

Ett bredare regionalt uppdrag?

Regionala perspektiv på hållbar utveckling



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Ett bredare regionalt uppdrag?

Regionala perspektiv på hållbar utveckling



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Upplysningar om skriftens innehåll lämnas av

Åsa Ehinger Berling, telefon 08-452 78 14,

e-post asa.ehinger.berling@skl.se

Skriften kan beställas på telefon 020-31 32 30, fax 020-31 32 40

ISBN 91-7164-025-8

Förord

Frågan om den regionala samhällsorganisationen har stått på den politiska dagordningen i många år, även långt innan försöken med ändrad regional ansvarsfördelning inleddes i slutet på 1990-talet. Försöksverksamheten resulterade 2001 i att kommuner och landsting i samtliga län erbjöds att bilda så kallade regionala samverkansorgan, vilket till dags dato har skett i nio av Sveriges 21 län. I Västra Götalands och Skåne län fortsätter dock försöken med ändrad regional ansvarsfördelning genom Västra Götalandsregionen respektive Region Skåne.

Den statliga Ansvarskommittén har i uppdrag att komma med förslag om huruvida den regionala ansvarsfördelningen i försökslänen ska permanentas eller inte. Den ska samtidigt lämna förslag för den regionala samhällsorganisationen i stort i Sverige. I det ljuset är det intressant att, bland annat utifrån erfarenheter i försökslänen, diskutera vad ett uppdrag för en direktvald regional församling skulle kunna innehålla i framtiden.

Den här skriften har tillkommit inom Sveriges Kommuner och Landstings Ansvarsprojekt som ett underlag för de fortsatta diskussionerna. Den har en tydlig idékaraktär, och några politiska ställningstaganden till innehållet har inte skett. Texten har tagits fram av ett antal olika tjänstemän både bland medlemmarna och på förbunden samt med stöd av konsulter från KPMG. Styrgrupp för arbetet har varit Yngve Johansson Västra Götalandsregionen, Pontus Tallberg, Region Skåne, Peter Hedman, Västerbottens Läns Landsting och Åsa Ehinger Berling från Sveriges Kommuner och Landsting.

Förhoppningen är att skriften ska bidra till ny kunskap och en konstruktiv debatt.

Stockholm i april 2005

Åsa Ehinger Berling
Projektledare Ansvarsprojektet

Innehåll

Förord	5
Utgångspunkter	8
Framtidens utmaningar kräver tillväxt, helhetssyn och starkt regionalt engagemang.....	10
Den regionala uppgiften	15
Hållbarhetens ekonomiska aspekter – det regionala uppdraget	18
Hållbarhetens sociala aspekter – det regionala uppdraget	27
Hållbarhetens miljömässiga aspekter – det regionala uppdraget	43
Det internationella perspektivet.....	52
Sammanfattning.....	57
Litteraturlista	62

Utgångspunkter

En grundläggande utgångspunkt för resonemangen i denna skrift är att det finns en direktvald regional församling som också har ansvaret för hälso- och sjukvården. Avsikten är alltså inte att söka argument för detta, utan att i ett brett och idémässigt perspektiv visa vilka uppgifter som en direktvald regional fullmäktigeförsamling utifrån ett antal kriterier skulle kunna ansvara för, utöver hälso- och sjukvården. Av betydelse är bl.a. att uppgiften kräver anpassning till regionala förhållanden och att det behövs ställningstaganden till ambitionsnivå, åtgärder och finansiering, d.v.s. att det finns en tydlig politisk dimension. I första hand gäller det frågor som har ett tillväxtperspektiv och som kan få större kraft när intressen i en hel region går samman.

En andra utgångspunkt är att frågor som lämpar sig för lokal nivå bör skötas av kommunerna. Generellt bör gälla att uppgifter ska lita på ”lägsta effektiva nivå” – d.v.s. så nära medborgarna som möjligt, i former som är kostnadseffektiva. Ett alternativ är att lösa uppgifter genom kommuner i samverkan, som exempelvis räddningstjänst, inköpssamverkan etc. Här kan i och för sig finnas gränssnitt att diskutera, men subsidiaritetsprincipen ska vara tydlig.

Den tredje utgångspunkten är statens uppgift att genom lagstiftning och övergripande riktlinjer garantera medborgarna tillgång till en grundläggande välfärd och samhällservice. En uppgift som utövas genom en samlad och entydig målstyrning, som följs upp och utvärderas i efterhand av statliga tillsynsmyndigheter.

Det är de direktvalda lokala/regionala organen som bör besluta om vad som sedan ska uträttas (verksamheternas utformning och inriktning) utifrån ett lokalt/regionalt perspektiv där tillväxt och kostnadseffektivitet främjas. Subsidiaritetsprincipen innebär att uppgiften utförs nära de människor det berör. Vissa frågor kräver ett regionalt perspektiv och samordning.

Staten kan även vara utförare, d.v.s. ha ansvar för verksamhet regionalt och även lokalt, men då handlar det om uppgifter som kännetecknas

av standardisering och regelorientering där nationellt helhetsgrepp behövs. Det finns litet eller inget utrymme för lokal/regional anpassning och likabehandling har avgörande betydelse för den enskildes rättssäkerhet.

En fjärde utgångspunkt har att göra med frågan om sektorisering/helhetsperspektiv. Uppgifter som ligger nära varandra och som har ett politiskt innehåll bör föras samman, för att minska splittring och ta vara på synergieffekter. Samtidigt behöver det inte vara fel att organisera verksamheter sektorsvis. Möjligheter till egna prioriteringar och hänsyn till den egna saken kan underlätta genomförandet. Faran är att goda helhetslösningar inte genomförs och förvaltningen blir fragmenterad och svåröverskådlig. För mer samordnade lösningar talar bl.a. att få samhällsuppgifter kan hanteras bara inom en sektor. I Ansvarskommitténs delbetänkande påtalas behovet av att minska sektoriseringen.

En femte utgångspunkt rör sambanden mellan uppgift och regionstorlek. Flera av de uppgifter som diskuteras i denna rapport har koppling till storleken på regionen, men i första hand fokuseras på uppgiften. Uppfyller en verksamhet kriterierna för att läggas till den regionala fullmäktigeförsamlingen läggs den där. Regionens storlek får bli nästa fråga. T.ex. lär ansvar för högre utbildning och trafikinfrastruktur kräva större regioner än flertalet av dagens län.

Gemensamt för alla överväganden om uppgifter och vem som ska handha dem är förhållanden som en levande demokrati, en rimlig grad av likvärdighet i de tjänster som medborgarna får, kostnadseffektivitet och rättssäkerhet. Samt inte minst anpassning till medborgarnas krav – de offentliga tjänsterna ska vara tillgängliga och fungera i ett brukarperspektiv, oberoende av hur de organiseras.

Framtidens utmaningar kräver tillväxt, helhets- syn och starkt regionalt engagemang

Kapitlet i sammanfattning

Analyser både av Långtidsutredningen och Ansvarskommittén visar att välfärden långsiktigt kan klaras enbart genom en tillväxt i den samlade ekonomin. En förutsättning för att öka tillväxten är att få fler i arbete.

En ökad tillväxt, som är hållbar, kräver en samhällsorganisation som tar vara på de krafter som driver tillväxten. Det behövs en utvecklingspolitik både på både nationell, regional och lokal nivå med helhetsperspektiv och förmåga att hantera utvecklingsfrågor över sektorsgränser.

Tillväxt- och utvecklingsarbetet präglas alltmer av att arbetsmarknaderna blir färre och större. Det visar tillväxtfrågornas regionala betydelse och de utgör därmed en naturlig del i ett regionalt politiskt beslutsfattande.

Geografi, befolknings- och näringslivsstruktur skiljer sig åt mellan regioner. Med ett brett regionalt mandat kan resurser sammanföras och beslut fattas utifrån de regionala förutsättningarna.

De nationella målen inom olika politikområden läggs fast av regering och riksdag genom bl.a. ramlagstiftning. Regionala och lokala politiska organ tar ansvar för genomförandet av politiken regionalt och lokalt – en beprövad svensk modell.

Genom att kombinera en nationell politik med ett lokalt och regionalt ansvar nära medborgarna bör man skapa de bästa förutsättningarna för en hög tillväxt i landet som helhet.

Ökad tillväxt – viktig utgångspunkt för regionalt agerande

I ett flertal analyser och rapporter, bland annat Långtidsutredningen, belyses svårigheterna med att långsiktigt finansiera välfärden. Långtidsutredningen betonar att efterfrågan på välfärdstjänster alltmer kommer

att överstiga vad som kan tillhandahållas genom oförändrade skatter. Efter 2015 skärps problemen ytterligare av en förändrad demografi, med fler äldre.

Mot denna bakgrund blir tillväxten allt viktigare. Det effektivaste sättet att möta denna utveckling är enligt Långtidsutredningen att tillväxten ökar genom högre sysselsättning. En sådan tillväxt ger dubbla positiva effekter genom att utbetalningar av arbetslöshetsunderstöd och sjukersättningar kan minska.

Ansvarskommittén har belyst frågan om välfärden och dess långsiktiga finansiering utifrån sina utgångspunkter. Bland annat redovisas följande trender och grundläggande krav på samhället:

- Ogyynnsam demografi – fler äldre, färre yrkesverksamma
- Finansiella restriktioner – svårt att höja skatter
- Ökande konkurrens – om företag, arbetskraft etc
- Kraven på demokrati/ansvarsutkrävande – som tillsammans med effektivitet skapar förutsättningar för legitimitet för politiken.

Ansvarskommittén kommer fram till att ju mer långsiktigt perspektiv vi anlägger desto mer beror resurstillgången på tillväxten i den samlade ekonomin. En förutsättning för att öka tillväxten är att få fler i arbete. Nyckelgrupper är äldre, arbetslösa, långtidssjukskrivna och förtidspensionerade, men även utlandsfödda.

En ökad tillväxt kräver en samhällsorganisation som fullt ut tar vara på de krafter som driver tillväxten – och att den sker i hållbara former. Det behövs en utvecklingspolitik både på både nationell, regional och lokal nivå. Insatser behöver ske så att tillväxten sker inom ramen för ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet, vilket kräver helhetsperspektiv och förmåga att hantera utvecklingsfrågor över sektorsgränser.

De lokala och regionala miljöerna blir allt viktigare för tillväxten

Människor, kapital, varor och tjänster rör sig allt friare över nationsgränserna. Företag och investeringar förläggs till länder och miljöer som ger bäst förutsättningar för utveckling. Tillgång till stora och växande marknader blir allt viktigare. Det kunskaps- och teknikintensiva näringslivet

behöver en kvalificerad marknad med kompetenta kunder och leverantörer, välutbildad arbetskraft, bra kommunikationssystem, en stark utbildning och forskning, goda stödjande institutioner och goda boende- och kulturmiljöer. Till bilden hör också en allt snabbare teknisk utveckling med nya krav på människorna och deras kompetens.

Ju mer internationaliseringen fortgår, desto viktigare blir det vad vi själva gör lokalt och regionalt för att skapa en utvecklingsmiljö som är attraktiv för företag och kreativa människor. Här är varje region unik. I regionen finns kunskapen om och förståelsen för hur regionen fungerar, och här finns även starka drivkrafter för utveckling. Varje region måste finna sina avgörande framtidsfrågor, prioritera utvecklingsåtgärder och samla aktörer till insatser som kan stärka regionens konkurrenskraft. Det är en grundläggande uppgift för den regionala fullmäktigeförsamlingen.

Tillväxt- och utvecklingsarbetet sker i allt större grad i en miljö som präglas av den s.k. regionförstoringen. Kommuner länkas samman och bildar större regionala arbetsmarknader. Mellan 1970 och 1998 minskade antalet lokala arbetsmarknader i Sverige från 187 till 100. I Västsverige minskade de från drygt 40 stycken år 1970 till endast 14 i slutet av 1990-talet. Skåne anses numera ha endast fyra lokala arbetsmarknadsområden. Norr om Mälardalen är minskningen mindre, men mönstret är tydligt även här. För högutbildade män, den grupp som reser längst, utgör hela Västsverige idag en gemensam arbetsmarknad.

De större arbetsmarknaderna – regionförstoringen – accentuerar behovet av ett beslutsfattande som är regionalt baserat. Det bör innefatta områden som har starka samband med varandra – trafikinfrastruktur, kollektivtrafik, högre utbildning, kultur och miljö. Dessutom finns ett samband mellan regioners storlek – i meningen täthet och folkmängd – och ekonomisk tillväxt, visat i aktuell forskning. Tillväxten ökar ju mer regioner förtätas och ökar i storlek. Det framgår bl.a. av rapporten ”Västsveriges ekonomiska geografi.” Det visar tillväxt- och utvecklingsfrågornas regionala betydelse och vikten av att de utgör en viktig del i ett regionalt politiskt beslutsfattande.

Regional kraftsamling ger ökad tillväxt – i kombination med nationell politik

Avgörande förutsättningar för tillväxt är delaktighet, engagemang och resurser från många parter, där medborgarnas kreativitet och initiativförmåga till sist är avgörande. Utvecklingsarbetet berör många aktörer, både inom den offentliga sektorn inom näringslivet. En strategi är därför att uppnå delaktighet och samverkan med andra aktörer.

Framgångsfaktorer – i ett regionalt perspektiv – är följande:

- Medborgare, företag och organisationer som är engagerade och delaktiga och som skapar, driver och utvecklar
- politisk beslutskraft och politiskt ledarskap som tar fram visioner/mål, väljer väg och beslutar om resurser
- en omgivning som attraherar företag och arbetskraft
- olikheter som bejakas och utnyttjas
- en nationell politik som stärker arenorna för tillväxt
- helhetssyn och samverkan mellan olika offentliga organ (stat, region/landsting, kommun)

Förhållandena är olika i olika regioner avseende geografi, befolkningsstruktur, näringslivets sammansättning, kultur och kulturarv och sociala förhållanden. Det finns en mångfald och möjligheter – både i starka och svagare regioner – som kan utnyttjas genom en lokal och regional kraftsamling i samspel med den nationella nivån och även EU-nivån. Med ett brett regionalt mandat finns ett handlingsutrymme som gör det möjligt att sammanföra resurser och fatta beslut i ett regionalt sammanhang.

Ansvar föder delaktighet och handlingskraft och vilja och förmåga att ta fram resurser och agera.

Den nationella politiken har en viktig och självklar uppgift att inom olika politikområden skapa förutsättningar och ange spelregler som främjar en uthållig tillväxt. Det handlar om en ekonomisk politik som gynnar konkurrenskraft, nyskapande och full sysselsättning. Utbildningspolitiken måste ge ramar för skolan, högskolan och forskningen som stärker kunskap och kompetens. Vi ska ha en väl fungerande arbetsmarknad, en politik som gynnar folkhälsa, goda boendemiljöer och ett rikt kulturliv.

De nationella målen inom olika politikområden läggs fast av regering

och riksdag. De omsätts till stor del genom ramlagstiftning – som bör ange just ramar och ge utrymme för ett betydande lokalt och regionalt ansvar och handlingsutrymme. Det är en beprövad svensk modell – sedan länge använd inom t.ex. hälso- och sjukvården och skolan – men som kan utvidgas till tillväxt- och utvecklingspolitiken.

Riksdag och regering anger nationella mål inom näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, trafikpolitik, utbildningspolitik, kulturpolitik, miljöpolitik och hälsopolitik, och följer upp och utvärderar hur målen nås. Regionalt och lokalt tar folkvalda församlingar ansvaret för att genomföra politiken, där de utifrån nationella mål och förutsättningarna i varje region beslutar om visioner och mål och samlar ett brett spektrum av parter till insatser för regionens utveckling. Genom att på detta sätt kombinera en nationell politik med ett lokalt och regionalt ansvar nära medborgarna bör man skapa de bästa förutsättningarna för en hög tillväxt i landet som helhet.

Den regionala uppgiften

Kapitlet i sammanfattning

Hållbar utveckling är det begrepp som i ett helhetsperspektiv bäst speglar önskan om en framtida livsmiljö av hög kvalitet

En region kan verka för både ekonomisk, social och ekologisk utveckling och därmed främja välfärd och tillväxt en i ett längre perspektiv. Här behövs prioriteringar av insatser för livsmiljön i ett brett perspektiv. Det är frågor som är av uppenbart politisk karaktär, och som ligger väl till för en direktvald regional politisk församling.

Inom hållbarhetens samtliga tre dimensioner finns uppgifter som är regionala. Ett flertal av dessa har politisk karaktär och bör därvid hanteras av en politisk församling.

Hur är ansvaret utformat för de samhällsområden som ingår i de tre dimensionerna? I det följande ges en bild av olika områden med förslag till förändringar av ansvaret.

Hållbar utveckling speglar hela samhällsperspektivet

Ett hållbart samhälle ska tillgodose dagens behov utan att äventyra kommande generationers behov. Hållbar utveckling innehåller tre dimensioner – den ekonomiska, sociala och miljömässiga och täcker samtliga aspekter av en regions utveckling, kopplar till den nationella och globala situationen och dessutom i ett långsiktigt perspektiv. Hållbar utveckling med dess tre dimensioner speglar grundläggande värden i samhällsutvecklingen. Hållbarhet som begrepp är därmed ytterligt tvärsektoriellt. Ytterst handlar det om vilket samhälle vi ska lämna över till nästa generation.

Vad som ingår i de tre dimensionerna framgår av nedanstående indelning. Den har tagits fram inom OECD och har bland annat använts inom Västra Götalandsregionen i ett flerårigt utvecklingsarbete kring hållbar tillväxt. OECD-modellen är rimligt överförbar till svenska förhållanden,

den ger möjlighet till internationella jämförelser och den ger en grund för att diskutera ansvaret för olika verksamheter.

Ekonomiska	Sociala	Miljö
Ekonomisk utveckling	Utbildning	Klimat
Produktivitet	Arbetsliv	Biologisk mångfald
Investeringar	Hälsa	Ekosystem
Finansiell stabilitet	Inkomster	Luft
Nyskapande	Delaktighet	Mark
Infrastruktur	Kreativitet/Kultur	Vatten

Merparten av variablerna ska utvecklas i rätt riktning för att utvecklingen ska kunna betecknas som hållbar. De är sinsemellan beroende och ömsesidigt stärkande delar i en hållbar utveckling. Beslut och åtgärder inom de tre delarna kan inte ske på bekostnad av varandra. Hållbarhetsbegreppet är i princip odelbart – de olika dimensionerna hänger nära samman.

I den ekonomiska dimensionen har näringslivet och den ekonomiska tillväxten en nyckelroll. Regionens konkurrenskraft beror i hög grad av utvecklingskraften hos ett näringsliv som verkar i skarp konkurrens på internationella marknader. Det är viktigt att förbättra betingelserna både för befintligt näringsliv och för nyföretagande. Här ingår även investeringar i trafikens infrastruktur (väg, järnväg, flyg och sjöfart) och i IT-infrastruktur.

Till den sociala dimensionen hör hela hälsoperspektivet. Goda arbets- och livsmiljöer och delaktighet i samhällslivet har central betydelse. Här ingår även en fungerande arbetsmarknad och en utbildning med hög kvalitet. Till bilden hör integrationen på arbetsmarknaden och sysselsättningsgraden för personer med utländsk bakgrund. Kulturen medverkar i regionens utveckling både genom att stärka den enskilda människan och genom att kulturinstitutioner, kulturaktiviteter och föreningsliv stärker regionens attraktivitet.

I miljödimensionen är en central utmaning att utveckla samhällssystem som fungerar i samklang med omgivningen – förnybara system – och att stoppa påverkan på miljön inom områden där förnybara system eller människors hälsa hotas. Aktuella frågor handlar om klimatet, att hävda

den biologiska mångfalden och minska användningen av farliga kemikalier. På lång sikt bör alla system vara förnybara.

Ett viktigt generellt perspektiv, som går igenom alla dimensioner, är jämställdhet. Resurser hos både kvinnor och män ska tas tillvara. Inslag i en jämställdhetspolitik är att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden och de könstraditionella yrkes- och utbildningsvalen och att åstadkomma en jämställd maktstruktur i såväl näringsliv som offentlig verksamhet och politik.

Hållbar utveckling och det regionala politiska perspektivet

Utifrån en plattform med hållbar utveckling är det av intresse att analysera följande:

- På vilka områden inom de tre dimensionerna finns det uppgifter av regional karaktär och som därmed bör hanteras regionalt?
- Vilka av dessa uppgifter har politiska dimensioner (i meningen visioner, mål, strategier och prioritering mellan insatser), så att ansvaret lämpligen läggs hos politiska organ på den regionala nivån?

Den regionala självstyrelsen har redan idag ett ansvar inom den ekonomiska dimensionen (näringsliv och infrastruktur, även om staten har huvudansvaret för infrastrukturen). I den sociala dimensionen ligger hälso- och sjukvården och stora delar av kulturen i det regionala politiska ansvaret, medan arbetsmarknadsfrågorna och den högre utbildningen är ett statligt ansvar. I miljödimensionen är det regionala ansvaret statligt, trots att här finns tydligt politiska uppgifter som att formulera de regionala miljömålen. Sammantaget finns inom alla tre dimensionerna uppgifter som är regionala. Likaså finns ett flertal uppgifter som har politisk karaktär.

Hur är ansvaret utformat för de samhällsområden som ingår i de tre dimensionerna? I de följande kapitlen/avsnitten ges en bild av olika områden med förslag till förändringar av ansvaret där det bedöms motiverat.

Hållbarhetens ekonomiska aspekter – det regionala uppdraget

Näringslivsutveckling och ekonomisk tillväxt

Avsnittet i sammanfattning

Effektiva insatser för näringslivets utveckling förutsätter att flera politik-områden förmår samverka. Det bör vara en uppgift för en regions politiska ledning att hålla samman arbetet med prioriteringar av insatser för näringslivets utveckling, bl.a. genom utvecklingsprogram och tillväxtprogram.

Man bör se över vad som bör ingå i ett regionalt utvecklingskapital – medel för näringspolitik, arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik, och vilka delar som bör hanteras av de regionala självstyrelseorganen.

Staten bör koncentrera sig på att formulera och följa upp de nationella målen kring tillväxtarbetet. Det regionala utvecklingskapitalet disponeras av de av de regionala företrädarna med huvudansvar för det strategiska regionala utvecklingsarbetet

De statliga utvecklingsmedel som kanaliseras till näringslivet bör hantearas av det regionala självstyrelseorganet, tillsammans med egna medel.

Insatser för att utveckla näringslivet

Det regionala självstyrelseorganet har ansvaret för att utarbeta program för regionernas långsiktiga utveckling. Programmet ska omfatta de områden som har betydelse för att stärka regionens tillväxt och konkurrenskraft, där insatser för att främja näringslivsutveckling och en hållbar ekonomisk tillväxt är en viktig del. En region kan verka för både ekonomisk, social och ekologisk utveckling och därmed främja tillväxt och välfärd i ett längre perspektiv. Utvecklingsprogrammet kompletteras av tillväxtprogram och andra mer konkretiserade programdokument som EU-program och sektorsprogram för utvecklingen inom trafik, utbildning och forskning och kultur.

Det sker i ljuset av att alltfler företag, även de mindre, konkurrerar på en global marknad. Internationella kontaktytor och leverantörsnätverk

växer i betydelse. Samtidigt blir de lokala och regionala miljöerna och deras kvalitet allt viktigare. Lokala och regionala nätverk, som innehåller både företag, utbildning och forskning och aktörer inom den övriga offentliga sfären blir allt viktigare för det kunskapsbaserade näringslivet.

Samhällets aktörer arbetar med förutsättningarna för näringslivets utveckling efter flera linjer. En uppgift är att skapa effektiva arenor för ekonomisk tillväxt och näringslivsutveckling. Det sker genom regelförenkling, översyn av skatter m.m., investeringar i infrastruktur för trafik och utbildning/forskning och IT-utveckling. Exempel på insatser som riktar sig direkt till näringslivet och där regionen är aktör är utveckling av de starka kluster som finns i regionen, satsningar på innovationer och nyföretagande med fördjupade kontakter mellan högskola och näringsliv och insatser för att stimulera tillväxten i små och medelstora företag. Insatser för att utveckla miljöteknik och åtgärder för en miljömässigt hållbar näringslivsutveckling är viktiga. I medelsarsenalen finns även vissa företagsstöd. I det regionalpolitiska stödområdet har företagen särskilda möjligheter att finansiell hjälp.

Regionala näringslivsinsatser finansieras genom självstyrelseorganens egna medel, statliga medel (länsanslagen), EU:s strukturfonder inom ramen för olika målprogram, samt medel från privata och offentliga aktörer i partnerskapen.

Regionala självstyrelseorganet är sammanhållande.

Regional utveckling och tillväxt är beroende av att flera politikområden förmår samverka och etablera en gemensam målbild. Hos självstyrelseorganet finns kunskaper om och kontakter med näringslivet samt möjligheter till en politiskt avvägd helhetssyn.

I en PM år 2001 från Institutet för Framtidsstudier framgår att utvecklingsplanering mm kräver samverkan mellan olika nivåer i samhället, inte minst med den privata sektorn. I en tydlig rollfördelning kan staten vara den som beställer och finansierar, men inte genomför, utvecklingsinsatser. I PM:et förslags att ett ”regionalt anpassat utvecklingskapital, RAUK” bryts ut ur statens budget och disponeras av de regionala företrädarna med huvudansvar för det strategiska regionala utvecklingsarbetet. Kapitalen skulle främst bestå av delar av delar av de arbetsmarknads-, närings-, kultur-, miljö- och utbildningspolitiska medlen samt vissa resurser för

kommunikationer och infrastruktur.

Dessa tankar är nu värda att vidareutveckla i ljuset av regionernas ökade ansvar. Det kräver dock en närmare översyn av vilka delar av det så kallade regionala utvecklingskapitalet som kan överföras till självstyrelseorganen. I utredningen nämndes bland annat vissa delar av arbetsmarknadsmedlen samt anslagen för kvalificerad yrkesutbildning och småföretagsutveckling.

De statliga utvecklingsmedlen för läns- och näringslivsutveckling bör hanteras av ett och samma organ på regional nivå, det regionala självstyrelseorganet, tillsammans med egna insatser.

Stöd kan lämnas med utgångspunkt i generella riktlinjer från statens sida samt regionernas egna prioriteringar när det gäller hur insatserna ska fördelas. Det gäller även landsbygdsstödet, stöd till service i glesbygd och bidrag för projektverksamhet för vissa jämställdhetsinsatser mm. Idag är, åtminstone för samverkansorganen, uppgifter och resurser delade med länsstyrelserna, vilket medför risk för splittring och otydlighet.

Även när det EU:s strukturfonder talar bl.a. effektivitetsskäl för att kommuner och regionala självstyrelseorgan beslutar om medel till näringslivsprojekt och andra utvecklingsinsatser. Det främjar ett helhetsperspektiv på näringslivets utveckling och tillväxten i regionen. Med sin kunskap om näringslivets utveckling och rollen som ansvariga för andra utvecklingsmedel har regionerna de bästa förutsättningarna att hantera dessa insatser, från planläggning till utbetalning. Idag fungerar vissa länsstyrelser som förvaltningsmyndigheter för EU:s olika målprogram. EU och svenska staten kan fortsätta att ställa upp övergripande riktlinjer och målsättningar för strukturfondernas olika program, men det är rationellt att de regionala självstyrelseorganen beslutar om projekt och medelshantering.

Regionen ansvarar för utvecklingsarbetet – staten anger nationella mål och följer upp

Det regionala tillväxtprogram som finns i alla län, och som grundas på det regionala utvecklingsprogrammet, utgör grund för insatser för att främja och utveckla regionens näringsliv m.m. Det är en uppgift för en regions politiska ledning att hålla samman arbetet med prioriteringar

m.m. i samband med sådana program. I takt med en ökad frihet för de regionala intressenterna ökar också möjligheterna för näringslivsmedverkan när det gäller att utforma och finansiera programmen. Stora delar av det näringsliv som har tillväxtkraft verkar med just regionen som första marknad för kunder och personal. Även från den utgångspunkten finns det alltså skäl att tillförsäkra de regionala politiskt styrda organen ett betydande inflytande över alla frågor som har att göra med företagens tillväxt och utveckling.

Staten anger idag att tillväxtprogrammen ska innehålla insatser inom en rad olika politikområden – förutom att de ska bidra till hållbar utveckling och beakta sociala och ekologiska förhållanden. Regeringens direktiv preciserar både inom vilka politikområden lösningar ska sökas och vilken typ av tillväxt som ska skapas. Att gå så långt är onödigt, det kan försvåra för de regionala självstyrelseorganen att göra sina prioriteringar utifrån de regionala förutsättningarna, vilket kan begränsa möjligheterna att stärka regionalt betingad tillväxt. Till detta kommer att centrala statliga myndigheter vid sidan av tillväxtprogrammen skapar separata program och anvisar medel utan att ta hänsyn till regionernas prioriteringar.

Rimligare borde vara att staten främst koncentrerar sig på att formulera och följa upp de nationella målen kring tillväxtarbetet. Det ökar självstyrelseorganens möjligheter att hålla samman utvecklingsarbetet utifrån regionala förutsättningar, samtidigt som nationella mål kan gå genomslag. Regeringen har i olika sammanhang betonat vikten av att landets olika regioner lyckas utnyttja sina unika förutsättningar och att tillväxt skapas lokalt och regionalt. Det framgår av bland annat propositionen 2001/2002:4 som ligger till grund för arbetet med regional utvecklingspolitik.

Trafikinфраstruktur och kommunikationer

Avsnittet i sammanfattning

Det regionala självstyrelseorganet ansvarar för planering och beslut avseende investeringar i det samlade trafiksystemet – vägar, järnvägar, flyg och sjöfart. Det kan ske genom att besluta om en regiontrafikplan. En

förutsättning för en sådan ordning är större regioner än idag – 6–8 stycken

En väl utvecklad transport- och IT- infrastruktur är viktig för regionernas utveckling och tillväxt. I takt med att arbetsmarknaderna vidgas och resandet ökar växer behovet av att se planering av såväl infrastruktur som kollektivtrafik i ett brett regionalt sammanhang.

Det är svårt att skilja olika trafikstråk från varandra med avseende på trafikens karaktär. Flera typer av resor sker på samma stråk och resor sker ofta med mer än ett trafikslag, vilket talar för att investeringsbesluten kan ske på ett ställe. Godstrafiken är både kortväga och långväga och ofta används flera trafikslag i samma transport.

I trafikpolitiken finns både nationella mål och ett horisontellt perspektiv som tar utgångspunkt i den regionala miljön i dess helhet och hur transportsystemet ska utformas med hänsyn till andra insatser för utvecklingen i regionen.

Regionernas beslut ska ske med beaktande av nationella trafikpolitiska mål som tillgänglighet, trafiksäkerhet, tillväxt och god miljö. Nationella mål beslutas och följs upp nationellt.

Med ansvaret för självstyrelseorganen borde följa ett ansvar även för finansiering, t.ex. genom skatteväxling. Dock kan det vara svårt att regionalt finansiera de största objekten. Ett alternativ kan vara att staten beslutar om och finansierar vissa nationellt betydelsefulla objekt.

En utbyggnad av bredband i en region kräver en aktör som tar ledningen. Den regionale aktören, självstyrelseorganet, ansvarar för det regionala nätet – och kommunerna för det lokala nätet.

Avgörande betydelse för tillväxt och utveckling i regionen

En väl utvecklad transport- och IT-infrastruktur är viktig för regionernas utveckling och tillväxt. Den bidrar till en regions attraktionskraft för boende, företag och besökande.

Rese- och transportmöjligheterna har stor betydelse för utvecklingen av sammanhållna regioner. Infrastruktursatsningar för minskade restider och ökad arbetspendling skapar en bredare arbetsmarknad och ett större utbud av service-, kultur- och fritidsaktiviteter, vilket stärker regionernas konkurrenskraft och näringslivets tillväxtmöjligheter. Den regionala och lokala kollektivtrafiken bidrar till ökad tillgänglighet och är ett viktigt

medel för att uppnå ett hållbart transportsystem.

Det finns ett antal nationella mål inom trafikpolitiken, som handlar om t.ex. tillväxt, säkerhet, miljö och jämställdhet. Dessa nationella mål ska slå igenom i investeringsplaneringen – de ska uppnås i landet som helhet.

Samtidigt finns ett horisontellt perspektiv i investeringsplaneringen, som tar utgångspunkt i hur transportsystemet ska utformas för att harmoniera med andra insatser för en positiv utveckling i regionen. Det kan gälla näringslivsutveckling, utbildning, miljö och regional balans. Kunskapen om vilka insatser i trafiksystemet som behövs utifrån ett sådant helhetsperspektiv finns i regionen.

De nationella målen skulle troligen inte bli sämre tillgodosedda om besluten om infrastrukturinvesteringar i sin helhet låg hos regionala politiker. Att beakta tillväxt, miljö och trafiksäkerhet är viktigt även för dem. De måste också stå till svars för medborgarna i regionen. Till detta kommer att det även med nationellt beslutsansvar, som idag för de nationella näten, finns olikheter mellan regioner i hur nationella mål uppnås.

Det skulle därför vara intressant att prova en modell där planering av transportinfrastruktur och kollektivtrafik tar utgångspunkt i det regionala utvecklingsprogrammet, med beslut av en regional politisk församling, i syfte att skapa största möjliga mervärde för satsningar på tillväxt och utveckling. Detta gäller inte enbart vägar och järnvägar, utan även flyg, sjöfart och terminaler för olika trafikslag.

Kommuner, landsting och regioner har redan idag ansvaret för den kommunala och regionala kollektivtrafiken, även om det fortfarande inte fullt ut ges förutsättningar för helhetssyn och samordnade trafiksystem. Som exempel kan nämnas SJ:s trafikeringsrätt, som försvårar trafikhuvudmännens planering och verksamhet.

I län med självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan är det dessa som har ansvaret för planering och beslut rörande investeringar i den regionala transportinfrastrukturen. Banverket ansvarar för den nationella banhållningsplanen och Vägverket för den nationella vägghållningsplanen. Nuvarande planer gäller 2004–2015.

I takt med att arbetsmarknaderna vidgas och resandet ökar och trafiksystemen byggs ut växer behovet av att se planering av såväl infrastruktur som kollektivtrafik i ett brett regionalt sammanhang. Utbyggnad av infra-

strukturen och bättre kommunikationer har en avgörande betydelse för att skapa större, bättre integrerade och mer robusta arbetsmarknader och för att öka tillgängligheten till utbildning, service m.m. Det var ett av de viktigaste motiven för utvecklingen av storregionala transportsystem och nya regionbildningar i Mälardalen, Västra Götaland och Skåne.

På det hela taget finns starka kopplingar mellan trafiksystemet och fundament för regionens utveckling som näringsliv och arbetsmarknad, utbildning, kultur, miljö. Transportsystemet har därmed beröring med alla delar av det regionala utvecklingsprogrammet och har en betydelse för samhällsbyggande och samhällsutveckling som inte kan överskattas.

Till saken hör vidare att det är svårt att skilja olika trafikstråk från varandra med avseende på trafikens karaktär. De nationella vägarna, framför allt i och kring städer och särskilt i storstadsregionerna, innehåller både lokal, regional och nationell långväga trafik. Samma gäller många järnvägar. Generellt gäller att den lokala trafiken har stor omfattning på alla vägar, oavsett typ. På flera håll i landet sker en satsning på regional tågtrafik som har stor betydelse för kapacitetsutnyttjandet på järnvägsnätet. Detta förhållande understryker ytterligare vikten av breda perspektiv och ett samlat ansvar för trafikplaneringen.

Investeringsplaneringen bör vara trafikslagsövergripande. Resor sker ofta med mer än ett trafikslag. För godstrafiken är det ofta ännu tydligare att flera trafikslag används i samma transport. Terminalerna och deras lokalisering har stor betydelse för hur trafiksystemet fungerar. Även om samverkan sker i planeringsprocessen är den trafikslagsinriktad och sektoriserad. Framför allt finns ingen tydlig ordning för hur det samlade trafiksystemet kan utvecklas utifrån ett regionalt helhetsperspektiv där hållbar utveckling står i förgrunden och där hänsyn tas både till ekonomiska, miljömässiga och sociala dimensioner.

Ett samlat regionalt politiskt ansvar

Mot den här bakgrunden finns motiv för att det regionala självstyrelseorganet ansvarar för planering och beslut avseende investeringar i det samlade trafiksystemet. Det kan ske genom att besluta om en regiontrafikplan. Där bör ingå både vilka investeringar som ska göras och i vilken ordning. I planen ingår för vägsidan investeringar både i det som idag

kallas nationella och regionala vägar och för järnvägar banor oavsett slag. Även sjöfartens och flygets investeringar bör ingå. Flygplatserna har stor betydelse för näringslivets utveckling och för regionernas attraktionskraft, och kopplingarna till väg- och järnvägssystemet är uppenbara. Sjöfarten är viktig framför allt för näringslivet och godstrafiken och har starka kopplingar till landtransportsystemet. Den politiska dimensionen i en sådan plan är uppenbar.

Ett samlat politiskt ansvar för prioriteringar och beslut rörande utbyggnad av trafikinfrastrukturen i en region skulle innebära att utbyggnaden av trafiksystemen kan kopplas samman med utvecklingen av näringsliv, utbildning och miljö. Utbyggnaden av infrastruktur och trafik kan därmed sättas in i ett samlat regionalt strategiskt sammanhang. Det innebär effektivare resursutnyttjande och större möjligheter för en hållbar utveckling, genom att avvägningar och prioriteringar avseende tillväxt, transportsystem och miljö kan ske samtidigt och i ett sammanhang. Det underlättar också genomförande av investeringsobjekten.

En förutsättning för en sådan ordning är större regioner än idag, möjligen 6–8 stycken. Ett regionalt ansvar av det slag vi nu pekar på kan inte hanteras i en struktur med 21 län. Det ökade resandet, längre resavstånd och vidgade arbetsmarknader och den generellt gränsöverskridande karaktären hos både gods- och persontrafik gör att relativt stora regioner behövs för att effektivt kunna hantera utbyggnad av trafiksystemet.

Ett regionalt politiskt ansvar för utbyggnaden av trafiksystemet innebär inte att nationella intressen sätts åt sidan. Självklart finns viktiga nationella hänsyn vad gäller trafiksystemets utveckling. Trafikpolitiska mål som rör tillgänglighet, trafiksäkerhet, tillväxt och god miljö ska uppnås i landet som helhet. Olika delar av Sverige måste hållas ihop i ett trafiksystem och kopplingarna till utlandet ska fungera. Politiker som är valda av medborgarna i en region är dock kapabla att ta hänsyn även till nationella intressen. Dessutom bör den regionala planen följas upp och utvärderas med avseende på de nationella målen. Man kan även tänka sig att regeringen fastställer regionala planer för infrastrukturen, vilket för övrigt sker även i dagens modell.

Frågor om finansieringsansvaret kan inte lämnas utanför en diskussion av alternativa beslutsmodeller för investeringar i infrastrukturen. Ett

ansvar för en regional fullmäktigeförsamling för investeringar i infrastrukturen borde medföra ett ansvar även för finansiering, t.ex. genom någon form av skatteväxling. Ett problem kan vara att det regionalt inte är möjligt att finansiera mycket stora och kostnadskrävande objekt som har betydelse långt utanför den egna regionen. Ett alternativ kan vara att staten styr resursfördelning och även beslutar och finansierar vissa specifika och nationellt betydelsefulla objekt, medan regionerna svarar för prioritering och finansiering av övriga.

Både i Västra Götaland och Skåne finns genom den nyss avslutade planeringsomgången erfarenhet av att arbeta med en ordning där regionfullmäktige har ansvar för delar av investeringsplaneringen. En erfarenhet är att regionerna tagit ett långt större ansvar för planeringen än den regionala infrastrukturplan som de är formellt ansvariga för. I Västra Götaland enade sig regionen och kommunerna om en samlad prioritering av investeringarna i hela trafiksystemet, utifrån såväl regionala, lokala och nationella intressen. Här har ett nära samarbete skett med trafikverken, näringslivsorganisationer och andra organisationer. Enligt utvärderingar av planeringsprocessen har denna ordning fungerat bra.

Bredbandsnätet – regionalt och lokalt ansvar

Till nödvändig infrastruktur hör även bredband för alla i en region. Det kräver en samlad aktör som tar ett helhetsansvar för detta. Ett utbyggt nät för dataöverföring och för telefoni gör det enklare för all sorts kommunikation mellan medborgare och företag. Det är till nytta för utvecklingen av en region och ett nödvändigt inslag i en regions transformering. Det skapar förutsättningar för att utveckla ett antal tjänsteområden för nya kanaler för demokratisk påverkan.

En utbyggnad av bredband i en region som omfattar alla större orter kräver en aktör som tar ledningen i detta arbete. Den regionala aktören ansvarar för det regionala nätet – och de i regionen ingående kommunerna för det lokala nätet. På detta sätt skapas förutsättningar för att utbyggnaden når också de delar av en region som saknar resurser att attrahera kommersiella krafter. Samordningen mellan den regionala aktören och kommunerna skapar förutsättningar för en effektiv upphandlingsprocess. Den förutsätter att regionen kan agera och fatta beslut på politisk nivå.

Hållbarhetens sociala aspekter – det regionala uppdraget

I ett föregående avsnitt visas flera variabler som bör utvecklas positivt för att nå en långsiktigt hållbar utveckling i samhället. På det sociala området gäller det bland annat utbildning, hälsa, arbetsliv och kultur. Under vissa förutsättningar kan regionerna bidra mer effektivt till en hållbar utveckling på dessa områden.

Högre utbildning och forskning

Avsnittet i sammanfattning

Man bör kunna överväga en ordning där det regionala politiska ansvaret går väsentligt längre än idag – och även ett alternativ med ett regionalt politiskt huvudmannaskap för högskolor och universitet.

En hög nivå inom utbildning och forskning är en av de långsiktigt viktigaste frågorna för regioners utveckling. Regionala självstyrelseorgan har redan idag ett engagemang i den högre utbildningen och forskningen. Högskolor/universiteten har en viktig plats i de regionala partnerskapen. Regioner avsätter resurser till forskning och utveckling vid universitet och högskolor i regionen.

Det nationella inflytandet över högskolan kan tillgodoses genom en ramlagstiftning. Där kan anges kvalitetskrav på utbildningen, former för tillsättning av tjänster m.m. Staten kan vidare ange övergripande nationella krav på högskolans innehåll och utformning, samt följa upp och utvärdera.

Ett ändrat huvudmannaskap ändrar inte högskolans och universitetets självständiga ställning beträffande utbildningens uppläggning, lärarnas integritet och en fri och oberoende forskning.

Om ansvar och finansiering ska följas åt innebär det en regional finansiering av högskolan. Det förutsätter en skatteväxling i någon form. Om en nationell antagning ska säkras behöver man troligen hitta någon form av ekonomisk avräkning mellan huvudmännen.

Centralt område för regionens utveckling – som kräver ökad samverkan

En hög nivå inom utbildning och forskning är en av de långsiktigt viktigaste frågorna för regioners utveckling. Regioner med välutbildad befolkning är attraktiva, drar till sig investeringar och utvecklas snabbare. Arbetsmarknaden blir alltmer differentierad, vilket ställer höga krav på kompetensförsörjning och utbildningsutbud. Brist på nyckelkompetenser är ofta en flaskhals för utveckling, då kompetensförsörjningen släpar efter kompetensbehovet. Utbildning och forskning skapar vidare en kreativ miljö med förutsättningar för samverkan mellan universitet och högskolor, näringsliv och offentliga organ.

Utbildningsområdet är brett. Här ingår grundläggande utbildning på grundskole- och gymnasienivå samt högskoleutbildningar. Till detta kommer behovet av ett livslångt lärande och kompetensutveckling, baserat bland annat på ett flexibelt utbildningssystem med alternativa pedagogiska metoder och former för att distribuera utbildning. Kvalificerade yrkesutbildningar är en annan del i kompetensutvecklingen.

Grundutbildningen på grundskole- och gymnasienivå är ett kommunalt ansvar. Den högre utbildningen och forskningen är ett ansvar för staten. Staten tillsätter styrelser för de statliga universiteten och högskolorna. Vissa högskolor, t.ex. Chalmers Tekniska högskola, drivs i stiftelseform.

Det finns redan idag ett engagemang från de regionala självstyrelse- och samverkansorganen i den högre utbildningen och forskningen. Högskolor/universiteten har en viktig plats i de regionala partnerskapen. En samverkan sker i frågor kring resurser och inriktning och regioner och värdkommuner gör insatser för att skapa goda betingelser för högskolornas utveckling genom en bra infrastruktur kring verksamheten.

Regioner avsätter resurser till forskning och utveckling vid universitet och högskolor i regionen. För t.ex. Västra Götalands del handlar det om insatser för den medicinska forskningen, uppbyggnad av Arvid Carlsson-institutet m.m. Det är insatser som Västra Götalandsregionen gör som hälso- och sjukvårdshuvudman, men som får stor betydelse för tillväxt och utveckling. Anslag har även lämnats till projekt om distansutbildning. Vidare lämnas stöd till teknikparker och inkubatorer. Det förekommer också att regioner finansierar professorer inom utvalda profilområden.

Ett utvidgat regionalt politiskt ansvar skapar bättre förutsättningar för att tillvarata synergieffekter mellan regional utveckling, näringsliv och arbetsmarknad samt hälso- och sjukvård. Detta märks inom området forskning, utveckling och innovationer. Senare tids forskning om hur tillväxt uppstår har visat att sambanden från insats (i form av exempelvis forskning) till resultat är av varierande styrka och det tar lång tid att uppnå resultat. Det talar för utveckling i partnerskap mellan högskola och näringsliv med flexibilitet och där den regionala nivån kan ha en nyckelfunktion.

En sådan utveckling kan bygga på en djupare samverkan mellan det politiska systemet, det vetenskapliga systemet och näringslivet, vilket skapar mervärden för de aktörer som ingår i samspelet. Detta mervärde gagnar innovationsförmågan och i nästa steg tillväxten. Det vetenskapliga samhället blir därmed en del i den regionala utvecklingspotentialen och kräver strukturer och ansvarsfördelning mellan stat och region/landsting som beaktar detta. En slutsats av detta är rimligen att högskole- och forskningsfrågorna kräver ett ökat regionalt engagemang.

Huvudmannskapet för högre utbildning och forskning knyts till regionen

En samverkansmodell ungefär enligt ovan, där regioner och värdkommuner har en stödjande roll gentemot högskolorna och universiteten, är en basmodell. Man bör dock kunna överväga en ordning där det regionala politiska ansvaret går längre – och även ett alternativ med ett regionalt politiskt huvudmannskap för högskolor och universitet.

Motiv för ett sådant alternativ är att den högre utbildningen och forskningen spelar en avgörande roll för regionens utveckling. Möjligen är den, tillsammans med övriga delar av utbildningssfären, den enskilt viktigaste faktorn för utvecklingen i regionen. Det finns starka kopplingar till det omgivande samhället, inte minst till näringslivets utveckling. Universiteten och högskolorna har den s.k. tredje uppgiften som ålägger dem att samverka med det omgivande samhället. Till bilden hör även att högskolan har en regional förankring. T.ex. kommer över 60 % av studenterna vid Lunds universitets studenter från Skåne. Det är inte orimligt att regionen, såsom ansvarig för frågorna om tillväxt och utveckling i regionen, har ett ansvar för högre utbildning och forskning, med den betydelse detta område har för

regionens utveckling. Steg på den vägen har för övrigt redan tagits, när ansvaret för skolan fördes över till det kommunala självstyret, bl.a. med motivet att föra skolan och besluten om den närmare medborgarna.

Det nationella inflytandet över högskolan kan tillgodoses genom en ram-lagstiftning. Redan idag finns högskolelagen, som bl.a. anger kvalitetskrav på utbildningen, former för tillsättning av tjänster m.m. I en sådan lag kan staten ange övergripande nationella krav på högskolans innehåll och utformning. Staten kan och bör även följa upp och utvärdera hur de nationella målen har uppfyllts.

Ett ändrat huvudmannaskap ändrar inte högskolans och universitetets självständiga ställning, i meningen utbildningens uppläggning, lärarnas integritet och en fri och oberoende forskning. Den självständigheten är en tillgång för en kreativ och dynamisk högskola och bör inte påverkas av eventuella förändringar av huvudmannaskap.

Ett regionalt politiskt huvudmannaskap för högskolan reser självfallet ett antal frågor, som behöver belysas och utredas. Principen om att ansvar och finansiering ska följas åt innebär rimligen en regional finansiering av högskolan. Det förutsätter en skatteväxling i någon form. Om en nationell antagning ska säkras behöver man troligen hitta någon form av ekonomisk avräkning mellan huvudmännen. Frågor av detta slag bör emellertid kunna hanteras – modeller finns på andra samhällsområden. Vidare behöver finansieringen av forskningen begrundas. Den sker idag via direkta statliga medel genom fakultetsanslag – vilka relativt sett har minskat – och anslag från fonder och vetenskapliga råd.

En ibland framförd invändning mot regionalt huvudmannaskap är att högskolor och universitet till stor del är internationellt verksamma. Huvudmannaskapet för högskolan påverkar dock inte möjligheterna till internationella kontakter och internationellt utbyte. Ytterst är det verksamhetens kvalitet och den vetenskapliga nivån som avgör hur intressant högskolan är i ett internationellt sammanhang. Vidare behöver ett regionalt huvudmannaskap inte innebära att det internationella perspektivet blir mindre framträdande. Många regioner i Sverige har ett brett internationellt utbyte, med samarbete på många internationella arenor.

Ett regionalt huvudmannaskap för den högre utbildningen och forskningen kan i förstone framstå som en betydande förändring. I Sverige finns en lång tradition en högskolepolitik med nationellt ansvar. Staten säkrar resurser för högre

utbildning och forskning i landets olika delar, svarar för reglerande uppgifter och uppföljning, och har ett finansieringsansvar. Vissa smalare utbildningar och forskningsområden kräver också nationella beslut, eftersom koncentration här är nödvändig både av kompetensmässiga och ekonomiska skäl.

Den modell som skissas ovan knyter emellertid an till en länge använd och beprövad svensk modell – att genom ramlagstiftning och verksamhetsansvar i det regionala/kommunala självstyret kombinera ett nationellt inflytande med ansvar för verksamheten nära medborgarna. Modellen finns som nämnts t.ex. inom hälso- och sjukvården, ett område som har vissa likheter med den högre utbildningen bl.a. genom att det finns starka nationella krav på kvalitet i verksamheten och behörighet hos personal.

Till bilden hör också att nya huvudmannaförmer redan utvecklats genom att vissa högskolor är stiftelser. Det är inte omöjligt att friare högskoleenheter, med olika huvudmän, både offentliga och privata, kommer att uppstå. Här kan finnas ett växande utrymme för ett regionalt engagemang – som dessutom kan se olika ut i olika delar av landet.

Arbetsmarknadspolitiken

Avsnittet i sammanfattning

Arbetsmarknadspolitiken har en viktig uppgift för att uppnå en fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och en god ekonomisk tillväxt. Den är en del i en regional utvecklingspolitik.

Om platsförmedling är en statlig uppgift kan övervägas om kommunalt och regionalt politiskt ansvar kan vara aktuella för de andra delarna – åtgärder för att möta långtidsarbetslöshet och kompetensutveckling

Långsiktiga utbildningssatsningar behövs för att höja anställningsbarheten. Det är en viktig näringspolitisk fråga och här finns plats för ett ökat ansvar för både kommuner och regionala självstyrelseorgan.

De regionala kompetensråden kan föras över till självstyrelseorganet. De kan därmed kopplas samman med arbetet i de regionala tillväxtprogrammen genom att självstyrelseorganet också erhåller motsvarande finansiella medel för denna typ av arbetsmarknadspolitik som respektive länsarbetsnämnd idag disponerar.

Arbetsmarknaden – ett centralt område

Ekonomisk tillväxt och sysselsättning beror i hög grad på människors förmåga att ta vara på möjligheter, vare sig de arbetar i det privata näringslivet eller i den offentliga sektorn. Utbildning, kunskapsuppbyggnad och en väl fungerande infrastruktur är nödvändiga inslag. Infrastrukturen handlar inte bara om företagens miljö utan också om en god livsmiljö i vidare bemärkelse – goda bostadsområden, fungerande serviceutbud och bra kommunikationer. Politikens bidrag är att underlätta denna utveckling för att därmed lägga grunden för goda levnads- och näringslivsvillkor.

Alltför många människor står utanför arbetsmarknaden genom arbetslöshet, sjukskrivningar, förtidspensioneringar etc. Det behövs strukturella förändringar som ökar människors förmåga att anpassa sig till arbetsmarknadens krav och vice versa. Arbetskraftens kunskaper, kompetensutveckling och ett livslångt lärande är avgörande faktorer. Det krävs också större flexibilitet och lokal anpassning av de arbetsmarknadspolitiska stödåtgärderna och resurserna utifrån landets olika lokala/regionala förutsättningar.

Arbetsmarknadspolitikens uppgift och mål är en fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och en god ekonomisk tillväxt. Arbetsmarknadspolitik kan sägas bestå av tre delar – platsförmedling, åtgärder för att bemöta långtidsarbetslöshet och kompetensutveckling. Verksamheten kan i huvuddrag sägas bestå i att sammanföra dem som söker arbete med den som söker arbetskraft samt främja sysselsättning och kompetensutveckling för arbetslösa. Den ska underlätta för personer med svag ställning på arbetsmarknaden och motverka långtidsarbetslöshet.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) är den centrala myndigheten för att leda, samordna och utveckla arbetsmarknadspolitikerna samt sätta mål och riktlinjer för verksamheten vid de olika länsarbetsnämnderna. Dessa, som lyder under AMS, är också länsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor.

I varje kommun bör det finnas en lokal arbetsmarknadsnämnd. Där ingår företrädare för Länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen, kommunen, det lokala näringslivet och lokala arbetstagarorganisationer. Nämnden ska utifrån lokala förutsättningar och behov medverka till att målen för den nationella arbetsmarknadspolitikerna uppnås och svara för kvaliteten i ungdomsinsatserna, medverka till att finna bra former för akti-

vitetsgarantin samt mobilisera det lokala arbetsmarknadsutbudet.

Kan delar av arbetsmarknadspolitiken flyttas till region/kommuner?

Om platsförmedling kan anses vara en statlig uppgift kan det finnas skäl att fundera på om kommunalt och regionalt politiskt ansvar kan vara aktuella för de andra delarna – åtgärder för att möta långtidsarbetslöshet och kompetensutveckling. Åtgärder för att bemöta långtidsarbetslöshet närmar sig ofta kommunala uppgifter speciellt i de fall den arbetssökande saknar arbetslöshetsförsäkring och blir aktuell för kommunens socialtjänst.

I arbetsmarknadspolitiken har kompetensfrågorna stor vikt.

Kommunerna har fått ett ökat ansvar för att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande, vilket ofta skett genom utbyggnad av s.k. lärcentra. Den rådande sektorsorganisationen medför dock ett antal problem och hinder. Samverkan med statliga organ som arbetsmarknadsmyndigheter och försäkringskassor anses vara begränsad. Sambandet mellan kommuners insatser för vuxnas lärande och planläggningen av kompetensutveckling på regional nivå är svagt. Ansvarsbilden är splittrad när det gäller kommunal vuxenutbildning, påbyggnadsutbildning, kvalificerad yrkesutbildning, folkbildning och högskoleutbildning samt arbetsmarknadsutbildning.

Med arbetsmarknadspolitik förknippas ofta frågor i syfte att matcha arbetskraftsutbud med efterfrågan och den blir därmed en viktig del i den regionala utvecklingspolitiken. Detta är också en utgångspunkt i regeringens instruktioner till AMV. Kan de ekonomiska medel som respektive Länsarbetsnämnd disponerar över för sådana insatser istället hanteras av ett regionalt politiskt organ? Här finns kopplingar till kompetensutveckling, som har avgörande betydelse för företagens utveckling. Kompetensutveckling har stor plats i alla regionala utvecklingsprogram och tillhör de viktigaste frågorna för en regions utveckling.

Den s k Lissabonstrategin har en sysselsättningsstrategi som föreskriver bland annat:

- Öka anpassningsbarheten till arbetsmarknaden för arbetstagare och företagen
- Attrahera fler människor till arbetsmarknaden – arbete ska vara en möjlighet för alla (gäller invandrare, ungdom, långtidsarbetslösa). Men också att underlätta för små och medelstora företag,
- Investera mer i humankapitalet och åstadkom högre effektivitet i

utbildning och lärande (bl a minska avhoppet från skolan)

- Arbets- och kompetenslinjen är grunden för arbetsmarknadspolitiken (förmedla jobb och ordna arbetsmarknadsutbildningar).

En intensifierad satsning på olika former av utbildning kräver regional samverkan kring en mängd frågor – vägledning, validering, finansiering och främjande av kompetensutvecklingsidén hos arbetsgivare och arbetstagare. Kommunerna och deras lärcentra har här en huvuduppgift, men det krävs utbyte över kommungränserna och någon form av övergripande regional roll. Att få in invandrare på arbetsmarknaden kräver också regional samverkan – integrationsverk, kommuner, region, arbetsmarknadens parter m fl. Samma sak avser långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna.

Att öka utbudet av arbeten kräver en mångfald av förbättringar för företagandet: infrastruktur, skatter, riskkapital, ökat entreprenörskap osv. som inte primärt är arbetsmarknadspolitik, men också ett samarbete med arbetsförmedlingar och det lokala näringslivet.

En slutsats är att det krävs långsiktiga utbildningssatsningar för att höja anställningsbarheten till arbeten som är efterfrågade samt att dessa utbildningar bör ingå i samhällets ordinarie utbildningsutbud. Arbetsmarknadsutbildningar bör vara undantag. Uppgiften att öka utbudet av arbetskraft och -tillfällen kan i första hand ses som en näringspolitisk fråga. Kommunerna kan också ges en större roll i de delar av arbetsmarknadspolitiken som har koppling till socialbidragssystemet men också i delar med rent lokal samverkan.

Vid sidan av det rena individstödet finns andra arbetsmarknadsåtgärder som ligger nära näringspolitiken och lämpar sig för regionala beslut. De så kallade otraditionella medlen är ersatta av anslag till projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning. Under 2003 uppgick aktivitetsstöden till ca 10 mdr kr och köp av arbetsmarknadsutbildning m.m. till ca 5 mdr kr. Långtidsarbetslösa kan söka bidrag för att starta eget företag. Dessa frågor är mer regionala än nationella. Det vore sannolikt effektivt att lägga över resurser från länsarbetsnämnder till regionens valda församling. Statsmakterna kan begränsa sin styrning till övergripande regelverk och nationella prioriteringar och därvid ställa upp mål som går att följa upp. I övrigt kan övervägas att låta regionerna hantera dessa stödinsatser.

Arbetsmarknadspolitik är ett regionalt utvecklingsverktyg och regionerna

bör ha ett ansvar för den i de delar den avser insatser för att underlätta näringslivets anpassning till framtida krav och behov. De regionala kompetensråden kan föras över till självstyrelseorganet. De kan därmed kopplas samman med arbetet i de regionala tillväxtprogrammen genom att självstyrelseorganet också erhåller motsvarande finansiella medel för denna typ av arbetsmarknadspolitik som respektive länsarbetsnämnd idag disponerar.

Hälsa och ohälsa – ett regionalt perspektiv

Avsnittet i sammanfattning

Inom folkhälsoområdet ökar behovet av kunskapsunderlag, samordning och stöd som är anpassade till regionala förhållanden. Sådana insatser kommer att kräva ställningstaganden vad gäller ambitionsnivå, åtgärder och finansiering. Det är uppgifter som ligger väl till för en regional direktvald politisk församling.

En regional politisk resurs, som kan bidra med sådana funktioner, utveckla arbetssätt och samverkansformer i ett sektorsövergripande perspektiv skulle vara av stort värde för den fortsatta utvecklingen

En hållbar utveckling har starka kopplingar till folkhälsan. Det nationella målet för folkhälsan är att skapa samhällsliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Elva målområden har pekats ut som särskilt viktiga för människors hälsa.

Människors hälsa har grundläggande betydelse i ett tillväxtperspektiv. Utvecklingen oroar vad gäller bl.a. den arbetsrelaterade ohälsan, den försämrade psykiska hälsan bland yngre och den kraftigt ökade alkoholkonsumtionen.

Folkhälsopolitikens utmaning är att åstadkomma ett perspektivskifte som gör det förebyggande och hälsofrämjande arbetet till en förstahandsstrategi inom alla politikområden.

Perspektivskifte i folkhälsopolitiken

En ekologisk hållbar utveckling måste beakta och skydda människors hälsa. En socialt hållbar utveckling innehåller såväl materiell välfärd som

immateriell. Till den senare kategorin hör hälsa, trygghet och delaktighet i samhällslivet. En ekonomisk hållbar utveckling får inte ske till priset av att mänskliga resurser går förlorade.

Arbetet för en hållbar utveckling har starka kopplingar till arbetet för folkhälsan. Det övergripande målet för folkhälsan är enligt riksdagens beslut våren 2004 att ”att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Riksdagen har också ställt sig bakom elva målområden som är särskilt viktiga för människors hälsa. Det övergripande målet avses nås genom insatser inom olika politikområden med anknytning till de elva målområdena. Ett viktigt strategiskt vägval i den nya folkhälsopolitiken är fokus på de faktorer som är viktiga för människors hälsa. Istället för att utgå från sjukdomar och hälsoproblem vid formulering av mål har de faktorer i samhällsutvecklingen, människors livsvillkor och levnadsvanor som har betydelse för människors hälsa valts som utgångspunkt.

Ansvar för att påverka dessa bestämningsfaktorer är fördelat mellan olika sektorer och nivåer i samhället. Drygt 30 politikområden och mer än 50 nationella myndigheter har betydelse för människors hälsa, vilket accentuerar behovet av samordning. Vidare framhålls att kommuner, landsting/regioner och frivilliga organisationer är särskilt viktiga aktörer inom folkhälsoområdet. Kommuner och landsting/regioner är dessutom stor arbetsgivare och är förebilder som goda sådana.

I den nya folkhälsopolitiken lyfts särskilt sambandet mellan människors delaktighet och inflytande å ena sidan och en god folkhälsa å den andra fram. En god folkhälsa är också av betydelse för den ekonomiska tillväxten, ett samband som talar för en regional samordning.

Folkhälsopolitikens utmaning är att åstadkomma ett perspektivskifte som gör det förebyggande och hälsofrämjande arbetet till en förstahandsstrategi inom alla politikområden. Det finns relationer mellan de elva målområdena för folkhälsan och arbetet för en hållbar utveckling. Som exempel kan nämnas målområdena delaktighet och inflytande i samhället; ekonomisk och social trygghet, trygga och goda uppväxtvillkor samt ökad hälsa i arbetslivet. Det finns också en relation till ekologisk hållbarhet genom målområdet sunda och säkra miljöer och produkter. Det politiska innehållet i dessa insatser är uppenbara.

I en önskvärd framtid har skillnader i hälsa mellan olika befolkningsgrupper minskat. Rökning förekommer inte bland unga människor, andelen feta barn och vuxna är på de nivåer som tidigare var normala i Sverige och det är ingen skillnad på utbildningslängden mellan olika sociala grupper i samhället. Alla grupper i samhället upplever att de har inflytande och möjlighet att genomföra livsprojekt så som tillträde till arbetsmarknaden, tillgång till utbildning, möjlighet att skaffa bostad och bilda familj samt kunna åldras med trygghet och bibehållen värdighet.

Förutsättningarna för att nå detta är att det beslut som riksdagen fattat integreras i den vardagliga politiken inom alla politikområden, kommuner och landsting, företag och den frivilliga sektorn. Det strategiska målarbetet måste följas upp och insatser måste utvärderas. Ekonomiska incitament bör följa det strategiska arbetet.

Kommunala och regionala insatser har stor plats

Många kommuner har tagit till sig intentionerna i den nya folkhälsopolitiken, och flertalet har särskilda handläggare som har huvudansvaret för att driva på det lokala folkhälsoarbetet. De är placerade centralt i kommunledningarna eller under kommunstyrelserna. Detta ger bra förutsättningar för att integrera folkhälsoperspektivet inom kommunens olika verksamhetsområden.

Regioner och landsting är viktiga som stöd till kommunerna i form av analys av hälsoutvecklingen, planering av insatserna och uppföljning. I många landsting/regioner finns de samhällsmedicinska enheter som tar detta ansvar. Det ser dock olika ut och funktionens omfattning och koppling till forskningsinstitutioner varierar. Goda samhällsmedicinska funktioner är viktiga i det regionala utvecklingsarbetet och behövs för att fördjupa kompetensen om hälsans bestämningsfaktorer – såväl samhällsstrukturella frågor som livsvillkor och levnadsvanor. En tendens inom regioner/landsting är att fokus i större omfattning än tidigare ligger på det förebyggande arbetet. Det vill säga att få hela hälso- och sjukvården mer hälsosam.

Människors hälsa är av stor betydelse ur ett tillväxtperspektiv. Det finns oroande signaler om den arbetsrelaterade ohälsan, den försämrade psykiska hälsan bland yngre, förändrade kostvanor och brist på fysisk aktivitet och

den ökade alkoholkonsumtionen i befolkningen, vilka kan få allvarliga konsekvenser både ur ett folkhälso- och tillväxtperspektiv. Arbetet för att förbättra folkhälsan och reducera skillnader i hälsa i befolkningen är därför angeläget, samtidigt som det utgör marginalfrågor inom många verksamheter. En integrering av folkhälsoaspekterna försvåras också av sektoriseringen i samhället. På den regionala nivån märks detta då ansvaret och organisationen för arbetet med folkhälsan är otydligt.

Inom folkhälsoområdet ökar behovet från olika intressenter av kunskapsunderlag, samordning och stöd som är anpassade till regionala förhållanden. Sådana insatser kommer att kräva ställningstaganden vad gäller ambitionsnivå, åtgärder och finansiering. Det kommer också att krävas ett mera tvärsektorielt angrepps- och arbetssätt för att nå resultat. Det är uppgifter som ligger väl till för en regional direktvald politisk församling.

En regional politisk resurs, som kan bidra med sådana funktioner, utveckla arbetssätt och samverkansformer samt ha tillräcklig kompetens och kontinuitet i arbetet skulle kunna vara av stort värde för den fortsatta utvecklingen. En sådan resurs skulle också kunna få acceptans hos de sociala system/aktörer som ska arbeta med folkhälsan, och ge synergieffekter även för de ekonomiska, sociala och ekologiska perspektiven. Den skulle också ha den politiska förankring som är nödvändig i folkhälsoarbete.

Kultur som en del i ett bredare regionalt uppdrag

Avsnittet i sammanfattning

Ett rikt kulturliv är en förutsättning för att en region ska vara attraktiv. Kulturen har en plats i en politik för tillväxt och utveckling och den har fått ökad betydelse i många regionala utvecklingsprogram.

Delar i en kommuns och regions attraktivitet är hur de uppfattas som affärsarena, livsarena och besöksarena. I samtliga dessa kan kulturen ses som en bidragande faktor.

Staten bör även fortsättningsvis stödja nationella kulturinstitutioner medan verksamheter som finns nära medborgarna hanteras av kommunerna. Spektrat däremellan, d.v.s. verksamhet som ej är av nationell karaktär, men fordrar större underlag än kommun och som har en regional prägel är en uppgift för en regional politisk församling.

Den regionala rollen har flera dimensioner. Dels den grundläggande förutsättningen att komplettera det som sker lokalt, dels att agera utifrån det nationella sammanhanget, dels också utifrån regionens egen verksamhetsidé.

En regional politisk arena med de resurser som sammantaget redan finns inom regionen medför möjligheter som kan ges ytterligare kraft genom en bättre helhetssyn och ett mer flexibelt nyttjande av statliga kulturbidrag.

Kulturen och dess bidrag till tillväxten

Ett rikt och levande kulturliv är en förutsättning för att en region ska vara attraktiv och generera tillväxt. Kulturen har en plats i en politik för tillväxt och utveckling och den har fått ökad betydelse i många regionala utvecklingsprogram. I mötet mellan kunskap/folkbildning, kulturskolor, konstnärligt skapande och professionella institutioner kan konkurrenskraftiga kultur- och upplevelseindustrier uppstå och främjas. En satsning på kultur och upplevelser skapar dels arbetstillfällen, dels kanaliserar det människors kreativitet. Kulturen skapar också mötesplatser som stärker den lokala och regionala identiteten.

Kulturen kan bidra till regionens utveckling och attraktivitet genom

den kreativitet som de enskilda människorna samfällt skapar och genom att hela spektrat av kulturinstitutioner, kulturaktiviteter och föreningsliv nyttjas samlat. En kulturpolitik som utgår från ett vidgat kulturbegrepp, anpassat för nya kulturyttringar och vårt mångkulturella samhälle ger möjligheter till utveckling. I satsningar för ökad tillväxt och fler arbetstillfällen är kulturen och de kulturbaserade näringarna inkomstkällor.

För att främja denna utveckling krävs en större regional arena och öppenhet för lokala initiativ samt en ökad regional rörlighet där investeringar i infrastruktur och kollektivtrafik kan samverka med satsning på näringspolitik och kultur. Delar i en kommuns och regions attraktivitet är hur de uppfattas som affärsarena, livsarena och besöksarena. I samtliga dessa kan kulturen ses som en bidragande faktor.

I skärningen mellan kulturpolitik, kulturbaserade näringar, tekniska innovationer, forskning och entreprenörer kan nya kreativa lösningar stimuleras. Kulturföretag och produktutveckling kan stimuleras genom partnerskap mellan privata, offentliga och ideella initiativ. Exempel på kopplingen kultur och näringsliv är dataspelstillverkning där kompetenser i form av teknisk programmering, matematik, grafisk berättelse och ljud kan stimulera till utveckling.

I Västra Götaland innebär Film i Västs framgångar att regionen är landets ledande filmregion. Filmen har således blivit både ett konstområde och en bransch, med ett dubbelt uppdrag – ett kulturpolitiskt och ett näringspolitiskt. Sveriges framgångar inom musikindustrin är andra exempel på tillväxtmöjligheter i kombinationen kultur och näringsverksamhet.

Ansvar idag

Kultur- och mediesektorn omsatte år 2002 närmare 56 miljarder kr, varav cirka 70 % faller på hushållen själva. Det samhälleliga stödet om drygt 17 miljarder kr (inklusive stöd till massmedier och folkbildning), fördelade sig mellan staten 14 procent, kommuner 13 procent och landsting/regioner 3 procent. Bidrag till åtgärder som rör kultur- och naturmiljö kan också ges inom EU:s strukturfonder.

De totala statliga kulturutgifterna år 2002 uppgick till drygt 8 miljarder kr. Anslaget till folkbildning är störst, 32 procent, därefter kommer teater

och dans (15 %), museer och utställningar (14 %). Av statens kulturutgifter fördelades 1,4 miljarder kr via Statens Kulturråd.

Skillnaderna är stora mellan landets kommuner och landsting/regioner vad gäller såväl kulturanslagen i sig som fördelningen mellan egen verksamhet och bidrag/stöd till andra. Störst utgifter har Västra Götalandsregionen. Regionen får inte någon påse kulturpengar från staten, medan däremot Region Skåne har en sådan. Den är dock åtföljd av direktiv som reglerar på vilka grunder och till vilka institutioner/aktörer som medlen ska fördelas.

Vad begreppet kultur omfattar kan variera utifrån betraktarens/aktörens ögon. Vi utgår från att kultur omfattar teater, dans och musik, arkiv, bibliotek, museer och hemslöjd, litteratur och bibliotek, konst och form, folkhögskolor och film.

Det regionala uppdraget

När de samlade resurserna slås samman kan detta bidra till ett mervärde såväl ur effektivitets- som kompetenssynpunkt. Det behövs en viss storlek för att kunna ta ett regionalt ansvar och att erbjuda en regional kompetens.

Det är rimligt att staten även fortsättningsvis stödjer de nationella kulturinstitutioner som finns som exempelvis Svenska Riksteatern, Operan, Dramaten och centrala museer. Verksamheten som finns nära medborgarna i kommunerna som exempelvis bibliotek, musik- och kulturskolor hantearas som idag bäst av dessa alternativt av kommuner i samverkan.

Spektrat däremellan, dvs verksamhet och frågor som ej är av nationell karaktär, men fordrar större underlag än kommun och som har en regional prägel är en uppgift för en regional politisk församling. Större kulturinstitutioner och specialistfunktioner är det knappast rimligt att varje enskild kommun står för. En samlad ansvarsfördelning kan dels leda till en större utväxling av de samlade medlen, dels tillvarata och stimulera de unika förutsättningar och kulturarv som landets olika delar har. Det innebär att bidrag till exempelvis länsmusik, regionala musik- dans- och teaterverksamheter samt museer skulle kunna läggas på en regional nivå.

En regional politisk arena med de resurser som sammantaget redan finns inom regionen medför möjligheter som kan ges ytterligare kraft genom en bättre helhetssyn och ett mer flexibelt nyttjande av statliga

kulturbidrag.

Den regionala rollen har många dimensioner. Dels den grundläggande förutsättningen att komplettera det som sker lokalt, dels att agera utifrån det nationella sammanhanget, dels också utifrån regionens egen verksamhetsidé. Uppgifterna kan sammanfattas enligt följande:

- ”Det stora huset” – att på ett ställe samla resurser i form av exempelvis konserter, föreställningar, utställningar o.s.v. men också erbjuda tjänster av olika slag. De ”stora husen” behövs för att kunna erbjuda kulturarrangemang som förutsätter alla de stora husens resurser.
- Turnera, förmedla och distribuera - med den turnerande verksamheten erbjuds regionen ett utbud. Informationsteknologin medger ökade möjligheter till kommunikationsnät, med materiel som ställs till förfogande m.m.
- Råd och stöd, utveckling och samordning, nätverksbyggande. Främja
- Arenor/regionala fora – att skapa mötesplatser, arenor av annorlunda slag – festivaler, kulturting etc.
- Resurscentrum – bistå dem som driver det lokala arbetet med råd, metoder och inspiration. Nätverk ska vårdas och stärkas.
- Kulturen som bransch – kulturutövare inom många områden, viktig för besöksnäringen, nya branscher som t.ex. filmen.

Hållbarhetens miljömässiga aspekter – det regionala uppdraget

I ett föregående avsnitt visas flera variabler som bör utvecklas positivt för att nå en långsiktigt hållbar utveckling i samhället. När det gäller miljöområdet och planeringsfrågorna handlar det bland annat om klimat, ekosystem, luft, mark och vatten m.m. Med rätta förutsättningar kan regionerna bidra mer effektivt till en hållbar utveckling på dessa områden.

Den regionala miljöpolitiken

Avsnittet i sammanfattning

Ett politiskt ansvar för miljöfrågorna ger ökad delaktighet och förankring och ger även möjlighet till större förståelse och acceptans för miljöpolitiska beslut. Genom regionfullmäktige skapas en öppen arena för miljöpolitisk debatt.

Regional miljöanalys, regionala miljöprogram, inkluderande regionalisering av de nationella miljömålen och uppföljning av miljömål och miljötillstånd i regionen bör gå över till den regionala politiska församlingen. Därtill kommer att utveckla internationellt samarbete på miljöområdet och koppling mellan miljö och tillväxtfrämjande insatser.

En utmaning är att utveckla samhällssystem som fungerar i samklang med omgivningen – förnybara system – och att stoppa påverkan på miljö inom områden där förnybara system eller människors hälsa hotas.

En god miljö är viktig för en regions attraktivitet och konkurrenskraft. Miljön griper in i många samhällsområden – trafik, infrastrukturinvesteringar, näringslivsutveckling, bebyggelse m.m. Vidare finns ett stort medborgarengagemang för miljön.

De nationella miljömålen ska vara riktninggivare för både regionalt och lokalt miljöarbete. Genom ett politiskt ansvar för de regionala miljöfrågorna kan intresse och engagemang breddas, och miljöarbetet få större kraft.

Ansvaret för miljöfrågorna idag

Miljöfrågorna på nationell och regional nivå är ett statligt ansvar. På den nationella nivån utövas det via riksdag och regering och med Naturvårdsverket som sammanhållande myndighet. Länsstyrelsen ansvarar för de regionala miljöfrågorna. För den lokala miljövården svarar kommunerna. De har även myndighetsuppgifter i form av viss tillståndsgivning och tillsyn. Alla juridiska personer har enligt miljöbalken ett ansvar för sin miljöpåverkan.

En grundpelare i den nationella miljöpolitiken är de 15 nationella miljö kvalitetsmål som riksdagen beslutat om och som ska uppnås till ca 2020. Dessutom har riksdagen beslutat om ett 70-tal delmål. De är mer konkreta och tar sikte på 2010. De 15 övergripande målen är följande:

- Begränsad klimatpåverkan
- Bara naturlig försurning
- Skyddande ozonskikt
- Ingen övergödning
- Grundvatten av god kvalitet
- Myllrande våtmarker
- Ett rikt odlingslandskap
- God bebyggd miljö
- Frisk luft
- Giftfri miljö
- Säker strålmiljö
- Levande sjöar och vattendrag
- Hav i balans, levande kust/skärgård
- Levande skogar
- Storslagen fjällmiljö

Länsstyrelsens miljöansvar innehåller både övergripande planerings- och programarbete (inventeringar, analyser, framtagande av regionala miljömål m.m.) och myndighetsutövning i form av tillståndsgivning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Miljöövervakningen, där tillståndet i miljön följs upp, är en viktig uppgift. Till detta kommer naturvården, som innehåller både planering och handläggning av ärenden kring naturreservat, landskapsvård mm. Länsstyrelsen är också överklagningsinstans för ärenden från kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Till länsstyrelsens uppgifter hör även kulturmiljövården, där den viktigaste uppgiften är att bevaka kulturmiljöns intressen i samhällsplaneringen.

På den lokala nivån finns ett tydligt politiskt ansvar för miljön genom kommunerna. Regionalt hanteras vissa miljöfrågor politiskt genom samverkan mellan kommuner, men någon regional politisk organisation med ett bredare ansvar för miljöfrågor finns inte. Landstingen engagerar sig på

miljöområdet främst från folkhälso- och samhällsmedicinsk synpunkt samt genom bättre miljö i de egna verksamheterna.

Västra Götalandsregionen har en särskild miljönämnd och en miljöberedning ihop med kommunerna med främsta uppgift att stärka engagemang och dialog i miljöfrågorna och att stödja utvecklingsinsatser och projekt inom vissa prioriterade områden. I Region Skåne har den regionala utvecklingsnämnden ansvar för de miljöfrågor som har utvecklingskaraktär, regionstyrelsen är ansvarig för det interna miljöarbetet och miljö- och naturvårdsnämnden har ansvar för naturvård och rekreation. Allt miljöarbete sker i samverkan med offentlig verksamhet, företag och organisationer i och utanför Skåne.

Stort regionalt politiskt ansvar för hållbar utveckling – men mindre på miljöområdet

Ett hållbart samhälle innebär att nuvarande och kommande generationer ska tillförsäkras sunda ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden. I miljödimensionen är en central utmaning att utveckla samhällssystem som fungerar i samklang med omgivningen – förnybara system – och att stoppa påverkan på miljön inom områden där förnybara system eller människors hälsa hotas. En utmaning är att se god miljö som en viktig utvecklingsfaktor för regioner.

Det regionala självstyret har redan ett ansvar inom den ekonomiska dimensionen (näringsliv och infrastruktur, även om staten har det dominerande ansvaret för infrastrukturen). I den sociala dimensionen ligger hälso- och sjukvården och stora delar av kulturen i det regionala politiska ansvaret. Inom miljödimensionen är det regionala ansvaret däremot helt statligt. Trots att frågorna innehåller så tydligt politiska uppgifter som att formulera de regionala miljömålen och prioritera mellan åtgärder.

Miljöfrågorna har stor plats i utvecklingsstrategier för regioner

Det regionala självstyret har ansvaret för att utarbeta program för regionens långsiktiga utveckling. Ett sådant program måste rimligen omfatta helheten – dvs hela hållbarhetsperspektivet innefattande alla tre dimensionerna – den ekonomiska, sociala och miljömässiga. Det är en förutsättning för att programmet ska ha legitimitet och trovärdighet.

Miljön har därmed en självklar plats i en regionpolitik för utveckling. En god miljö är en viktig faktor för en regions attraktivitet och konkurrenskraft. Miljön griper in i många samhällsområden – trafik, näringslivsutveckling, bebyggelseplanering mm. Därtill är miljöförhållanden och miljöproblem oberoende av administrativa gränser.

Vidare finns ett stort medborgarengagemang för miljön. Stora förväntningar finns på en god miljö som en del i ett gott liv. Det gäller både naturmiljö, boende- och kulturmiljöer och att miljöhänsyn tas i t.ex. trafikplaneringen. Det skapar i sin tur förutsättningar för politiska initiativ på miljöområdet. Luftkvalitet, havsmiljö, försurning och biologisk mångfald är exempel på frågor som skulle lyfta i intresse och engagemang vid ett politiskt ansvar. Politiken kan/måste fungera som aktör och pådrivare.

Ett politiskt ansvar för miljöfrågorna ger större möjlighet till lokal och regional delaktighet och förankring och ger även möjlighet till större förståelse och acceptans för miljöpolitiska beslut. Genom regionfullmäktige skapas en tydlig och öppen arena för miljöpolitisk debatt, och även möjlighet att koppla miljöpolitik till den regionala utvecklingspolitiken i stort. Som direktvalt organ finns större möjlighet att med legitimitet agera i internationella organ och att etablera samarbete med regioner i andra länder. Samarbete med näringslivet för att skapa nya produkter och tjänster med miljöprofil kan bli kraftfullare.

Vissa miljöfrågor bör kunna gå över från staten till den regionala politiken

Uppgifter som bör gå över till ett regionalt politiskt ansvar bör vara regional miljöanalys, utformning av regionala miljöprogram, inkluderande regionalisering av de nationella miljömålen, uppföljning av miljömål och miljötillstånd i regionen. Därtill kommer frågor som att utveckla inter-regionalt, inkl internationellt, samarbete på miljöområdet och att utveckla kopplingen mellan miljö och tillväxtfrämjande insatser.

Den mer övergripande och strategiskt inriktade miljöplaneringen skiljs därmed från den mer tekniskt och regelstyrda tillståndsprövningen och tillsynen, som även i fortsättningen bör vara ett statligt ansvar, liksom uppgiften att vara överklagningsinstans för kommunala miljö- och planbeslut.

Att flytta detta ansvar från länsstyrelsen till en regional politisk församling innebär inte en försvagning av en nationell miljöpolitik. Snarare ökar förståelsen för nödvändiga regionala utvecklingsinsatser. Det är viktigt med tydliga nationella mål som pekar ut behov och förväntningar på miljöområdet. De av riksdagen beslutade miljömålen ska vara riktninggivare för både nationellt, regionalt och lokalt miljöarbete. Genom ett politiskt ansvar för de regionala miljöfrågorna kan intresse och engagemang breddas, och miljöarbetet få större kraft.

Kommunernas ansvar påverkas inte av att flytta de strategiskt inriktade miljöfrågorna till en regional fullmäktigeförsamling. Det kommunala tillstånds- och tillsynsansvaret ligger kvar, liksom kommunens ansvar att integrera miljöfrågor i en kommunal översikts- och annan planering. Regionfullmäktige får ingen överordnad ställning gentemot kommunerna.

Vissa miljöfrågor med planeringsinriktning kräver kommunövergripande perspektiv på analyser, program och åtgärder. Det kan handla om kustplanering, avfallshantering, kustnära fiske, lokalisering av vindkraftsanläggningar mm. Sådana uppgifter kan inte lösas av den enskilda kommunen, utan här behövs avvägningar och prioriteringar i ett större territoriellt sammanhang. Idag sköts sådan planering antingen direkt av kommuner i samverkan eller genom interkommunala samverkans- eller planeringsorgan. Sådana planeringsfrågor kan skötas på detta sätt även om ett regionalt miljöansvar ligger hos en regional fullmäktigeförsamling.

Svensk miljöpolitik har under senare tid i viss avseenden förändrats i en riktning som talar för ett större politiskt ansvar för miljöfrågorna även regionalt. Miljöpolitiken inriktades under lång tid på att begränsa miljöstörningar vid utsläppspunkter. Genom tillståndsbeslut i varje enskilt fall föreskrevs vilka utsläpp av olika ämnen som fick ske till både luft och vatten. På detta sätt minskades utsläppen av miljöstörande ämnen, och det har lett till stora förbättringar i miljön.

Under det senaste decenniet har emellertid en ny miljöpolitisk inriktning tagit form. Nu finns ett stort antal beslutade miljömål som inte gäller enskilda utsläpp utan istället har mer generell karaktär och tar sikte på hela geografiska områden. De nationella och regionala miljö kvalitetsmålen har denna inriktning, liksom t.ex. EG:s vattendirektiv, vars miljömål och åtgärdsprogram avser vattenmiljön i hela avrinningsområden och

vattendistrikt. Till bilden hör även en nationell hållbarhetsstrategi, som behöver omsättas på regional nivå, ett uppdrag som har politiska dimensioner.

Denna nya inriktning med analys, målformuleringar och prioriteringar mellan åtgärder innehåller uppenbart politiska inslag. Till detta kommer sambanden mellan miljömålen och utvecklingen inom samhällsområden som infrastrukturinvesteringar, trafik, näringsliv och bebyggelse, områden med ett politiskt ansvar. Det talar för ett ökat politiskt ansvar också på det regionala miljöområdet.

Det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanen – nya möjligheter och förhållningssätt

Avsnittet i sammanfattning

De regionala utvecklingsprogrammen kan kopplas till den kommunala nivån så att översiktsplanen redovisar hur utvecklingsprogrammen påverkar kommunen. På liknande vis bör de kommunala behoven/kraven hanteras i ett regionalt perspektiv. Översiktsplanen och det regionala utvecklingsprogrammet ska vara vägledande för respektive nivå.

Den kommunala översiktsplanen är ett fundament i det kommunala självstyret. Utifrån analyser av omvärlden och nationella samhällsmål kan kommunen med översiktsplanen skapa en framåtblickande vision. Kopplingen till mellankommunala och regionala frågeställningarna blir viktig.

Exempel på strategiska frågor som behöver beslutas både regionalt och kommunalt är investeringar i vägar/järnvägar och utbyggnad av kollektivtrafik.

Även frågor som energi och avfall, utnyttjande av resurser som grus, berg och vatten samt större handelsetable-ringar är uppenbart regionala, men där kan formerna för den regionala hanteringen diskuteras. Under alla förhållanden bör de ingå i ett planeringssamarbete mellan kommunerna.

Regionfullmäktige har ingen överordnad ställning i förhållande till kommunens fullmäktige. Om man blir oense i en fråga som kan beröra mer än en kommun måste frågan hänskjutas till regeringen.

Det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplaneringen i kommunen

Den kommunala översiktsplanen är ett fundament i det kommunala självstyret och kan i första hand fungera som en handlingsplan för kommunens långsiktiga vision, nedbruten till strategier och struktur där mark- och vattenanspråk klargörs och prioriteras. Översiktlig planering enligt Plan- och bygglagen har förändrats från planering av hur mark och vatten ska användas på 10–15 års sikt till att klargöra förutsättningar för ställningstaganden till mer eller mindre oplanerade eller oförutsedda förändringsanspråk.

Utifrån analyser av omvärlden och nationella samhällsmål kan kommunen skapa en framåtblickande vision. Konsekvenserna av visionen och alternativa scenarier kan beskrivas. Grunden för en möjlig utveckling blir tydligare samtidigt som man kan påverka omvärlden på ett mer trovärdigt sätt. Kopplingen till de mellankommunala och regionala frågeställningarna blir viktig samtidigt som det gemensamma ansvaret, även på regional nivå, för ett gott samhälle blir alltmer uppenbart.

Den kommunomfattande översiktsplanen måste hantera kringliggande kommuners och regionens strategier och program. Kommunen måste i samverkan med andra samhällsaktörer ange övergripande förutsättningar och riktlinjer för hur den byggda miljön och landskapet i övrigt ska användas och förvaltas. Europeisk lagstiftning och nationella krav på omställning till ett långsiktigt hållbart samhälle innebär ett nytt förhållningsätt till planeringsfrågorna.

De regionala utvecklingsprogrammen skulle kunna kopplas till den kommunala nivån på så sätt att översiktsplanen ska redovisa hur utvecklingsprogrammen påverkar kommunen och hur man avser att möta eventuella behov eller konsekvenser av programmet. På liknande vis bör de kommunala behoven/kraven hanteras i ett regionalt perspektiv. Kommunöversikterna ger förutsättningar för en diskussion om regionens framtida förutsättningar och möjligheter. Översiktsplanen och det regionala utvecklingsprogrammet ska vara vägledande för respektive nivå.

Det blir för övrigt allt vanligare att de regionala utvecklingsprogrammen tas fram i samverkan mellan region – kommuner, där syftet just är att det regionala utvecklingsperspektivet har betydelse även för det kom-

munala arbetet. Härigenom kan regionala utgångspunkter och riktlinjer klargöras tidigt och gemensamt region – kommuner.

Gemensamma regionala – lokala frågor

Exempel på frågor som bör kanaliseras som strategiska ställningstaganden på både regional och kommunal nivå är investeringar i vägar/järnvägar och utbyggnad av kollektivtrafik. Även andra frågor är uppenbart regionala och behöver hanteras i den kommunala översiktsplaneringen, men där kan formerna för den regionala haneringen diskuteras. Exempel är regionala strategiska frågor som energi och avfall, tillgång till och utnyttjande av resurser som t.ex. grus, berg och vatten samt större handels-etableringar. Under alla förhållanden bör de hanteras i ett planerings-samarbete mellan de kommuner frågorna berör. Det kan även finnas skäl för att de ska ta plats i ett bredare regionalt sammanhang, t.ex. i det regionala utvecklingsprogrammet. Olika lösningar är möjliga i olika län. Generellt gäller att alla de nämnda frågorna har ett långsiktigt samband med samhällsutvecklingen och det finns ett behov av långsiktighet och samsyn i planeringen.

Andra frågor som har ett såväl lokalt som regionalt intresse är bostads-försörjning och tillgång till service. En kommun kan ha svårt att tillgodo-se såväl bostadssituationen som tillgången till service på en rimlig nivå över en längre tidshorisont. Detta är angelägna frågor att tillgodose såväl ur jämställdhetssynpunkt som ur ett ekonomiskt perspektiv. Ett regionalt förhållningssätt till serviceutbudet i regionen med samverkan över kom-mungränser kan vara motiverat.

Det är viktigt att synliggöra regionala frågeställningar i den kommunala översiktsplanen och redovisa alternativ för hur lösningarna kan se ut i ett längre tidsperspektiv. Den nya översiktsplanen blir då alltmer ett dokument som diskuterar framtidsfrågor än en renodlad mark- och vattenanvänd-ningsplan (enligt nuvarande PBL-lagstiftningen) och redovisar alternativa lösningar kopplade till mellankommunala och regionala ställningstaganden.

Kommun, region och stat

De regionala utvecklingsplanerna innebär inte att det kommunala till-stånds- eller tillsynsansvaret ska flyttas från kommunen, inte heller att

kommunens ansvar för att integrera miljöfrågorna i den kommunala översiktsplaneringen ifrågasätts. Regionfullmäktige har ingen överordnad ställning i förhållande till kommunens fullmäktige.

Om man blir oense i en fråga som kan beröra mer än en kommun måste frågan hänskjutas till regeringen. Sådana frågor kan röra utbyggnad av övergripande infrastruktur, som är beroende av statliga ekonomiska medel, riksintressen eller vissa mellankommunala frågor. Länsstyrelsens roll som överprövningsmyndighet försvinner.

Staten har ett behov av att tydliggöra de nationella intressena och de 15 miljömålen och har här ett samordningsansvar. Länsstyrelsens roll blir att förmedla nationella miljömål som ska hanteras i den regionala och kommunala planeringen samt att vara tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen har samordningsansvar för att statliga intressen (riksintressen samt nationella mål) synliggörs i ÖP liksom mellankommunala frågor.

Det internationella perspektivet

Avsnittet i sammanfattning

Den fortgående internationaliseringen kräver regioner som kan agera internationellt via samarbete och överenskommelser. Det kräver aktörer med den beslutskraft, finansieringsförmåga och legitimitet som det politiska mandatet ger.

Inom Europeiska unionen förutsätts på många områden en dialog med regioner. Här är det politiska företrädare som har legitimitet att företräda regionerna. Regioner/kommuner bör bevaka sina intressen i EU genom bl.a. europeiska och subregionala organisationer och nätverk.

En annan uppgift är dialog med den nationella nivån inför olika beslut i EU:s ministerråd, och även i implementeringen av EU-direktiv på hemmaplan.

Ett gränsregionalt närmande skapar förutsättningar för en större arbetsmarknad och regionförstoring. Tillväxtpotentialen i gränsregioner kan utnyttjas bättre om samverkan över nationsgränser underlättas. Här behövs nya samarbetsformer med ett decentraliserat politiskt företräderskap och ett för sådan samverkan anpassat regelverk.

EU och dess medlemsstater kan underlätta gränsregionalt samarbete genom utveckling av ett juridiskt ramverk, som förbättrar förutsättningarna för regionala och lokala företrädare att självständigt utveckla samarbete.

Regionen och den internationella dimensionen

Vårt beroende av omvärlden ökar alltmer i takt med internationalisering och ekonomisk integration. Det gäller såväl näringslivet som andra sektorer och verksamheter. Kapital, arbetskraft och ägande rör sig fritt, marknader vidgas och villkoren för näringslivet blir alltmer lika. Genom att ekonomiska hinder tas bort ökar pressen på lokala och regionala åtgärder för att stärka den egna konkurrenskraften.

Utvecklingen i alla regioner kräver en internationell utblick och internationellt agerande, även från regioner. Det kräver regionala aktörer med

beslutskraft och finansieringsförmåga, som också har mandat och kraft att agera i internationella sammanhang. Detta förutsätter ett politiskt mandat, vilket ger större legitimitet att agera internationellt. Omvärldsfrågor och internationalisering är idag en integrerad del i det regionala utvecklingsarbetet.

Inom Europeiska unionen förutsätts på många områden en dialog med regioner. Här är det politiska företrädare som anses ha legitimitet att företräda regionerna. Detta företräderskap bör rimligen också speglas på hemmaplan och vara en del av ett bredare regionalt politiskt uppdrag. Idag råder det förhållandet i många län att folkvalda företrädare förutsätts ha ett bredare uppdrag när det gäller att företräda regioner eller län i internationella fora än det politiska ansvar de har inom regionen eller länet.

Regioner och kommuner påverkas i allt större utsträckning av EU-beslut. Det gäller dels i sakfrågor inom vård, omsorg och regional utveckling och dels i sin roll som arbetsgivare. Landstingsförbundets Brysselkontor har ovetenskapligt gått igenom ett antal kommunala/regionala fullmäktigedagordningar och anger att 60 procent av frågorna där direkt eller indirekt är en följd av EU-lagstiftning. Det är därför angeläget för regioner/kommuner att bevaka sina intressen i EU genom europeiska och subregionala organisationer/nätverk, Brysselkontor, etc. Vidare är det viktigt att dialog och konsultation mellan kommunal/regional och nationell nivå fungerar väl inför olika beslut i EU:s ministerråd, och även i implementeringen av EU-direktiv på hemmaplan. Detta är uppgifter för regionala företrädare med politiskt mandat.

Svenska kommuner och regioner är aktiva i samarbetet över Östersjön och Nordsjön. Gemensamma intressen finns inom t ex handel, miljö, turism, kultur, fiske, etc. Det är komplement till det samarbete som sker mellan nationalstaterna i Östersjöregionen och Nordsjöregionen där vi har nästan alla Sveriges viktigaste partners inom handel och turism. Några exempel kan ges – Nordsjökommissionen, Östersjökommissionen och Interreg IIIB-programmen för Nordsjön respektive Östersjön. Även dessa uppgifter är viktiga för den regionale företrädaren.

Flertalet europeiska regioner bedriver någon form av internationell marknadsföring för att dra till sig besökare, arbetskraft, företag och kapi-

tal. Här finns en potential för ökad samordning så att den nationella, regionala och lokala nivån förstärker varandra.

Gränsregionalt samarbete

Tillväxtpotentialen i gränsregioner kan utnyttjas effektivare om regionernas och kommunernas samverkan över nationsgränser underlättas och främjas. Omvärldsutvecklingen ställer nya krav på regionalt engagemang och samarbete såväl för att bidra till ökad konkurrenskraft som för att möjliggöra kostnadseffektiva lösningar för samhällsservice. Regioner och kommuner har fått utökade möjligheter att agera på en internationell arena. Regionförstoringen ökar i betydelse inte bara inom utan också mellan nationer. Nya regioner växer fram i många gränsområden. Att utveckla ett sådant gränsregionalt samarbete är en viktig uppgift för en regional politisk församling.

För att kunna nyttja denna tillväxtpotential krävs regional samverkan och integration inom gränsregioner. Ett transregionalt samarbete kan innebära att en region kan dra fördelar av två länders nationella system, samtidigt som regionen kan fungera som en länk mellan de nationella systemen. En sådan utveckling ligger också i linje med EU:s inställning. Ett gränsregionalt närmande skapar också, om än på lång sikt, förutsättningar för större arbetsmarknad och en regionförstoring – två faktorer som anses viktiga för en framtida tillväxt. Ett internationellt samarbete kan också bidra till etablering av nya affärskontakter som både drivs av och driver den inre marknaden.

Gränsregionalt samarbete stimuleras bland annat inom ramen för Interreg III A-programmen, och i EU:s tredje sammanhållningsrapport ges gränsregionalt samarbete prioritet även i den framtida sammanhållningspolitiken.

Gränsöverskridande samarbeten mellan lokala och regionala aktörer kan inte betraktas som kopior i mindre skala av gällande nationell politik, utan innehåller nya arbetsmetoder och verksamhetsformer. I vissa fall, som i Skåne, handlar det till stor del om att kunna utnyttja den potential som ligger i samarbetet med Köpenhamnsområdet, och för glesbygdsregioner kan det handla om att skapa en kritisk massa för samhällsservice och större ”närmarknader,” för att tillsammans stärka konkurrenskraften.

Den gränsöverskridande regionförstoringen förutsätter därför nya samarbetsformer med ett decentraliserat företräderskap och ett regelverk som anpassas utifrån förutsättningarna. Det gäller att se gränsen som en möjlighet för tillväxt och utveckling och förvandla gränsen från något som skiljer till något som förenar. Samtidigt måste olika typer av hinder för utveckling av gränsregional samverkan övervinnas. Det finns såväl formella handelshinder – fysiska, tekniska och skattehinder – som mer mentala och organisationsstrukturella hinder. De viktigaste negativa effekterna av en gräns, är enligt Europarådet, ekonomiska olikheter, kulturella avstånd och politiska särdrag.

EU och dess medlemsstater kan underlätta gränsregionalt samarbete genom utveckling av ett juridiskt ramverk, som förbättrar förutsättningarna för regionala och lokala företrädare att självständigt utveckla samarbete. Lyckade samarbeten möjliggörs genom ett tydligt spelrum för regionala och lokala politiska representanter att företräda regionernas intressen och tillskapa integrerade lösningar, utan att nationella identiteter, regleringar och särdrag försvåras.

Några exempel på samarbete i gränsregioner – som kan utvecklas

Öresundsregionen är den mest tätbefolkade storstadsregionen i Skandinavien med ca 3,5 miljoner invånare varav ca två tredjedelar bor på den danska sidan och en tredjedel på den svenska sidan. Visionen är att skapa en av de mest integrerade och funktionella gränsregionerna i Europa.

OECD har i en rapport (2003) redovisat ett flertal områden inom Öresundsregionen som behöver utvecklas och stärkas för att integration ska kunna nås. Där ingår att arbeta fram en gränsregional utvecklingsstrategi för Öresundsregionen, en harmonisering av svenska och danska nationella regler, fortsatta insatser för en fungerande gemensam arbetsmarknad och utveckling av Öresundsregionens städer som tillväxtmotorer och dess förhållande till den omgivande landsbygden.

Att utveckla samarbetet över Öresund är ett av Region Skånes viktigaste uppdrag. Syftet är att främja integrationen och utnyttja Öresundsregionens potential som tillväxtområde. Det politiska samarbetet med regionala parter i Danmark är en viktig del i Öresundssamarbetet. Med gemensamma politiska visioner kan Region Skåne tillsammans med Hovedstadens Udvik-

lingsråd (HUR), amter, kommuner och andra parter utveckla och stärka regionen. Här krävs regionala och lokala strukturer och aktörer som har såväl beslutskraft som förankring hos medborgarna.

Även mellan Sverige och Norge finns ett gränsregionalt samarbete. Som exempel kan nämnas GO-samarbetet som består av Oslo, Akershus och Östfolds fylken samt Göteborg och övriga Västra Götaland. I regionen finns 2,8 miljoner invånare. Viktiga centra för utbildning, industri, handel och transporter finns på båda sidor om gränsen. Målet är att stärka regionens konkurrenskraft som etablerings- och bosättningsområde nationellt och internationellt. Samarbetet leds av de politiska ledningarna i Oslo och Göteborg och i fylkena/regionen. Det innebär att samverkan kan ske mellan parter med mandat och med möjlighet att besluta om insatser och resurser. Inom projektet ”Den skandinaviska arenan” samarbetar GO-regionen och Öresundsregionen inom infrastruktur, bioteknik, miljöteknik, turism och kultur.

Gränsstäderna Haparanda och Tornio har – inom ramen för Provincia Bothniensis – ett långtgående samarbete inom ett flertal områden, t ex fjärrvärme, idrotts- och fritidsanläggningar, skola, turism med gemensam turistbyrå och kultur. ”På gränsen” (Rajalla) är ett projekt som syftar till att utveckla Haparanda-Torneås nya gemensamma centrumområde.

Sammanfattning

Denna skrift har tagits fram inom Ansvarsprojektet inom Sveriges Kommuner och Landsting. Skriften har idékaraktär, och syftet är att ge ett bidrag till diskussionen om den svenska samhällsorganisationen, med fokus på den regionala nivån. Rapporten utgår från ett hållbarhets- och tillväxtperspektiv. Utgångspunkten är att det finns en direktvald regional politisk församling. Avsikten är att visa vilka uppgifter som i ett brett och idémässigt perspektiv kan ligga där, utifrån ett antal kriterier, och utöver ett ansvar för hälso- och sjukvården. Inga politiska ställningstaganden har skett till rapporten.

En genomgående linje är att regering och riksdag genom ramlagstiftning och nationella mål lägger fast inriktningen inom olika politikområden – samt följer upp och utvärderar. Regionala och lokala politiska organ tar ansvar för genomförandet av politiken regionalt och lokalt. Genom att på detta sätt kombinera en nationell politik med ett lokalt och regionalt ansvar nära medborgarna bör man skapa de bästa förutsättningarna för en hög tillväxt i landet som helhet.

En ökad tillväxt, som är hållbar, kräver en samhällsorganisation som tar vara på de krafter som driver tillväxten. Det behövs en utvecklingspolitik både på både nationell, regional och lokal nivå med helhetsperspektiv och förmåga att hantera utvecklingsfrågor över sektorsgränser. Med ett brett regionalt mandat kan resurser sammanföras och beslut fattas utifrån de regionala förutsättningarna, vilket bör gynna mobilisering och tillväxt. Det sker med utgångspunkt från att geografi, befolknings- och näringslivsstruktur skiljer sig åt mellan regioner.

En region kan verka för hållbar utveckling både ekonomiskt, socialt och ekologiskt och därmed främja välfärd och tillväxt en i ett längre perspektiv. Här behövs prioriteringar av insatser för livsmiljön i ett brett perspektiv, och det är frågor som har politisk karaktär, och som ligger väl till för en direktvald regional politisk församling.

Vilka av dessa uppgifter har politiska dimensioner (i meningen visioner,

mål, strategier och prioritering mellan insatser), så att ansvaret lämpligen läggs hos politiska organ på den regionala nivån?

Insatser för näringslivsutveckling

Det bör vara en uppgift för en regions politiska ledning att hålla samman arbetet med prioriteringar av insatser för näringslivets utveckling, bl.a. genom utvecklingsprogram och tillväxtprogram. Man bör se över vad som bör ingå i ett samlat regionala utvecklingskapital – bl.a. medel för näringspolitik, arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik, och vilka delar som bör hanteras av de regionala självstyrelseorganen. De statliga utvecklingsmedel som kanaliseras till näringsliv och utveckling bör hantteras av det regionala självstyrelseorganet.

Trafikinфраstruktur och kommunikationer

Det regionala självstyrelseorganet kan ansvara för planering och beslut avseende investeringar i det samlade trafiksystemet – vägar, järnvägar, flyg och sjöfart. En förutsättning för detta är dock större regioner än idag – 6-8 stycken. Det regionala ansvaret utövas med beaktande av nationella trafikpolitiska mål som tillgänglighet, trafiksäkerhet, tillväxt och god miljö, vilka beslutas och följs upp nationellt.

En väl utvecklad transport- och IT- infrastruktur är viktig för regionernas utveckling och tillväxt. I takt med att arbetsmarknaderna vidgas och resandet ökar växer behovet av att se planering av såväl infrastruktur som kollektivtrafik i ett brett regionalt sammanhang. Det är svårt att skilja olika trafikstråk från varandra med avseende på trafikens karaktär. Flera typer av resor sker på samma stråk och resor sker ofta med mer än ett trafikslag. Godstrafiken är både kortväga och långväga och ofta används flera trafikslag i samma transport.

Med ansvaret borde följa ett ansvar även för finansiering, t.ex. genom någon form av skatteväxling. Stora och kostnadskrävande objekt kan vara svåra att finansiera regionalt. Ett alternativ kan vara att staten beslutar om och finansierar vissa nationellt betydelsefulla objekt.

En utbyggnad av bredband i en region kräver en aktör som tar ledningen. Den regionale aktören, självstyrelseorganet, ansvarar för det regionala nätet – och kommunerna för det lokala nätet.

Högre utbildning och forskning

Man bör kunna överväga ett regionalt politiskt ansvar som går väsentligt längre – och även ett alternativ med ett regionalt politiskt huvudmannaskap för högskolor och universitet.

En hög nivå inom utbildning och forskning är en av de långsiktigt viktigaste frågorna för regioners utveckling. Regionala självstyrelseorgan har redan idag ett engagemang i den högre utbildningen och forskningen, genom de regionala partnerskapen och genom att avsätta vissa resurser till forskning och utveckling.

Det nationella inflytandet över högskolan kan tillgodoses genom en ramlagstiftning. Där kan anges kvalitetskrav på utbildningen, former för tillsättning av tjänster m.m. Staten kan vidare ange övergripande nationella krav på högskolans innehåll och utformning, samt följa upp och utvärdera. En regional finansiering av högskolan förutsätter en skatteväxling i någon form. Frågor som t.ex. ekonomisk avräkning vid nationell antagning behöver lösas.

Arbetsmarknadspolitiken

Långsiktiga utbildningsinsatser behövs för att höja anställningsbarheten. Det är en viktig näringspolitisk fråga och här finns plats för ett ökat ansvar för både kommuner och regionala självstyrelseorgan.

De regionala kompetensråden kan föras över till självstyrelseorganet. De kan därmed kopplas samman med arbetet i de regionala tillväxtprogrammen genom att självstyrelseorganet också erhåller motsvarande finansiella medel för denna typ av arbetsmarknadspolitik som respektive länsarbetsnämnd idag disponerar.

Arbetsmarknadspolitiken har en viktig uppgift för att uppnå en fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och en god ekonomisk tillväxt. Den är en viktig del i en regional utvecklingspolitik.

Folkhälsa

Inom folkhälsoområdet ökar behovet av kunskapsunderlag, samordning och stöd som är anpassade till regionala förhållanden. Sådana insatser kommer att kräva politiska ställningstaganden vad gäller ambitionsnivå, åtgärder och finansiering. En regional politisk resurs, som kan bidra med

sådana funktioner, utveckla arbetssätt och samverkansformer i ett sektorsövergripande perspektiv bör vara av stort värde för den fortsatta utvecklingen.

Människors hälsa har grundläggande betydelse i ett tillväxtperspektiv. Utvecklingen oroar vad gäller bl.a. den arbetsrelaterade ohälsan, den försämrade psykiska hälsan bland yngre och den kraftigt ökade alkoholkonsumtionen.

Kultur

En regional politisk arena med de resurser som sammantaget redan finns inom regionen medför möjligheter som kan ges ytterligare kraft genom en bättre helhetssyn och ett mer flexibelt nyttjande av statliga kulturbidrag.

Ett rikt kulturliv är en förutsättning för att en region ska vara attraktiv. Kulturen har en plats i en politik för tillväxt och utveckling och den har fått ökad betydelse i många regionala utvecklingsprogram.

Den regionala rollen är dels att komplettera det som sker lokalt, dels att agera utifrån det nationella sammanhanget, dels också utifrån regionens egen verksamhetsidé.

Miljö

Regional miljöanalys, regionala miljöprogram, inkluderande regionalisering av de nationella miljömålen och uppföljning av miljömål och miljö-tillstånd i regionen bör gå över till den regionala politiska församlingen. Därtill kommer att utveckla bl.a. internationellt samarbete på miljöområdet och koppling mellan miljö och tillväxtfrämjande insatser. De nationella miljömålen ska vara riktninggivare för både regionalt och lokalt miljöarbete.

Ett politiskt ansvar för miljöfrågorna ger ökad delaktighet och möjlighet till större förståelse och acceptans för miljöpolitiska beslut. Genom regionfullmäktige skapas en öppen arena för miljöpolitisk debatt.

En utmaning är att utveckla samhällssystem som fungerar inom ekologiskt hållbara ramar. En god miljö är viktig för en regions attraktivitet och konkurrenskraft. Miljön griper in i många samhällsområden – trafik, infrastrukturinvesteringar, näringslivsutveckling, bebyggelse m.m.

Översiktsplanering och regional utvecklingsplanering

De regionala utvecklingsprogrammen kan kopplas till den kommunala nivån så att översiktsplanen redovisar hur utvecklingsprogrammen påverkar kommunen. På liknande vis bör de kommunala behoven/kraven hanteras i ett regionalt perspektiv. Översiktsplanen och det regionala utvecklingsprogrammet ska vara vägledande för respektive nivå.

Exempel på strategiska frågor som behöver beslutas både regionalt och kommunalt är investeringar i vägar/järnvägar och utbyggnad av kollektivtrafik. Även frågor som energi och avfall, utnyttjande av resurser som grus, berg och vatten samt större handelsetableringar har regional karaktär men där kan formerna för den regionala haneringen diskuteras. Under alla förhållanden bör de ingå i ett planeringssamarbete mellan kommunerna.

Regionfullmäktige har ingen överordnad ställning i förhållande till kommunens fullmäktige. Om man blir oense i en fråga som kan beröra mer än en kommun måste frågan hänskjutas till regeringen.

Internationalisering

Internationaliseringen kräver regioner som kan agera internationellt via samarbete och överenskommelser. Det kräver aktörer med den beslutskraft, finansieringsförmåga och legitimitet som det politiska mandatet ger. Inom Europeiska unionen är det politiska företrädare som har legitimitet att företräda regionerna. Regioner/kommuner bör bevaka sina intressen i EU genom bl.a. europeiska och subregionala organisationer och nätverk.

En annan uppgift är dialog med den nationella nivån inför olika beslut i EU:s ministerråd, och även i implementeringen av EU-direktiv på hemmaplan.

Ett gränsregionalt närmande skapar förutsättningar för en större arbetsmarknad och regionförstoring. Tillväxtpotentialen i gränsregioner kan utnyttjas bättre om samverkan över nationsgränser underlättas. Här behövs nya samarbetsformer med ett decentraliserat politiskt företrädeskap och anpassat regelverk.

Litteraturlista

- Statliga intressen på regional nivå*, SIR-gruppen, 2000
- Frameworks to Measure Sustainable Development*, OECD 2000
- Utveckling av tillväxtavtalen*, Göran Hallin m.fl. Institutet för Framtidsstudier, 2001
- Sveriges regionala organisation*, Åke E Andersson m.fl., 2002
- Kulturens pengar*, Kulturrådet, 2002
- Frön för framtiden – varför regioner får problem och vad man kan göra åt det*, Regeringskansliet, 2003
- På jakt efter en ny samhällsordning*, Svenska kommunförbundet, 2003
- Tillväxt och regionalisering* (med bilagor), Ansvarskommittén, 2003
- Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, Ansvarskommittén, 2003
- Nya samverkansorgan – regionfrågans utveckling i landet*, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2003
- Territorial review of Øresund*, OECD 2003
- Västsverige och den nya ekonomiska geografin*, Västra Götalandsregionen 2004
- Långtidsutredningen 2003/2004* – regional bilaga, 2004
- Det nye Danmark – en enkel offentligsektor tæt på borgeren*, danska regeringen, 2004
- Sterke regioner – oppgaver, styringsmodeller och konsekvenser for inndeling*, Econ analyse, 2004
- Tillväxten har en regional logik*, Anders Källström, 2004
- Västra Götalands och Skånes arbete med regionala utvecklingsfrågor*, Region- och trafikkontoret i Stockholms läns landsting, 2004
- Regioners och kommuners ekonomiska tillväxt*, Inregia, 2004
- Tio tankar om tillväxt*, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, red., 2004

Beställning av skriften kan göras på tel 020-313 230,
fax 020-313 240 eller via förbundens
hemsida www.skl.se
ISBN 91-7164-025-8