

Forord

På oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet har Statskonsult laga eit notat om regionalisering og debatten omkring dette, som eit innspel til neste stortingsmelding om regional- og distriktpolitikken. Denne rapporten byggjer på dette notatet.

Det siste året har det vore ein heftig debatt om organiseringa av det norske regionale forvaltningsnivået, særleg knytt til framtida til fylkeskommunen. Forholdet mellom nivåa i forvaltninga, og fordelinga av oppgåver mellom dei, er viktige spørsmål i den forvaltningspolitiske debatten. Meininga med rapporten er å bringe ein del fakta om oppgåvefordeling og forvaltningsstrukturen i ein del utvalte land, og å diskutere gagnet av desse erfaringane og av ein del sentrale omgrep i høvet til den norske debatten.

Avdelingsdirektør Jørn Skille i Statskonsult har vore prosjektansvarleg for dette prosjektet. Arbeidet har vore utført av rådgjevar Freddy Hansen og seniorrådgjevar Sverre Sogge. Ursula Winje har hjelpt til med språkleg gjennomgang av rapporten. Anne-Lise Halgunset har omsett rapporten frå bokmål til nynorsk.

Oslo, januar 2001

Vivi Lassen



Innhald

1	Samandrag	5
2	Innleiing	7
	2.1 Oppdrag og metode	7
	2.2 Bakgrunn	7
3	Regionar, regionalisering og ”Regionanes Europa”. Ein gjennomgang av nokre sentrale omgrep	9
	3.1 Kva er ein region?	10
	3.2 Regionanes Europa	11
	3.3 Regionalisering	13
4	Det regionale mellomnivået si rolle i ei del europeiske land	16
	4.1 Danmark	16
	4.2 Finland	17
	4.3 Sverige	19
	4.4 Irland	21
	4.5 Frankrike	24
	4.6 Mellomnivået si rolle i fem land – oppsummering	26
5	Mellomnivået si rolle som utviklingsaktør – nokre interessante modellar	30
	5.1 Mellomnivået si rolle i regional utviklingspolitikk i Sverige	30
	5.1.1 Forvaltninga av strukturfondsmidla	31
	5.1.2 Regionale tilvekstavtalar	32
	5.1.3 Sjølvstyreforsøka	35
	5.2 Frankrike – plankontraktane er originalmodellen til strukturfondssystemet	37
6	Lærdomar for Noreg?	39



1 Samandrag

Omgrepa **region, regionalisering og regionanes Europa** har ikkje alltid eintydige definisjonar. I den norske debatten om regionalisering, kan det verke som om regionar er noko vi ikkje har i Noreg, men som ein har i andre land. Ei ”satsing på regionar” er i så fall ikkje å gje dagens regionale einingar større ansvar og mynde, men snarare at ein skaffar seg dei riktige regionale einingane. Regionar vert framstilt som noko som er større enn dei einingane vi har. Dette treng ikkje bety at ein meiner at regionar er større enn dagens fylke. Omgrepet region vert òg nytta om einingar større enn kommunane.

Det finnst fleire måtar å definere ein region på. I dette prosjektet er vi interessert i region forstått som eit geografisk område mindre enn nasjonalstaten, innafor den einskilte stat, eller på tvers av statar. Det er vanleg å skilje mellom homogene og funksjonelle regionar. Eit skilje mellom administrative regionar, funksjonelle regionar og identitetsregionar vert også nytta. I høvet til diskusjonen om regionalisering, er dei administrative systema av særleg interesse, men det er også interessant om dei administrative regionane er samanfallande med funksjonelle og/eller identitetsregionar.

Regionalisering kan òg definerast på ulike måtar. Slik vi ser det kan regionalisering nyttast om **a)** at nasjonalstaten delegerer eller desentraliserer vesentlege oppgåver til regionane fordi dette verker fornuftig også sett frå nasjonalstaten sitt synspunkt, og **b)** at regionane får vesentlege oppgåver frå nasjonalstaten ved delegering eller desentralisering som følgje av at maktbalansen endrar seg i favør av regionane. I tillegg synast det rimeleg å ta med at regionalisering **c)** betyr at nye regionar oppstår, anten fordi staten definerer dei, eller som følgje av prosessar regionalt.

Ein stor del av debatten om regionalisering er knytt til omgrepet ”regionanes Europa”. Både regionanes Europa og regionalisering kan innebere at det regionale nivået vert meir viktig, samstundes som rolla til nasjonalstaten minskar. Dette har igjen samanheng med at det overnasjonale nivået, EU-nivået, drar vekslar på nasjonalstaten. Regionane har ei viktig rolle i EU, særleg i arbeidet med strukturfonda. Samstundes varierer regionanes stilling i EU-landa særst mykje. I føderalstatar som Tyskland og Belgia har regionane ei sterk stilling. I andre EU-land er det identitetsregionar der sterke kreftar ynskjer ei tilsvarande stilling som regionane i føderalstatane. I nokre av desse regionane vert det også arbeidd for fullstendig lausriving og danning av nye nasjonalstatar. Diskusjonen omkring regionanes Europa handlar ikkje berre om den rolla regionane har innafor den einskilte stat, det dreier seg også i stor grad om regionane si rolle i utforminga av EU sin politikk.

Med utgangspunkt i ein rapport som er gjeve ut av EIPA (European Institute of Public Administration), har vi skildra mellomnivået si rolle i fem EU-land; Danmark, Sverige, Finland, Irland og Frankrike. Presentasjonen er konsentrert om to hovuddimensjonar: Rolla som mellomnivået har i den nasjonale tenesteproduksjonen, og rolla det har som utviklingsaktør.

Forvaltningsstrukturen på mellomnivå viser stor variasjon i dei fem landa vi har sett på. Felles for dei er eit mellomnivå prega av å vere kompleks med fleire aktørar. Det er ein tendens at regional statsforvaltning er vorte svekkja som regional aktør. Dels har dette foregått gjennom desentraliseringsreformer med overføring av ansvar og oppgåver frå regional stat til folkevalte regionale styresmakter, dels ved oppretting av nye folkevalte styresmakter på mellomnivå. I fleire av landa har regional folkevalt forvaltning omfattande ansvar for tenesteproduksjon, mens dette ansvaret er avgrensa til einskilde sektorar i nokre av dei andre landa. Det har skjedd ei utvikling i retning større ansvar for folkevalt regional forvaltning innafor regional utvikling i fleire av landa. Forvaltninga av EU sitt strukturfond kan sjåast som ei viktig drivkraft i denne utviklinga. Forvaltningsmodellen for strukturfonda vert òg nytta i nasjonal utviklingspolitikk i Sverige og Frankrike, der det vert satsa på breie utviklingsprogram på regionalt nivå, der mål, verkemiddel og finansiering vert definert gjennom avtalar eller kontraktar.

Fenomenet regionalisering dekkjer fleire ulike prosessar i andre europeiske land. I fleire europeiske land kan dette dreie seg om større regionar med eigen identitet knytt til historie, språk og kultur som arbeider for større grad av sjølvstende i høve til nasjonalstaten. Auka grad av overnasjonalitet gjennom EU opnar for større grad av sjølvstende for sterke regionar. Regionalisering forstått på denne måten er av meir avgrensa interesse for norske regionar dersom målet er å få til ei liknande utvikling hjå oss. Ingen norske regionar, korkje i form av eksisterande administrative regionar, eller identitetsregionar som kunne få administrativ status i framtida, synast å vere tunge nok når det gjeld befolkning eller økonomi. Med eit mogleg unntak for den samiske befolkninga er dei regionale kulturskilnadene i Noreg små. Det synast difor søkt å skulle samanlikne norske regionar med denne typen regionar i nokre andre europeiske land.

Eit meir interessant utgangspunkt for det regionale Noreg er å sjå på rolla regionane har innafor utviklings- og næringspolitikken. Strukturfonda i EU legg sterke føringar på regionalpolitikken til medlemslanda. I modellen som vert nytta for strukturfonda, er det eit viktig element at utviklingspolitikken skal formulerast med utgangspunkt i føresetnadene til den einskilde region, at innsatsen skal vere på tvers av sektorane og verte forankra i eit regionalt partnerskap. Regionale styresmakter, oftast regionale folkevalte styresmakter, har ei viktig rolle i dette. Døme frå Sverige og Frankrike viser at tilsvarande modellar også vert nytta i nasjonal nærings- og utviklingspolitikk, koordinert med strukturfondsinnsetninga. I desse landa synast denne utviklingsmodellen å ha ei sterk politisk forankring både blant rikspolitikarar og regionale politikarar.

2 Innleiing

2.1 Oppdrag og metode

Bakgrunnen for denne rapporten er arbeidet med å utvikle norsk regional- og distriktpolitikk. Våren 2000 bad Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) Statskonsult utarbeide eit notat om regionalisering. Notatet skulle presentere hovudlinene i den internasjonale og norske diskusjonen om regionalisering og "Regionanes Europa", og drøfte relevansen i høve til norsk regionalpolitikk. Notatet skulle presentere nyare utgreiingar og framstillingar når det gjaldt kva det regionale forvaltningsnivået i europeiske land betyr, mellom anna arbeid som nyleg er publisert frå EIPA. Denne rapporten er ein omarbeidd versjon av notatet til KRD.

I rapporten tek vi for oss omgrepa region, regionalisering og "Regionanes Europa". Ulike tolkingar av desse omgrepa vert drøfta. Omgrepet regionalisering er vorte gjeve ulikt innhald, og bruken av omgrepet synast å ha ulike ideologiske utgangspunkt. Ein presentasjon og drøfting av omgrepet ut frå ulike utgangspunkt er difor ei viktig oppgåve i prosjektet. Rapporten har vidare ein kort gjennomgang av rolla til det regionale forvaltningsnivået i fem europeiske land. Denne gjennomgangen byggjer på rapporten "The Intermediate Level of Government in European States" gjeve ut av EIPA. I denne gjennomgangen analyserer vi rolla til mellomnivået i høve til velferdsproduksjon og i høve til regionale utviklingsoppgåver.

I rapporten "EUs strukturfond og forvaltningsutviklingen" (Statskonsults rapport 1999:7) er utviklinga i Sverige gjeve særleg merksemd. Det foregår interessante prosessar i Sverige både når det gjeld høve mellom folkevalde og statlege organ på regionalt nivå, og med bruk av program som styringsform for regional utviklingspolitikk. Etter ynskje frå oppdragsgjevar gjev rapporten ei oppdatert framstilling av utviklinga i Sverige og i Frankrike med omsyn til den rolla mellomnivået har i regionalt utviklingsarbeid. På bakgrunn av skildringane av desse landa skriv vi om relevansen av omgrepet regionalisering for utviklinga i Noreg.

Prosjektet er basert på litteraturstudie; det er ikkje gjennomført intervju eller andre former for innsamling av primærdata spesielt for prosjektet. Prosjektet byggjer likevel på datainnsamling som vert gjort i samband med prosjektet "EUs strukturfond og forvaltningsutviklingen".

2.2 Bakgrunn

Rolla til den regionale forvaltninga i regional- og distriktpolitikken har i mange år vore eit sentralt tema i politikktviklinga. Det har vore gjort fleire forsøk på å styrkje rolla til den regionale forvaltninga i regionalpolitikken. Gjennom forsøka med frifylke tidleg på 90-talet og anna forsøksverksemd har ein prøvd å samordne bruken av verkemiddel retta mot næringsutvikling og forankre dette på fylkesnivået. Ordninga med regionale utviklingsprogram (RUP) som vert innført i siste halvdel av 90-talet, har trekt i same retning. Det har likevel også skjedd endringar som har vore framstilt som ei svekking av

rolla til den regionale forvaltninga i regionalpolitikken. Sentrale element som er vorte trekt fram, er etableringa av SND-kontor i fylka som har medført at fylkeskommunane ikkje lenger forvaltar distriktspolitiske verkemiddel retta mot bedrifter, og ei oppbygging av fylkesmannsembeta på område som har vore oppfatta som utviklingsområde snarare enn kontroll- og tilsynsoppgåver.

I dei siste åra har det vore brei diskusjon om framtida til den regionale forvaltninga i Noreg. Oppgåvefordelingsutvalet, som har greidd ut den framtidige oppgåvefordelinga mellom nivåa i forvaltninga, går med stort fleirtal inn for å ha eit regionalt folkevalt forvaltningsnivå. Ei viktig grunngeving for dette er mellomnivået sine føresetnader som regional utviklingsaktør. I det politiske miljøet er det likevel uttrykt skepsis frå fleire hald mot eit framtidig regionalt folkevalt forvaltningsnivå i Noreg. To av partia på Stortinget har programfesta å leggje ned fylkeskommunen, og ei slik line har tilhengarar også i andre parti. I befolkninga ser det ut som at fylkeskommunen har ein relativt veik legitimitet. I den seinare tida har debatten i liten grad dreidd seg om rolla til det regionale nivået i det regionale utviklingsarbeidet. Diskusjonen om framtida til fylkeskommunen har i hovudsak vore konsentrert omkring tenesteproduksjon, særleg sjukehusdrift.

I den norske debatten om rolla til mellomnivået i det regionale utviklingsarbeidet, vert det ofte vist til utviklinga elles i Europa, både på EU-nivå og i medlemslanda i EU. Det vert hevda at eit viktig utviklingstrekk i EU er ”regionalisering”, og at utviklinga i EU-landa på dette området har gått i ei anna retning enn i Noreg. Medan det regionale forvaltningsnivået i Noreg har sviktande legitimitet både i det politiske miljøet og blant befolkninga; fleire meiner at det har tapt i dragkampen med sterke nasjonale sektorinteresser om ansvar og oppgåver, skal regionane i EU ha fått ei stadig viktigare rolle og vorte ein omfattande maktfaktor.

3 Regionar, regionalisering og "Regionanes Europa". Ein gjennomgang av nokre sentrale omgrep

På 80- og særleg på 90-talet har omgrepa "regionalisering", "Regionanes Europa" og "regionalisme" ofte vorte nytta. Det er ikkje alltid heilt klart kva ein meiner med desse omgrepa. Det er heller ikkje gjeve kva ein meiner med omgrepet "region". For å nærme oss ein definisjon, eller i det minste ei nærare avgrensing av desse omgrepa, har vi gått igjennom diverse litteratur der desse omgrepa står sentralt.

Vi vil nærme oss ein definisjon av regionomgrepet ved å sette på spissen ein del tolkingar ut frå den norske regiondebatten. Nokre gonger får ein inntrykk av at **regionar er dei geografiske einingane vi ikkje har, men burde skaffe oss**. Dei fleste andre land synast å ha regionar, ikkje minst har dei det i EU. Regionar skulle altså vere eit alternativ til det vi har. Og det vi har i denne samanhengen, er fyrst og fremst **fylke**, med både ein statleg og ein folkevalt administrasjon. Ofte høyrer vi utsegn av typen "**vi i Noreg burde også satse på, eller utvikle, regionar**". I "satse på" eller "utvikle" ligg det da underforstått "etablere/opprette/definere", og "satse på/bruke/gje oppgåver". Altså, å "satse på regionar" betyr ikkje det same som å gje fleire oppgåver til dagens fylkesnivå.

Kopla til forestillinga om at regionar er noko anna enn det vi har, ligg det vidare ei forestilling om at regionar er **større enn det vi har**. Men dette treng nødvendigvis ikkje å bety at regionar må vere større enn **fylka**. Regiondebatten i Noreg ser ut til å dreie seg om to ulike geografiske nivå; **regionar større enn kommunar**, og **regionar større enn fylke**. Det meste av diskusjonen om satsing på regionale sentra, det å peike ut planregionar, arbeid i høve til bustad- og arbeidsmarknadsregionar – dreier seg om eit regionnivå større enn **kommunane**. I dagens politiske debatt, etter stortingshandsaminga av St.meld. nr. 32 (1994–95) *Kommune- og fylkesinndelingen*, er det likevel få som opent diskuterer kommunesamanslåingar av eit slikt omfang at kommunane ville utgjere bustad- og arbeidsmarknadsregionar. Eit slikt regionnivå ville heller kome i tillegg til kommunenivået, til dømes som interkommunalt samarbeid. Somme meiner at fylka med fordel kan byttast ut med interkommunalt samarbeid som kunne vere på eit lågare geografisk nivå enn dagens fylke. Det ville innebere at det regionale mellomnivået ville bestå av fleire og mindre einingar enn i dag. Men fylka kan òg byttast ut med større regionar, til dømes landsdelar.

Ein annan tendens, som ikkje er så særmerkt, men som likevel er der, er å sjå på regionar som noko som er meir geografisk perifert enn sentrum. Omgrepet "distrikta" vert brukt på denne måten – distrikta er noko som ligg "der ute" sett frå sentrum. Den norske distriktpolitikken, som mellom anna inneber ein ekstra innsats for regional utvikling i dei svakare utbygde og meir perifere delar

av landet, har sin parallell i andre land, og der vert denne parallellen kalla regionalpolitikk. I alle EU-landa har regionalpolitikken denne typen ekstrainsats som eit viktig element, og i dei fleste av dei er perifert rural område viktige innsatsområde i ein slik politikk. Det er kanskje dette som gjer at ein kan høyre somme som snakkar om "ute i regionane" på same måte som det er vanleg å snakke om "ute i distrikta". Dette kan bety at ein har bytta ut omgrepet "distrikta" med "regionane", men det kan også bety at ein meiner "regionane" er noko som er mindre perifert enn det ein legg i "distrikta", men likevel perifert i høve til sentrum.

Ein siste tendens som vi kjem attende til når vi tek for oss regionalisering, er at regionar, eller dei interessante regionane, ligg i **grenseområdet mellom nasjonalstatar**. Dette kan vere regionar som på ein måte ligg latent – dei kan ha eksistert som eigne einingar i tidlegare historiske epokar – men så har utviklinga av og endringane i grensene mellom nasjonalstatane ført til at det er trekt ei grense gjennom regionen. Denne grensa har lagt hindringar i vegen for utviklinga av regionen og gjort grenseområdet til utkantar i nasjonane. Vi får da regionalisering når regionar på ein måte "står opp att" i slike område når grensene nasjonane imellom ikkje lenger betyr det same – helst knytt til utviklinga av overnasjonalitet i EU.

3.1 Kva er ein region?

I samanhengen vår angjev **Region** eit geografisk område. Omgrepet kan nyttast om eit område på eit høgre geografisk nivå enn nasjonalstat (Midtausten, det sørlege Afrika, Norden), eller på eit lågare geografisk nivå enn nasjonalstaten (Vallonia, Baskerland, Nord-Noreg, Osloregionen, Follo). Regionar kan også gå på tvers av grensene nasjonane imellom og omfatte delar av ulike statar (Øresundsregionen, Barentsregionen). I høve til det vi tek opp om regionalisering, er det regionar på eit lågare geografisk nivå enn nasjonalstaten, innafor den einskilte stat eller på tvers av statar, som er interessant. Det er vanleg å skilje mellom fleire typar regionar ut frå regionane sin karakter. Fleire slike inndelingar i kategoriar finnast. Ein vanleg måte å kategorisere regionar på er å skilje mellom **homogene** og **funksjonelle** regionar. I ein **homogen** region er det dei indre likskapane som bind regionen saman. Dette kan vere likskapar i naturen ("barskogbeltet", "fjellregionen" ...), eller det kan vere kulturelle likskapar som fellesskap i språk og/eller historie. I ein **funksjonell** region er det den indre samhandlinga mellom ulike delar av regionen, ofte mellom eit senter og omlandet til senteret, som bind regionen saman. Arbeidsmarknadsregionar og handelsdistrikt er døme på funksjonelle regionar. Ein annan måte å omtale det same skiljet på er å dele mellom **kulturelle** og **funksjonelle** regionar¹. Her vert "homogen-", "naturleg-", "historisk-", "mental-"region, identitetsregion nemnd som andre måtar å kalle **kulturelle** regionar på. Dei **funksjonelle** regionane omfattar "administrative" og "økonomiske" regionar.

¹ Anders Salomonsen: Regionaliteten som problem, i Idvall & Salomonsen: "Att skapa en region" NordREFO 1996:1

Andre opererer med tre regiontypar: **Administrativ** -, **funksjonell** - og **identitetsregion**². **Administrativ region** er tillagt oppgåver innafor offentleg administrasjon³. Det er administrativt bestemt kor grensene skal gå mellom dei. I Noreg er dei viktigaste administrative regionane kommunar og fylke. Ofte kallar vi kommunar for lokalt nivå, og fylke for regionalt nivå, men det er nok korrekt å rekne begge som administrative regionar. Men det finnst ei rekkje andre; helseregionar, ulike landsdelsinndelingar eller ”distrikt” som vert nytta av statlege styresmakter, til dømes innafor kyrkja og politiet, interkommunale samarbeid. **Funksjonelle** regionar vil her vere identisk med det som er skrive ovanfor, medan **identitetsregionar** vil vere homogene regionar med eit indre fellesskap i kultur, språk, historie eller anna som gjer at regionen vert oppfatta å høyre naturleg saman. Innafor ein slik tredelt definisjon vil ikkje dei tre kategoriane vere gjensidig utelukkande. Ein kan til dømes tenkje seg ein administrativ region med ein sterk grad av indre samhandling slik at han dannar ein funksjonell eining. Den same regionen kan også vere homogen med omsyn til språk, kultur og historie og utgjere ein sterk identitetsregion.

I høve til diskusjonar om regionalisering, er tilknytning til det administrative systemet viktig – diskusjonen handlar i stor grad om roller og rolledeling innafor det politisk-administrative systemet i eit land, eventuelt på europeisk nivå. I boka ”Norge foran oppbruddet”, som har fått mykje merksemd mellom anna fordi den argumenterer sterkt for ei ”regionalisering” av Noreg, bruker forfattern Sverre Jervell denne enkle definisjonen av ein region: ”*Med "region" forstår vi en politisk og administrativ enhet som ligger mellom kommunene og nasjonalstaten. "Regioner" omfatter en lang type ulike enheter, fra tyske delstater til svenske län som Skåne. I Norge vil fylkene kunne betraktes som "regioner".*” Heretter vil vi leggje ein slik enkel definisjon til grunn. Vi kan dermed også avlive nokre av førestellingane vi har vore inne på innleiingsvis: At regionar er noko vi ikkje har i Noreg, at dei må vere større enn dei einingane vi bruker hjå oss, eller at regionar er noko som berre ligg ”utafor sentrum”. Vi vil fastslå at det viktigaste regionale nivået i dagens norske administrative system er fylkesnivået, og at fylka korkje er meir eller mindre regionar enn det ein finn i andre land. Ein heilt anna sak er om fylka er føremålstenlege regionar i høve til dei oppgåvene dei skal løyse, eller kan få i oppgåve å løyse. Dette kjem vi attende til i diskusjonen av omgrepet ”regionalisering”.

3.2 Regionanes Europa

I diskusjonen om regionalisering, vert slagordet ”Regionanes Europa” ofte trekt fram. Omgrepet avspeglar ein følelse av at det regionale og det overnasjonale nivået får meir å seie samstundes som rolla til nasjonalstaten vert mindre.⁴

² Mellom anna Noralv Veggeland, se til dømes ”Regionbygging over grenser i det nye Europa – aktører, arenaer og regioner. NordREFO 1994:6

³ Ein kan i og for seg også finne administrative regionar innafor privat verksemd. Mange større private verksemdar som opererer i heile Noreg, har laga regionale inndelingar med regionale kontor og organisasjonar. Desse treng ikkje alltid å byggje på offentlege administrative regionar, men ofte vil grensene mellom dei følgje offentlege grenser

⁴ Sjå mellom anna ”Myten om Regionernas Europa” av Anna Wieslander i Idvall & Samuelsson: ”Att skapa en region” NordREFO 1996:1

Dette vert i særleg grad knytt til utviklinga i EU. Ein regional dimensjon har vore innebygd i EU-samarbeidet sida Romatraktaten vart underteikna i 1957. Samarbeidet skulle føre til økonomisk utvikling som skulle kome alle delar av fellesskapet til gode, også dei som var svakast frå før av. Etter kvart vart det oppretta eigne økonomiske verkemiddel på fellesskapsnivå for å styrkje den regionale utviklinga i dei veikare regionane. Dette utvikla seg til EU sitt strukturfond, som i dag utgjer EU sin nest største post på det felles budsjettet, og er ei svært sterk satsing. Samstundes med den auka satsinga på å utvikle veikare regionar i EU har medvitet om potensialet til regionane og kva dei har å seie, vore aukande. Særleg i sterkare og meir sentrale regionar i EU er representantar for politikarar, administrasjon, universitet/forskningsinstitusjonar og næringsliv vorte medvetne omkring den tydinga regionane har. I slike regionar er det vorte teke initiativ for å styrkje stillinga til regionen i det som vert oppfatta som ein stendig sterkare konkurranse mellom regionar både i Europa og på verdsbasis.

Det er stor skilnad på den stillinga regionane har innan dei ulike nasjonalstatane i Europa, og det er skilnadar i dei høva regionane har for å opptre som meir sjølvstendige einingar. I fleire av dei sentrale EU-landa har ein regionar som er av ein slik karakter i geografisk utbreiing, folketal eller kulturelt/språkleg/historisk, at dei vil kunne ha likskapspunkt med ein nasjon. Store nasjonalstatar som til dømes Spania, Storbritannia, Tyskland eller Italia, har regionar som tidlegare har vore eigne statar, eller delar av andre statar. I Tyskland, som er ein føderalstat, har delstatane hatt ei relativt sjølvstendig stilling og hatt omfattande oppgåver i hele etterkrigstida. I andre land har ein følt at dei fleste avgjerda har vore treft sentralt. Den føderalistiske modellen som ein mellom anna finn i Tyskland, er vorte held fram som eit døme av mange. I fleire land har det vakse fram ein sterk **regionalisme** i regionane.

Regionalisme kan kallast ei ideologisk strømming som vektlegg kor viktig regionane er i høve til nasjonalstaten. Innafor regionalismen kan det finnast svært ulike politiske innfallsvinklar – frå dei mest konservative som vil verne det regionale særpreget mot all modernisering og framand innflytelse, til rørsler langt ute på venstresida som kan sjå regionen som ein arena for kampen mot sentralmakta, og for eit anna samfunnssystem.

I nokre døme kan det vere glidande overgangar mellom regionalisme og nasjonalisme, og mellom arbeidet med å styrkje stillinga til ein region og arbeidet for full lausriving og etablering av ein ny heilt sjølvstendig nasjonalstat. Ein kan ikkje sjå bort frå at ei slik utvikling kan vere målet for somme aktørar på den ”regionalistiske” arenaen. Full lausriving er i alle fall det erklærte målet for ein del separatistiske grupper i regionar som Korsika, Baskerland og Nord-Irland. Det tidlegare Jugoslavia er eit tragisk døme på oppbrot i ein nasjonalstat som antakeleg viste seg å romme for store indre motsetnader, og der nasjonalistisk demagogi fyrte desse motsetnadene ytterlegare opp.

Regionane som manøvrerer i ly av slagordet ”Regionanes Europa”, er altså svært ulike, og har kanskje også ganske ulike agendaer. Somme regionar har mest til felles med eit område der befolkninga føler ho er så annleis enn resten av nasjonalstaten dei høyrer til at regionen for så vidt kunne vore ein sjølvstendig stat. Det kan hevdast at denne forma for ”regionalisering” i Norden kuliminerte med danninga av Noreg, Finland og Island som sjølvstendige statar i fyrste del av førre hundreår. Dette er ein annan agenda enn det eit norsk fylke, eller landsdel har, når dei arbeider for at ein større del av styringa skal gå føre seg regionalt i staden for sentralt. Og skilnaden har ikkje berre med storleiken på regionen å gjere.

Eit høve som vi kanskje glømmar i Noreg er at ”Regionanes Europa” også handlar om kven som skal styre utviklinga i EU. I dei føderale statane i EU har det vore strid om kva for representasjon regionane skal ha i høve til dei organa i unionen som fattar avgjerd. Desse regionane krev at dei får tilsvarende rolle i utforminga av politikken på EU-nivå som dei har i høve til nasjonal utvikling av politikken. Gjennom opprettinga av EU sin regionkomité, som har ein rådgjevande funksjon på line med den økonomiske og sosiale komité, fekk regionane ein arena med ein eigen plass i avgjerdsstrukturen i EU. Mange ser nok for seg at den rolla komiteen har, skal styrkjast slik at regionane får ein meir reell innverknad på utviklinga av politikk. Men det er også andre institusjonar i EU som har ambisjonar om å styrkje rolla si – ikkje minst EU-parlamentet. I dag er nok dei fleste forkjemparane for ”Regionanes Europa” òg tilhengjarar av å styrkje rolla til EU-parlamentet. ”Regionanes Europa” og ”Borgaranes Europa”, som vil styrkje den einskildes innverknad gjennom det direkte valte EU-parlamentet, står saman mot ”Nasjonanes Europa” som nok er det leiande konseptet i dagens EU. Det er liten tvil om at medlemsstatane har den viktigaste handa på rattet gjennom Ministerrådet, sjølv om EU-parlamentet i stor grad har fått styrkja stillinga si dei siste åra. Men ein kan tenkje seg at ”Regionanes Europa” og ”Borgaranes Europa” kan kome til å konkurrere i framtida. Det kan også hevdast at å la regionane få ta større del i styringa av EU er å erstatte ei form for territoriell forankring av mandatet frå veljarane med ein annan, og at det ikkje bringer Europa nærare eit reelt demokrati basert på direkte val.

I samband med ”Regionanes Europa” vert omgrepet ”subsidiaritet” ofte trekt fram. Subsidiaritetsprinsippet går ut på at avgjerd skal fattast på det nivået der det er mest lagleg. Her skal vi òg vere merksam på at omgrepet, slik det er kome inn i Maastrichttraktaten, fyrst og fremst handlar om høve mellom overnasjonalitet og nasjonal styring, dvs. mellom EU-kommisjonen og medlemslanda. Men det gjev legitimitet til å arbeide for at også det regionale nivået må vere riktig avgjerdsnivå der dette er mest gagnleg.

3.3 Regionalisering

Vi har komi over fleire måtar å definere regionalisering på. Jervell⁵ bruker igjen ein relativt enkel definisjon: ”*Med Regionalisering forstår vi en utvikling der*

⁵ Sverre Jervell: Norge foran oppbruddet. Europaprogrammet, 1998

regioner innenfor en nasjonalstat krever større innflytelse over egen utvikling.” Problemet med denne definisjonen er at den legg vekt på regionane sine aspirasjonar om innverknad, utan å ta standpunkt til om dei får innverknad, og utan å kome inn på nasjonalstaten sitt standpunkt til dette kravet. I ein del samanhengar kan det vere gagnleg for nasjonalstaten å bruke det regionale nivået i arbeidet med å nå nasjonale mål. Bruken av lokalt og regionalt nivå som velferdsstaten sin forlenga arm i dei nordiske landa, er døme på dette.

Andre har prøvd å lage definisjonar på regionalisering som fangar opp fleire sider av fenomenet. Veggeland⁶ meiner regionalisering kan bety to ting:

- Å utvikle institusjoner og territoriale forvaltningsregimer på politiske nivå underordnet statsnivået (Når kompetanse tildeles fylker eller kommuner. Desentralisering/delegering.)
- ”Regionbygging” over grenser – administrative og nasjonale.

Definisjonen til Veggeland er utvikla vidare av Lindstrøm, Hedegaard og Veggeland:⁷ *“By regionalisation is meant a process whereby the political influence and competence of regional institutions and actors are strengthened either as a result of state decentralisation or the development of new institutional structures at the regional level.”*

Når vi oppsummerar, kan vi seie at omgrepet regionalisering vert nytta når

- staten bruker regionar til å gjere oppgåver,
- regionar får oppgåver pga. at maktbalansen mellom sentralt og regionalt nivå er endra i favør av regionane,
- nye regionar oppstår anten ved at staten definerer dei, eller at det skjer gjennom prosessar regionalt.

Dette siste er det som vert kalla ”regionbygging”, og inneber at det kjem nye regionar og at dei får oppgåver. ”Regionbygging” kan skje innafor ein nasjon eller på tvers av grensene landa imellom. Under konseptet ”regionbygging” må det liggje ein føresetnad om at dei regionane som allereie finns, på ein eller annan måte er ”feil”. Ein slik feil kan vere at dei administrative regionane ikkje er samanfallande med dei funksjonelle regionane eller identitetsregionane. Grensene mellom dei administrative regionane utgjer dermed ei hindring for ei utvikling basert på moglegheitene for samhandling eller identitetsmessig fellesskap.

Som vi tidlegare har vore inne på har mykje av interessa vore konsentrert om nye regiondanningar på tvers av nasjonsgrensene. Slike regiondanningar, eller samarbeidsregionar, vart tidleg etablert i grenseområda mellom Tyskland og nabolanda Nederland, Belgia og Frankrike. Desse regiondanningane hadde viktige funksjonar i arbeidet med å byggje opp eit nytt Europa utan fare for ny

⁶ Veggeland ”Regionbygging over grenser i det nye Europa – aktører, arenaer og regioner. NordREFO 1994:6

⁷ Lindstrøm, Hedegaard, Veggeland: Regional policy and territorial supremacy. NordREFO 1996:2

krig mellom Tyskland og naboane. Dette er område der det bur mykje folk, og der grensene opp gjennom historia har vore trekt forskjellig gjennom områda. Det er difor reelt at ei nedbygging av grensene i desse områda vil kunne opne opp for ei ny og gunstigare utvikling i grenseområda, og at det er eit stort potensial for samarbeid og samhandling over grensene.

Også dei nordiske landa var relativt tidleg ute med det som i nordisk terminologi er vorte kalla ”grenseregionalt samarbeid”. Sida 60-talet har Nordisk ministerråd gjennom det regionalpolitiske samarbeidet støtta nordiske grenseregionar. Nordkalotten var fyrst ute – sida er det vorte fleire, og dei siste åra har Ministerrådet støtta ni nordiske grenseregionar. Dei fleste av desse er av ein annan karakter enn grenseregionane i det sentrale Europa. Nordiske grenseområde – særleg grensene mellom Noreg, Sverige og Finland – består i stor grad av område der det ikkje bur så mykje folk. Når det gjeld Noreg, er det berre den sørligaste delen av grensa mot Sverige, i Østfold, som kan seiast å vere nokolunde tett busett nært opp til grensa. Dette betyr at potensialet for å få til samarbeid og samhandling over grensa i utgangspunktet er mindre enn det ein finn mange stadar på kontinentet. Det er også i mindre grad grunn til å hevde at oppheving av grense skulle kunne opne for ei ny inndeling av det geografiske rom som er meir funksjonell – eller meir forankra i felles identitet – enn den inndelinga ein har i dag. Det betyr ikkje at det ikkje er fornuftig å ha ein politikk for å oppmuntre til auka kontakt og samarbeid, både når det gjeld kultur, næring og på andre måtar, over grensene. Mellom anna er dei kulturelle skilnader, til dømes mellom Noreg og Sverige, så små at det difor ligg godt til rette for eit samarbeid.

Som vi har sett er det problem knytt til omgrepet regionalisering, og til omgrepa som ”Regionanes Europa” og regionbygging. Også sjølve regionomgrepet er vanskeleg fordi det kan romme så mykje forskjellig. Ein stor del av diskusjonen synast å gå på visjonar om å utvikle alternativ til strukturar ein har i dag. Ein stor del av retorikken er også utvikla som ledd i ein interessekamp for sterke regionar som arbeider for større eller mindre grad av lausriving innafor nasjonalstatar som er langt mindre homogene enn den norske.⁸ Denne typen retorikk vert frå tid til anna prøvd nytta i den norske debatten også, men møter problem fordi han tek utgangspunkt i andre høve. At det i Noreg for tida er ein sterk diskusjon om vi, når det kjem til stykket, treng eit regionalt mellommivå, viser at denne typen argumentasjon ikkje har hatt så stort gjennomslag.

⁸ I artikkelen ”Myten om Regionernas Europa” hevder Anna Wieslander at det er klare likskapar mellom nasjonsbygginga på 1800-talet og regionbygginga i dag. Ho viser også korleis omgrepet ”region” har fått eit anna innhald som er meir verd: ”*Det förfäste som begreppet Regionernas Europa har fått i den politiska vokabularen pekar på en relativt kraftig omvärdering av termen ”region”. Från att ha förknippats med provincialism och ekonomisk svaghet är det nu regionen som symboliserar framtiden.*” Fra Idvall & Salomonsson: ”Att skapa en region” NordREFO 1996:1

4 Det regionale mellomnivået si rolle i ein del europeiske land

Dette kapitlet byggjer på informasjon henta frå boka *The Intermediate Level of Government in European States – Complexity versus Democracy?* (EIPA 1999). Vi har konsentrert oss om gjennomgangane av mellomnivået i Danmark, Sverige, Finland, Irland og Frankrike. Vi har valt ut dei tre nordiske EU-landa fordi dei har fellestrekk med Noreg både kulturelt/historisk og geografisk. Frankrike er teke med fordi det er eitt av dei sentrale EU-landa, og fordi ein der har ein kompleks og interessant regional forvaltning. Irland er teke med fordi det er eit land der ein i utgangspunktet ikkje har noko regionalt forvaltningsnivå. For meir detaljerte skildringar av desse landa, og dei andre EU-landa, viser vi til boka frå EIPA som er nemnd over.

Vi har valt å sjå på dei landa vi har valt ut, ut frå desse to hovuddimensjonane:

- Mellomnivået si rolle i den nasjonale tenesteproduksjonen – som velferdsstaten sin forlenga arm. Sentralt her er eventuelt ansvar for bestilling og/eller drift av tenester innafor helse- og utdanningssektorane.
- Mellomnivået si rolle som utviklingsaktør. Sentrale element kan vere ansvar for planlegging og samordning, eller avgjerdsmynde innafor offentlig politikk for utvikling av regionen, slik som infrastrukturbygging, arealdisponering og næringsutvikling.

4.1 Danmark

Den politiske og administrative forvaltningsstrukturen i Danmark er utprega desentralisert og har 14 amtskommunar på regionalt nivå, og 275 kommunar på lokalt nivå. I tillegg er regionale statlege styresmakter gruppert i 14 statsamt som samsvarer geografisk med amtskommunane.

Statsamtane har avgrensa mynde, og i sterkare grad enn i Noreg, Sverige og Finland er dei statlege funksjonane på regionalt nivå i Danmark i hovudsak avgrensa til tilsyns- og kontrollfunksjonar, særleg retta mot kommunane. Parallelt med avgrensinga av myndet til statsamtane, har amtskommunane dei siste 30 åra teke over oppgåver frå statsamtane (helsetenester, psykiatriske sjukehus, naturvern, ansvar for handikappa barn og vidaregåande skule). Reformene som gjeld desentralisering, har fylgt hovudprinsippa om at offentlege oppgåver skal løysast gjennom ein demokratisk prosess lokalt eller regionalt, og så nær innbyggjarane som mogleg.

Ut frå dette ”subsidaritetsprinsippet” har fordelinga av oppgåver mellom forvaltningsnivåa ført til at amtskommunane er vorte tildelt funksjonar som er meir omfattande enn lokal forvaltning kan/skal ivareta. Funksjonane til *Amtskommunen* kan delast inn i to hovudkategoriar:

-
- *Oppgåver knyta til ytingar av tradisjonelle velferdstenester*
Dette omfattar alle sjukehusstenester, bortsett frå visse sentralstyrte spesialsjukehus, institusjonar for fysisk og mentalt handikappa, administrasjon av nasjonal sjukeforsikringstenester, vidareutdanning i tillegg til utdanning innafør helsesektoren, vaksenopplæring og vaksne innvandrarak. Amtskommunen gjev også støtte til regionale teater, museum, orkester og bibliotek.
 - *Rolla som regional planleggings- og utviklingsorgan*
Dette omfattar planlegging og plassering av viktige transportlokalitetar, bygging og vedlikehald av vegnett, og ansvar for det meste av offentleg transport på regionalt nivå. Amtskommunane spelar ei viktig rolle innafør naturvern og miljø, mellom anna tilsyn med industri og utslippkvotar.

Når det gjeld planleggingsoppgåver som er tillagt amtskommunen, er desse knytt til samordning av planlegging i kommunane og ivaretaking av behovet for heilskapleg fysisk planlegging i regionen. I tillegg spelar amtskommunen ei viktig rolle som regional utviklingsaktør, som skal stimulere økonomisk utvikling og næringslivsaktivitet.

Amtskommunane har eit breitt internasjonalt engasjement, og internasjonale relasjonar inngår som ein vesentleg del av dei regionale utviklingsstrategiane i amtskommunane. EIPA-gjennomgangen peiker på at den ”nye” europeiske konteksten har gjeve regionane eit nytt sett med incentiv som styrkjer moglegheitene deira til å utforme sosiale prosjekt og utviklingsprosjekt. Amtskommunane har vore aktive deltakarar i EU sitt strukturfondprogram, og administrasjonen av fonda er ansvaret til amtskommunane – utan innblanding frå sentralt nivå.

Samanlikna med Sverige (og Finland) har interkommunalt samarbeid på mellomnivå ikkje så stort omfang i Danmark. Interkommunalt samarbeid om oppgåveløysing er bunden av sentral godkjenning.

4.2 Finland

Den finske regionalforvaltninga består både av statsforvaltnings- og kommunalforvaltningseiningar. Det finske mellomnivået består av ulike regionale styresmakter, men eit særtrekk ved finsk regionalforvaltning er at samkommunane dekkjer dei fleste av funksjonane som vert ivareteke av regionale styresmakter i dei andre nordiske landa.

Regional statsforvaltning består av 18 ulike regionalforvaltningsstyresmakter og 140 kontor med nærare 27 000 tilsette. Dei viktigaste styresmaktene er Länsstyrelsen og Arbetskrafts- og næringscentralen. I tillegg til desse styresmaktene består regional statsforvaltning av miljøsentralar, anna regionalforvaltning underlagt departementa, og regionale einingar underlagt statlege etatar.

Arbetskrafts- og næringscentralen vart oppretta gjennom ei forvaltningsreform i 1997, der seks ulike styresmakter⁹ med 77 kontor frå tre forvaltningsområde vart slått saman til ei styresmakt med ca. 1000 tilsette. Sentralane har omfattande mynde innafor sitt verkeområde og skal fremje og støtte økonomisk utvikling innafor sine verksemdområde, særleg med sikte på næringslivsaktivitetar og utnytting av arbeidskraft. Oppgåvene er å

- fremje og samordne regional utvikling
- stille til rådvelde kunnskap og ekspertise for næringsaktivitetar
- yte konsulenttenester og støtte til små og mellomstore bedrifter
- fremje internasjonalisering, eksport – import og teknologi i bedrifter
- hjelpe fram skogbruk og landbruk samt industri i rurale område
- ha ansvar for regional fiskeriforvaltning
- ha ansvar for regional arbeidsmarknadspolitik og arbeidsmarknadsopplæring
- føre tilsyn med og styre verksemda til lokale arbeidskontor

Når det gjeld EU sitt struktur- og sosialfond, fordeler sentralane hovuddelen av regional utviklingsstøtte innafor landbruket.

Gjennom forvaltningsreforma i 1997 vart talet på *länsstyrelser* redusert frå 12 til seks. Reforma styrkte den funksjonen länsstyrelsen hadde som ekspertstyresmakt for fleire sektorar, men samstundes fekk han mindre makt enn tidlegare. Det er kommunane som står for det meste av tenesteytingane til innbyggjarane, medan länsstyrelsen skal fremje både nasjonale og regionale målsettingar. I praksis betyr det at länsstyrelsen fører tilsyn med og evaluerer korleis kommunane løyser og gjennomfører oppgåvene sine. Länsstyrelsen er ansvarleg for kontroll, inspeksjon og visse autorisasjonar. Han er sjølvstendig ”inntektseining” med til saman ca. 1000 tilsette og vert leia av ein landshøvding.

Dei finske kommunane har stor grad av autonomi og er primært ansvarlege for offentlege tenester i Finland – og for utvikling av desse tilboda. Dei viktigaste tenestene gjeld utdanning, sosial- og helsetenester og vedlikehald av teknisk infrastruktur. Kommunane utførar i dag nær 2/3 av offentleg tenesteproduksjon. Fordi gjennomsnittstorleiken på kommunane er liten, vert mange tenester ytt gjennom kommunesamarbeid i form av samkommunar. Det er i alt ca. 270 samkommunar i Finland. På regionalt nivå skil samkommunestrukturen seg, som Finland har, frå regionale forvaltningssystem i dei andre nordiske landa. I Finland dekkjer samkommunane og samarbeid mellom lokale etatar nesten alle dei funksjonane som vert ivareteke av regionale styresmakter i andre nordiske land. Den regionale forvaltninga av kommunane omfattar samkommuneråd oppretta av kommunane. Dei viktigaste av desse er 19 landskapsforbund og 21 sjukehusdistrikt. Begge utøvar funksjonar med rettsleg status under samkommunen.

⁹ Företagstjänstens distritsbyrå, Arbetskraftsdistrikt, Landsbygdens näringsdistrikt, Teknologiska utvecklingscentralens regionenheter, Statsgaranticentralens distriktsbyrå og utrikeshandelsförbundets regionenheter

Landskapsförbund er interkommunalt fellesstyresmakt og ansvarleg for utvikling av kommuneforvaltninga. Funksjonen som regional utviklingsstyresmakt er lovfesta i ”lov om regionalutvikling”¹⁰, og gjeld både nasjonal regionalpolitikk og prosjekt finansiert av EU sitt strukturfond. Landskapsförbundet er også ansvarleg for regional planlegging. Det inneber at det i prinsippet er ansvarleg for den generelle planlegginga av regionalpolitikk og for utarbeiding av regionale utviklingsprogram. I EIPA-gjennomgangen vert det understreka at mynde som landskapsförbunda har, i praksis er meir basert på evna til å arbeide i nettverk, enn på reelt mynde. Fordi förbunda sjølv har eit svært avgrensa budsjett, er dei avhengige av nært samarbeid med regionale og lokale organ. Nokre aktivitetar er knytt til oppgåva med å utarbeide og implementere utviklingsprogram som er støtta av EU sitt strukturfond. Mesta alle regionale utviklingstiltak vert koordinert gjennom spesielle program utarbeidede av Landskapsförbund i samarbeid med sentral og lokal forvaltning, næringsliv, universitet, forskingsinstitutt og friviljuge organisasjonar. I praksis er samarbeid mellom Landskapsförbund og Arbetskrafts- og næringscentralen ein føresetnad for eit regionalt utviklingstiltak.

Planlegginga omfattar ei rekkje oppgåver knytt til arealplanlegging, mellom anna plassering av servicefunksjonar, planlegging av område for næringsutvikling og industri, planlegging av vegnett, handtering av avfall og kloakk, energiforsyning, fordeling av landområde til jordbruk, skogbruk og rekreasjon. Regionforsamlinga – ”Landskapsfullmäktige” – er det øvste avgjerdsorganet for landskapsförbunda. Representantane vert valt anten for ein fireårsperiode, eller ved at kommunane peikar ut representantar for kvart einskilde møte. Landskapsstyrelsen er det utøvande og administrative organ for Landskapsförbundet.

Finland er inndelt i 21 (utanom Åland) sjukehusdistrikt for å lette ytinga av spesialisert medisinsk handsaming. Alle kommunane er tilslutta samkommunar som administrerer sjukehusdistriktet innafor sitt område.

4.3 Sverige

Offentleg forvaltning på mellomnivået består både av direkte folkevalte landsting, regionale statlege styresmakter og kommunefellesskap (som utfører oppgåver på regionnivå). Regionale statlege styresmakter er på den eine sida delt inn i fylkesadministrative einingar (*länsstyrelsen*) med ansvar for den regionale aktiviteten til ei rekkje styresmakter på sentralt nivå, og på den andre sida administrative organ som er direkte regionale forgreiningar av sentrale styresmakter. Landsting og länsstyrelse dekkjer det same geografiske området.

Den særskilte blandinga av statlege forvaltningsorgan, direkte folkevalte institusjonar og kommunefellesskapar på regionalt nivå, med dels overlappende oppgåver og ansvarsområde mellom ulike styresmakter, er eit særtrekk ved den svenske administrasjonen på mellomnivå.

¹⁰ Tidlegare låg ansvaret hjå länsstyrelsen, men vart overført til landskapsförbunda i 1995, som del av desentraliseringsreforma

Länsstyrelsen er sentralforvaltninga sin regionale arm. Det er 21 len og länsstyrelser. Grunngevinga for opprettinga av länsstyrelser var opphavleg å sikre ei effektiv organisering av skatteinnkrevjinga. I dag gjer länsstyrelsen eit breitt spekter av oppgåver og funksjonar. Han har ansvar for regional administrasjon av ei rekkje sentrale tenesteytingar. Vidare fører han tilsyn med kommunane og er appellinstans for avgjerd som vert gjort av lokale styresmakter. Länsstyrelsene har også ansvar for regional utviklingspolitikk. I EIPA-gjennomgangen vert det peikt på at länsstyrelsen har ei dobbelrolle, dels ved å ivareta ein "top-down"-funksjon på vegne av sentralt nivå, og samstundes vere ansvarleg for ein "bottom-up"-prosess når det gjeld utviklinga av lenet. Denne dobbeltskapen vert gjenspegla i samansettinga av länsstyrelsen. *Landshövdingen* (fylkesmannen) vert utnemnt av regjeringa, medan medlemmer av länsstyrelsen vert utnemnt av Landstinget. Länsstyrelsen er direkte underlagt sentrale styresmakter.

Dei viktigaste oppgåvene til länsstyrelsen er

- regional planlegging og utvikling
- veger og kommunikasjon
- utdanning
- fiskeri
- landbruk
- miljøvern
- vern av natur og vann
- helsetryggleik, inkl. næringsmiddelkontroll
- sivilforsvar

Hovuddelen av arbeidet gjeld miljøvern, landbruk og regional utvikling. I tillegg til länsstyrelsen har det frå sentralt hald vore oppretta ei rekkje statlege etatar på "lensnivå" med spesielle oppgåver. Etter ei reform i 1991 er det berre eit fåtal av slike statlege "lensetatar" attende. Den omfattande integreringa av regionale statsetatar som følgde av reforma, saman med introduksjonen av lekmanrepresentasjonen i länsstyrelsen, innebar ei styrking av mynde og funksjon for länsstyrelsen, og samstundes ei styrking av oppslutninga regionalt. Samla gjorde desse endringane länsstyrelsen til den viktigaste aktøren på mellomnivået. Difor var det naturleg at ansvaret for regional planlegging og utvikling formelt vart lagt til länsstyrelsen.

Oppgåvene til Landstinget vert i stor grad bestemt av lover som pålegg lokale styresmakter å utføre spesielle tenester og oppgåver. Slike pålagte oppgåver og funksjonar har auka raskt og omfattar i dag om lag 4/5 av Landstinget sine utgifter. I tillegg til desse offentlege servicefunksjonane har Landstinget ei rolle som regional utviklingsaktør, men den har vore avgrensa til å skulle stimulere til samarbeid mellom "seg sjølv", länsstyrelsen, länsarbetsstyrelsen og samanslutninga av lokale styresmakter og næringsliv. Det overordna ansvaret for regional utvikling er framleis lagd til länsstyrelsen.

Interkommunalt samarbeid er friviljug og har eit relativt avgrensa omfang. I 1991 var det registrert 29 interkommunale samarbeid på område som

vassforsyning, bustadpolitikk, regional planlegging, lokal og regional transport, brannvern, vidaregåande utdanning, energiforsyning og kloakksystem.

Ein konklusjon som vert trekt fram i EIPA-gjennomgangen, er at det regionale mellomnivået i Sverige er prega av ein institusjonell kompleksitet og fragmentering av ansvar. Dette kjem til uttrykk fordi det manglar ei tydeleg funksjonsfordeling mellom regionale statlege etatar og Landsting, ein tendens blant regionale statlege etatar til å velje geografiske inndelingar som ikkje samsvarar med dei 24 lena og overlappende mynde mellom ulike aktørar på fleire politikkområde (mellom anna regional utvikling). Den fragmenterte avgjerdstrukturen som dette har resultert i, har manifestert seg i eit demokratisk problem med omsyn til plassering av politisk ansvarlegskap for ulik politikk på regionalt nivå.

Som eit svar på desse problema, er det sett i verk ulike forsøk med ny regional organisering med ei overføring av ansvar for regional utvikling frå staten til sjølvstyrte organ i visse regionar (sjå punkt 5.1.3). Ei av hovudoppgåvene til den nye regionale organisasjonen vil vere å utarbeide eit program for lenet si langsiktige utvikling. Vilkåra for forsøka, som er fastsett i regjeringsforslag og seinare riksdagsvedtak, er at prosessen med å utarbeide langsiktige utviklingsprogram, skal vere ein "bottum-up"-prosess som gjenspeglar perspektiva til innbyggjarane i regionen, snarare enn den "top-down"-tilnærminga som vert sett i samband med den regionale utviklingspolitikken til länsstyrelsene.

4.4 Irland

Irland skil seg ut ved at landet har ein utprega sentralisert forvaltningsstruktur og i liten grad har etablert eit regionalt forvaltningsnivå. På den andre sida er det eit komplekst lokalt forvaltningssystem som utgjer hovudstrukturen av den subnasjonale forvaltninga i Irland. Det er 188 slike organ, som omfattar 29 County Councils¹¹ og ei rekkje andre organ med nemningar som County Borough (for urbane område) og Urban District Council (for større byar). Det er i hovudsak desse organa og deira råd/styre som representerer forvaltninga under nasjonalt nivå. På helseområdet er det likevel etablert råd som dekkjer eit større geografisk område. Irland er dekkja av sju slike råd. Om vi ser bort frå helseråda, er det elles i hovudsak riktig å seie at offentleg forvaltning vert utøva anten på nasjonalt nivå eller av lokale styresmakter. I EIPA-gjennomgangen vert det understreka at sjølv om nemninga "regional" vert brukt i nokre nemningar, som "regional styresmakt", er det ikkje snakk om eit regionalt forvaltningsnivå i Irland. I ein irsk kontekst indikerer nemninga berre eit organ som dekkjer eit geografisk område, som er større enn eit lokalt myndeområde. Regjeringa har likevel slutta seg til at i framtida skal Irland i prinsippet ha eit regionalt nivå med koordinerande funksjonar, eit "county"-nivå og eit lågare nivå under "counties" i byane.

¹¹ County Councils er rett ofte nytta på våre fylkeskommunar. I Irland vert County Councils nytta om lokale, ikkje regionale mynde.

Eit særtrekk ved irsk forvaltning er dei ”statsstøtta organa” som er autonome offentlege organ, kor dei fleste tilsette er rekruttert utanom embetsverket. Men regjeringa utnemnar direktørar eller styremedlemer til organa sine styre eller råd, som rapporterer årleg til respektive departement. Dei statsstøtta organa kan delast inn i fem hovudkategoriar:

- Handel – som sel varar og tenester direkte til publikum og er meint å vere sjølvfinansierte
- Utvikling – som tilbyr støttetjenester til økonomiske aktivitetar
- Helse
- Kultur – som mellom anna gjev tilskott til organisasjonar eller enkeltpersonar
- Regulerande (til dømes Central Fisheries Board) eller rådgjevande (til dømes National Economic and Social Council)

Irsk medlemskap i EU (1973) har betydd mykje for regional utvikling. Irland har heile tida vore målmedviten i arbeidet med å etablere eit mest mogleg effektivt apparat for å frambringe prosjekt som kunne kome inn under ulike EU-fond. Finansdepartementet har heile tida hatt ei overordna rolle i dette arbeidet og hatt ansvaret for styringa med strukturfondsarbeidet. Men allereie før EU-medlemskapen var det oppretta regionale utviklingsorganisasjonar i kvar av dei ni fysiske planleggingsregionane i Irland. Desse fekk i oppgåve å støtte opp under arbeidet med å førebu prosjekt, fyrst og fremst ved å koordinere fysiske utviklingsplanar frå lokale styresmakter og utforme utviklingsstrategiar for regionen. I 1994 vart det ved lov oppretta åtte regionale styresmakter (*Regional Authorities*), som bestod av lokalt valte representantar som dei lokale styresmaktene sjølv oppnemnte. Dei vart oppretta for å samle representantar for lokale styresmakter og skulle vere ein konsultativ mekanisme mellom lokale styresmakter i regionale grupperingar. Hovudoppgåva til desse er å få til samarbeid mellom lokale styresmakter, offentlege styresmakter og andre, koordinering av offentlege tenesteytingar samt gjere kritiske gjennomgangar av regionale utviklingsbehov og korleis utviklingsprogram finansiert av strukturfonda vert gjennomført innafor regionen.

I ei oppsummering kan det seiast at endringar i dei rammevilkåra som EU-kommisjonen har lagt på strukturfonda sida 1980-talet – der han, i tråd med prinsippa om subsidiaritet og partnerskap, har oppfordra medlemslanda om å desentralisere styringsansvaret for strukturfonda til regionalt mellomnivå – har ført til ei sterkare involvering av endringar av maktbalansen mellom sentrale og lokale styresmakter: Finansdepartementet har haldt på nøkkelrolla si og styringsansvaret sitt i saker som gjeld innsats frå strukturfonda i Irland. Departementa har også alle hovudkontaktpunkt med EU-kommisjonen og andre EU-organ, og innafor alle politikkområde vert alle avgjerda teke på dette nivået. Men dei ”regionale styresmakter” vil framleis koordinere planlegging på eit overordna fylkesnivå, og i EIPA-gjennomgangen vert det peika på at dei vil spele ei stendig viktigare rolle for planlegging og bruk av strukturfond. Sagt på ein annan måte, så vil dei fortsette å fungere som strategiske planleggingsmekanismer, snarare enn å vere eit utøvande forvaltningsnivå.

I ein seinare EIPA-publikasjon (*EU Structural Funds beyond Agenda 2000 – Reform and Implications for current and Future Member States*, EIPA 2000/02) vert det peika på at det i Irland, i samband med utforming av ein ny utviklingsplan retta inn mot strukturfonda sin programperiode for 2000–2006, vart debattert om også denne planen skulle dekkje heile territoriet i republikken, med andre ord vere ein ”nasjonal utviklingsplan”, eller om han skulle ha eit sterkare regionalt fokus. På bakgrunn av sterk økonomisk vekst i Irland var det ikkje sannsynleg at heile landet ville få støtte som Målområde 1¹².

For å nå målsettinga om å maksimere støtta frå EU, innførte difor irske styresmakter ei ny inndeling av landet i statistiske einingar. Dette var eit val som EU-kommisjonen ikkje ville godkjenne umiddelbart. For det fyrste måtte dette forhandlast med EUROSTAT¹³. For det andre frykta EU-kommisjonen at den irske løysinga ville skape presedens, slik at andre medlemsland ville vurdere å trekkje opp nye regionale grenser med sikte på å hente meir ut av strukturfonda. Løysinga på dette kom under EU-rådsmøtet i Berlin våren 2000, der det var semje om at Irland skulle reklassifiserast i to regionar¹⁴, der ein tok vare på status som Målområde 1. I EIPA-boka vert denne konklusjonen trekt: ”... *It is clear that the sub-division of the country into two regions will have profound implications for the management of the Structural Funds in Ireland. In particular, with regard to the organisation of the sub-national levels, several changes have been undertaken or planned. Two “group regional authorities” will be created, corresponding with the boundaries of the two new NUTS II regions. In practice, it appears that the group regional authorities will constitute merely an agglomeration of the existing eight regional authorities in terms of their membership, administration and responsibilities. Of particular interest, however, is the fact that these new group regional authorities will have responsibility for the management of the two regional operational programmes. This can be considered a further strengthening of the involvement of regional actors in the policy process, a trend that has been developing for some years now.*”

For å styrkje planlegging regionalt er det fremt eit framlegg om å opprette ein ny mekanisme på mellomnivå med såkalla ”strategiske politikkomitear”. Desse skal bringe folkevalte representantar saman med representantar for interessegrupper og friviljuge organisasjonar. Komiteane skal samarbeide innafor eit system med ”sosiale partnerskapsavtalar” på lokalt nivå og innafor ulike programområde. Komiteane i ein region skal oversende resultata sine til ei ”korporativ politikkgruppe”, samansett av leiarane for komiteane, som så skal utarbeide ein samanhengande og felles plan for regionen.

¹² Målområde 1 er høgst prioritert i EU sitt strukturfond, sjå punkt 5.1.1

¹³ EU sitt statistiske kontor

¹⁴ Såkalla NUTS II-regionar. NUTS er eit system som vert nytta i EU for klassifikasjon av regionale einingar på ulike geografiske nivå, for bruk i innsamling og presentasjon av statistikk. NUTS II vert nytta som eining for å fastslå alvorlege regionale forskjellar, der dei veikaste regionane vert gjeve status som målområde 1. Tidlegare utgjorde Irland ein NUTS II-region

4.5 Frankrike

I Frankrike består forvaltninga på mellomnivå av fire aktørar: Interkommunale samarbeidsorgan, regionane, departementa og prefektane. Alle har a priori eit særskilt ansvar, men dei er også i høg grad avhengig av kvarandre og utgjer difor eit administrativt nettverk med samankjeda ansvar for offentleg politikk. Det er i stor grad desentraliseringsreformene som gjekk føre seg frå tidleg på 1980-talet til tidleg 90-talet som har gjeve dette nettverket den nåverande form. Reformene førte til tre myndenivå på mellomnivå og lokalnivå som har direkte folkevalte råd: 26 regionar, 100 departement og 36 559 kommunar. Geografisk sett fungerer dette etter eit slags byggjesteinsprinsipp – eit varierende tal av kommunar inngår i kvart departement, medan det vanlegvis er fire departement som utgjer ein region.

Når det gjeld mynde, er det ikkje eit hierarkisk høve mellom aktørane på det mellomliggande folkevalte forvaltningsnivået: Regionane har ikkje hierarkisk mynde over departementa, som på si side ikkje har noko vesentleg mynde over kommunane eller dei interkommunale organa. På statleg side har ein ein prefekt (fylkesmann) for kvart departement, og for kvar region. Prefekten i det departementet som har administrasjonssenteret i regionen, er også regionprefekt. Av di den rettslege kompetansen til ulike styresmakter (regionråd, departementsråd, kommuneråd, interkommunale strukturar, prefektar og statlege regionale organ) står i eit gjensidig avhengnadshøve, vert ofte offentleg politikk vedteken, administrert og implementert ved hjelp av eit nettverksamarbeid mellom desse institusjonane.

Interkommunale samarbeidsformer representerer eit viktig overkommunalt forvaltningsnivå i Frankrike. Likevel lider dette forvaltningsnivået av ein utprega rettsleg kompleksitet, eit framleis avgrensa omfang av integrert ansvar, og relativt avgrensa mynde til å fatte sjølvstendige avgjerd.

Departementa har sida Napoleon vore viktige geografiske einingar. I det tidlegare meir sentralstyrte systemet hadde prefekten det utøvande mynde i departementet og styrte på vegne av sentralmakta. Desentraliseringa fjerna det utøvande myndet prefektane hadde over departementa, og det innebar utvida fullmakter for det folkevalte departementsrådet og for presidenten i dette rådet. Hovudansvarsområde til departementa gjeld sosialtenester.

Regionane er ein relativt ny institusjon på mellomnivå oppretta ved desentraliseringsloven i 1982 og er mynde på mellomnivå representert ved eit direkte folkevalt regionråd. Regionane er gjeve vesentleg mynde, fyrst og fremst knytt til økonomisk utvikling. Dei viktigaste oppgåvene er:

- Deltaking i planlegging av nasjonal og regional utvikling innafor ramma av fireårige plankontraktar – *contrats de plan*¹⁵
- Samfinansiering av offentlege fellesgode som er viktig for regionen

¹⁵ Kontraktar som det vert forhandla fram mellom staten og ein region med klåre pliktar frå partane om bruk av offentlege midlar, sjå punkt 4.2

-
- Økonomisk investeringsstøtte til bedrifter og medverking i finansieringa av regionale utviklingsorgan og blanda finansieringsselskap
 - Ansvar for yrkesutdanning på regionalt nivå (i samråd med staten, utdanningsinstitusjonar og yrkesutdanningsorgan)
 - Ansvar for bygging og vedlikehald av skular for elevar mellom 15 og 18 år

I EIPA-gjennomgangen vert det understreka at regionane vert sett på som det myndeorganet på mellomnivå, som er best eigna til å møte utfordringane knytt til regional økonomisk utvikling, samarbeid med andre lands subnasjonale einingar (til dømes dei tyske *Länder*), eller relasjonar til EU-institusjonane. Det vert vidare peikt på at funksjonen til regionane likevel vert svekka av mangel på ressursar (økonomi og personale) til å møte desse utfordringane, og dei fungerer ineffektivt som følgje av kraftig politisering.

Prefektane og regionprefektane – sentralforvaltninga sine direkte representantar på regionalt nivå – mista gjennom desentraliseringa det meste av myndet til direkte å kontrollere lokale styresmakter. Framleis er subnasjonale folkevalte styresmakter pålagt å orientere prefekten om viktige avgjerd før desse vert sett i verk, men dei må ikkje lenger innhente godkjenning av prefekten på førehand. Men framleis har prefektane ein sær viktig avgjerds- og koordineringsfunksjon på mellomnivå og lokalnivå. Dei regionale prefektane, i samarbeid med regionråda, spelar ei sær viktig rolle som regional utviklingsaktør. Regionprefektane er gjeve fullmakt til å forhandle fram kontraktane (*contrats de plan*) som offisielt vert inngått mellom staten og regionen ved regionområda (sjå 5.2). Når det gjeld styring av regionale utviklingsprogram som vert delfinansiert av strukturfondet til EU, fungerer regionprefektane også som grenseflate mellom staten og styresmakter på mellomnivå. Dette gjeld både utforming av søknadar og iverksetjing av programma. På detta området har regionprefektane fått styrkt sitt mynde over departementsprefektane. Dei vert gjeve lovfesta mynde til å utstede policydirektiv til departementsprefektane når det gjeld implementering av ”nasjonal og EU-politikk som angår økonomisk og sosial utvikling, og nasjonal og regional utvikling”. Meir generelt har prefektane ansvar for at det er samsvar med EU-lovgiving på subnasjonalt nivå.

Rolla til regionalprefektane understrekar at sentralforvaltninga framleis har ei framstående rolle i relasjonen mellom franske regionar og Europa. Dette vert også understreka i måten det vert forhandla om prosjekt som vert delfinansiert av strukturfonda, og i måten prosjekta vert implementert. Ansvar for førebuingar og utarbeiding av søknadsframlegg ligg framleis i eit statleg organ (*DATAR*¹⁶) på sentralt nivå. På subnasjonalt nivå er det regionprefektane – i samråd med styresmaktene på mellomnivå og lokalnivå – som forhandlar om utviklingsprosjekt som kvalifiserer for medfinansiering frå EU. Dei fleste EU-fonda vert også kanalisert via sentralforvaltninga og regionprefektane. Dei sistnemnte er også ansvarlege for etterprøving i gjennomføringsfasen av desse

¹⁶ DATAR – *Délegation à l'aménagement du territoire et à l'action regional* (Delegasjonen for nasjonal planlegging og utvikling og for regional verksemd)

prosjekta. I EIPA-gjennomgangen vert det understreka at dei folkevalte styresmaktene på mellomnivå berre utgjer eitt av mange ledd i ei forhandlingskjede der ulike nivå i sentralforvaltninga spelar viktige roller.

I praksis er avgjerdsprosessen mellom dei ulike aktørane på mellomnivå kompleks. EIPA-gjennomgangen peikar på at samankjeda ansvarsområde, samfinansiering og gjensidig avhengnadshøve mellom dei aktørane det gjeld, inneber at det er svært få offentlege politikkområde som i dag vert utforma av ein einaste aktør. Når det gjeld samankjeding av ansvarsområde, får interkommunale strukturar i hovudsak overført tekniske ansvar frå kommunane (vatn, vegar, bustadspørsmål, bytransport, kultur- og sportsfasilitetar), medan departementa har eit særskilt mandat på det sosiale området, og regionane konsentrerer seg primært om nasjonal, regional og økonomisk utvikling.

4.6 Mellomnivået si rolle i fem land – oppsummering

Forvaltningsstrukturen på mellomnivå viser stor variasjon i dei fem landa vi har sett på. Ein fellesnemnar er likevel at mellomnivået har ein kompleks karakter der dei ulike regionale aktørane samla utgjer eit forvaltningsnettverk, som vert prega av at oppgåve- og ansvarsdelinga i mange samanheng dels er overlappende, og dels uklår. Irland skil seg ut frå dei andre landa ved at landet manglar eit mellomnivå i tydinga at det er oppretta eit eiga regionalt forvaltningsnivå. Men Irland har likevel ei form for mellomnivåstruktur i form av nyoppretta ”regionale styresmakter” eller råd.

Det er ein tendens i desse landa at regional statsforvaltning har fått svekka stillinga si som regional aktør. Dels har dette skjedd gjennom desentraliseringsreformer med overføring av ansvar og oppgåver frå regional stat til folkevalte regionale styresmakter, dels ved oppretting av nye folkevalte styresmakter på mellomnivå (regionområda i Frankrike). Men til tross for at dei har mista noka av stillinga si, har regional statsforvaltning greidd å redefinere rolla si på regionalt nivå og står framleis fram som ein stabil og viktig aktør. Det er også ein tendens til at styrkinga av folkevalt regional forvaltning berre delvis er gjennomført, dvs. at overføringa av ansvar er avgrensa av handlingsromma som desse forvaltningsorgana vert gjeve. Eit døme som vert trekt fram i EIPA-gjennomgangen, illustrerar dette: Da det vart oppretta nye regionråd i Frankrike, vart dette mellomnivået gjeve stor grad av politisk legitimitet ved bruk av direkte val, men den nyetablerte strukturen er gjeve avgrensa ansvar og ressursar, dvs. handlingsromma som over tid tenderar til å skape spenningar anten mellom sentralt nivå og mellomnivå, eller mellom lokalt nivå og mellomnivå. Danmark skil seg litt frå dei andre landa ved at dei statlege funksjonane på regionalt nivå i hovudsak er avgrensa til tilsyns- og kontrolloppgåver.

Når det gjeld rolla til folkevalt regionalforvaltning i den nasjonale tenesteproduksjonen, går det eit skilje mellom dei som har eit relativt smalt ansvarsområde, og dei med eit breiare ansvar. Sverige og Danmark utgjer ytterpunkta i dei landa vi har sett på. I *Sverige* gjer den statlege länsstyrelsen eit breitt spekter av oppgåver og funksjonar, og han har ansvar for

administrasjonen av ei rekkje tenesteytingar, mens hovudoppgåva til landstinga er helsetenester, som utgjør 80 % av aktivitetane. I *Danmark* har "amtskommunen" ikkje berre ansvar for helsetenester (64 % av utgiftene går til sjukehus og andre helsetenester), men også for vegar, vidaregåande utdanning og regional planlegging.

Finland skil seg frå dei andre landa ved at tenesteproduksjonen i hovudsak er organisert gjennom "samkommunane". Samkommunane og samarbeid mellom lokale etatar dekkjer nesten alle dei funksjonane som vert ivareteke av regionale styresmakter i andre nordiske land. Helseområdet utgjør den desidert største oppgåva til samkommunane og står for nær $\frac{3}{4}$ av utgiftene.

I *Irland* er det dei lokale styresmaktene som er hovudaktør i offentleg tenesteproduksjon på subbnasjonalt nivå. Sjølv om Irland manglar eit mellomnivå, er det likevel snakk om ein mellomnivåstruktur der tenesteproduksjonen på ulike område vert organisert i eit samarbeid mellom kommunane i form av "regionale råd". Men det kan forståast som eit uttrykk for ein stor grad av sentralisering i Irland, at også departementa oppnemnar medlemmer til desse råda.

Frankrike skil seg ut frå dei andre landa ved at det er to myndenivå på mellomnivå – regionar og departement – som har direkte folkevalte råd. Ut frå EIPA-gjennomgangen kan det seiast at tenesteproduksjonen er prega av at den rettslege kompetansen til ulike styresmakter står i eit gjensidig avhengnadshøve, og samankjedinga av ansvarsområde inneber at offentleg politikk ofte vert avgjort, administrert og implementert i eit nettverksamarbeid mellom regionale og lokale styresmakter (dvs. mellom regionråd, departementsråd, kommuneråd, interkommunale strukturar, prefektar og regionale statlege organ). Litt forenkla kan det seiast at interkommunale organ får overført ansvar frå kommunane på område som vatn, vegar, bytransport, bustadspørsmål, kultur- og sportsfasilitetar, mens dei franske departementa har eit særskilt ansvar for sosialtenester, og regionane primært har eit ansvar for nasjonal, regional og økonomisk utvikling. Men regionane har også ei indirekte rolle som tenesteproducent ved at dei har ansvar for yrkesutdanning på regionalt nivå og for bygging og vedlikehald av skular for elever mellom 15 og 18 år. Dei statlege regionale organa – prefektoratane – har mista mykje av myndet sitt og har i fyrste rekkje ei tilsynsrolle med departementa sin tenesteproduksjon innan sysselsettings-, helse- og sosialområda.

Når det gjeld rolla til mellomnivået som utviklingsaktør, viser EIPA-gjennomgangen stor grad av variasjon mellom dei fem landa. Variasjonane kjem til uttrykk i spørsmålet om delegering av ansvaret for regional utvikling til "regionane", eller sagt på ein annan måte; i kva grad sentralforvaltninga er involvert og styrer utviklingsarbeidet regionalt.

I *Danmark* er amtskommunane hovudaktøren for regional planlegging og utvikling. Den overordna rolla til amtskommunen som utviklingsaktør, viser

seg tydelegast når det gjeld EU sitt strukturfondprogram, der administrasjonen av fonda er ansvaret til amtskommunane – utan innblanding frå sentralt nivå.

I *Finland* har dei statlege regionale Arbeidskraft- og næringsssentralane ansvar for å hjelpe til og samordne regional utvikling innan verksemdområda sine. Det er også sentralane som fordeler regionalutviklingsstøtta, som kjem frå EU-fond, til landbruket. Men det er landskapsforbunda – interkommunale fellesstyresmakter – som er den viktigaste utviklingsaktøren på mellomnivå med lovfesta ansvar for regional utvikling og planlegging.

I *Sverige* er det länsstyrelsen – som er direkte underlagt sentrale styresmakter – som har ansvaret for regional planlegging og utvikling. Länsstyrelsen har også ei hovudrolle for administreringa av EU sitt strukturfond. Også Landstinget har ei rolle som utviklingsaktør, men i fyrste rekkje som samarbeidspartnar for länsstyrelsen, Arbetslänsstyrelsene og samanslutninga av lokale styresmakter og næringsliv. Likevel representerer dei pågåande forsøka med ei ny regional organisering eit brot med den tradisjonelt sterke posisjonen regional stat har hatt i regionalutviklinga, og inneber at ansvaret for regionalutvikling vert overført frå staten til sjølvstyrte organ i forsøksperioden.

I *Irland* vert det regionale utviklingsarbeidet i stor grad styrt av sentrale styresmakter. Likevel har det lenge eksistert ”regionale råd” knytt til arbeidet med EU-fond. Råda har i oppgåve å koordinere fysiske utviklingsplanar frå lokale styresmakter og gjennomgå regionale utviklingsbehov i regionane. Fleirtalet av rådsmedlemene er oppnemnt av lokale styresmakter, men også sentralforvaltninga er representert i råda. Det er departementa som tek vare på hovudkontaktpunkta med EU-kommisjonen og andre EU-organ, og avgjerd på alle politikkområde vert teke på sentralt nivå.

I *Frankrike* har regionane fått overført mykje ansvar når det gjeld økonomisk utvikling. Det er i fyrste rekkje gjennom deltaking i planlegging av nasjonal og regional utvikling innafor dei fireårige plankontraktane at regionane har ei viktig rolle som utviklingsaktør. I EIPA-gjennomgangen vert det nemnt at regionane er det mest føremålstenlege forvaltningsorganet for utviklingsspørsmål på mellomnivå, men at regionane ikkje får tildelt naudsynte ressursar for å kunne ha denne rolla som utviklingsaktør. Staten – gjennom regionprefektane – har framleis ei stor rolle som regional utviklingsaktør, ved at dei er gjeve fullmakt til å forhandle fram plankontraktane mellom staten og regionområda. Regionprefektane har framleis også ein sterk posisjon i høvet mellom franske regionar og EU.

I ein artikkel i *Eipascope 2000/2* konstaterer Torbjörn Larsson¹⁷ at det ikkje finnast land med same mellomnivåstruktur og meiner generelt at utviklinga på mellomnivå i noka grad er eit organisatorisk svar på problem og krav som vert skapt andre stader. Eit døme på dette er land der det har vore vanskeleg å slå saman små lokale styresmakter til større einingar, og der løysinga på dette

¹⁷ Torbjörn Larsson er svensk nasjonal ekspert ved EIPA og har vore med på å redigere boka *The Intermediate Level of Government in European States – Complexity versus Democracy?*

problemet har vore å etablere eit nytt mellomnivå. Likevel fungerer forvaltnings- og administrasjonssystemet i eit land som eit heilskapleg system, slik at det som kan vere ei løysing i ein del av systemet, kan verte eit problem i ein annan del. Larsson meiner at dersom mellomnivået er fragmentert, vil det føre til rivalisering og konkurranse mellom ulike typar administrative einingar, slik det er tilfelle i mange land, og nye problem og behov for koordinering vil oppstå.

Larsson meiner vidare at mellomnivået sin komplekse karakter også vil verte eit problem når det vert behov for meir samarbeid mellom regionar på tvers av landegrensene. Sagt på ein annan måte; kven skal samarbeide med kven, når dei same saksområda eller funksjonane skal ivaretakast av ulike typar strukturer på mellomnivå i ulike land?

5 Mellomnivået si rolle som utviklingsaktør – nokre interessante modellar

Gjennomgangen i kapittel 4 av rolla som det regionale forvaltningsnivået har i ein del europeiske land, viser store variasjonar landa imellom. Det er viktige forskjellar når det gjeld kva rolle det regionale nivået har, både som tenesteproducent, og som utviklingsaktør. Alle dei fem landa er EU-medlemmer. Det er vanskeleg å sjå at EU-medlemskapen verkar i retning av ei bestemt organisasjonsform for det regionale mellomnivået. Det ser ikkje ut til å vere drivkreftar i samband med EU-medlemskapen som trekkjer i retning spesielle løysingar i høve til organisering av tenesteproduksjonen. Velferdsytningar til innbyggjarane er ikkje ein del av EU sin fellesskapspolitikk, dette er det einstilte medlemsland sitt suverene ansvar. I den grad det skjer ei parallell utvikling i medlemslanda på dette området, kan dette i tilfelle skuldast trendar i samfunnsutviklinga som ligg attom, eller at fokuseringa på rolla til regionane, diskusjonane om "Regionanes Europa", og etableringa av regionkomiteen i EU kan verke inn på oppgåvefordelinga i det einstilte land.

Når det gjeld rolla det regionale nivået har som utviklingsaktør, kan ein likevel peike på drivkreftar i samband med EU-medlemskapen. Som det går fram av oversikta i kapittel 4, er oppgåver i samband med EU sitt strukturfond ei viktig oppgåve i alle dei landa vi har omtalt. I EU-landa utgjer strukturfonda ei sterk satsing på regional utvikling. I perioden 1994–2000 utgjorde fonda 170 milliardar EURO over EU sitt budsjett. I planperioden 2000–2006 utgjer innsatsen frå EU 195 milliardar EURO. Sidan alle midlar frå strukturfonda skal medfinansierast frå medlemslanda, utgjer den samla innsatsen som er styrt gjennom styringssystemet til strukturfonda, meir enn det dobbelte av innsatsen over EU sitt budsjett. Alle medlemslanda i EU vert omfatta av strukturfonda.

I rapporten "EUs strukturfond og forvaltningsutviklingen" (Statskonsults rapport 1999:7) er verknaden av strukturfonda på medlemslanda sitt forvaltningssystem analysert, med hovudvekt på utviklinga i Sverige. I dette kapitlet oppdaterer vi biletet av Sverige frå rapporten med det siste årets utvikling på området. Det vert også gjeve ei skildring av det franske systemet med plankontraktar. Dette er nemnt i rapporten "Trebente hunder", utgjeve av NUTEK og KRD. Også her er opplysningane oppdatert med litt nyare materiale.

5.1 Mellomnivået si rolle i regional utviklingspolitikk i Sverige

I "EUs strukturfond og forvaltningsutviklingen" er det eit hovudpoeng at ein i Sverige har valt å bruke forvaltninga av strukturfonda til å prøve ut nye

modellar for regional styring av utviklingspolitikken.¹⁸ Dette skjer dels gjennom forvaltninga av sjølvne strukturfondsmidlane, dels ved at modellar frå forvaltninga av fonda vert brukt i ei omlegging av nasjonal nærings- og utviklingspolitikk. I tillegg skildrar vi forsøka med auka folkevalt styring på regionalt nivå i fire len i Sverige. I dette kapitlet tek vi opp att desse tre poenga og oppdaterar med ny informasjon.

5.1.1 Forvaltninga av strukturfondsmidla

Sverige er nå i ferd med å leggje rammene for ein ny strukturfondsperiode. Dei økonomiske rammene frå fonda i Sverige har auka med 54 % frå førre perioden, og er oppe i 19 milliardar SEK for tida 2000–2006. Regelverket for strukturfonda har gjennomgått ei forenkling, mellom anna er talet på såkalla målområde redusert frå sju til tre. Sverige er omfatta av alle dei tre nye målområda: Det nye mål 1 omfattar område i EU som er veikast utvikla, tilsvarende det gamle mål 1. I tillegg er alle område som hadde status som mål 6 i det gamle systemet, nå vorte mål 1-område. Mål 6 vart oppretta i EU som resultat av forhandlingane med Sverige, Finland og Noreg om medlemskap, og omfatta område med særleg låg folketettleik. Sverige hadde i førre periode store mål 6-område og har dermed med det nye systemet fått desse som mål 1. Det nye mål 2 omfattar dei andre geografiske område der det er behov for ein omstillingsinnsats. Dette målområdet tek opp i seg det gamle mål 2 (industriområde med omstillingsproblem), og mål 5b (rurale område/landbruksområde) i tillegg til storbyområde med problem, og område som er avhengig av fiske. Det nye mål 3 utgjer arbeidsmarknadspolitiske innsatsar utafør dei geografiske målområda 1 og 2.

I siste strukturfondsperiode hadde dei i Sverige ei interessant nyskaping i form av ”avgjerdsgrupper”. Desse vart nytta i dei geografiske målområda for å avgjerde om bruk eller ikkje bruk av programmidla i høve til søknadar til enkeltprosjekt. I desse avgjerdsgruppene hadde folkevalte organ på lokalt og regionalt nivå i fellesskap (kommunar og landsting) fleirtal. For at desse gruppene skulle kunne ha ansvar for avgjerd om bruk av EU-midlar, vart dei gjeve status av statlege styresmakter. Gruppene var ei nyskaping som gav kommune- og landstingspolitikarar inngrep med nærings- og utviklingspolitikk på ein måte dei tidlegare ikkje hadde hatt. Samstundes låg det formelle ansvaret for riktig bruk av fondsmidlane hjå så kalla ”fondsansvarlege styresmakter”. Dei var sentrale sektorstyresmakter; arbeidsmarknadsstyrelsen, jordbruksverket og NUTEK (eit statleg organ med likskapstrekk med SND) som hadde fondsansvar for dei tre fonda (sosialfondet, jordbruksfondet og regionalfondet). Desse kunne overprøve avgjerd gjort av dei regionale avgjerdsgruppene om dei meinte vedtaka ikkje var i tråd med regelverket.

I førebuingane til den nye strukturfondsperioden vart det gjort ei utgreiing omkring styringssystema. Ho konkluderte med at avgjerdsgruppene ikkje hadde

¹⁸ Dette kapitlet byggjer på ”EUs strukturfond og forvaltningspolitikken” (Statskonsults rapport 1999:7) og seinare innhenta informasjon særleg frå det svenske næringsdepartementet og NUTEK. For nærare presentasjon av mål, verkemiddel og forvaltningsmodell innafor strukturfonda og løysingar valt i Sverige, viser vi til nemnte rapport

ein vettig funksjon og burde leggjast ned. Det har skjedd fleire endringar i styringssystemet for fonda i den nye perioden. Länsstyrelsene er vorte fondsansvarlege styresmakter og er også vorte sentrale i den daglege drifta av programma. Avgjerdsgruppene er erstatta av såkalla strukturfondsdelegationer med tilsvarande samansetting som avgjerdsgruppene hadde. I dei nye gruppene har også kommunar og landsting i fellesskap fleirtal. Länsstyrelsen har formannskapet i strukturfondsdelegasjonen, og delegasjonen er meir integrert i länsstyrelsen enn den førre avgjerdsgruppa var.

5.1.2 Regionale tilvekstavtalar

I den svenske regjeringa sin regionalpolitiske proposisjon våren 1998, Regional tillväxt – för arbete och välfärd, er regionale tilvekstavtalar eitt av dei viktigaste nye grepa. Regjeringa foreslår at dette vert gjort på denne måten:

”Regjeringens förslag: *Riksdagen godkänner ett program för utarbetande av regionala tillväxtavtal. Programmet syftar till att åstadkomma bättre samverkan mellan organ som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder på såväl lokal och regional som på central nivå. Länsstyrelserna och, i försökslänen, självstyrelseorganen, kommer att erbjudas att initiera, driva och samordna arbetet tillsammans med det ”regionala partnerskapet”. De regionala tillväxtavtalen skall utarbetas stegvis i tre etappar. Under den första och andra etappen utförs dels en analys av regionens styrkor och svagheter, dels utarbetas ett utkast till program som bl.a. anger mål, prioriteringar, genomförande och möjlig finansiering. I samband med detta kommer deltagande aktörer att ha möjlighet att lämna förslag till ändringar i regelverk, beslutsordningar m.m. i syfte att uppnå ökad flexibilitet ved avser arbeidssätt och medelsanvändning inom ramen för avtalen. Under den tredje etappen genomförs förhandlingar mellan statens företrädare och övriga aktörer om programmets slutliga innehåll och finansiering. Därefter sluts ett regionalt tillväxtavtal som skall löpa under tre år. De första avtalen beräknas träda i kraft år 2000.”*

Invitasjonen gjekk ut til länsstyrelser og sjølvstyreorgan. Alle var positive og utarbeidde utkast til avtaler. Utkasta vart gjenstand for ei førehandsevaluering (*ex.ante-evaluering*) av uavhengige institusjonar, og det vart så gjennomført forhandlingar mellom staten sentralt og representantar for dei regionale partnerskapane. 15. februar 2000 var dei ferdig underteikna avtalane levert til regjeringa gjennom ein høgt profilert ”Tillväxtdag”. Åtte statsråder og 15 statssekretærar representerte regjeringa i alle dei svenske lena. Avtalane gjeld for perioden 2000–2003.

Betre samordning av utviklingsinnsatsen frå fleire sektorar, med utgangspunkt i utfordringar og høve for den einskilde region, har lenge vore eit sentralt mål innafor regionalpolitikken i alle dei nordiske landa. Erfaringane i alle landa har vore at det er vanskeleg å få til sektorsamordning av denne typen pga. motstand frå sektorane. Modellen som nå vert sett i verk i Sverige, er bygd over same lest som forvaltningssystemet for EU sitt strukturfond. Det vert sagt klårt i proposisjonen at strukturfonda er modellen:

”Framtagandet och genomförandet av EG:s strukturfondsprogram har i Sverige resulterat i att delvis nya arbetsformer för tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder har utvecklats. Programmen för de geografiska målområdena utarbetas och genomförs av ett brett partnerskap bestående av företrädare för olika regionala och lokala aktörer. Arbetsättet har bl.a. inneburit nya samarbetsformer och diskussioner om val av åtgärder och hur dessa skall prioriteras. Mål- och resultatstyrningen och uppföljningen av insatser har blivit effektivare. Det finns skäl att, bl.a. utifrån erfarenheterna av strukturfondsarbetet, vidareutveckla olika former av programarbete inom ramen för den regionala näringspolitiken.”

Tilvekstavtalane gjeld heile landet, ikkje berre dei regionalpolitisk prioriterte områda. I tid er avtalane tilpassa arbeidet med reformene av strukturfonda, ved at både avtalane og det nye strukturfondssystemet gjeld frå år 2000. Det er også interessant at midlar frå strukturfonda utgjer ein viktig del av finansieringa av avtalane. Strukturfondsmidlane er geografisk differensiert gjennom ei sterk prioritering av målområde 1. Også i målområde 2 er det tilgjengelege midlar frå fonda. Utafor dei geografiske målområda vil det venteleg vere mogleg å nytte midlar frå målområde 3 til arbeidsmarknadspolitiske innsatser innafør tilvekstavtalen.

Ved å leggje seg på same modell som strukturfonda, med programarbeid, partnerskap, samfinansiering og sektorsamordning, skaffa Sverige seg eit føresprang ved programarbeidet i neste strukturfondsperiode. Strukturfondsmidlane vil kome inn og finansiere strategiar som er utvikla innafør det nasjonale systemet med tilvekstavtalane.

Invitasjonen frå regjeringa bar preg av dels stor openskap i høve til ulike val av løysningar, men også vilje til å halde fast ved ein del viktige krav til avtalane. Avtalane er friviljuge; dei regionane som ikkje ynskjer, skal ikkje tvingast. Geografien er også i utgangspunktet open: Ein tilvekstavtale kunne inngåast for eitt len eller eit av dei nye forsøksområda med større regionalt sjølvstyre, men kunne også gjelde delar av eit len, eller fleire len. Alle lena valte å halde seg til den eksisterande lensinndelinga for avtalane.

Modellen er i stor grad den same som for strukturfonda: Utgangspunktet for avtalen er eit regionalt utviklingsprogram utarbeidd av det regionale partnerskapet. Ut frå ei analyse av regionen sine sterke og veike sider, truslar og moglegheiter, vert det formulert eit overordna mål. Innrettinga av programmet vert gjeve i form av grunngeve prioriteringar som er presiseringar av det overordna målet. Prioriteringane munner ut i konkrete mål som ein kan etterprøve. Innafor kvar einskilt prioritering kan innhaldet konkretiserast i form av innsatsområde. Både prioriteringar og innsatsområde bør vere avgrensa i tal. Avtaleutkastet skal evaluerast på førehand.

Deltaking i det regionale partnerskapet kan variere ut frå lokale forhold. Også det sentrale partnerskapet vil kunne variere etter den avtalen det handsamar. Føresetnaden for at avtalar kan inngåast er at partnerskapet tek stilling til

korleis programmet skal gjennomførast. Bidraget frå partane i finansieringa er ein viktig del av avtalen. Som ein del av arbeidet med avtalen, er det også mogleg å be om endringar av, eller meir fleksibilitet i høve til eksisterande regelverk.

Ein viktig føresetnad for tilvekstavtalane er ein meir målretta og betre samordna bruk av eksisterande statlege midlar. Ein føresetnad er at det ikkje kjem friske midlar til. Som eit ledd i førebuingane til tilvekstavtalane, har ein i Sverige gjort forsøk på å identifisere den såkalla regionale tilvektskapitalen. I proposisjonen frå 1998 går det fram at 77 milliardar SEK, om lag 10 % av statsbudsjettet, kan bety mykje for den regionale utviklinga. Det meste av dette vil framleis liggje innafor dei ordinære styringssystema innafor den einskilde sektor. Det som er nemnt som regional tilvektskapital, som kan inngå i tilvekstavtalane si finansiering, vart i proposisjonen regna til i overkant av 13 milliardar SEK årleg. Arbeidsmarknad, undervisning og regionalpolitikk er dei største postane. Midlar frå strukturfonda inngår også. Seinare er dette overslaget auka til om lag 20 milliardar SEK for år 2000. Desse midlane utgjer den konkrete finansieringa av tilvekstavtalane – det er innrettinga av desse midlane som avtalane i realiteten handlar om. Det skal i prinsippet vere mogleg å gjere omdisponeringar innafor den regionale tilvektskapitalen. Sidan midlane er løyvt på statsbudsjettet til ulike spesifiserte føremål, krev ei slik omdisponering handsaming i regjeringa eller i Riksdagen.

Forhandlingsprosessen fram til dei endelege avtalane vart underteikna, er vorte evaluert¹⁹. Her går det fram at initiativet om tilvekstavtalar har betydd starten på ein ny måte å drive utviklingspolitikk på i Sverige. Sitatet som kjem nå, utgjer innleiinga til framlegga frå evaluator: *”Inledningsvis konstaterades att genom de regionala tillväxtavtalen har på mindre än två år introducerats ett nytt sätt att bedriva regionalt utvecklingsarbete i hela Sverige. Länen som tecknat avtalen har genomfört ett omfattande och energiskt regionalt programarbete i breda partnerskap och ser nästan genomgående mycket positivt på både det hittills nedlagda arbetet och på möjligheterna att genomföra årgärdsprogrammen. Vi har också konstaterat att samverkan på regional nivå hittills ofta fungerat bättre än samordningen på den centralnivån. Samarbete på regional nivå har utvecklat arbetsformer som har goda förutsättningar att fortgå i framtiden. På den centrala nivån finns det en upplutning kring målet för RTA-processen och en uttalad vilja att driva på sektorssamordningen inom RK och med myndigheterna genom ett mera processorienterat sätt. RTA-processen har därmed, som vi bedömer för regionalt utvecklingsarbete i samspel med nationell utvecklingsplanering.”*

Nye samarbeidsformer mellom sektorar, og mellom offentlege styresmakter og næringslivet er utvikla. Det vert også påpeikt at ein ser ut til å ha lagt seg på ei for snever tolking av handlingsromma for arbeidet ute i länsstyrelsene. Dette gjeld særleg høve til regelverk som styrer bruken av dei ulike budsjettkapitla innafor ”tilvektskapitalen”. Det er i liten grad komi forslag om vesentlege

¹⁹ ”Regionala tillväxtavtal. Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län och på central nivå” Nordregio Working Paper 2000-05-31

regelendringar, eller omprioriteringar mellom budsjettpostar. Dette har samanheng med signalgivinga frå sentralt hald, som evaluator er kritisk til. På sentralt nivå har arbeidet ført til dialog mellom sektordepartement sentralt. Det er også interessant at alle departementa ser tilvekstavtalane som eit instrument for betre vekst og auka sysselsetting, og stiller seg bak målsettingane. Dette understrekar den sterke forankringa modellen har fått i Sverige.

5.1.3 Sjølvstyreforsøka

Som vi har skrivne over, er dei i Sverige i gang med fleire forsøk med nye styringssystem på regionalt nivå. I Skåne og i Västra Götaland er det etablert nye storlen ved å slå saman tidlegare len. På Gotland og i Kalmar len skjer forsøka innafør uforandra geografiske einingar. I Skåne og Västra Götaland vert det etablert nye direkte valte folkevalte regionforsamlingar som tek over ein del oppgåver frå den statlege lensforvaltninga. I Kalmar vert det nye folkevalte organet danna gjennom indirekte val, gjennom dei deltakande kommunane. På Gotland, der kommunen hittil har hatt hand om landstingsoppgåvene, er det kommunen som også tek over oppgåver frå lensstyresmaktene.

Dei nye sjølvstyreorgana får ei klårt viktigare rolle enn dagens landsting ved at ansvaret vert utvida frå i hovudsak å gjelde helsevesen til eit meir heilskapleg ansvar for regional utvikling. Dette inneber mellom anna ansvaret for strukturfondsarbeid og anna deltaking i EU si programverksemd, og ansvaret for å koordinere regionen sitt arbeid i samband med tilvekstavtalane. Sjølvstyreforsøka er nettopp vorte evaluert, og den nedsette Parlamentariske Regionkomiteen (PARK) leverte i oktober 2000 innstillinga si om den vidare forsøksverksemda til det svenske finansdepartementet. PARK går inn for å forlengje forsøket frå 1. januar 2003 til 31. desember 2006. Ein går òg inn for å opne for at også andre len kan søkje forsøksstatus.

På basis av evalueringa som er gjennomført, uttalar PARK at det er for tidleg å gjere seg opp ei endeleg meining om forsøket har vore vellykka og bør følgjast opp med å gjere det utvida regionale sjølvstyret permanent. Forsøket har halde på i for kort tid til at slike konklusjonar kan trekkjast. Evalueringa viser på same måten som evalueringa av den norske fylkeskommunen, at det regionale forvaltningsnivået ikkje står særleg sterkt i medvitskapen til befolkninga. Det vert likevel peika på at sjølvstyreforsøket har drege i gang ein diskusjon om deltaking i avgjerdsprosessane, og at det er teke nokre nye initiativ i forsøksregionane på dette området. PARK konkluderer med at hovudinntrykket av forsøksverksemda er positiv, og at ho har gagna den regionale utviklinga. Utviklinga i andre len, særleg innføringa av tilvekstavtalar og arbeidet med EU sitt strukturfond, medverkar til ei utvikling mot ein meir regionalisert utviklings- og næringspolitikk også der. Dette er bakgrunnen for at komiteen ynskjer å opne for forsøk i fleire len.

PARK kjem med fleire framlegg for å gjere forsøket betre. I evalueringa vert det peika på at handlefridomen til regionane ikkje er så stor på grunn av detaljerte statlege regelverk. Det er difor framsett ein del endringar som klårare definerer ansvaret som staten og regionane har, særleg innafør

regionalpolitikken. Dei statlege regelverka bør i større grad vere i form av overordna rammer, og staten bør generelt berre halde seg til tilsyn, kontroll og ivaretaking av nasjonale mål.

Medan reforma med dei regionale tilvekstavtalane ser ut til å ha ei direkte tilknytning til erfaringane med strukturfondsarbeidet, har forsøka med nye styringsformer på regionalt nivå ein breiare bakgrunn. Større og sterkare regionar, med større makt til regionale folkevalte organ, er ein viktig del av "Regionanes Europa", og som er diskutert i EU og dei fleste europeiske land. Medan vi i Noreg og Danmark har regionale folkevalte styresmakter som har store ansvarsområde innafor både tenesteproduksjon og regional utvikling, har dei i Sverige latt statlege regionale styresmakter ha hand om dei viktigaste utviklingsoppgåvene. Landshövdingen og länsstyrelsen har ofte framstått som dei viktigaste talsmenn i regionen, mens landstingspolitikarane er vorte sett på som sektorpolitikarar innafor sjukehussektoren. I Sverige, der ein har relativt store og sterke kommunar, har det regionale folkevalte organet landstinget på mange måtar vore pressa frå to kantar. I motsetnad til i Noreg er ansvaret for vidaregåande utdanning i Sverige lagt på kommunenivået og ikkje på regionalt nivå. Organiseringa av avgjerdsgruppene og dei nye strukturfondsdelegasjonane i strukturfondprogramma, der kommunanes representantar utgjer fleirtalet av dei folkevalte representantane, viser kva kommunane betyr. Ei slik samansetting av avgjerdsgruppene ville vere temmeleg usannsynleg i Noreg, der fylkeskommunen ville hatt ein viktigare posisjon.

Det er likevel landstingsnivået som representerar Sverige i EU sin regionalkomité. Landstingsforbundet er også vorte den fremste forkjempar for å styrkje regionane si stilling i Sverige, og har teke initiativ til ei rekkje utgreiingar. Ein stor del av dette utgreiingsarbeidet har utgangspunkt i diskusjonen omkring "Regionanes Europa".

Sjølvestyreorgana er oppretta som forsøk, og dei er nå under evaluering. Det er likevel vanskeleg å tenkje seg at det kan finnast ein eller annan veg attende, særleg der ein har slege saman tidlegare len til nye storlen. Men den eksisterande länsstyrelsen ser også ut til å stå sterkt mange stader i Sverige. Landshövdingane er ofte markerte tidlegare parlamentarikarar og regjeringsmedlemer med stor popularitet i lena sine. Det er vidare også eit folkevalt element inne i lensforvaltninga gjennom länsstyrelsen sitt styre. Dette er valt av landstinget. Da sjølvstyreforsøket vart vedteke av Riksdagen, stemte Moderaterna imot. Dersom framlegget om ei forlenging og utviding av forsøket vert følgt opp, vil forsøket få eit omfang som gjer det enda vanskelegare å tenkje seg at det skulle kunne reverserast etter forsøksperioden.

5.2 Frankrike – plankontraktane er originalmodellen til strukturfondssystemet

Frankrike har etablert eit system der staten og regionane inngår plankontraktar.²⁰ Tidlegare har kontraktane hatt ei tidslengd på fem år, men nå har ein gått over til å bruke same tidslengd som EU sitt strukturfondprogram. Siste generasjon plankontraktar gjeld difor for perioden 2000–2006. Alle dei 22 regionane i Frankrike inngår slike plankontraktar med staten, altså ikkje berre dei delane av landet som er prioritert i regionalpolitisk samanheng.²¹ Plankontraktsfilosofien er delvis eit resultat av åttiåras desentraliseringsbølge. Dei to mellomnivåa i Frankrike – departementa som det er 96 av, og regionane, som grupperer saman departementa, og som det altså er 22 av – har i dag folkevalt styring gjennom direkte val, og retten til å skattleggje.

Gjennom plankontraktane får staten og regionane eit delt ansvar for politikkområde som tidlegare var fullt ut statlege. Regionane sitt bidrag til plankontrakten vert skaffa til veie gjennom skattar og avgifter. Den regionalpolitiske prioriteringa av den einskilde regionen vert avspegla i staten sitt bidrag til plankontrakten i høve til det regionale bidraget. I siste generasjon plankontraktar utgjer bidrag frå staten 39 % av totalen i Ile de France, som er den sterkaste regionen, og 63,5 % i Limousin, som er den veikaste regionen. Denne differensieringa utgjer ein svært viktig del av staten sin utjanningspolitikk i Frankrike. Ser ein alle plankontraktane samla utgjer delinga mellom staten og regionane 50 % kvar. Bidrag frå regionen kjem gjennom egne inntekter, særleg skatteinntekter. Gjennom plankontraktane er 10 % av investeringsmiddel frå staten, som vert nytta i Frankrikes regionar, kanalisert. Plankontraktane er tilpassa EU sitt strukturfondprogram. Ein stor del av den nasjonale medfinansieringa av strukturfondprogramma går gjennom plankontraktane. Vi ser altså at både Sverige og Frankrike legg vinn på ein integrasjon mellom eigen regionalpolitikk og strukturfonda.

Plankontraktane har eit tyngdepunkt rundt dei store investeringsprosjekta i regionane. I førre generasjon plankontraktar gjekk 40 % til infrastruktur, det meste til vegar. 25 % gjekk til utdanning, opplæring, 20–25 % til andre utviklingstiltak, og dei resterande 10–15 % til diverse, mellom anna bypolitikk.

Plankontrakten har berre to partnarar; staten og regionen. Men kontraktane har også mykje å seie for andre tiltak og planar, ikkje minst gjennom at dei definerar nasjonal medfinansiering av EU-program. Etter at plankontraktane er signert, yter departementa og andre offentlege aktørar, slik som bykommunar, midlar/innsats i enkeltinvesteringar frå prosjekt til prosjekt.

²⁰ Dette kapitlet byggjer på referat frå ein studietur Kommunaldepartementet arrangerte til Frankrike i 1995, kapitlet om Frankrike i "Trebeinte hunder", omtale i Le Monde 16. mai 2000 og diverse informasjon henta på Internett frå DATAR (Délégation á l'aménagement du territoire et á l'action régionale)

²¹ I tillegg til dei 22 regionane vert det også skrive plankontraktar med fire franske oversjøiske område, slik at det totale talet er 26

Eit sentralt element i arbeidet med plankontraktane er forhandlingane som vert ført mellom staten, representert ved Regionsprefekten (”regionsfylkesmannen”) og regionen, representert ved presidenten i regionsforsamlinga. Dei to signerer kontrakten når den er ferdig forhandla. På sentralt nivå vert arbeidet koordinert gjennom ein inter-ministeriell plankommisjon leia frå statsministeren sitt kontor. Alle ministeria (med unntak av forsvarsministeriet og utanriksministeriet) tek del i dette arbeidet, som fører fram til forhandlingsmandatet til den einskilde regionprefekt. I mandatet ligg også omfanget av finansielle bidrag frå staten. Regionprefekten konsulterer sentrale styresmakter under forhandlingane, men har fått vidare fullmakt i dei seinare plankontraktforhandlingane enn i starten, og dermed høve til å vere meir fleksibel i forhold til mandatet frå statsministeren sitt kontor.

Både på regionalt, statleg, og på folkevalt nivå involverer plankontraktane ulike sektorar. Systemet med plankontraktar fører til at sektorar som tidlegare ikkje har samarbeidd, har fått ein grunn til å samarbeide. Utsikten til mange nye midlar i systemet er sjølvstendig viktig, men mange aktørar er kome til den erkjenninga at oppnåing av konsensus er like viktig, om ikkje viktigare. Det vert hevda at systemet som nå er etablert, gjev ein viss kontinuitet som vert oppfatta som viktig for å ta vare på det langsiktige i ulike satsingar. Sjølvstendige planer er rammeverket som gjev dei overordna føringane, men dei endelege prioriteringane vert gjort i budsjettet. Det ligg eit viktig forpliktande element i kontrakten når den er underteikna, og dette bind aktørane, også staten, til å stille opp med dei midlane som er avtalt. Ei slik binding gjeld også over eit regjeringsskifte.

Forhandlingane omkring den nye generasjonen plankontraktar har trekt ut i tid. I juni 2000 var 20 av 22 plankontraktar underteikna. To regionar stod att – Auvergne og Languedoc-Roussillon. Her er det politiske motsetningar mellom regjeringa og majoriteten i regionområdet som har ført til utsettinga. Også desse kom på plass i løpet av sumaren. Underteikninga av plankontraktane er vorte gjort med stor merksemd frå media. Under underteikninga av kontrakten for Provence-Alpes-Cote d’Azur var til dømes statsministeren til stades.

Det er ikkje dramatiske endringar mellom tidlegare generasjonar og dei nye plankontraktane. Ein tendens er at medan dei økonomiske rammene aukar – frå 73 milliardar FRF frå staten i førre runde til 110 milliardar nå – har veksten til vegutbygging stoppa opp. Det er likevel ei sterk auke til anna infrastrukturbygging, mellom anna jernbane. Her skjer det ei kraftig utbygging av snøggatog.

Samla utgjer bidraget frå staten og regionane til plankontraktane 230 milliardar FRF i tida 2000–2006. I tillegg reknar ein med at andre offentlege styresmakter, særleg departement og kommunar, vil tilføre om lag 60 milliardar FRF. Vi ser at det dermed er betydelege midlar som i Frankrike vert styrt gjennom denne forma for regional nærings- og utviklingspolitikk.

6 Lærdomar for Noreg?

Regionaliseringsomgrepet er som vi har sett, mangfaldig og ikkje alltid heilt enkelt. Utsegn som ”det går føre seg ei utstrakt regionalisering i dagens Europa” kan ha ulike meiningar, alt etter kva ein legg i omgrepet ”regionalisering” og ”region”.

Eitt aspekt ved regionaliseringa er at somme ”identitetsregionar” innafor ein nasjonalstat arbeider for større grad av sjølvstyring. Ho har ført fram i fleire land. Spania, der somme regionar (Catalonia, Baskarland, Andalusia) har fått ei meir sjølvstendig stilling enn andre regionar, er eit døme på dette. I Belgia har det skjedd ei endring av heile systemet i og med at dette landet i dag er ein føderalstat. I Storbritannia er det innført eigne parlament i Wales og Skottland. I Frankrike førte strid omkring større regionalt sjølvstyre for Korsika med mellom anna eit avgrensa høve for å vedta eigne lover, til at innanriksministeren gjekk av hausten 2000.

Det kan vanskeleg hevdast at det finnast norske regionar som på ein eller annan måte kan samanliknast med desse døma, og der den regionale identiteten er tilsvarande. Krav om større grad av mynde for samiske organ er kanskje det som hjå oss kjem nærast denne delen av ”regionaliseringa”. Skulle ein tenkje seg ein regional identitet knytt til nokre av dagens fylke eller landsdelar på line med det ein finn i Catalonia, Skottland eller Flandern, måtte det skje ein stor grad av ”regionbygging” for å kompensere for dagens tross alt temmeleg homogene norske kultur. Det kan hevdast at den typen regional oppvaking som skjer i somme av dei europeiske identitetsregionane, snarare har parallellar til det som i Noreg førte fram til sjølvstendet i 1905.

I tilknytning til identitetsregionane si oppvaking har det vore særleg interesse for dei regionane som kan dannast på tvers av nasjonsgrenser. Utan å gå inn i ein polemikk mot denne tanken, må det konstaterast at føresetnadene for denne typen regiondanningar er annleis i Norden, med eit mogleg unntak for Øresundregionen etter opninga av brua, enn ein del stader på kontinentet. Dette gjeld ikkje minst langs Noregs grenser. I grenseområda bur det ikkje så mykje folk. Dette betyr at grenseregionalt arbeid må ha eit anna utgangspunkt enn at grenseregionane skulle kunne erstatte regionar innafor den einskilde nasjonalstat.

Vi har sett at det regionale mellomnivået har ulike roller i ulike europeiske land. Når ein trekkjer utviklinga i resten av Europa inn i den norske diskusjonen, synast det vettig å forankre diskusjonen i kva som er den faktiske arbeidsdelinga mellom nivåa i andre land, og kva for oppgåver det regionale nivået faktisk har. Dette vert meir konkret enn å bruke tid og kreftar på den meir ideologisk prega retorikken på dette området. Det kan også vere vettig å la diskusjonen ta utgangspunkt i dei regionane vi har i Noreg i dag, fylka, med opningar for justeringar av desse. Ein diskusjon med utgangspunkt i den

manglande ”regionaliseringa” vår, kopla til førestillingar om at regionane våre er heilt ”feil” når det gjeld storleiken, kan lett føre til at det ikkje skjer noka. Det kan synast som mykje av den aktuelle diskusjonen om rolla til mellomnivået i Noreg, har utgangspunkt i oppgåvefordeling innafør tenesteproduksjonen, særleg i helsesektoren. Når det vert hevda at det regionale nivået i andre europeiske land har styrkt stillinga si, gjeld dette i høg grad i det regionale utviklingsarbeidet, særleg innafør regional- og næringspolitikken.

Det viktigaste fellestrekket mellom dei systema vi her har sett på (Sverige, Frankrike, EU-strukturfonda), er at utviklingspolitikken skal ta utgangspunkt i den aktuelle situasjonen og høva i eit geografisk område, regionen. Eit partnerskap som består av regionale og sentrale styresmakter frå ulike sektorar, og med deltaking frå samfunns- og næringslivet, utviklar ei felles problemforståing, mål, strategiar og verkemiddel. Dette vert uttrykt gjennom eit program, ein avtale, eller ein kontrakt som forpliktar deltakarane, og sikrar finansieringa. Det skjer heile tida oppfølging for å sikre at tiltak som vert sett i verk, er i tråd med programmet. Det er også lagt inn egne evalueringsrutinar for å kunne vurdere om innsatsen gjer at ein når måla som er sett.

Eit viktig trekk både i Sverige og Frankrike er den sterke politiske forankringa av denne måten å drive utviklingspolitikk på. Utvikling av den einskilde region basert på regionane sine egne føresetnader, vert sett på som ein føresetnad for nasjonen si økonomiske utvikling, og får dermed ein sentral plass i næringspolitikken. I begge landa er avtalane/kontraktane omfatta med stor politisk interesse. I Frankrike har statsministeren vore til stades under underteikninga av ein av avtalane. Fleire av regionpresidentane i Frankrike er markerte rikspolitikkarar. Når regionen Auvergne er usams med regjeringa om innhald og prioriteringar i den nye plankontrakten, artar dette seg som ein polemikk mellom tidlegare president Giscard d’Estaing og regjeringa. I Sverige var mange regjeringsmedlemer til stades under overleveringa av avtalane, og det er opplyst at statsministaren er engasjert i innføringa av det nye systemet. Eit slikt sterkt politisk engasjement betyr kanskje mykje i ein sak der det alltid vil kunne oppstå konfliktar med ulike sektorinteresser.

I Sverige er det den statlege regionale forvaltninga som koordinerar arbeidet med tilvekstavtalane. Det er i dag usikkert korleis mellomnivået der vil verte organisert i framtida. Det er likevel fremt framlegg om både å forlenge dagens forsøk med regionalt sjølvstyre, og å opne for slike forsøk i fleire regionar. Dømet frå Sverige viser likevel også at det er mogleg å innføre ein regionalt forankra utviklingspolitikk koordinert av ein statleg aktør på mellomnivået. Dette kan tyde på at det er viktigare at det vert etablert regionale partnerskap med deltaking frå ulike partar og interesser i regionen, enn at det organet som koordinerer arbeidet regionalt, har ei statleg eller regionalt folkevalt overbygging. Utfallet av diskusjonen omkring framtida til fylkeskommunane treng difor ikkje å vere avgjerande for om det vil vere mogleg å få til ein slik politikk i Noreg. Det som likevel er avgjerande, er om det finnast eit ynskje frå sentrale politiske miljø om ein slik politikk.

REFERANSAR

Tittel:	Regionalisering – internasjonale døme og norsk røyndom
Forfattarar:	Freddy Hansen og Sverre Sogge
Statskonsults rapportnummer:	2001:4 (NYN)
Prosjektnummer:	515
Prosjektnamn:	Regionalisering – internasjonale døme og norsk røyndom
Prosjektleder:	Sverre Sogge
Oppdragsgevar:	Kommunal- og regionaldepartementet
Resymé:	I rapporten tek vi for oss omgrepet regionalisering slik det er nytta i europeisk og norsk debatt. Basert på ein større studie i EIPA vert det gjeve ei oversikt over oppgåvene til det regionale forvaltningsnivået innafor tenesteproduksjon og regional utvikling i fem europeiske land. Modellar for regional utvikling i Sverige og Frankrike vert trekt særleg fram.
Arbeidsområde:	Internasjonalisering
Emneord:	Regionalisering, "Regionenes Europa", regionalpolitikk, regionale utviklingsprogram, plankontraktar, tilvekstavtalar, oppgåvefordeling, EU, strukturfond
Dato:	Januar 2001
Sider:	40
Utgjevar:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO