarbeid, men uten et nasjonalt nivå som fungerer som et "direkte" implementeringsverktøy for EUs regionalpolitikk, innføres et MLG-regime som ikke fremstår som spesielt effektivt for fremming av grensekryssende samarbeid. Nasjonalstatsnivået har beholdt sin styringsfunksjon, og grensekryssende samarbeids fokus på partnerskap og subsidiaritet er avhengig av at det nasjonale nivåets interesser sammenfaller med interessene til regionale og lokale aktører i grenseområdene. Manglende regionaliseringsprosesser og bygging av regional og lokal kapasitet som man har sett i Vest-Europa og til dels i Sentral-Europa, skaper en betydelig mer fremmed kontekst enn både type 1 og 2. Uten en tilpasning av administrative, regionale og institusjonelle strukturer til MLG-regimet for grensekryssende samarbeid, synes det i utgangspunktet problematisk å bruke grensekryssende samarbeid som en effektiv strategi for regional utvikling på tvers av EUs østgrense.

6.6 Ulike MLG-regimer i Vest-, Sentral- og Øst-Europa

Basert på argumentene over er det derfor mulig å hevde at de tre ulike typene grensekryssende regioner presentert i kapittel 2, representerer også tre ulike forutsetninger for vellykket grensekryssende samarbeid: Den vesteuropeiske regionen, som oppstår i funksjonelt integrerte områder med liten eller ingen grensekontroll. Den sentraleuropeiske regionen, som etableres i postkommunistiske EU-land, og den østeuropeiske regionen, som her er beskrivende for land som grenser til Schengen i øst. Selv om de ulike regionene har vært gjenstand for ulike programmer med hensikt å fremme institusjonalisert grensekryssende samarbeid (INTERREG, PHARE, TACIS, ENP) som delvis har tatt hensyn til lokale kontekstuelle forhold, representerer institusjonalisert grensekryssende samarbeid i EU-regi en østlig overføring av Unionens styringsstrategi for regionalpolitikken. Effekten av MLG som styringsmodell har vært avhengig av kontekstuelle forhold i de områdene som er berørt av strategien.

MLG-regimer - type 1

Den vesteuropeiske konteksten (type 1), som i stor grad er utgangspunktet for hvordan EU ønsker at styringsregimet skal se ut, kan sies å i størst grad representere et MLG-regime preget av nettverk, hvor samarbeidets utforming og gjennomføring er et resultat av samhandling og interaksjon mellom aktører fra ulike territorielle nivåer. Det er flere grunner til dette. Først og fremst en gradvis utvikling av desentralisering og myndiggjøring av det regionale og lokale nivået, noe som har skapt handlingsrom, autoritet og styringskapasitet på disse nivåene. Det europeiske og subnasjonale nivåets posisjon vis-à-vis nasjonalstaten kan beskrives gjennom ”new regionalism”, ”globalisering” eller ”uthulingen” av nasjonalstaten, og det er ingen tvil om at EU gjennom sin regionalpolitikk har lagt til rette for en ytterligere myndiggjøring av regionale aktører i forhold til nasjonalt nivå. Dette har også vært en ønsket utvikling i de berørte medlemsstatene. Det statlige nivået har selv vært en drivkraft for desentralisering og myndiggjøring av det subnasjonale nivået, både for å effektivisere politiske prosesser og implementering av politikk, men også for å ansvarliggjøre regionale og lokale myndigheter og således skape mindre konflikt vis-à-vis sentralmakten. Det subnasjonale nivået har også aktivt tatt i bruk de mulighetsstrukturene de ulike prosessene har skapt, og selv om grensekryssende samarbeid i denne formen er et åpenbart supranasjonalt drevet prosjekt, bærer det tydelige trekk av å være et MLG-regime hvis utfall avhenger av interaksjon og forhandlinger på tvers av ulike territorielle nivåer. Grensekryssende samarbeids relative suksess er også tilsynelatende forbundet med at grensekryssende interaksjon utviklet

seg gjennom en gradvis prosess, og var et resultat av økonomiske, politiske og sosiale koblinger på tvers av grenser. Dette har sammenheng med grensers endrede funksjon fra barrierer til broer, og tette koblinger på tvers av grensen synes å være et essensielt trekk ved de vellykkede grensekryssende regionene.

MLG-regimer - type 2

Den sentraleuropeiske konteksten (type 2) representerer en kontekst der den historisk sett manglende desentraliseringen og myndiggjøringen av det subnasjonale nivået representerer et MLG-regime hvor regionale og lokale aktører som styringsaktører er skapt som et resultat av tilpasningen til EUs regionalpolitikk og programmer for regional utvikling. EU har i betydelig større grad hatt en viktig funksjon i å sette grunnreglene for styringen av grensekryssende samarbeid. Tilpasningen til EUs politikk i en kontekst som kan beskrives som fremmed kontra i Vest-Europa, har gitt MLG-regimet som konstituerer samarbeidet en mer hierarkisk karakter og en ovenfra og ned-karakter, og er preget av konstruksjonen av og myndiggjøring av, det subnasjonale nivået som styringsaktør. Like viktig for denne utviklingen har vært det statlige nivåets vilje til å trekke i samme retning som det europeiske, og regionalisering og maktspredning tilpasset EUs programmer for regional utvikling er et direkte resultat av de sentraleuropeiske statenes ønske om en slik utvikling. Dette kan knyttes til EU-krav gjennom kondisjonalitet for medlemskap, men også et genuint ønske om å distansere seg fra den kommunistiske fortiden, hindre maktkonsentrasjon og en oppfatning av at denne utviklingen representerer en mer effektiv form for styring. Selv om de fleste sentraleuropeiske landenes regionale og administrative struktur til dels nå gjenspeiler de ”gamle” EU-landene på papiret, mangler disse institusjonene den historiske konsolideringen og kapasitetsutviklingen over tid som har foregått i Vest-Europa, og de nyopprettede subnasjonale strukturene har på langt nær like stort handlingsrom, autoritet og styringskapasitet som sine motstykker i vest. Resultatet er et potensielt sett svakere subnasjonalt nivå og et MLG-regime hvor styringsaktørene er mer forankret i nasjonale strukturer. Om de regionale og lokale aktørene ikke evner å fullt utnytte de mulighetsstrukturene grensekryssende samarbeid representerer som følge av manglende styringskapasitet, kan dette skape et MLG-regime som fremstår som lite effektivt til å fremme regional utvikling, fordi de berørte aktørene ikke i stor nok grad evner å ta eierskap i samarbeidet, slik målsettingen er gjennom partnerskaps- og subsidiaritetsprinsippet. Den grenseregionale konteksten er også betydelig forskjellig fra type 1, og grenseområdenes ofte perifere trekk, lave befolknings- og nærings tetthet, og den manglende historiske interaksjonen på tvers av grensene, har skapt et lavere potensial for vellykket grensekryssende interaksjon.

De politiske, økonomiske og sosiale koplingene funnet i mange vestlige grenseområder, er i så måte i betraktelig mindre grad til stede, og forutsetningene for at MLG-strategien skal fremme bidrag til regional utvikling synes mindre. Den manglende erfaringen med EU-prosjekter og subregional styring kan også skape teknokratiske og/eller opportunistiske institusjoner spesialtilpasset en maksimering av tilgjengelige EU-midler, hvis prosjekter ikke er folkelig forankret eller har et langsiktig perspektiv for å fremme regional og lokal bærekraftig utvikling.

MLG-regimer - type 3

Landene på utsiden av EUs østgrense representerer en kontekst der EUs programmer for grensekryssende samarbeid paradoksalt nok både skal skape interaksjon og utvikling på tvers av grensen og opprettholde dens barrierefunksjon. Schengen begrenser interaksjonen på tvers av grensen på en helt annen måte enn mellom land i type 1 og 2, og legger føringer på regionale og lokale aktørers handlingsrom på tvers av grensen. Konstitueringen av et velfungerende MLG-regime vanskeliggjøres av enda svakere styringskapasitet blant regionale og lokale aktører enn i Sentral-Europa, andre regionale strukturer enn i EU-landene, samt svakere politisk vilje til desentralisering og maktspredning, og et nasjonalt fokus som ikke nødvendigvis har et like sterkt fokus på tilpasning til EUs regionalpolitikk og institusjoner. Uten administrative og institusjonelle strukturer tilpasset EUs politikk, synes ikke en relativt direkte overføring av Unionens regionalpolitikk å aktivere det subnasjonale nivåets kapasitet i henhold til EUs styringsmodell med fokus på partnerskap og subsidiaritet. EU har et grep rundt rammeverket for grensekryssende samarbeid, men uten at det nasjonale nivået trekker i samme retning, gjennom en tilpasning av regionale strukturer til dette rammeverket, risikeres et lite velfungerende og ineffektivt MLG-regime hvor det subnasjonale nivået fremstår som passivt i forhold til det nasjonale og supranasjonale nivået. Dette viser at den statlige styringsmyndigheten har betydelig å si for MLG-regimets konstituering, og EUs påvirkningskraft og innflytelse er avhengig av i hvilken grad Unionen makter å gi ikke-medlemmer incentiver til reformer (her: ikke medlemskap, men svakt utviklet og vag ENP), og nabolandenes prioritering av tilnærming til EU kontra andre interesser, for eksempel forholdet til Russland. I forhold til å sette grunnreglene for styring fremstår det statlige nivået her som "first among equals" (Bache & Flinders 2004b), og grensekryssende samarbeid på tvers av Schengengrensen risikerer å bli et styringsregime hvor manglende regional og lokal kapasitet, samt strukturelle begrensninger og ulik tilhørighet til EU kan virke hemmende på den regionale utviklingen, og favorisere aktører fra innsiden av EU-grensen. Den

grenseregionale konteksten er gjerne enda mer periferisert enn i type 2-land, og økonomiske, politiske og sosiale koblinger mot de sentraleuropeiske landene, har som regel eksistert kun siden 1990-tallet. Det spesielle med grensekryssende regioner av type 3, er at de strukturelle begrensningene Schengengrensen representerer, skaper en barriere for at slike koblinger oppstår ”naturlig”, noe som kan svekke grensekryssende samarbeids evne til å skape varige samarbeidsstrukturer på tvers av grensen.

6.7 Overføring av styringsprinsipper fra vest til øst

Grensekryssende samarbeid har ikke utelukkende vært et universalmiddel for regional utvikling på tvers av landegrenser i EU. Som vist i begynnelsen av kapittelet er det mange problemer knyttet til virkningen av grensekryssende initiativer i Vest-Europa, og den beste effekten er sett i land med sterk grad av maktspredning, desentralisering og transnasjonale koblinger. Flernivåprofilen som karakteriserer EUs grensekryssende samarbeidsprogram virker å være mest effektiv i tilfeller hvor det subnasjonale nivået evner å aktivt ta eierskap i prosessen gjennom reell styringskapasitet vis-à-vis sentralmakten, slik at de mulighetsstrukturene grensekryssende samarbeid representerer best kan utnyttes med hensikt å skape regional utvikling i forhold til hva de subnasjonale aktørene selv mener best kan fremme utvikling. Dette krever en selvstendig- og ansvarliggjøring av det subnasjonale nivået og en institusjonell og administrativ kapasitet til å ta i bruk det rammeverket EU har skapt i henhold til å motta støtte til prosjekter. EUs sterke fokus på grensekryssende samarbeid i de sentral- og østeuropeiske landene representerer en overføring av politikk, som kan sies å ta utgangspunkt i kontekstuelle forhold representative for regionale strukturer og maktspredning i vest. Denne institusjonelle overføringen har i liten grad tatt hensyn til det subnasjonale nivåets historiske betydning øst i Europa, og innebærer tilsynelatende en forestilling om at regionale og lokale aktørers styringskapasitet vil aktiveres dersom EUs rammeverk for grensekryssende samarbeid er på plass. I de sentraleuropeiske landene har EU-medlemskap og en ønsket tilpasning til regionale styringsstrukturer kompatible med EUs MLG-tilnærming skapt administrative og regionale strukturer tilpasset Unionens programmer for grensekryssende samarbeid. Men forhistorien med sentralisert styringsmakt og manglende handlingsrom, autoritet og styringskapasitet på subnasjonalt nivå, gjør at den ”naturlige” utviklingen og konsolideringen av styringskapasitet som man har sett i Vest-Europa mangler, og regionale og lokale aktører potensielt sett vil være svakere og mindre effektive i MLG-regimet som konstituerer grensekryssende samarbeid. På utsiden av EUs østgrense er det grunn til å tro at disse tendensene vil forsterkes på grunn av det tilsynelatende

motsetningsfylte forholdet mellom sikkerhetsaspektet iboende i Schengengrensens funksjon og grensekryssende samarbeids formål å bygge relasjoner på tvers av denne grensen. Også divergerende regionale og administrative strukturer kontra EU-landene og et statlig nivå som ikke uten videre trekker i samme retning som Unionen i forhold til tilpasning av regionale strukturer, skaper en situasjon der subnasjonale aktører ser ut til å ha mindre handlingsrom og svakere autonomi og styringskapasitet enn i de sentraleuropeiske EU-landene. Alle disse faktorene skaper ekstra store hindringer for, å ta del i og ta i bruk, rammeverket for grensekryssende samarbeid. Problemene knyttet opp mot grensekryssende samarbeid i Vest-Europa, kan ventes å være forsterket i Sentral- og Øst-Europa. Det subnasjonale nivåets mulighet til å ta del i mulighetsstrukturene strategien representerer, restringeres av Schengengrensens dominerende regulering og manglende statlig vilje til å myndiggjøre regionale og lokale aktører til å kunne ta aktivt del i styringen. Det er også potensielle konsekvenser knyttet opp mot ulik tilknytning til EU og Unionens økonomiske støtteordninger i forhold til grensekryssende samarbeid på tvers av Unionens grenser. Selv om midlene til grensekryssende samarbeid nå kommer fra samme instrument (ENPI), er disse summene relativt små sammenliknet med eksempelvis midlene fra EUs utjevningfond, som de østlige EU-landene nyter godt av. De store summene tilgjengelig gjennom utjevningspolitikken har tilsynelatende gitt de sentraleuropeiske EU-landene sterkere incentiver til å etablere regionale desentraliserte strukturer i tråd med MLG-strategien enn landene øst for grensen, hvis økonomiske tilskudd gjennom ENP er betraktelig mindre. Dette kan ha ført til økte forskjeller på tvers av grensen, ikke bare territorielt-administrativt, men også økonomisk og sosialt. Et tredje punkt ved innføringen av grensekryssende samarbeid i Sentral- og Øst-Europa, er at den relative suksessen med institusjonalisering av en MLG-strategi for grensekryssende samarbeid i Vest-Europa, også kan knyttes til kontekstuelle forhold ved grenseregionene. Økonomiske, sosiale og politiske koblinger på tvers av grenser har gjort institusjonaliseringen av samarbeid til en ”naturlig” prosess, og bidratt til at EUs programmer for samarbeid mange steder har forsterket en allerede pågående interaksjon. De sentral- og østeuropeiske grenseregionene er ikke bare en fremmed kontekst for etableringen av grensekryssende samarbeid og MLG, men mangler ofte også i stor grad økonomiske, politiske og sosiale koblinger etter kommunismens adskillelse. Det grensekryssende samarbeidets paradoksale oppgave med å sikre grensens barrierefunksjon på tvers av østgrensen, ser ut til å være et hinder for utviklingen av slike koblinger, koblinger som synes nødvendig for at regionale og lokale aktører skal kunne ta aktivt del i grensekryssende samarbeid, og bidra til at MLG-strategien virker slik den er intendert.

6.8 Oppsummering

Ulike grenseregioner skaper ulike kontekster for grensekryssende samarbeid. I dette kapitlet har jeg gjennom en bred tilnærming forsøkt å utpeke faktorer representative for grenseregioner i Vest-Europa, nye EU-land i Sentral-Europa og regioner på østsiden av Schengenområdet som grenser til EU. Jeg har forsøkt å vise hvordan de ulike grenseområdene har ulike kvaliteter, som påvirker hvor mottakelige de er for EUs multi-level governancestrategi for grensekryssende samarbeid. Satsingen på grensekryssende samarbeid gjennom ENP for å legge til rette for regional utvikling på tvers av EUs østgrense, møter tilsynelatende et distinkt sett av utfordringer for suksessfull gjennomføring. Gjennom teksten har jeg forsøkt å identifisere hvilke barrierer som øyensynlig skaper vanskeligheter med innføringen av grensekryssende samarbeid: Manglende styringskapasitet på subnasjonalt nivå, som kan knyttes til ulik tilknytning til EU, den grenseregionale kontekstens manglende koblinger på tvers av grensen, og strukturelle hindre, i særdeleshet gjennom Schengengrensens adskillende funksjon, og det motsetningsfylte forholdet mellom ENP på den ene siden og Schengenreguleringen på den andre. For å vise hvordan dette påvirker grensekryssende samarbeid i praksis, vil jeg se nærmere på det polsk-ukrainske grenseområdet, og gjøre rede for hvordan grensekryssende samarbeid har virket i området, og om EUs programmer har bidratt til å legge til rette for regional utvikling.

7. Grensekryssende samarbeid mellom Polen og Ukraina

Det polsk-ukrainske grenseområdet er gjenstand for grensekryssende samarbeid som strekker seg på tvers av EUs østgrense. Rammene for (institusjonalisert) samarbeid er definert av og finansiert gjennom ENPI-CBC, som i stor grad bygger på det tidligere Neighbourhood Programme. Relatert til inndelingene tidligere i teksten representerer Polen som et EU-land med kommunistisk fortid, et type 2-land i typeinndelingen over. Polen er en tidligere ”bufferstat” mellom Vest-Europa og Sovjetunionen, og er et land som har ”vendt tilbake til Europa”, i dag på innsiden av EUs grenser. Ukraina befinner seg på utsiden av EU og representerer et type 3-land, hvis grense mot Polen definerer og regulerer EU som makroregion gjennom Schengen, og konstituerer således et grenseregime hvor grensens funksjon ikke nødvendigvis samsvarer med hva de berørte landene selv ønsker. EUs påvirkning på grenseområdet har vært en viktig regulerende faktor siden tidlig 1990-tall, og grensekryssende samarbeid har i stadig sterkere grad blitt en konsolidert strategi for regional utvikling på tvers av grensen, spesielt i etterkant av Unionens utvidelse i 2004. Jeg vil i det følgende vise hvordan grensens betydning har endret seg. Deretter vil jeg gjøre rede for grensekryssende samarbeid mellom landene, for deretter å se grenseområdet i sammenheng med faktorene som forventes å påvirke effekten av programmene. Til slutt i kapittelet vil jeg se på resultatet av det grensekryssende samarbeidet i området og vurdere hvordan strategien påvirker mulighetene for interaksjon på en måte som kan fremme utvikling.

7.1 Den polsk-ukrainske grenseregionen

Den polsk-ukrainske grenseregionen omfatter de tilgrensende subnasjonale ”fylkesnivåene” i de respektive landene, og tilsvarer i denne teksten de områdene som er berettiget til støtte for grensekryssende samarbeid gjennom ENPI-CBC. Grenseområdet er en del av programmet som omfatter Polen, Hviterussland og Ukraina, og er økonomisk sett det største av samtlige grensekryssende programmer, med en tildeling på 186.2 millioner euro over perioden 2007-2013⁵². Programmet har et flernivåfokus, hvor lokale, regionale og nasjonale aktører skal jobbe sammen på tvers av grensene, med lokale og regionale partnere som hovedaktører,

⁵² Av totalt ca 1.19 milliarder euro. http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=322&id_type=10 21.07.2010

gjennom en nedentil og opp-prosess⁵³. Hovedformålet med programmet er å gi støtte til grensekryssende utviklingsprosesser.

Det totale geografiske området kvalifisert for støtte strekker seg over 316.000 km² med tilgrensede landområder i de tre landene, og omfatter hele den 535 km lange grensen mellom Polen og Ukraina.



Figur 3. Grensekryssende samarbeid mellom Polen og Ukraina. http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/poland-belarus-ukraine_adopted_programme_en.pdf

Det totale innbyggertallet i programområdet er 20.9 millioner mennesker (2005), hvorav 5.1 millioner på polsk side og 8.5 millioner på ukrainsk side. Befolkningstettheten er 83/km² både på polsk og ukrainsk side (mot 53/km² på hviterussisk side).

⁵³ http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf 23.04.10

Grensens betydning for kontakt

Forholdet mellom Polen og Ukraina har historisk sett vært komplisert og skiftende, og var gjennom det tyvende århundret gjenstand for mange konflikter og omveltninger. Grensene mellom landene har skiftet, de har vært underlagt forskjellige imperier, og formelt sett eksisterte ingen av landene alene før etter 1. Verdenskrig (Copsey 2008). Store deler av dagens polsk-ukrainske grenseområde ligger midt i Galicia-regionen, som i sin helhet ble en del av Habsburgerriket mot slutten av 1700-tallet. Regionen var før 1. Verdenskrig preget av stort etnisk mangfold og høy grad av interaksjon mellom de ulike folkeslagene. Mot midten av 1800-tallet vokset det frem en sterk rivalisering mellom de polske og ukrainske nasjonalitetene, og dette kulminerte i krig om herredømmet over regionen da de to landene ble selvstendige mot slutten av 1. Verdenskrig (Haase 2005). Russland hadde en geopolitisk interesse av kontroll over Ukraina, og involverte seg i konflikten, noe som resulterte i at Polen i 1921 fikk herredømme over hele regionen, mens resten av Ukraina ble underlagt det som da ble hetende Sovjetunionen. Fem millioner ukrainere ble innbyggere i den polske staten og perioden frem til 2. Verdenskrig var preget av konflikt og vold, og de polsk-ukrainske relasjonene ble kraftig forverret. Etter at 2. Verdenskrig startet tok Sovjetunionen igjen kontroll over de østlige delene av Galicia-regionen og mot slutten av krigen foregikk det regelrette folkemord i grenseregionen, hvor nasjonalister på begge sider av grensen forsøkte å gjøre sitt område så etnisk homogent som mulig⁵⁴ (Dybczynski 2000). Etter 2. Verdenskrig beholdt Sovjetunionen sine gjenerobrede områder, og grensen mellom landene delte Galicia-regionen i to. Denne grensen er fortsatt gjeldende i dag. Selv om det hadde foregått etnisk rensning, var det fortsatt polske og ukrainske minoriteter på begge sider av grensen. Den nyetablerte grensen og grenseregionen var likevel relativt heterogen på hver side og representerte motsetninger (Haase 2005). Grensen mellom landene har altså ligget fast siden 2. Verdenskrig, og under Den kalde krigen var den ensbetydende med et internt jernteppe mellom de to landene, som ved hjelp av fysiske barrierer i praksis lukket grensen fullstendig. Resultatet var en svært liten grad av interaksjon på tvers av grensen, og fire tiår under sovjetisk overherredømme resulterte i fremmedgjøring (Wolczuk 2002). På tross av at begge landene var en del av den sosialistiske blokken og offisielt hadde vennlige relasjoner seg i mellom, var grensekryssende kontakt på regionalt, lokalt og individuelt nivå praktisk talt umulig. Etter 2. Verdenskrig var grensens hovedfunksjon avgrensning og forsvar, i sterk

⁵⁴ Dybczynski (2000) hevder at så mange som 70-100.000 polakker og 20-30.000 ukrainere mistet livet.

kontrast til vestlige deler av Europa hvor integrasjonsprosesser stimulerte til nærere kontakt og grensekryssende samarbeid.

7.2 Grenseregional kontekst

Sammenliknet med gjennomsnittet i EU ligger programområdet langt tilbake i forhold til økonomisk utvikling, og er karakterisert av høy andel sysselsatt i jordbruk og industri, så vel som utilstrekkelig konkurransedyktighet i forhold til sine respektive land, og lav grad av innovasjon. I 2005 var BNP på polsk side estimert til 3700 euro mot 1200 euro på ukrainsk side (EU-gjennomsnitt 23 400 euro), og arbeidsløsheten var offisielt henholdsvis på 15-21 % i Polen og 7-10 % i Ukraina.

Den adskillende politikken under kommunismen førte til en avskjæring av eksisterende sosiale og økonomiske bånd i regionen, endring av den administrative strukturen og regionale og urbane sentrum mistet sin innflytelsessfære. Den nye grensens hermetiske funksjon gjorde at tidligere relativt sentrale områder ble provinsielle og perifere, og førte til manglende infrastruktur i form av gode vei- og jernbanenettverk og få grenseoverganger (Krok & Smetkowski 2006). Den regelrette nedbrytingen av kommunikasjonslinjer etterlot seg økonomisk stagnasjon og påfølgende kollaps av flere byer og ”brain-drain” fra områdene. De grensenære områdene ble preget av en lav grad av sosioøkonomisk utvikling, en dominerende jordbruksprofil og en mangel på større urbane sentra som kunne tiltrekke seg økonomisk aktivitet (Wolczuk 2002). De østlige delene av Polen var ved kommunismens sammenbrudd de fattigste områdene i landet, og lå betydelig under landsgjennomsnittet inntekstmessig, og hadde nesten dobbel så høy sysselsetting i jordbruket som landsgjennomsnittet. De østlige regionene har gjennomgått en tregere utviklingsprosess enn andre områder i landet, og den økonomiske utviklingen har i liten grad (offisielt) hatt fordeler av den demokratiske overgangen. Kun minimalt av utenlandske direkteinvesteringer skjedde i området.

Regionene på ukrainsk side har en god del til felles med sine motstykker på polsk side. De har en lav grad av sosioøkonomisk utvikling, og jordbruk spiller en mer dominerende rolle enn andre steder i landet. Grenseområdet er også preget av en signifikant lavere andel i BNP og en tregere utviklingsrate enn andre regioner i landet. Høy arbeidsløshet, arbeidsmigrasjon og dødelighet har ført til negativ befolkningsvekst i området (Krok & Smetkowski 2006). Det eksisterer også viktige forskjeller mellom områdene på hver side av grensen. Under kommunismen var privat eiendomsrett og næringsvirksomhet til dels tillatt i Polen, mens dette var totalt utryddet i Sovjet-Ukraina, hvor den sentraliserte økonomien var fullstendig

underordnet Moskva. Den tidlige liberaliseringen av økonomien drev frem en vekst i entreprenørskap på småskalanivå, noe som fortsatt i synlig grad mangler på ukrainsk side (Wolczuk 2002). Selv om regionene på begge sider av grensen er relativt underprivilegerte eksisterer det en signifikant forskjell i utviklingsnivå målt i BNP. Selv om de polske regionene er de fattigste i landet, med lavest vekst og bidrar minst til økning i BNP⁵⁵, er de fortsatt betydelig bedre stilt enn de ukrainske regionene, som i tillegg til det vanskelige utgangspunktet for regional utvikling har opplevd en betydelig økonomisk krise på nasjonalt nivå.

7.2.1 Grensekryssende interaksjon og transnasjonale koblinger

Etter Sovjetunionens kollaps erklærte Ukraina seg som selvstendig stat 24. august 1991, og Polen var det første landet til å anerkjenne den nye uavhengige staten. Dette medførte en normalisering av forholdene mellom landene, og for den fysiske grensens del betydde dette at grensene langt på vei gikk fra å være hermetisk lukkede til å bli relativt åpne. Etter 46 år med fremmedgjøring og adskillelse stod befolkningen i grenseområdet plutselig side om side, med mulighet til å krysse grensen og samhandle med hverandre. Den nye situasjonen skapte muligheter for å besøke historiske steder på den andre siden av grensen, samt handel og andre grensekryssende aktiviteter (Wolczuk 2002). Ukrainas frigjøring og Polens anerkjennelse av landet kan sees på som starten på utviklingen av grensekryssende samarbeid mellom landene, og på myndighetsnivå var relasjonene mellom landene utmerkede og det polsk-ukrainske naboforholdet på den tiden beskrives av Haase (2005) som det beste på "tusen år". Like fullt, mangelen på faktiske ideer for utvikling så vel som manglende erfaring med felles prosjekter, begrenset kontakten til statlig nivå og gav den en mer symbolsk karakter. På regionalt og lokalt nivå var åpningen av grensen og den tidlige fjerningen av visumkrav helt klart de viktigste faktorene som bidro til utvikling av gjensidig samarbeid og fremmet kontakt mellom ulike polske og ukrainske partnere (Krok & Smetkowski 2006). Grensens gjennomtrengelighet skapte et spontant utbrudd av uformell handel, som tok form av kortsiktige, sirkulære bevegelser. Offisielt klassifisert som turisme var dette egentlig inntekstgenererende småhandel på individnivå, men det store antallet transaksjoner og omfang av handelen, gjorde dette til en massiv økonomi med en antatt skala på milliarder av dollar årlig. Prisforskjeller og ulik etterspørsel og behov skapte en uformell grenseøkonomi som sannsynligvis omsatte for like mye som den offisielle handelen på tvers av grensen og

⁵⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/14/2/41674865.pdf> 02.04.10

sysselsatte så mye som opp mot en kvart million mennesker bare sørøst i Polen (Wolczuk 2002). Grensekryssende handel ble et spesielt viktig inntektsbidrag i Polens sørøstlige provinser, der den uformelle sektorens handlinger og reaksjoner på den nye grensesituasjonen på mange områder lå langt forut for den formelle sektoren (Stryjakiewicz 1998 i Wolczuk 2002). Grensekryssende samarbeid var en helt ny situasjon i grenseområdet, og det tok flere år etter liberaliseringen av grenseregimet før aktører på regionalt og lokalt nivå innså potensialet og fordelene med samarbeid. Både grensen, statlig politikk og koblinger på regionalt og lokalt nivå stimulerte til samarbeid på tvers av grensen, og utviklingen i løpet av siste halvdel av 1990-tallet gjorde at grensekryssende samarbeid med Ukraina, i hovedsak i form av uformell handel, ble den sterkeste og mest omfattende av alle samarbeidsrelasjonene langs Polens østlige grense (Wolczuk 2002). Like fullt, den grensekryssende aktiviteten mellom landene var betraktelig unna nivået ved andre polske grenser, som for eksempel mot Tyskland eller Den tsjekkiske republikk.

7.3 Ulik tilknytning til EU og regionale strukturer

Det hersker liten tvil om at EU og de to landenes ulike relasjoner til Unionen har hatt stor påvirkning på utviklingen i grenseområdet og på forutsetningene for samarbeid på tvers av grensen. Ulik tilgang til støtteprogrammer og EUs innflytelse på nasjonale administrative og territoriale reformer, har tilsynelatende vært spesielt viktige for hvordan Unionens grensekryssende samarbeidsprogrammer har virket i området.

Da Sovjetunionen gikk i oppløsning og Ukraina ble en selvstendig stat hadde Polen allerede skrevet en assosiasjonsavtale med EU, og hadde siden 1989 vært en del av PHARE-programmet. Målet var EU-medlemskap og en tilbakevending til et Europa den polske befolkningen følte de var en naturlig del av (Glenn 2003). I tillegg til det historiske aspektet, var det både økonomiske og politiske grunner til denne tilnærmingen. Det europeiske fellesskapet ble sett på som kilde til økonomisk velstand og en sikkerhet i forhold til at kommunistperioden var over, og det var en bred politisk enighet om at Polen skulle forsøke å bli en del av EF (Østerud 1999). I 1991, bare to år etter Berlinmurens fall, ble en assosiasjonsavtale om medlemskap underskrevet, og i 1993 kom de såkalte København-kriteriene, som fastslo betingelser for adgang til Unionen. I 1995 ble det bestemt at det skulle åpnes formelle forhandlinger med søkerlandene og i 1997 ble det klart at Polen ville bli medlem når landet oppfylte forpliktelsene EU la til grunn for medlemskap (Millard 1999). I

2002 hadde Polen oppfylt EUs medlemskrav, og etter at utvidelsestraktaten hadde blitt ratifisert av medlemslandene ble landet medlem av Unionen 1.mai 2004 (Sweeney 2005).

Etter sin uavhengighet var Ukraina snart i gang med å finne sin plass i Europa, og full integrasjon i europeiske politiske, økonomiske og sikkerhetsmessige strukturer ble fort en hovedmålsetting i ukrainsk utenrikspolitikk (Gallina 2005). Sammenliknet med Polen var det av flere grunner langt vanskeligere for Ukraina å oppnå gode relasjoner med EU. Landets geopolitiske posisjon, relasjon til Russland, større avstand til europeiske normer og verdier, demokrati og markedsøkonomi, var alle elementer som holdt Ukraina unna det gode selskap i Brussel. På tross av det offisielle synet om et ønske om EU-medlemskap, medførte den interne dragkampen mellom tilnærming til EU i vest eller Russland i øst, til at man havnet i en slags mellomposisjon, og politiske endringer og reformer ble preget av denne ambivalensen. Ukraina fikk ingen lovnader om fremtidig medlemskap og fant seg selv på "utsiden" av Europa i det Polen ble medlem i EU (Pijpers & Van Der Velde 2007). Det ble likevel underskrevet en partnerskaps- og samarbeidsavtale med EU i 1994 (som ikke ble fullt ut ratifisert før i 1998), og i 1999 utarbeidet EU og Ukraina en felles strategi for partnerskap og nærere relasjoner⁵⁶. Partnerskaps- og samarbeidsavtalen representerer fortsatt det juridiske rammeverket for relasjonene mellom EU og Ukraina, men forholdet har over årene blitt tettere, og Ukraina er et prioritert partnerland innenfor EUs naboskapspolitikk⁵⁷. I 2004, i etterkant av de sentraleuropeiske landenes EU-medlemskap, ble det utarbeidet en handlingsplan som skulle gjøre det lettere å nå målene med partnerskaps- og samarbeidsavtalen, og som skulle sørge for ytterligere ukrainsk integrasjon i europeiske økonomiske og sosiale strukturer. I november 2009 ble handlingsplanen erstattet av en EU-Ukraina assosiasjonsagenda, som tar sikte på å forberede og legge til rette for en eventuell assosiasjonsavtale mellom Unionen og Ukraina⁵⁸. Alt i alt har relasjonene mellom EU og Ukraina siden 1991 vært preget av økende samarbeid og nærere relasjoner, selv om utsiktene til medlemskap fortsatt synes svært langt unna. Naboskapspolitikken (ENP) er den viktigste reguleringen av forholdet mellom EU og Ukraina, og er en mekanisme som skal gi økt verdi til, og gå utenpå eksisterende samarbeid, og bevege relasjonsprosessen fremover til et betydelig nivå av integrasjon (Scott 2005). Selv om naboskapspolitikken i utgangspunktet er et alternativ til medlemskap, representerer den en institusjonell overføring av instrumenter

⁵⁶ <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/en/publication/content/2128.htm> 05.04.10

⁵⁷ http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/political_relations/index_en.htm 06.04.10

⁵⁸ http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/index_en.htm 07.04.10

brukt i utvidelsesprosessen i Sentral-Europa, og EUs krav til endringer og reformer i forhold til å motta økonomisk assistanse er relativt like de kravene som ble stilt til landene i de forrige utvidelsesprosessene. Som ENP-land er Ukraina lokalisert et sted i det udefinerte rommet mellom EU-partner og fullt medlemskap, og ENP har treffende blitt beskrevet som ”den halvåpne dørs politikk” (Timmermann 2003:8 i Sasse 2008). I etterkant av ”Oransjerevolusjonen” i 2004 var optimismen stor både i Ukraina og EU i forhold til styrking av relasjoner og muligens medlemskap, og Ukraina vendte seg uten tvil vestover på bekostning av forholdet til Russland. Men finanskrisen og en påfølgende dyp økonomisk krise, mangelfull politisk styring (om ikke kaos) og et svært tregt reformtempo, har stanset og til dels reversert utviklingen. I stedet ser man en større tilnærming til Russland og valget av prorussiske Viktor Janukovitsj som president 7. februar 2010, medførte en symbolsk fjerning av EU-flagget som har hengt på Europaplassen i Kiev i fem år, og en erklæring om at planene med ukrainsk NATO-medlemskap ikke vil videreføres. Dette viser tilsynelatende at Ukraina vil styrke båndene til naboen i øst, og Janukovitsj fremhever betydningen av å være en bro mellom øst og vest og uavhengig av de to maktblokkene (Aftenposten 02/03-2010).

Den ulike tilknytningen til EU gjorde at Unionen bidro til å skape forskjeller mellom landene. Polens rolle som fremtidig medlemsland skapte helt andre krav i forhold til strukturelle endringer for å tilpasse seg EUs normer og regler, og dette påvirket spesielt den administrative strukturen. Polens forberedelse til medlemskap innebar også et helt annet nivå av økonomisk støtte enn hva Ukraina var berettiget til, og i tillegg skulle grensekryssende samarbeid på tvers av EUs fremtidige østgrense koordineres gjennom ulike programmer (INTERREG/PHARE og TACIS) henholdsvis på ”innsiden” og ”utsiden” av grensen. Akkurat dette problemet ble løst ved innføringen av ENPI i 2007 som innebar ett instrument for grensekryssende samarbeid på tvers av EUs østgrense. Men EUs fremtidige østgrense var ikke noe satsingsområde, og midlene tildelt det polsk-ukrainske grenseområdet var i tiden frem mot ENP relativt moderate (Krok & Smektkowski 2006). Generelt sett ble EU-assistansen til grenseregioner stort sett kanalisert mot Polens vestlige grenseregioner⁵⁹, mens de midlene som ble øremerket østgrensen i hovedsak ble brukt på å gjøre grensen sikrere og mindre gjennomtrengelig. I tillegg har det faktum at Polen og de andre nye EU-landene nå må konkurrere økonomisk mot de ”gamle” EU-landene ført til et økt nasjonalt fokus på sentrum,

⁵⁹ Eksempelvis ble det brukt 272 millioner euro på PHARE-CBC mellom Tyskland og Polen alene i perioden 1994-99, mens hele Polens østgrense mottok 48 millioner euro i perioden 1996-99 (Krok & Smektkowski 2006).

på bekostning av de underutviklede perifere, spesielt rurale, områdene, som mangler kvalifisert arbeidskraft, har dårlig infrastruktur og mindre utviklingspotensial. Dette har i mange tilfeller ført til at forskjellene mellom sentrum og periferi har økt til tross for EUs strukturfonds støtte til regional utjevning. Siden disse perifere grenseregionene ofte befinner seg i EUs ytterområder, på grensen til mindre økonomisk utviklede tredjeland, risikerer de å bli hva Roll (2009) omtaler som "double peripheries", fjernt fra den "dynamiske kjernen" i det sentrale EU, men også langt unna de blomstrende nasjonale sentra. Det ulike nivået på økonomiske midler tilgjengelig er ganske markant. ENPI er i alt på 12 milliarder euro for perioden 2007-13, mens utjevningsfondet i EU på samme tid er på 347.41 milliarder euro⁶⁰. Av disse får Polen 67 milliarder euro⁶¹, og de østlige polske områdene får en direkte overføring på 2.76 milliarder euro. Til sammenlikning er den totale støtten tilgjengelig for hele Ukraina gjennom ENPI på 964.1 millioner euro^{62/63}, mens grensekryssende samarbeid alt i alt har 1.18 milliarder euro tilgjengelig gjennom ENPI⁶⁴.

7.3.1 Regionale strukturer: Lokal og regional kapasitet

Som det kommer frem i forrige kapittel har EUs påvirkning på politiske endringer og reformer hatt sammenheng med det statlige nivåets vilje og ønske om å trekke i samme retning som Unionen. Erfaringen fra de sentraleuropeiske medlemslandene viser at utsiktene til medlemskap vært et viktig utenrikspolitisk verktøy for å eksportere EUs normer og verdier (Scott 2005). Fokuset på partnerskap, subsidiaritet og "bottom-up"-utvikling i EUs strategi for grensekryssende samarbeid, fordrer tilsynelatende subnasjonale aktører med autonomi og kapasitet til å ta eierskap i styringsprosessene grensekryssende samarbeid representerer.

Desentralisering har vært fremtredende i den reformistiske retorikken i mange postkommunistiske land etter 1989. Den ekstreme sentraliseringen av statlig administrasjon under kommunisttiden har vært forbundet med enevelde og diktatur og det har vært en hyppig identifisering av manglende lokal autonomi. Men dette brede engasjementet for desentralisering har ofte kun forblitt en verbal erklæring, og selv om det i noen land raskt ble gjennomført dyptgående reformer av de lokale myndighetsstrukturene, har det i andre land i praksis ikke vært gjennomført særlige endringer fra de sentraliserte administrative strukturene

⁶⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htm 03.09.2010

⁶¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/pl_en.pdf 03.09.2010

⁶² http://www.enpi-info.eu/files/interview/Ukraine%20press%20pack_25feb.pdf 03.09.2010

⁶³ http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=491&id_type=2 03.09.2010

⁶⁴ http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm 02.09.2010

(Swianiewicz 2006). Selv om Polen og Ukraina viser enkelte likheter med tanke på territoriell organisering, har de gjennomgått to svært ulike former for lokal myndighetsreform. Det er tydelige forskjeller på den territoriale administrasjonen i de to landene, og dette har tilsynelatende en påvirkning på mulighetene til å fremme vellykket grensekryssende samarbeid gjennom EUs programmer. Ukraina er et betraktelig mer sentralisert land enn Polen, og lokale myndigheter er hemmet av begrenset kompetanse og spillerom for aktiviteter. Økonomien er under streng sentral kontroll, noe som hindrer lokale myndigheter fra å oppnå mer uavhengighet. Sentralisert beslutningstaking har ført til langtrukne administrative prosesser, og lokale og regionale aktørers mål og aktiviteter for å fremme utvikling, kan til tider anses som irrelevant eller motsigende til den statlige politikken (Krok & Smetkowski 2006).

Polen

Etter kommunismens fall, etter flere år med diskusjoner, ble det mot slutten av 1998 gjennomført en reform som skapte et trelagssystem av myndighet, på regionalt, fylkes-, og kommunalt nivå, og en innføring av innvalgte selvstyremyndigheter på alle trinn (Swianiewicz 2006). Reformen innebar også desentralisering av en rekke funksjoner og tjenester og betraktelig større økonomiske ressurser direkte allokert til disse nivåene, spesielt til kommunalt nivå. Polen valgte med det å bryte med det gamle systemet og bygge et nytt lokalt selvstyreregime fra bar bakke. Swianiewicz (2006:618) omtaler de subnasjonale reformene som "a jump into the deep end of decentralisation", og etter at man ble enige om den generelle retningen, ble det hele gjennomført veldig raskt, da det var en generell oppfatning av at dette var et vindu for politisk handling som bare ville være åpent for en kort periode.

Også EU var viktig for territoriale-administrative reformer, og for å få medlemskap måtte Polen gjennom innføringen av *acquis communautaire* i forhold til regionalpolitikk, og gjennomføre administrative reformer som etablerte desentraliserte territoriale enheter kapable til å administrere midler fra strukturfondene. Effektiv administrasjon har vært avgjørende, da strukturfondsmidler som ikke har blitt brukt opp over to år, må sendes tilbake til Brussel, og dette har gitt incentiver til reformer. Fokuset på partnerskap og subsidiaritet trigget administrativ restrukturering og konstruksjonen av institusjonell kapasitet, både på nasjonalt og subnasjonalt myndighetsnivå (Dąbrowski 2008).

Det polske territoriell-administrative systemet kan altså sies å være en blanding av ønsket om å fjerne seg fra kommunismens sentraliserte styringssystem og tilnærmingen til EU, med påfølgende reformer som følge av både tilpasning til *acquis communautaire* og økonomiske incentiver som følge av Unionens Struktur- og Utjevningfond. Resultatet er at Polen på papiret har gjennomført en radikal reform av det regionale systemet, og beveget seg i retning av en nordeuropeisk logikk for lokal myndighet (Swianiewicz 2006). Det polske systemet har fokus på effektiv styring i tråd med partnerskaps- og subsidiaritetstilnærmingen gjenkjennelig i EUs regionalpolitikk, både gjennom Struktur- og Utjevningfondene og grensekryssende samarbeid. Faktiske endringer risikerer likevel å bli hindret av elementer knyttet til landets kommunistiske fortid, som eksempelvis sentrums sterke posisjon i forhold til nye og relativt svake regionale og lokale institusjoner, svake ikke-statlige aktører og den generelle mangelen på tillit mellom aktører. Desentraliseringen av myndighet har ikke blitt fulgt opp av en desentralisering av økonomien, og sentrale myndigheter kontrollerer pengesekken i en slik grad at regionale og lokale myndigheters bestemmelsesrett over regional politikk i noen grad begrenses (Dąbrowski 2008). Like fullt, lokale myndigheter er de største mottakere av strukturfondmidler, og innføringen av prinsipper som styrer implementeringen av EUs regionalpolitikk, som partnerskap og programstyring, skyver aktørene involvert i distribusjonen i retning av en gradvis kapasitetsbygging og tilpasning til dette nye institusjonelle miljøet (Dąbrowski 2008). Dette viser at selv om det fra statlig hold har vært et ønske om regionale reformer og en tilpasning til ”vestlige” administrative strukturer, har ulike sider ved den kommunistiske fortiden påvirket det nye territoriell-administrative systemets faktiske funksjon. Innføringen av en ”vestlig” regional-administrativ inndeling bar i utgangspunktet preg av å være en mer formell enn praktisk endring. Polens posisjon som største mottaker av midler fra EUs strukturfond (av de nye EU-landene) har derfor tilsynelatende hatt mye å si for de faktiske endringene i det lokale og regionale nivåets styringskapasitet, og ser ut til å være en viktig drivkraft for institusjonell endring og styrking av det subnasjonale nivåets handlingskraft.

Ukraina

Landets uavhengighet i 1991 førte ikke til noen fundamental forandring i den hierarkiske administrative kulturen og den personifiserte styringstradisjonen arvet fra det tidligere regimet. Den kulturelle delingen mellom det russisk-vendte Øst- og EU-vendte Vest-Ukraina førte til frykt for en mulig oppdeling av landet i de tidlige årene etter uavhengigheten, og dette motvirket alle tiltak rettet mot økt desentralisering av frykt for at landet skulle gå i oppløsning

(Swianiewicz 2008). Dette førte til at det eksisterende systemet langt på vei ble opprettholdt, og den hierarkiske strukturen fra Sovjetperioden forble relativt uendret. Utsiftingen av den politiske eliten var også mindre dyptgående enn i Polen, hvor det ble observert en hel del ”nye ansikter” blant den lokale politiske eliten, mens det i Ukraina bar mer preg av at nye råd var i ”gamle hender”. Lippmann & Blair (1995 i Swianiewicz 2008) påpekte at:

Most political leaders and government employees were holdovers from the Soviet period who often resist change and reform. They continued to think and act as they did under the previous regime, for example, by waiting to be told what to do, not taking initiative and responsibility, or showing absolute obedience to higher authorities.

Ukrainas territorielle organisering er grovt sett temmelig lik den polske. Også her er det et trelagssystem av subnasjonal organisering, med et regionalt, fylkes- og kommunalt nivå. Region- og fylkesnivået er omtrent like store i de to landene, selv om de er noe større i Ukraina. Det kommunale nivået er mindre i Ukraina, både i areal og folketall, og mange småbyer, tettsteder og landsbyer har kommunal status (Swianiewicz 2008). Den store forskjellen mellom landene er at i Polen har alle de tre subnasjonale nivåene selvstyrestatus, mens dette i Ukraina er begrenset til kommunalt nivå og byer med regional status. Mønsteret for allokering av funksjoner og ressurser er nesten motsatt av i Polen. I Polen er mesteparten av de desentraliserte funksjonene lagt til det kommunale nivået, mens dette nivået i Ukraina kun har en marginal status i så måte. Mesteparten av de desentraliserte funksjonene er lagt til regional- og fylkesnivå, og dette betyr at selv om et liknende antall funksjoner er allokert til subnasjonalt nivå i begge landene, er andelen allokert til enheter med klar selvstyrestatus betydelig høyere i Polen. Dette har også sammenheng med den relativt store størrelsen på det polske kommunale nivået, og overføringen av viktige funksjoner til det laveste nivået i Ukraina synes vanskelig grunnet dets i gjennomsnitt betraktelig mindre størrelse (Swianiewicz 2008). Oppdelingsfrykten i årene etter uavhengighet førte til at hovedtrekkene ved systemet forble uendret, med valgte råd på hver av de tre subnasjonale nivåene, men med utøvende organ utnevnt av sentrum. Frykten for nasjonal disintegrering (eller føderalisering) er fortsatt et viktig argument, og særlig det regionale nivået fryktes å få en for stor autonomi dersom det foretas ytterligere desentralisering til dette nivået.

Som nevnt ovenfor har ikke EU på lang nær hatt like stor påvirkning på politisk reform i ENP-landene som på de nye medlemslandene i Sentral- og Øst-Europa. Handlingsplanen mellom EU og Ukraina forplikter partene til å redusere regionale forskjeller og øke lokal kapasitet til å fremme utvikling, men fokuset på lokale aktører og eierskap i

utviklingsprosesser er ikke alene nok, og EUs innflytelse synes liten uten en territoriell-administrativ reform initiert fra statlig nivå. Forholdet til EU gjennom landets handlingsplan og ENP har ikke ført til en mobilisering av den politiske klassen i forhold til behovet for gjennomføring av reformer, og i forhold til de sentraleuropeiske medlemslandene har den transformative effekten av relasjonen til EU vært treg og svært begrenset (Wolczuk 2009). Styrking av lokalt og regionalt selvstyre med, så vel som utviklingen av og styrkingen av offentlig administrasjons kapasitet, nevnes i EU-Ukrainas Assosiasjonsagenda, men kommer i skyggen av andre prioriterte områder, som sikkerhets- og energipolitiske temaer⁶⁵. Det er i følge Wolczuk (2009) ingen korresponderende bevis for at forpliktelser gjennom partnerskaps- og samarbeidsavtalen har hatt en påvirkning på den nasjonale politikktutformingen i Ukraina frem til 2004. ENP, som uten å kunne tilby medlemskap, men ”nærere samarbeid” gjennom en vag lovnad om deltakelse i Det indre marked ved oppfyllelse av reformer som tar utgangspunkt i Københavnkriteriene, skaper betraktelig færre incentiver for reform. Resultatet har blitt en relasjon der Ukrainas samsvar med EU-definerte normer og standarder er basert på en lønnsomhetsanalyse og en selektiv implementering av elementer fra *acquis communautaire*, og ekstern innflytelse fra EU har foreløpig vist seg å være utilstrekkelig i å overkomme nasjonale politiske barrierer mot reform (Wolczuk 2009).

Ukrainas tilnærming har altså vært svært forskjellig fra Polens, og fremstår som et forsøk på å reformere eksisterende strukturer uten å bryte båndene med tradisjonen fra det gamle systemet (Swianiewicz 2008). En svært treg desentraliseringsprosess, vertikal underordning til statlige organ på alle nivåer (også lokalt), og en mangel på nye lokale politiske eliter til å fylle maktposisjoner, har alle gjort at det kommunale nivået har forblitt svært svakt, både funksjonelt og finansielt. Innvalgte selvstyremyndigheter på kommunalt nivå er i konflikt med statlig utnevnte lokale administratorer og det eksisterende rammeverket begrenser lokale myndigheters autoritet. På tross av at ”Oransje”-fraksjonen som tok over etter ”revolusjonen” med samme navn i 2004, virket å støtte en desentralisering, skjedde det lite med tanke på territoriell organisering når denne tok over regjeringmakten. Administrative og territoriale reformer initiert i 2005 ble aldri implementert, og diskusjonen rundt endring av systemet har tilsynelatende blitt lagt på vent⁶⁶. Foreløpig har Ukraina vist seg å være ute av stand til å vedta og sette i verk nødvendige tiltak for å forandre økonomiske og politiske prosesser og

⁶⁵ http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf 16.04.10

⁶⁶ <http://en.nibr.no/uploads/publications/ecc2677bb91ed7391902e08ef07ef94d.pdf> 12.04.10

strukturer i forhold til å nå målet med integrasjon i europeiske strukturer definert gjennom ENP (Gallina 2005).

Det statlige nivåets manglende vilje eller evne til endringer, og EUs betydelig mer begrensede påvirkning på territoriell-administrativ reform, har hindret det kommunale nivået i å utvikle relevant autonomi og kapasitet, og på tross av at nivået har valgte representanter og relativt selvstyre, er små enheter, få desentraliserte funksjoner og en sterk forankring i et hierarkisk sentralisert administrativt system, tilsynelatende hemmende for utviklingen av det subnasjonale nivået som aktører i den partner- og subsidiaritätsstrategien EUs programmer for grensekryssende samarbeid representerer.

7.4 Strukturelle hindre: Schengengrensens betydning

Schengensamarbeidet og Polens rolle som grensevakt mot øst betydde nye tider for gjennomtrengeligheten ved grensen, og allerede i 1997 måtte Polen skjerpe grensekontrollen (Grabbe 2002), noe som førte til at daværende president i Ukraina, Leonid Kuchma, hevdet at EU var i ferd med å senke et nytt jernteppe over Europa ved sin østlige grense (Gallina 2005). Polen mottok store summer for å sikre grensene mot øst, og antall grensevakter ble i løpet av kort tid tredoblet. I 1999 ble det innført et krav om visum for å reise fra Ukraina til Polen (men ikke andre veien), og vilkårene og de administrative hindrene for å få tillatelse ble gradvis strengere. Allerede i 2001, tre år før Polen ble medlem av EU, var grensen i følge Bialasiewicz & O'Loughlin (2002) i praksis ugjennomtrengelig, og næringsdrivende og andre måtte ofte finne seg i å vente dagevis på grensen før man fikk slippe over, selv med gyldig visum. I tillegg måtte nå ukrainerne betale 60 euro per visum noe som representerte en betydelig sum. For polske myndigheter var forholdet til og samarbeidet med Ukraina en sentral del av landets utenrikspolitikk, og Polen ville beholde muligheten for et nært samarbeid i grenseområdene. EU sto dog på sitt, og befolkningen i regionen måtte innfinne seg med at kontakten med naboen nok en gang var blitt vanskelig tilgjengelig. På regionalt og lokalt nivå skapte EUs nye østgrense i den første perioden betydelig større hindringer for den uformelle grensekryssende aktiviteten. I årene siden grensen ble åpnet hadde det, som nevnt ovenfor, bygd seg opp en betydelig grad av økonomisk gjensidig avhengighet på tvers av grensen, og innføringen av et strengere grenseregime gjorde det vanskeligere å opprettholde disse økonomiske koplingene i området. For Ukraina, som naboland til EU, medførte den nye grensen både positive og negative aspekter. Nærheten til EU og Det indre marked, skapte kortere avstand til et større marked, og en oppfatning av at grenseregionene i vest vill nyte

godt av den velstanden Polens EU-medlemskap representerte (Apap & Tchorbadjiyska 2004). En restriktiv grensepolitikk mellom EU og Ukraina innebærer også en potensiell marginalisering av landet i forhold til resten av Europa, og partnerskaps- og samarbeidsavtalen mellom landene og ENP har betydelig forsterket aspektene knyttet til grensekontroll og overvåkning⁶⁷. EU kom tilsynelatende med svært motstridende signaler, som på den ene siden ville bidra til å stimulere vekst på østsiden av Unionens grenser, samtidig som Schengen-grensen og visumrestriksjoner skapte betydelige hindringer for økonomisk, politisk og kulturell interaksjon på tvers av grensene (Grabbe 2002). I 2009 ble det innført en naboskapslov som skulle lette de negative konsekvensene av Schengen-grensen, hvor lokale innbyggere i grenseområdet kunne krysse grensen ved hjelp av en spesiell nabolatelse i stedet for visum⁶⁸. Denne gjaldt dog kun innbyggere innenfor en rekkevidde av 30 km fra grensen, etter at Kommissjonen hadde redusert denne fra det foreslåtte 50 km (Kiev Post 6/3-2009). Visum har i årene etter polsk EU-medlemskap blitt gratis og den administrative prosedyren knyttet til søknad har blitt betraktelig redusert og forenklet, og selv om Schengen-grensen representerer et sikkerhetsregime mellom EU og nabolandene, er det ikke denne reguleringen alene som skaper barrierer for interaksjon på tvers av grensen.

For den polsk-ukrainske grensen lider under dårlig infrastruktur, og de 16 eksisterende grenseovergangene (ti veier og seks jernbanelinjer) representerer et ineffektivt system med lange køer, og er betydelig barrierer for bevegelse på tvers av grensen⁶⁹. På tross av naboskapslov og forenklete visumsøknader, truer strengere grensekontroll og ineffektive grenseoverganger med å begrense utstrekningen av handlingsrommet for regionale og lokale aktørers mulighet til å samarbeide på tvers av grensen (Scott 2005, Kindler & Matejko 2009⁷⁰). Det nye grenseregimet endret betingelsene for samarbeid på tvers av grensen og det hevdes at EU gjennom Schengenreguleringen hindrer samarbeid mellom ”gamle venner” (Mrinska 2006). Grensens økte grad av ugjennomtrengelighet og økningen av støtte til grensekryssende samarbeid gjennom NP og ENP, har skapt et økt fokus på mer institusjonaliserte former for samarbeid og interaksjon gjennom EUs programmer.

⁶⁷ http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_2007_en.pdf 18.04.10

⁶⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114506_en.htm 19.06.2010

⁶⁹ <http://www.topnews.in/ukraines-yushchenko-demands-poland-ease-border-lorry-delays-2156390> 13.08.2010

⁷⁰ http://www.cer.org.uk/pdf/grabbe_sharp_edges.pdf 18.04.10

7.5 Grensekryssende samarbeid: Resultater

Hvordan har så EU påvirket det polsk-ukrainske grenseområdet gjennom sine programmer for grensekryssende samarbeid? EUs tilstedeværelse ved det som i dag er Unionens østgrense har gradvis forsterket seg. Fra en passiv tilstedeværelse i forhold til Euroregioner på starten av 1990-tallet, via PHARE-CBC og TACIS-CBC, til en satsing på grensekryssende samarbeid gjennom Neighbourhood Programme, videreført og forsterket i dag gjennom ENP(I). De kapasitetsbyggende elementene har i stadig større grad blitt rendyrket som en del av strategien for samarbeid, men fokuset på lokalt eierskap, gjennom desentralisering og lokale og regionale aktører som partnere, har også blitt sterkere, noe strategipapirene for ENPI-CBC tydelig viser⁷¹.

Fra 1991 til polsk EU-medlemskap

De første institusjonaliserte forsøkene på samarbeid i området, Euroregionene Bug og Karpathia (1993), var tungroddede og store, med små ressurser og manglende evne til å gjennomføre felles prosjekter. I grenseregionen var det store forhåpninger til prosjektene, men de første årene var det lite å vise til. Ukrainske myndigheter hadde uttrykt skepsis helt fra opprettelsen av Euroregionene, og polske myndigheter ble etter hvert betraktelig mer opptatt av EU-medlemskap enn østlig grensekryssende samarbeid. Uten spesiell nasjonal støtte, og med minimalt av økonomiske ressurser tilgjengelig, blant annet ingen økonomisk støtte fra EU, var det svært vanskelig for regionale og lokale myndigheter å utrette noe særlig, og mangelen på både institusjonell kapasitet og infrastruktur til å få gjennomført prosjekter var påfallende⁷². Generelt sett ble euroregionene ansett som lite effektive i å fremme grensekryssende aktivitet, og ble beskyldt for dårlig koordinering i forhold til prosjekter, og dårlig bruk av vestlige ressurser kanalisert inn i regionen. Hahn (1998:254 i O'Dowd 2002) hevder Euroregionene "...may have created a few more jobs for officials and inspired liberals to much wishful thinking". Grensekryssende samarbeid og kontakt tok i all hovedsak form av grensehandel og "basarøkonomien", en virksomhet som hadde eksistert uavhengig av Euroregionene. Euroregionenes fremste funksjon var å fremme ideen om grensekryssende samarbeid og bringe sammen partnere fra begge sider av grensen. De konstituerte et institusjonelt rammeverk for utveksling av informasjon og forberedelse til felles prosjekter.

⁷¹ http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf 03.05.2010

⁷² <http://www.ce-review.org/00/40/pozun40.html> 23.04.10

Påvirkningen på grenseområdet var imidlertid regnet som svært liten. Lite økonomisk støtte gjorde at få prosjekter ble gjennomført, og Euroregionenes eksistens var i det hele tatt lite kjent i grenseområdene, og langt mindre anerkjent som bidragsytere for å fremme grensekryssende kontakt (Krok & Smetkowski 2006b).

Økonomisk støtte fra EU var ikke tilgjengelig før i 1998, og i 1999 fikk Euroregionene ansvaret for administreringen av PHARE Small Project Funds (SPF). Svært få økonomiske ressurser tilgjengelig og svak kapasitet blant regionale og lokale aktører, gjorde likevel sitt til at realiseringen av prosjekter var svært begrenset. Euroregionene forble ukjente, og EUs programmer for grensekryssende samarbeid produserte svært få håndgripelige resultater. Kun rundt et dusin prosjekter ble finansiert på denne måten frem til 2004 (Krok & Smetkowski 2006b). Lokale og regionale myndigheter hadde ingen klar strategi for utvikling, og AEBR uttrykte et sterkt behov for å få spredd informasjonen om EUs program(mer) og langsiktig planlegging, programmering og strategibyggning, men anerkjente likevel SPFs rolle i å bygge erfaring og gjøre aktørene kjent med europeiske institusjoner⁷³.

Generelt sett har EUs initiativ for grensekryssende samarbeid i årene frem mot Neighbourhood Programme hatt en treg og relativt skuffende effekt på regional utvikling i området (Krok & Smetkowski 2006), og aktiviteter, i hovedsak gjennom Euroregionrammeverket, nådde ikke et bredt regionalt publikum, og var et konsept som var totalt ukjent for mange (Baranyi 2006). Samarbeid mellom lokale og regionale aktører foregikk kun i liten skala, og prosjektene hadde som regel en ”myk” natur, og inkluderte aktiviteter som organisering av møter, opplæring og konsultasjon, og festivaler, og ble av de involverte aktørene regnet som lite effektive (Krok & Smetkowski 2006).

Neighbourhood Programme

EUs utvidelse i 2004 medførte en større satsing på grensekryssende samarbeid på tvers av Unionens nye grenser, og den polsk-ukrainske grensen ble en del av det såkalte Neighbourhood Programme⁷⁴ (NP), og alle de anliggende regionene i grenseområdet var berettiget til støtte. Gjennom NP var summen av midlene øremerket grensekryssende samarbeid i det polsk-ukrainske grenseområdet for første gang større enn tilsvarende samarbeid på den polsk-tyske grensen rundt 1990. Den polske siden mottok 37 millioner euro

⁷³ http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/AR_PL-UKR.en.pdf 05.05.10

⁷⁴ INTERREG-TACIS CBC Poland – Belarus – Ukraine

gjennom INTERREG IIIA og den ukrainske og hviterussiske mottok 7 millioner euro gjennom TACIS CBC. Styringen av programmet var basert på strukturen fra INTERREG-programmene på EUs interne grenser, og ble oppfattet som svært komplisert, da ulike programmer skulle samkjøres og opereres på tvers av Unionens østgrense. Utviklerne av programmet ble beskyldt for å mangle en skikkelig behovsanalyse av den økonomiske og sosiale situasjonen i regionen, og at det derfor ikke ble tatt nok hensyn til den komplekse politiske, sosiale og historiske bakgrunnen til regionen. Følgelig ble NP anklaget for å være designet primært ut i fra kompatibilitet med Kommisjonens prosedyrer og formelle retningslinjer, og ikke ut i fra eksempelvis polsk utenriks- og økonomisk politikk med tanke på nabolandet i øst, som ønsket å støtte autentisk by-, kommunal- og økonomisk samarbeid uhindret av grensens funksjon⁷⁵. NP var forbundet og samstemt med et annet EU-instrument, nemlig Schengen Facility (SF), som skulle bidra til bedre kontroll på EUs eksterne grense gjennom støtte til implementering av Schengen *acquis*⁷⁶. Denne bidro til bygging av infrastruktur relatert til grensek kontroll, nødvendig utstyr, så vel som grunnleggende og spesialisert trening av personell, logistikk og lønning av en utvidet vaktstyrke. De fremtidige polske Schengengrensene ble i perioden 2004-2006 tildelt i alt 280 millioner euro under SF⁷⁷. Denne toårsperioden representerer i så måte ca 100 millioner euro mer enn grenseregionen mottar i økonomisk støtte til grensekryssende samarbeid i hele perioden 2007-13, og er tilsynelatende et bilde på hva som har viktigste prioritet i denne perioden.

Evalueringen av NP viser at grensekryssende samarbeid i EU-regi ikke har hatt noen regional påvirkning, og effekten av grensekryssende programmer kun kan spores til og observeres på lokalt nivå⁷⁸. Svært mange prosjekter manglet en reell grensekryssende profil, og bar mer preg av å være ”close-to-the-border”, heller enn transnasjonal, hvor aktører fra den polske siden kun hadde en virtuell partner på ukrainsk side for å tilegne seg midler, og hvor effekten av prosjektene kun var synlig på den ene siden av grensen, den polske. Den manglende effekten på regional utvikling på tvers av grensen tilskrives flere faktorer. Ulike instrumenter for finansiering på innsiden og utsiden av grensen, og det faktum at Polen har hatt fire ganger så

⁷⁵ <http://www.isp.org.pl/files/4120545610796818001117523766.pdf> 05.05.10

⁷⁶ Et sett med forskrifter som danner det rettslige grunnlaget i Schengen-samarbeidet. Innføringen av reglene forbundet med Schengen er bindende for nye medlemmer.

⁷⁷ http://www.interreg.gov.pl/NR/rdonlyres/F6BCA82B-21C8-433E-83DC-B1F58A77EB0B/0/interreg3a_pl_by_uk092004.pdf 06.05.10

⁷⁸ http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/E53D4C67-7F20-4DBC-AC7E-EF615E9ACAF9/50047/Streszczenie_PBU_eng1.pdf 07.05.10

mye økonomiske midler tilgjengelig som Ukraina og Hviterussland til sammen, har skapt ulike forutsetninger for å delta i samarbeidet. Midlene tilgjengelig gjennom NP var også i praksis svært begrensede (kun 2 % av alle EU-ressurser investert i østlige polske grenseregioner), noe som hindret prosjektene fra å løfte sin påvirkningskraft høyere enn lokalt nivå. Lavere kapasitet, eller *know how*, i forhold til å søke midler gjennom EUs programmer på ukrainsk side, har skapt ytterligere forskjeller. Grensekryssende integrasjon forekom i hovedsak kun på institusjonalisert nivå, og på tross av et høyt antall etablerte partnerskap på prosjektnivå, klarte ikke programmet å skape bevissthet rundt sin funksjon i lokalsamfunnene. Ulike prosjekter og mikroprosjekter klarte ikke å skape en selvopprettholdende mekanisme for samarbeid, og hadde liten oppslutning og lav grad av gjenkjennelse i den brede befolkningen. Lavt utviklingsnivå og grensens barrierefunksjon var også elementer som hindret interaksjon på tvers av grensen. Det var svake økonomiske bånd på tvers av grensen og grenseområdet var svakt utviklet sammenliknet med andre regioner i begge land, og dette gjorde at det var lavt demografisk og økonomisk potensial for utvikling av samarbeid (Krok & Smetkowski 2006b). Lavt utviklingsnivå førte til at støtteberettigede aktører forsøkte å sikre sine grunnleggende utviklingsbehov i sitt område, og drivkraften for ”samarbeidet” handlet i så måte om å sikre seg størst mulig andel av midlene fra programmene, ikke grensekryssende interaksjon. Samtidig var det grensekryssende potensialet for prosjekter blokkert av grensens ugjennomtrengelighet og barrierefunksjon, både som følge av Schengenreguleringen og manglende og/eller lite effektiv infrastruktur på grensepunktene. Den svake infrastrukturen i form av få grenseoverganger er en flaskehals, og grensen representerer uten tvil fortsatt en avgrensingspolitikk. Aktører involvert i enkeltprosjekter har i hovedsak vært lokale myndigheter, og et overveldende antall prosjekter ble initiert og ledet av polske partnere, som i praksis kun fokuserte på polske behov. Kun fire prosjekter på ukrainsk side ble ledet av ukrainske partnere (Olejniczak 2009, korrespondanse), og prosjekter realisert i Ukraina bar preg av betydelige forsinkelser, problemer med fremgangsmåter og prosedyrer, manglende erfaring og overfladisk planlegging. For regionene øst i Polen medførte EU-medlemskap en mulighet til å ta betydelig større del i, og dra nytte av, EUs ulike økonomiske programmer, enn tidligere. Selv om større økonomiske bidrag også i utgangspunktet var tilgjengelig på ukrainsk side, hadde ikke lokale og regionale aktører samme muligheter som de polske partnerne, da det sentraliserte administrative systemet undergravde både aktørenes kapasitet og autonomi til å initiere og gjennomføre prosjekter. Det er i praksis stor mangel på aktører og institusjoner på ukrainsk side som kan ta del i samarbeidet med tanke på det gjeldende rammeverket. Manglende støtte fra nasjonalt nivå er

her en medvirkende faktor, og på tross av en svært god bilateral relasjon og ønske om grensekryssende samarbeid fra begge parter, har ikke dette resultert i noen bred økonomisk eller institusjonell stimulering av mulighetene for interaksjon på tvers av grensen utenfor EUs programmer (Krok & Smetkowski 2006b). Lokale myndigheter (særlig i Ukraina) har ofte få begreper om hvordan man skal benytte seg av de grensekryssende programmene, og polske selvstyremyndigheter har ofte lettere for å ta i bruk andre muligheter gjennom strukturfondene. Den tidligere mangelen på samarbeid og utviklingsstrategier gjør det ofte svært vanskelig å identifisere felles prioriterte utviklingsområder, og den ofte formelle strukturen på samarbeidet mellom lokale myndigheter, gjør at interaksjonen ofte ikke omdannes til spesifikke prosjekter.

Like fullt, den vanskelige konteksten som mangelen på økonomisk utvikling og grensens sterke barrierefunksjon representerte, gjorde at det relativt høye antall institusjonelle partnerskap etablert og prosjekter implementert (158 prosjekter⁷⁹), ble i evalueringsrapporten betegnet som en suksess⁸⁰. De beste eksemplene på reelle grensekryssende prosjekter var i hovedsak hentet fra ulike mikroprosjekter som festivaler og andre grensekryssende kulturarrangement, og disse ble i stor grad anerkjent og husket av lokalsamfunnene. Grensekryssende institusjoner som Euroregioner har hatt lite å si for fremmingen av samarbeid, og det er samarbeid basert på personlig kontakt og privat engasjement som har vært mest vanlig. Dette er også en konsekvens av at institusjoner ansvarlig for utviklingen av grensekryssende samarbeid ikke eksisterer i Ukraina (Krok & Smetkowski 2006).

NP hadde alt i alt liten påvirkning på grenseområdet, og maktet øyensynlig ikke å skape grensekryssende koblinger som var bærekraftige og bidro til å skape utvikling, verken i løpet av, eller etter prosjektene var avsluttet, og en eventuell effekt eller innflytelse på lokalt nivå må kontrolleres for hvorvidt det er andre faktorer enn grensekryssende samarbeid-relatert støtte som spiller inn. Krok & Smetkowski (2006) hevder at lavt utviklingsnivå, lite grensekryssende potensial og aktørenes fokus på å løse interne sosiale og økonomiske problemer, har gjort at det knapt finnes målbare resultater av det EU-initierte samarbeidet. De institusjonaliserte programmene rolle i å fremme effektivt grensekryssende samarbeid er svake, og nøkkelfaktoren og hovedaktiviteten på den polsk-ukrainske grensen er ikke EU-

⁷⁹ http://www.pl-by-ua.eu/page.php?page_group=3&page_id=24 09.05.10

⁸⁰ http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/E53D4C67-7F20-4DBC-AC7E-EF615E9ACAF9/50047/Streszczenie_PBU_eng1.pdf 07.05.10

programmer, men den spontane grensehandelen som har vært den viktigste formen for økonomisk aktivitet siden starten på 1990-tallet. Tilgrensende samfunn i tilknytning til grenseoverganger har et intensivt samarbeid med sine naboer, ikke på grunn av EUs politikk eller programmer, men på grunn av billig alkohol, sigaretter og en rekke basisvarer som omsettes eller smugles på tvers av grensen.

Endringer under ENP-CBC Polen-Ukraina

Det er vanskeligere å si noe om effekten av grensekryssende samarbeid gjennom naboskapspolitikken (ENP, 2007-13), kontra det tidligere Neighbourhood Programme (2004-06), da det kun er ett av programmene som har kommet til implementeringsfasen (Baltic Sea Region)⁸¹. Det polsk-ukrainske programmet hadde deadline på prosjektforslag i mars 2010, og en evaluering av disse ble satt i gang i august 2010⁸². Det kan likevel være nyttig å se på endringer i forhold til NP og vurdere i hvordan disse kan påvirke konteksten for samarbeid.

De største endringene fra tidligere programmer er tilgang på større finansielle midler tilgjengelig, innføringen av ett finansieringsinstrument som dekker begge sider av grensen, og en forordning om desentralisert programmering og implementering av de lokale partnerne selv. Innføringen av Wider Europe-strategien, NP og senere ENP medførte en erkjennelse fra Kommisjonens side av nødvendigheten av institusjonell kapasitet på regionalt og lokalt nivå i EUs partnerland for at implementeringen av grensekryssende prosjekter skal bli vellykket. Manglende erfaring med grensekryssende samarbeid, svake regionale og lokale myndigheter og en sentralisert administrativ struktur i Unionens naboland i øst, gjorde at ENP-CBC i større grad fokuserte på myndiggjøring og/eller bygging av kapasitet på disse nivåene⁸³. Et større utvalg av støtteberettigede, blant annet gjennom flere partnere fra Ukraina (og Hviterussland), vil fremme istandsettelse av flere oppriktige felles grensekryssende samarbeidsprosjekter. ENPIs prioriteringer er koplet til de respektive landenes prioriterte områder for utvikling, så vel som strategier og utviklingsplaner gjennomført på regionalt nivå⁸⁴. Det sterkere fokuset på desentralisering og lokale aktørers rolle i forhold til å ta aktiv del i styringsprosessene rundt grensekryssende prosjekter gjorde at støtte til kapasitetsbygging også ble en relevant del av

⁸¹ <http://www.rcbi.info/usr/Executive%20summary%20-%20PC%20Involvement%20and%20future%20needs.pdf> 23.05.2010

⁸² http://www.pl-by-ua.eu/page.php?page_group=3&page_id=23 23.08.2010

⁸³ http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf 23.04.10

⁸⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/poland-belarus-ukraine_adopted_programme_en.pdf 10.02.10

ENPI-CBC. Gjennom ENPI-CBC Technical Assistance tilbyr Kommissjonen teknisk støtte til grensekryssende samarbeid gjennom finansieringen av to prosjekter: Regional Capacity Building Initiative og INTERACT ENPI⁸⁵. RCBI tilbyr teknisk støtte til identifisering og utvikling av prosjekter, og tilbyr assistanse i søknadsprosesser og opplæring i prosjektledelse. INTERACT ENPI tar sikte på å bistå med administreringen og implementeringen av prosjekter, utvikler verktøy og manualer, og fungerer som en virtuell plattform hvor alle deltakere i ENPI-CBC kan møtes å dele ekspertise og erfaringer. Dette er helt åpenbart steg i riktig retning i forhold til grenseregionens behov, men Schengengrensen barriere og det nærmest totale fraværet av grensekryssende aktører på ukrainsk side vil sannsynligvis fortsatt skape problemer. Lokale og regionale aktører ser ikke på grensekryssende samarbeid som en katalysator for sosioøkonomisk utvikling, og svake myndigheter med lav styringskapasitet og stor mangel på økonomiske ressurser, gjør at det er svært lite lokalt initiativ på ukrainsk side (Mrinska 2006).

7.6 Bidrag til regional utvikling?

Det er tydelig at de regionale programmene i liten grad har bidratt til et vellykket grensekryssende samarbeid. Manglende regionale administrative strukturer, subnasjonal autonomi og styringskapasitet, ulik tilknytning til EU, grenseregional kontekst og Schengengrensen, er alle elementer som har påvirket effekten av grensekryssende samarbeid. Utviklingen av styringskapasitet på polsk side kan tilsynelatende i hovedsak knyttes til to faktorer: EU-medlemskap, med påfølgende tilgang på relativt sett store midler gjennom EUs støtteprogram, og nasjonale reformer for desentralisering. Begge disse faktorene mangler på Ukrainsk side, og midlene tilgjengelig for grensekryssende prosjekter, synes på langt nær å være tilstrekkelig til å gi incentiver til regional endring. Ukrainas geopolitiske situasjon og frykten for desintegrering, medfører et subnasjonalt nivå med liten grad av autonomi og styringskapasitet, og som fremstår som lite egnet til å ta i bruk rammeverket for grensekryssende samarbeid. Prosjekter blir gjennomført nesten utelukkende av polske aktører, til polsk vinning, og er i liten grad *grensekryssende*. ENPI-CBC virker å ha endret dette noe, men økningen i midler, felles finansiering og etableringen av programmer som RCBI og INTERACT, virker å være steg i riktig retning i forhold til grenseregionens behov. Det synes dog likevel ikke å være tilstrekkelig til å utlikne manglene de regionale strukturene

⁸⁵ <http://www.interact-eu.net/enpi> 23.04.10

representerer. Den grensekryssende konteksten mellom landene er preget av at grenseregionene på begge sider er perifere, med lavt potensial for økonomisk utvikling. De politiske, økonomiske og sosiale koplingene på tvers av grensen har kun utviklet seg siden kommunismens sammenbrudd, og det påfølgende åpne grenseregimet som fulgte. På tross av snevert grunnlag for interaksjon, utviklet det seg et relativt intensivt mønster av uformell grensehandel. Disse har likevel i liten grad institusjonalisert seg som varige koblinger på tvers av grensen, og Polens EU- og Schengenmedlemskap har bidratt til å gjøre interaksjonen vanskeligere. Grenseregulerings adskillende funksjon er tilsynelatende et stort hinder for utviklingen av reelle koblinger på tvers av grensen, koblinger som syntes nødvendig for utviklingen av vellykkede grensekryssende samarbeid i Vest-Europa. De strukturelle begrensingene infrastrukturen og Schengengrensen representerer kan i så måte sies å virke i et motsetningsforhold til målet med grensekryssende samarbeid, og det aktuelle rammeverket synes i liten grad å bidra til regional utvikling. Det største bidraget til regional utvikling er uformell grensehandel og smugling, som er drevet av prisdifferanser på sigaretter, alkohol og andre basisvarer (Olejniczak 2009). Dette er en økonomisk aktivitet som har fint lite med EUs programmer å gjøre, hvis evne til å føre til bærekraftig utvikling på sikt kan omtales som diskutabel.

7.7 Oppsummering

Det polsk-ukrainske grenseområdet er sterkt preget av å ligge i skjæringspunktet mellom EU og landene på østsiden av Unionens grenser. Både EU og Schengengrensen kan sies å ha hatt stor påvirkning på interaksjon på tvers av grensene, og grensekryssende samarbeid foregår i en kontekst som i stor grad reguleres av de to landenes ulike forhold til EU. Grensen separerer to ulike økonomiske og politiske realiteter. På tross av alle manglene ved den polske situasjonen kan det sies at landet gjennom den postkommunistiske transformasjonen har utviklet en markedsøkonomi og et demokratisk politisk system med en (relativt) sterk rolle for lokale myndigheter. I Ukraina har imidlertid ikke de økonomiske reformene blitt fullt ut gjennomført, og lokale og regionale myndigheter er fortsatt vertikalt underordnet sentralmyndighetene og har ikke i samme grad politisk og økonomisk autonomi sammenliknet med sine polske motstykker. Schengengrensens barrierefunksjon har en negativ påvirkning på grenseområdet, og grensen skaper i følge Krok & Smetkowski (2006) flere negative enn positive konsekvenser for Polen, landets østlige regioner, og for nabolandet Ukraina. Grenseområdet preges av fravær av sosial og økonomisk utvikling, og det faktum at grensen mellom landene har en mer adskillende enn koplende effekt, forringer utviklingsmulighetene

på tvers av grensen. EUs programmer for grensekryssende samarbeid har skapt enkelte relasjoner på tvers av grensen, men uten aktører som kan ta MLG-rammeverket effektivt i bruk, kan en si at situasjonen er av en karakter der kartet ikke passer terrenget. EUs kapasitetsbygging og økonomiske bidrag til grensekryssende samarbeid synes å ha liten effekt uten et statlig nivå (i hovedsak på ukrainsk side) som bidrar til regionale strukturer tilpasset det desentraliserte rammeverket. EU makter ikke gjennom sin naboskapspolitikk å påvirke positivt i retning av en ukrainsk tilpasning til Unionens rammeverk for grensekryssende samarbeid. Summen av manglende koblinger, lokal og regional kapasitet og Schengengrensens barrierefunksjon, gjør at grensekryssende samarbeid virker å ha hatt svært liten effekt på regional utvikling i grenseområdet. Den adskillende funksjonen som tilknytningen til EU (medlemskap og midler), Schengen og de regionale strukturene representerer i dag, kan potensielt sett bidra til øke forskjellene på tvers av grensen i tråd med frykten for et nytt ”jernteppe”. Vellykket grensekryssende samarbeid gjennom det eksisterende MLG-regimet fordrer tilsynelatende både desentralisering, endring av grensereguleringen og en betydelig økning i økonomiske tilskudd tilgjengelig på ukrainsk side.

8. Konklusjoner

Denne oppgaven har omhandlet EUs strategi for å fremme grensekryssende samarbeid på tvers av Unionens østgrense. Fokuset i teksten har vært på hvordan innføringen av et styringsregime med opphav i en vesteuropeisk kontekst, fungerer i en postkommunistisk kontekst på tvers av det som i dag er EUs østgrense. Dette har vært diskutert gjennom to problemstillinger. Den første har et bredt fokus og omhandler ulike typer grenseregioner i Europa, knyttet opp mot innføringen av EUs grensekryssende programmer: *Hvordan fungerer multi-level governance som strategi for grensekryssende samarbeid på tvers av EUs østgrense? Og hvordan bidrar strategien til å fremme regional utvikling?*

Med min andre problemstilling knytter jeg de generelle antakelsene fra den første problemstillingen til den polsk-ukrainske grenseregionen, og bruker denne som et instrumentelt case for å gi en detaljert beskrivelse av hvordan EUs programmer for grensekryssende samarbeid fungerer på tvers av grensen i øst: *Hvordan fungerer grensekryssende samarbeid på den polsk-ukrainske grensen? Hvilke faktorer påvirker effekten av de grensekryssende programmenes mulighet til å fremme regional utvikling?* Denne problemstillingen innebærer et fokus på at EUs grensekryssende samarbeidsprogrammer er representert et rammeverk og en styringsmodell sterkt preget av multi-level governance. Denne styringsstrukturen har sitt opphav i et vesteuropeisk regionalpolitisk paradigmeskifte, og jeg argumenter i teksten for at programmene for grensekryssende samarbeid i Sentral- og Øst-Europa representerer en normativ overføring av styringsprinsipper fra disse kontekstene.

Oppgaven forsøker å si noe om *hvordan* denne strategien virker for grensekryssende samarbeid som strekker seg over EUs østgrense, og *hvordan* den bidrar til å fremme regional utvikling. Dette har i oppgaven medført et fokus på grenseområders mulighet til å bruke MLG-strategien effektivt, og en identifisering av faktorer som synes å påvirke grensekryssende samarbeids mulighet til å fremme regional utvikling. Dette har munnet ut i en typeinndeling av ulike grensekryssende regioner, med ulike kvaliteter, og ulik kapasitet til å bruke rammeverket for grensekryssende samarbeid til å skape regional utvikling.

Typeinndelingen differensierer mellom tre ulike grensekryssende regioner: Den vesteuropeiske (type 1), sentraleuropeiske (type 2) og den østeuropeiske (type 3). Disse har ulike kvaliteter, og teksten har hatt et spesielt fokus på å vise forskjellene mellom den

sentraleuropeiske og den østeuropeiske regionstypen, og hvordan EU og Schengengrensen påvirker konteksten for grensekryssende samarbeid. Denne typeinndelingen bruker jeg så gjennom et mer detaljert fokus på det polsk-ukrainske grenseområdet, som fungerer som et instrumentelt case i oppgaven. Med denne problemstillingen ønsker jeg å vise hvordan de to landenes ulike tilknytning til EU, og Unionens påvirkning på grenseområdet, bidrar til å skape en bestemt, og ulik kontekst for grensekryssende interaksjon.

Det er et ønske om å si noe generelt om grensekryssende regioner på tvers av EUs østgrense som har ført til denne oppgavens brede fokus. De ulike faktorene som i størst grad antas å påvirke mulighetene for vellykket grensekryssende samarbeid, baserer seg på empiri fra ulike kontekster på tvers av østgrensen, samt forhold som fremstår som relativt felles for postkommunistiske grenseområder, henholdsvis på innsiden og utsiden av dagens EU. Mye av empirien er likevel hentet fra oppgavens case, grenseområdet mellom Polen og Ukraina. Det polsk-ukrainske grenseområdet kan imidlertid ikke sees på som et typisk tilfelle for grensekryssende interaksjon på tvers av EUs østgrense. Kulturelle, historiske og geografiske faktorer vil alltid differensiere grenseområder, og en typeinndeling vil alltid være ufullstendig (Häkli 2008). Det polsk-ukrainske grenseområdet vil derfor ikke være typisk beskrivende for grensekryssende interaksjon på tvers av Schengengrensen i seg selv, men fungerer som et instrumentelt eksempel på omfanget av problemer og vanskeligheter knyttet til innføringen av EUs strategi for grensekryssende samarbeid. Like fullt, min brede tilnærming, typeinndeling, og identifisering av faktorer som ventes å påvirke effekten av grensekryssende samarbeid på tvers av østgrensen, representerer et fokus på hva som fremstår som de viktigste årsaksfaktorene som påvirker programmene. Valget av det polsk-ukrainske grenseområdet i forhold til en detaljert beskrivelse av hvordan grensekryssende samarbeid virker i den aktuelle postkommunistiske Schengenkonteksten, er ikke tilfeldig. Ukraina er det største og viktigste samarbeidslandet for EU gjennom ENP, og størrelsen gjør at landet grenser til, og har liknende grenseregionale arrangementer, med flere andre sentraleuropeiske EU-land. Landet er involvert i tre ulike grensekryssende programmer, og funn i denne teksten kan ha relevans i andre kontekster også. Aspekter relatert til manglende koblinger på tvers av grensen, Schengens hinder for etablering av koblinger, samt manglende subnasjonale styringsstrukturer, fremstår som en beskrivelse av faktorer som også kan være gjenkjennelige i andre samarbeidskontekster på tvers av EUs østgrense.

Grensekryssende samarbeid i EU har en markant MLG-profil. Nærhets- og partnerskapsprinsippet er beskrivende for klare normative ideer som om at vellykket

grensekryssende samarbeid best foregår der subnasjonale aktører utvikler og implementerer strategier for samarbeid. Med utgangspunkt i MLG-teorien i kapittel 3 er det mulig å hevde at ”idealtypemodellen” for grensekryssende samarbeid representerer en styringsmodell som direkte kan relateres til kjernen i teoretiseringen av MLG. Styringsstrukturen er preget av en endring eller utvisking av det tradisjonelle skillet mellom stat og samfunn, sentrum og periferi, og hva som er nasjonalt og internasjonalt.

Vellykkede grensekryssende samarbeid på mange av de vesteuropeiske grensene er representative for styringsstrukturer som bidrar til å viske ut disse skillene, og det normative aspektet ved overføringen av grensekryssende samarbeid til Sentral- og Øst-Europa kan i så måte knyttes til en målsetting om å reprodusere disse styringsstrukturene i disse kontekstene. Dette gjør ikke nødvendigvis grensekryssende samarbeid til en direkte målbar prosess i form av styringsstrukturenes vellykkethet, men en vurdering av grensekryssende samarbeids evne til å viske ut eller endre de tradisjonelle skillene nevnt ovenfor, kan gi et bilde av hvorvidt MLG-strategien skaper grensekryssende samarbeid med styringsstrukturer som kan bidra til å fremme bidrag til regional utvikling på tvers av EUs østgrense. Etableringen av grensekryssende samarbeid med en MLG-profil, er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å reprodusere styringsstrukturene som har skapt regional utvikling på tvers av (enkelte) grenser i Vest-Europa. I teksten har jeg identifisert faktorer som påvirker i hvilken grad MLG-strategien er vellykket for å fremme vellykket grensekryssende samarbeid: Regionale og administrative strukturer, grenseregional kontekst og strukturelle begrensinger relatert til Schengengrensen.

Den første faktoren relateres til at etableringen av grensekryssende samarbeid fordrer regionale og administrative strukturer tilpasset MLG-profilen i programmene. De sentraleuropeiske landene har i stor grad etablert regionale og administrative nivåer tilpasset EU-normen, og det er flere årsaker til dette. EU-medlemskap representert sterke politiske incentiver til å etablere regionale strukturer i tråd med EUs regionalpolitiske rammeverk. De relativt sett store økonomiske midlene tilgjengelig gjennom struktur- og utjevningfondene har vært en pådriver for å utvikle regional og lokal kapasitet som evner å ta i bruk midlene tilgjengelig, i henhold til EUs krav. I tillegg har det i mange tilfeller vært et genuint ønske om regionale endringer som følge av at dette representerer en mer effektiv form for styring, og som et ønske om å fjerne seg fra den sentraliserte kommunistiske forhistorien. På tross av at strukturene er på plass, er aktørene ferske, har liten eller ingen erfaring med grensekryssende samarbeid, og har ikke den samme styringskapasiteten som mange subnasjonale aktører i

Vest-Europa. Det subnasjonale nivået som styringsaktør er innført, ikke gradvis utviklet seg, og den manglende konsolideringen av det regionale nivået over tid, har gjort at det fortsatt er forankret i statlige økonomiske og politiske strukturer, og med det representerer svakere autonomi og styringskapasitet.

Landene på østsiden av EU-grensen har i betraktelig mindre grad etablert regionale strukturer i tråd med den regionale profilen grensekryssende samarbeid fordrer. En annen tilknytning til EU og Russland, har ikke gitt de samme politiske incentivene til regionale administrative endringer som i Sentral-Europa og resultatet er ofte en fortsatt betydelig sentralisert struktur, og en betraktelig svakere styringskapasitet på regionalt og lokalt nivå. Mulighetene til økonomisk støtte til prosjekter er naturlig nok atskillig mindre enn innad i EU, og aktørene på regionalt og lokalt nivå har betydelig mindre erfaring med styringsstrukturen som kjennetegner EUs strategier for regional utvikling. Kombinasjonen av EU-nivåets manglende evne til å påvirke reformer på østsiden av grensen, og nasjonale myndigheters ønske om å opprettholde eksisterende regionale strukturer, skaper et territorielt-administrativt system som tilsynelatende ikke passer med rammeverket for grensekryssende samarbeid.

Den andre faktoren jeg trekker frem er den grenseregionale konteksten. Grenseregionene på tvers av østgrensens har ofte en svært perifer karakter, med lav befolknings- og nærings tetthet, høy arbeidsløshet og lav økonomisk aktivitet, er øyensynlig til hinder for at grensekryssende aktivitet skal vokse frem. Den kommunistiske forhistorien med lukkede grenser har hindret økonomiske, politiske og sosiale koblinger på tvers av grensen å vokse frem, og disse må etableres fra bar bakke. Med et slikt utgangspunkt har de fleste kopleingene som har vokst frem siden kommunismens sammenbrudd båret preg av uformell grensehandel og ad hoc-interaksjon. Den institusjonelle kapasiteten til å kunne fremme vellykket grensekryssende samarbeid gjennom EUs programmer har ikke vokst frem som følge av disse kopleingene, og Unionens rammeverk har heller ikke bidratt til å forsterke den eksisterende grensekryssende interaksjonen på grunn av de strukturelle begrensningene samarbeidet medfører.

Den tredje faktoren er også viktig når det kommer til å påvirke muligheten for vellykket grensekryssende samarbeid. De strukturelle begrensningene er i hovedsak relatert til Schengengrensens barrierefunksjon, men også manglende infrastruktur som følge av den tidligere adskillelsespolitikken skaper vanskeligheter. Sistnevnte gir seg ofte utslag i få grenseoverganger, dårlig vei- og togforbindelse over grensen, og et lite effektivt system for

grensek kontroll. Det er likevel Schengenreguleringen som representerer den største strukturelle begrensingen for interaksjon på tvers av den østlige EU-grensen. Schengengrensens barrierefunksjon skaper helt åpenbart vanskeligheter for utviklingen av relasjoner på tvers av grensen. Grensens sikkerhetsfunksjon blir styrket som en del av planen for grensekryssende samarbeid, og den strenge grensek kontrollen (og i mindre grad visumkravene) er til hinder for etableringen av grenseoverskridende koblinger. Avtaler som sikrer egne beboertillatelse i stedet for visum for beboere i grenseområdet, hjelper imidlertid ikke spesielt på situasjonen, så lenge de fleste grensene har svært lang ventetid på kryssepunktene. Det paradoksale er at mange av disse grensene i årene etter kommunismens sammenbrudd var relativt åpne, og mulighetene til grensekryssende interaksjon gjennom grensehandel og annen uformell interaksjon, ofte skapte økonomisk vekst i tidligere svært perifere områder. De sentraleuropeiske landenes EU- og senere Schengenmedlemskap medførte derfor en ny lukking av grensene, og skapte nye barrierer for interaksjon. Den uformelle økonomiske aktiviteten har ikke nødvendigvis bygd opp noen formell samarbeidskapitet, og har i liten grad hatt mulighet til å bygge videre relasjoner gjennom institusjonalisert samarbeid i ENP-regi. De grenseregionale og strukturelle begrensningene er til hinder for en gradvis utvikling av et funksjonelt samarbeidsområde på tvers av grensen, og mulighetene for dannelsen av økonomiske, politiske og sosiale koblinger synes begrensede gjennom de adskillende funksjonene. De inkluderende elementene ved grensekryssende samarbeid gjennom ENP klarer tydeligvis ikke å utligne de ekskluderende elementene Schengengrensen representerer, og EUs påvirkning i grenseområdene kan synes mer som et hinder enn et vekstfremmende element i grensekryssende samarbeid.

De ulike faktorene skissert ovenfor henger sammen. Grensekryssende samarbeid i EU-regi krever en territoriell-administrativ struktur som er forenlig med en utbredt lokal og regional deltakelse. Uten etablering av regionale strukturer i tråd med rammeverket for samarbeid, vil det være vanskelig for regionale og lokale aktører å aktivt ta del i samarbeid slik EUs programmer legger opp til. Kartet passer ikke til terrenget, EUs incentiver til regionale reformer er åpenbart ikke nok, og uten en statlig vilje til reell desentralisering i tråd med EU-normen, synes det vanskelig å få til vellykket grensekryssende samarbeid. EU ønsker gjennom sin politikk for grensekryssende samarbeid å bruke eksisterende institusjoner, men en grenseregional kontekst med svært få institusjonaliserte koblinger, dårlig økonomisk grunnlag, og en statlig politikk som ikke nødvendigvis fremmer samarbeid, skaper lite potensial for å utvikle relevante koblinger eller bruke eksisterende i det MLG-rammeverket

grensekryssende samarbeid representerer. Schengenreguleringens adskillende funksjon er tilsynelatende et hinder for at slike koblinger vokser frem, og fremstår på mange måter som et stort hinder for den gradvise fremveksten av funksjonelt grensekryssende samarbeid som ser ut til å ha vært så viktig for de vellykkede grensekryssende regionene i Vest-Europa.

Hva viser dette? EUs strategi for grensekryssende samarbeid innført i en postkommunistisk kontekst på tvers av EUs østgrense, har problemer med å fremme vellykket grensekryssende samarbeid. Institusjonelle, kontekstuelle og strukturelle forhold representativt for grenseområder som går på tvers av Schengengrensen skaper bokstavelig talt barrierer for interaksjon gjennom MLG-strategien EU forfekter. Desentralisering og kapasitetsbygging i de sentraleuropeiske landene har til en viss grad skapt autonomi og handlingsrom for regionale aktører, men på østsiden av grensen har dette i liten grad skjedd. Stat-samfunndimensjonen er på mange måter opprettholdt, og med et relativt ferskt grunnlag for sivilsamfunn, har ikke ikke-statlige aktører like stort potensiale til å ta aktivt del i styringsstrukturer, og aktørene i grensekryssende samarbeid er ofte regionale og lokale myndigheter. Sentrum-periferidimensjonen synes heller ikke spesielt endret, og de lokale og regionale myndigheters ofte dype forankring i statlig politikk hindrer utviklingen av en grensekryssende region hvor de subnasjonale aktørene i særlig grad er med på å viske ut skillet mellom hva som er nasjonalt og internasjonalt anliggende. Strukturelle arrangementer låser tilsynelatende politikken i et mer nasjonalt spor enn hva tilfellet er i grensekryssende regioner hvor nedbygging av grensens barrierefunksjon er et uttalt mål, og legger begrensinger på subnasjonale aktørers mulighet til interaksjon på tvers av nasjonale grenser.

Multi-level governance som strategi for vellykket grensekryssende samarbeid krever at visse forutsetninger er på plass i grenseområder. Jeg har i denne teksten identifisert faktorer som synes å ha stor påvirkning på grensekryssende samarbeids suksess som strategi for å fremme regional utvikling på tvers av EUs østgrense. Lokal og regional styringskapasitet, koblinger på tvers av grensen, statlig regionalpolitikk, EUs ulike påvirkning/innflytelse på landene, og Schengenreguleringen, er alle elementer som i kombinasjon med hverandre påvirker mulighetene for grensekryssende samarbeids muligheter til å fremme regional utvikling på tvers av EUs østgrense. Funnene fra den polsk-ukrainske grenseregionen viser at multi-level governance som strategi for grensekryssende samarbeid i liten grad har bidratt til å fremme regional utvikling. Manglende kapasitet til å ta i bruk rammeverket, spesielt på ukrainsk side, har skapt svært få håndgripelige resultater.

EUs politikk mot naboene i øst er mer preget av et fokus på sikkerhet enn samarbeid, og bruken av Unionens grensekryssende samarbeidsprogram på tvers av østgrensen synes å være utfordrende. Institusjonelle, kontekstuelle og strukturelle forhold, spesielt på østsiden, synes ikke å være i samsvar med forutsetningen for bruken av MLG som strategi for regional utvikling, og grensekryssende samarbeid virker å ha svært liten effekt på regional utvikling i området.

Litteraturliste

Aftenposten Morgen - 02.03.2010 - Side: 19 - Seksjon: Verden - Del: 1.

Alden, J. 2006. "Regional Development and Spatial Planning". *Adams, N., Alden, J. & N, Harris (eds). Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union.* Ashgate Publishing Limited, Aldershot.

Ansell, C. 2000. "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe". *Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 13, No 3.* 303-333.

Apap, J. & A. Tchorbadijska. 2004. "What about the Neighbours? The Impact of Schengen along the EU's External Borders". *CEPS Working Document, No. 210/October 2004.* www.ceps.be

Bache, I. & M. Flinders. 2004. "Themes and Issues in Multi-level Governance". *Bache, I. & M. Flinders (eds). Multi-level Governance.* Oxford University Press Inc., New York.

Bache, I. & M. Flinders. 2004b. "Multi-level Governance: Conclusions and Implications". *Bache, I. & M. Flinders (eds). Multi-level Governance.* Oxford University Press Inc., New York.

Bache, I. 2004. "Multi-level Governance and European Union Regional Policy". *Bache, I. & M. Flinders (eds). Multi-level Governance.* Oxford University Press Inc., New York.

Bache, I. 2008. "Europeanization and multi-level governance: Empirical findings and conceptual challenges". *Working Paper, No. 16, July 2008.* www.arena.uio.no

Baranyi, B. 2006. "Euroregions along the Eastern Borders of Hungary: A Question of Scale?" *Scott, J.W (ed.). EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion.* Ashgate Publishing Limited, Aldershot.

Bialasiewicz, L. & J. O'Loughlin. 2002. "Galician Identities and Political Cartographies on the Polish-Ukrainian Border". *Kaplan, D.H. & J. Häkli (eds). Boundaries and Place.* Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.

Boman, J. & E. Berg. 2007. "Identity and Institutions Shaping Cross-border Co-operation at the Margins of the European Union". *Regional and Federal Studies, Vol. 17, No. 2.* 195-215.

Bruszt, L. 2008. "Multi-level Governance - the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the new Members States". *Regional and Federal Studies, Vol 18, No 5.* 607-627.

Claes, D.H. & T.E. Førland. 2004. *Europeisk Integrasjon.* Gyldendal Akademisk, Oslo.

Cloke, P. et al. 2004. *Practising Human Geography.* Sage Publications. London.

Cook, P. & L. Leydesdorff. 2005. "Regional Development in the Knowledge-Based Economy: The Construction of Advantage". *Journal of Technology Transfer, Vol. 31, No 1.* 1-15.

Copsey, N. 2008. "Remembrance of Things Past: the Lingering Impact of History on Contemporary Polish-Ukrainian Relations". *Europe-Asia Studies, Vol. 60, No 4.* 531-560.

- Dąbrowski, M. 2008. "Structural funds as a driver for institutional change in Poland". *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No 2. 227-248.
- Dankó, L. 2003. "Cross-Border Cooperation in the Expansion of European Integration". *European Integration Studies*, Vol. 1/2003. 3-23. www.cceol.com
- Dawkins, C.J. 2003. "Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments". *Journal of Planning Literature*, Vol. 18, No. 2. 131-172.
- Duedahl, P. & M. Hviid Jacobsen. 2010. *Introduktion til Dokumentanalyse*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Dybczynski, A. 2000. "The European Union and Ukrainian-Polish relations". *Cordel, K (ed.). Poland and the European Union*. Routledge, New York.
- Ferry, M. 2007. "From Government to Governance: Polish Regional Development Agencies in a Changing Regional Context". *East European Politics and Societies*, Vol. 21, No 3. 447-474.
- Gallina, N. 2005. "Beyond the Enlargement of the European Union. The Case of Ukraine". *Hayoz, N. & A. Luzhynsky (eds.). Ukraine at a Crossroads*. Peter Lang, Bern.
- George, S. 2004. "Multi-level Governance and the European Union". *Bache, I. & M. Flinders (eds). Multi-level Governance*. Oxford University Press Inc., New York.
- Glenn, J.K. 2003. "EU Enlargement". *Cini, M. (ed.). European Union Politics. 1st edition*. Oxford University Press, Oxford.
- Goulet, D. 1992. "Development: Creator and Destroyer of Values. *World Development*, Vol. 20, No3. 467-475.
- Gower, J. 1999. "EU policy to central and eastern Europe". *Henderson, K. (ed.). Back to Europe*. UCL Press, London.
- Grabbe, H. 2002. "The sharp edges of Europe: Extending Schengen eastwards". *Peace Research Abstracts*, Vol. 39, No. 2. 155-306.
- Grindheim, J. E. 2008. *Stat, Region, Union. Fjernivåstyre i Den europeiske union*. Universitetet i Bergen.
- Guz-Vetter, M. 2004. "New EU borders: Poland-Ukraine-Belarus. How to take advantage of the experience of Polish/German trans-border co-operation?" *Analyses & Opinions*, No 29.1-9. www.isp.org.pl
- Haase, A. 2005. "Between Integration and Exclusion: Ethnic Minorities at the Polish Eastern Border after the First Decade of Transition". *National Identities*, Vol. 7, No2. 213-230.
- Häkli, J. 2008. "Re-Bordering Spaces". *Cox, K.R. et al. (eds). The SAGE Handbook of Political Geography*. Sage Publications, London.
- Hepburn, E. 2008. "The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions'". *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, No 5. 537-555.
- Hettne, B. 2003. "The New Regionalism Revisited". *Söderbaum, F & T.M Shaw (eds). Theories of New Regionalism*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- Hooghe, L & G. Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham MD: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L & G. Marks. 2004. "Contrasting Visions of Multi-level Governance". *Bache, I. & M. Flinders (eds). Multi-level Governance*. Oxford University Press Inc., New York.
- Jessop, B. 2002. "The Political Economy of Scale". *Perkmann, M. & N-L, Sum (eds.). Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*. Palgrave Macmillan, Houndmills
- Jessop, B. 2003. "The Political Economy of Scale and the Construction of Cross-Border Micro-Regions". *Söderbaum, F & T.M Shaw (eds). Theories of New Regionalism*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Jessop, B. 2004. "Hollowing out the 'nation-state' and multi-level governance" *Kennett, P (ed.). A Handbook of Comparative Social Policy*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Jessop, B. 2004b. "Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance". *Bache, I. & M. Flinders (eds). Multi-level Governance*. Oxford University Press Inc., New York.
- Jordan, A. 2001. "The European Union: an evolving system of multi-level governance ... or government?" *Policy & Politics, Vol. 29, No 2*. 193-208.
- Keating, M. 2008. "Thirty Years of Territorial Politics". *West European Politics, Vol. 31, No 1*. 60-81.
- Keating, M. 2008b. "A Quarter Century of the Europe of the Regions". *Regional and Federal Studies, Vol. 18, No 5*. 629-635.
- Kennard, A. 2003. "The Institutionalization of Borders in central and Eastern Europe: A Means to What End?" *Berg, E. & H. van Houtum. (eds). Routing Borders Between Territories, Discourses and Practices*. Ashgate Publishing Limited, Burlington.
- Kennard, A. 2004. "Cross-border governance at the future eastern edges of the EU: a regeneration project?" *Kramsch, O. & B. Hooper (eds). Cross-Border Governance in the European Union*. Routledge, London.
- Kiev Post – 06.03.2009. <http://www.kyivpost.com/news/world/detail/36924/>
- Kindler, M. & E. Matejko. 2009. "Gateways to Europe – a friendly border?" *Annual Report 2009*. Batory Foundation, Warszawa. (<http://www.batory.org.pl/>)
- Kisielowska-Lipman, M. 2002. "Poland's Eastern Borderlands: Political Transition and the 'Ethnic Question'". *Regional and Federal Studies, Vol 12, No 2*. 133-154.
- Kjær, A.M. 2004. *Governance*. Polity Press, Cambridge.
- Kramsch, O. & B. Hooper. 2004. "Introduction". *Kramsch, O. & B. Hooper. (eds). Cross-Border governance in the European Union*. Routledge, London.
- Krok, K. & M. Smetkowski. 2006. "Local and Regional Cross-Border Cooperation between Poland and Ukraine". *Scott, J.W (ed.). EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.

- Krok, K. & M. Smetkowski. 2006b. *Cross-Border Co-operation of Poland After EU Enlargement*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warsaw.
- Leresche, J-P. & G. Saez. 2002. "Political Frontier Regimes: Towards Cross-Border Governance?" *Perkmann, M. & N-L, Sum (eds.). Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*. Palgrave Macmillan, Houndmills
- Liikanen, I. & P. Virtanen. 2006. "The New Neighbourhood – A 'constitution' for Cross-Border cooperation?" *Scott, J.W (ed.). EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Millard, F. 1999. "Polish domestic politics and accession to the European Union". *Henderson, K. (ed.). Back to Europe*. UCL Press, London.
- Minghi, J. 2002. "Changing Geographies of Scale and Hierarchy in European Borderlands". *Kaplan, D.H & J. Häkli (eds). Boundaries and Place*. Rowman & Littlefield Publishers, INC., Lanham.
- Mrinska, O. 2006. "The Impact of EU Enlargement on the External and the Internal Borders of the New Neighbours: The Case of Ukraine". *Scott, J.W (ed.). EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Myant, M. & S. S. Smith. 2006. "Regional Development and post-communist politics in a Czech region". *Europe-Asia Studies, Vol. 58, No 2*. 147-168.
- O'Dowd, L. 2002. "The Changing Significance of European Borders". *Regional and Federal Studies, Vol 12, No 4*. 13-36.
- Olejniczak, K. 2009. Leader of the ex post evaluation of the INTERREG Poland-Ukraine-Bielarus Neighbourhood programme 2004-06
- Peräkylä, A. 2005. "Analyzing talk and text". *Denzin, N K. & Lincoln. Y. S. (eds). The SAGE Handbook of Qualitative Research*.
- Perkmann, M. & N-L. Sum. 2002. "Introduction". *Perkmann, M. & N-L. Sum (eds). Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Perkmann, M. 1999. "Building Governance Institutions Across European Borders". *Regional Studies, Vol. 33, No 7*. 657-667.
- Perkmann, M. 2002. "Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union". *Perkmann, M. & N-L, Sum (eds.). Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*. Palgrave Macmillan, Houndmills
- Perkmann, M. 2003. "Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-border Co-Operation". *European Urban and Regional Studies, Vol. 10, No 2*. 153-171.
- Perkmann, M. 2007a. "Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions". *Environment and Planning – Part C, Vol. 25, No 6*. 861-879-
- Perkmann, M. 2007b. "Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region". *Regional Studies – Abingdon, Vol. 41, No2*. 253-266.

- Peters, B.G. & J. Pierre. 2001. "Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance". *Policy and Politics*, Vol. 29, No 2. 131-135.
- Peters, B.G. & J. Pierre. 2004. "Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?" *Bache, I. & M. Flinders (eds). Multi-level Governance*. Oxford University Press Inc., New York.
- Piattoni, S. 2009. "Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis". *Journal of European Integration*, Vol. 31, No 2. 163-180.
- Piattoni, S. 2010. *The theory of Multi.level governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Pijpers, R. & M. Van der Velde. 2007. "Mobility across Borders: Contextualizing Local Strategies to Circumvent Visa and Work Permit Requirements". *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 31, No 4. 819-835.
- Pitschel, D. & M.W. Bauer. 2009. "Subnational Governance Approaches on the Rise - Reviewing a Decade of Eastern European Regionalization Research". *Regional & Federal Studies*, Vol. 19, No 3. 327-347.
- Popescu, G. 2006. "Geopolitics of Scale and Cross-Border Cooperation in Eastern Europe: The Case of the Romanian-Ukrainian-Moldovan Borderlands". *Scott, J.W (ed.). EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Poulsen, B. 2009. "Competing Traditions of Governance and Dilemmas of Administrative Accountability: The Case of Denmark". *Public Administration*, Vol. 87, No 1. 117-131.
- Ragin, C.C. 1994. *Constructing social research: the Unity and Diversity of Method*. Pine Forge Press, Thousand Oaks.
- Repstad, P. 1998. *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Universitetsforlaget AS, Tøyen.
- Rhodes, R. 1996. "'The New Governance: Governing without Government'". *Political Studies*, Vol. 44, No 4. 652-667.
- Roll, G. 2009. "Regional development and cross-border cooperation in the EU Eastern periphery. Case of the Estonian – Russian border". *Journal of Nordregio*, No 1. 2009.
- Rosamond, B. 2007. "New Theories of European Integration". *Cini, M. (ed.). European Union Politics*. 2nd edition. Oxford University Press, Oxford.
- Sasse, G. 2008. "The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's eastern Neighbours". *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No 2. 295-316.
- Scott, J. W. 2000. "Euroregions, Governance, and Transborder Cooperation Within the EU". *Van der Velde, M. & H. van Houtum (eds). Borders, Regions and People*. Pion Limited, Aldershot.
- Scott, J. W. 2005. "The EU and 'Wider Europe': Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation?" *Geopolitics*, Vol. 10, No 3. 429-454.

- Scott, J. W. 2006: "Wider Europe as a Backdrop". *Scott, J.W. (ed.). EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Sidaway, J.D. 2004. "The choreographies of European integration: negotiating trans-frontier cooperation in Iberia". *Kramsch, O. & B. Hooper. (eds). Cross-Border governance in the European Union*. Routledge, London.
- Skvortova, A. 2006. "The Impact of EU Enlargement on Moldovan-Romanian Relationships". *Scott, J.W. (ed.). EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Söderbaum, F. 2003. "Introduction: Theories of New Regionalism". *Söderbaum, F. & T.M Shaw (eds). Theories of New Regionalism*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Sotiropoulos, D.A. 2004. "Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective". *West European Politics, Vol. 27, No 3*. 405-422.
- Stake, R. 2005. "Ch. 17: Qualitative Case Studies". *Denzin, N K. & Lincoln. Y. S. (eds). The SAGE Handbook of Qualitative Research*.
- Stoker, G. 1998. "Governance as theory: five propositions". *International Journal of Social Sciences, Vol. 50, No 1*. 17-28.
- Strüver, A. 2004. "We are only allowed to re-act, not to act: eurocrats' strategies and borderlanders' tactics in a Dutch-German cross-border region". *Kramsch, O. & B. Hooper. (eds). Cross-Border governance in the European Union*. Routledge, London.
- Sweeney, S. 2005. *Europe, the state and Globalisation*. Pearson Education Limited, Essex.
- Swianiewicz, P. 2006. "Poland and Ukraine: Contrasting paths of decentralization and territorial reform". *Local Government Studies, Vol. 32, No 5*. 599-622.
- Szmagalska-Follis, K. 2009. "Are the European Union's New Boundaries like the Iron Curtain? 1989, Borders and Freedom of Movement in Poland and Ukraine". *International Journal of Politics, Culture and Society, Vol. 22, No 3*. 385-400.
- Terlouw, K. 2008. "The discrepancy in PAMINA between the European image of a cross-border region and cross-border behavior". *GeoJournal, Vol. 73, No 2*. 103-116.
- Thagaard, T. 2009. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Van Houtum, H. & R. Pijpers. 2006. "The European Community as a Gated Community: Between Security and Selective Access". *Scott, J.W (ed.). EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Veggeland, N. 2000. *Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Veggeland, N. 2004. "Post-national governance and transboundary regionalization: spatial partnership formations as democratic exit, loyalty and voice options?" *Kramsch, O. & B. Hooper. (eds). Cross-Border governance in the European Union*. Routledge, London.

- Virtanen, P. 2004. "Euregios in changing Europe: Euregio Karelia and Euroregio Pomerania as examples". *Kramsch, O. & B. Hooper (eds). Cross-Border Governance in the European Union*. Routledge, London.
- Wolczuk, K. 2002. "The polish-Ukrainian border: On the receiving end of EU enlargement". *Perspectives on European Politics and Society, Vol. 3, No 2*. 245-270.
- Wolczuk, K. 2009. "Implementation without Coordination: The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy". *Europe-Asia Studies, Vol. 61, No2*. 187-211.
- Wood, A. 2008: "The Politics of Local and Regional Development". *Cox, K.R. et al. (eds). The SAGE Handbook of Political Geography*. Sage Publications, London.
- Yin, R.K. 2003. *Applications of Case Study Research*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Yin, R.K. 2009. *Case Study Research. Design and Methods*. Sage publications, Thousand Oaks.
- Yoder, J.A. 2003. "Bridging the European Union and Eastern Europe: Cross-Border Cooperation and the Euroregions". *Regional and Federal Studies, Vol. 13, No 3*. 90-106.
- Yoder, J.A. 2007. "Leading the Way to Regionalization in Post-Communist Europe: An Examination of the Processes and Outcomes of Regional Reform in Poland". *East European politics and Societies, Vol. 21, No 3*. 424-446.
- Zhurzhenko, T. 2006. "Regional Cooperation in the Ukrainian-Russian Borderlands: Wider Europe or Post-Soviet Integration?" *Scott, J.W (ed.). EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Østerud, Ø. 1999. *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Ad Notam Gyldendal, Oslo.