

Regional politik

– hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?

I fler än hälften av landets län har lokala och regionala politiker tagit över ansvaret för den regionala utvecklingen inom de ramar som lagstiftningen föreskriver. En majoritet av landets kommuner och landsting deltar redan i detta arbete och nya ansluter sig varje år.

Syftet med denna skrift är att tydliggöra sambanden mellan det regionala utvecklingsarbetet och för detta arbete centrala politikområden, samt att öka kunskapen om regionaliseringsprocessen.

Skriften har utarbetats på gemensamt uppdrag från de län som bildat eller avser bilda regionala organ för att ta över det regionala utvecklingsansvaret och Sveriges Kommuner och Landsting. Den har författats av Jan-Åke Björklund, tidigare regiondirektör i Västra Götaland och med mångårig erfarenhet från regionaliseringsprocessen.

TRYCKSAKER FRÅN SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING
BESTÄLLS PÅ WWW.SK.LSE ELLER PÅ
TFN 020-31 32 30, FAX 020-31 32 40.

ISBN 91 7164 081 9



118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan



REGION HALLAND



GOTLANDS
KOMMUN



Regional politik

– hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?



Regional politik

– *hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?*

Sveriges Kommuner och Landsting
118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting

Författare Jan-Åke Björklund
Redaktör Lisbet Mellgren
Grafisk form och produktion KLF Grafisk produktion
Omslagsillustration Kenneth Karlsson
Tryck åtta.45, Stockholm 2005

ISBN 91-7164-081-9

Förord

Ansvarskommittén har inför sitt fortsatta arbete utpekat regionfrågan och det regionala utvecklingsarbetet som en av sina viktigaste frågeställningar. Under tiden som kommittén arbetar vidare kan vi konstatera att regionaliseringen inte tar paus. I fler än hälften av landets län har lokala och regionala politiker tagit över ansvaret för den regionala utvecklingen inom de ramar som lagstiftningen för närvarande medger. En majoritet av landets kommuner och landsting deltar redan i detta arbete och nya ansluter sig varje år.

Trots att det ökade regionala självstyret som längst bara utövats sedan 1997 har en rad utvärderingar redan gjorts utifrån ett centralt perspektiv. De har oftare koncentrerat på formen än innehållet. Utgångspunkten i denna programskrift är hur det regionala utvecklingsansvaret utövas i praktiken, det vill säga innehållet snarare än formen. Efter ett kort avstamp i hur processen hittills gått till är perspektivet framåt snarare än bakåt.

Syftet med skriften "Regional politik" är trefaldigt.

- Tydliggöra sambanden mellan det regionala utvecklingsarbetet och ett antal för detta arbete centrala politikområden.
- Utifrån ett regionalt perspektiv öka kunskapen om regionaliseringsprocessen, hur den hittills gått till och hur den fortsättningsvis bör drivas.
- För ansvarskommittén och opinionsbildare redovisa hur de regioner i landet där självstyrelseorgan eller samverkansorgan tagit över ansvaret för den regionala utvecklingen ser på framtiden.

Skriften har utarbetats på gemensamt uppdrag från de län som bildat eller avser bilda regionala organ för att ta över det regionala utvecklingsansvaret och Sveriges Kommuner och Landsting. Den har författats av Jan-Åke Björklund, tidigare regiondirektör i Västra Götaland och med mångårig erfarenhet från regionaliseringsprocessen.

Ulf Johansson

Innehåll

Sammanfattning	6
Anden ur lampan	9
Goda skäl.....	9
Tryck runt om i landet	11
Staten utreder	13
Försöken duger	14
Intensivt utvärderat.....	14
PARK	15
Ansvarsprojektet	16
Statskontoret.....	17
Högskolan i Halmstad.....	19
Samverkansorganen.....	19
Regionpolitikerna.....	20
Vilka är de regionala utvecklingsfrågorna ?.....	21
Skiftande begrepp och innehåll	21
Nationell regional utvecklingspolitik	22
Politikområden	23
Lagar om försök och samverkan	24
Arbetet med regional utveckling	24
Ansvarsfördelning	25
Regional logik och politik	26
Två nivåer i folkstyrelsen	26
Kommunala eller regionala uppgifter.....	27
Regionerna – staten.....	28
Statliga sektorn	28
Politik.....	29
Demokrati och effektivitet	30
Uppgiftsfördelning	31

Regionala utvecklingsprogram (RUP).....	32
Regionala tillväxtprogram (RTP)	34
Regionala utvecklingsmedel	34
EU:s sammanhållningspolitik	36
Näringspolitik	38
Arbetsmarknad	40
Utbildning	42
Forskning och innovation	44
Hälsa- och sjukvård	45
Kultur	46
Kommunikationer	47
Fysisk planering	49
Landsbygdsutveckling	50
Storstadspolitik	51
Miljöpolitik.....	52
Internationell utveckling	53
Regionalt politiskt ledarskap	54

Sammanfattning

Denna skrift handlar om innehållet i de regionala utvecklingsfrågorna. Uppgifterna som skall lösas. Vilka frågor skall skötas på regional politisk nivå vägt mot vad som skall skötas lokalt och nationellt? Perspektivet är från de politiker som utövar det regionala självstyret.

Skriften har inte till syfte att ta ställning i de konstitutionella eller organisatoriska frågorna om direkt eller indirekt val och sjukvårdens organisation och inte heller i frågan om geografisk indelning.

Det finns ett politiskt engagemang och ett tryck runt om i landet för att från staten/länsstyrelsen ta över ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna. I försökslänerna och samverkansorganen har man kommit en bit på den vägen. Länsstyrelsens ledande roll ifrågasätts. De folkvalda bör få ansvaret för det egna länets utveckling. Den politiska förankringen behövs för att fatta viktiga och ibland svåra beslut.

Skälen för en förändring finns i samhällets utveckling. Ny teknik, specialisering, strukturförändringar, regionförstoring, fokusering på ekonomisk tillväxt och EU:s inflytande kräver nya grepp. Ett regionalt politiskt engagemang kan väga samman i all specialisering och sektorisering. En utvecklingspolitik som är lika för hela landet passar dåligt i de enskilda regionerna och gynnar inte landets tillväxt. Effektivitet, konkurrenskraft och demokrati har blivit ledord för regionaliseringen.

Försök pågår i olika former sedan flera år tillbaka, där ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna lagts under regionalt politiskt styre. Försöken är intensivt utvärderade med resultat att försöken duger. Det regionala utvecklingsarbetet har blivit klart bättre jämfört med den tidigare ordningen. Mycket återstår dock att förbättra och rätta till, framför allt när det gäller att med tilltro verkligen ge regionerna det samlade ansvaret för den egna regionens utveckling. Det måste finnas större utrymme för regional politik och anpassning efter olika förutsättningar i skilda delar av landet. Erfarenheterna från de fyra län som haft det regionala utvecklingsansvaret sedan den initiala fasen av regionförsöket visar att egna medel har stor betydelse såväl för handlingsutrymme som för trovärdighet.

Utvecklingsfrågor har också en viktig nationell dimension där det statliga ansvaret är givet. Staten kommer alltid att ha en avgörande betydelse för tillståndet i en region och abdikerar inte för att regionerna får ett ökat ansvar. Det är statens sak att fastställa nationella mål, göra avvägningar mellan regioner och mellan sakområden på nationell nivå, samordna och verka med olika politikområden samt kontrollera och följa upp utvecklingsfrågor som lagts på den regionala nivån.

Många utvecklingsfrågor har en regional logik. Yta, befolkningsunderlag, ekonomiska resurser, kompetens och mycket annat måste ha en storlek så att man kan hantera till exempel infrastruktur, fördelning av regionalstöd, sjukvårdsstruktur, de stora kulturinstitutionerna och inomregional balans. Intressenterna är inte bara medborgarna utan även kommunerna och näringslivet. Kommunerna skall ha ansvaret för lokal verksamhet. Det finns ingen strävan att stärka den regionala nivån på kommunernas bekostnad. Kommunerna förblir en viktig aktör också i regionala frågor.

I vilken utsträckning kräver en regional utvecklingsfråga politiska bedömningar och inte rättstillämpning eller förvaltning? Vilka uppgifter har ett politiskt innehåll? Detta måste vara avgörande för sortering av uppgifter mellan region och statlig myndighet. Till regionen skall föras de områden där man för den egna regionen bryter åsikter, avväger intressen, sätter mål, prioriterar och fördelar pengar. Om uppgifterna är regionala och politiska bör man rimligen välja att lägga uppgifterna på de politiskt styrda regionerna. Ett samlat ansvar på dessa grunder väger tungt jämfört med de skäl man kan finna vid sektorsvisa bedömningar av varje uppgift för sig.

Det viktigaste beskedet från regionpolitikerna är att staten skall lämna sin negativa eller avvaktande eller otydliga hållning till regionalt politiskt utvecklingsansvar. Dagens starka sektorisering av samhället måste förskjutas mot en ordning där regionpolitikerna betros med ett sammanhållet regionalt ansvar för fler och större uppgifter. Ansvarsfördelningen skall vara så konkret och tydlig som möjligt. Detta underlättar samarbetet mellan statliga myndigheter och de regionala politiska organen.

För de olika regionala utvecklingsfrågorna gör regionerna (självstyrelseorganen och samverkansorganen) sammantaget följande bedömningar:

Flera ämnesområden har för regionernas del en godtagbar formell ansvarsfördelning – men med det viktiga kravet på förändring att staten skall ge regionerna större utrymme och slopa detaljreglering av utvecklingsfrågorna i den mån det förekommer. Detta gäller

- Regionala utvecklingsprogram
- Regionala tillväxtprogram och regionala utvecklingsmedel
- Näringspolitik
- Forskning och innovation
- Hälso- och sjukvård
- Storstadspolitik

På följande områden finns det skäl att se över ansvarsfördelningen.

- EU:s sammanhållningspolitik
- Arbetsmarknad
- Utbildning
- Kultur
- Kommunikationer
- Fysisk planering
- Landsbygdsutveckling
- Miljöpolitik
- Internationell utveckling

Något nytt har börjat fungera mellan den starka statliga sektorspolitiken och lokalpolitiken som i alla lägen satt den egna kommunen främst. Detta nya är regionernas samlande kraft i de regionala utvecklingsfrågorna. Regionpolitikerna måste träda fram och spela de huvudroller de redan börjat få och än mer kommer att anförtros. Få tror att finns någon väg tillbaka när väl regionerna börjat få ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna. Anden kan inte stoppas tillbaka i lampan.

Anden ur lampan

Regional utveckling och regionalisering är i ropet. Det är laddade begrepp. Positiva, dynamiska och fulla av möjligheter. Men också otydliga, svärfångade och fulla av motsättningar. Intressenterna är många, liksom utredningarna.

Denna skrift handlar om innehållet i de regionala utvecklingsfrågorna. Uppgifterna som skall lösas. Perspektivet är från de politiker som utövar det regionala självstyret. Vilka frågor skall skötas på regionalpolitisk nivå, vägt mot vad som skall skötas lokalt och nationellt?

Med koppling till regionfrågan görs här först en summarisk genomgång av de regionala utvecklingsfrågornas historia under senare år.

Goda skäl

Året var 1997. Skåne, Gotland och Kalmar län startade den 1 juli försök med att ta lagstadgat ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna. Ett och ett halvt år senare, den 1 januari 1999, gick den nybildade Västra Götalandsregionen in i försöksverksamheten.

Frågan är om det finns någon väg tillbaka efter detta. Ansatserna hade varit många på 90-talet runt om i Sverige. Det politiska engagemanget för att från staten/länsstyrelsen ta över ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna blommade upp på många håll. Drivande var de politiska partierna. Länsstyrelsens ledande roll ifrågasattes. De folkvalda borde få ansvaret för det egna länets utveckling. Den demokratiska förankringen behövdes för att kunna fatta viktiga och ibland svåra beslut.

Ofta kylde entusiasmen ner av andra politiker som var skeptiska eller av inflytelserika landshövdingar. Men en del gav sig inte. I flera fall ledde engagemanget till formella försök att ta det regionala utvecklingsansvaret. I andra fall har det inte lett till formella försök men gett en beredskap för framtiden. Högt upp och centralt i de politiska partierna varierade inställningarna. På sina håll gavs klartecken att försöka. Kanske anade inte alla vad som släpptes loss. Regional utveckling är en maktfråga.

Orsakerna till att de regionala utvecklingsfrågorna blivit så aktuella finns i samhällens utveckling. EU kan tillskrivas en del av förklaringen men också internationaliseringen mer allmänt i näringsliv och ekonomi. Inom EU umgås man mellan regioner och där drivs regionalpolitiken i dess olika former till exempel genom ett antal EU-program och partnerskap. Företagskontakter och annat internationellt samarbete är ofta kopplade till de regionala tillgångarna. Även betydelsen av att gränsa till ett annat land blir alltmer påtaglig till exempel i Skåne.

Det finns även inhemska drivkrafter för att utvecklingsfrågorna får en regional dimension. Regionförstoring har blivit en alltmer påtaglig realitet. Begreppet regionförstoring används flitigt i dag. Arbetsmarknad, utbildning, kommunikationer, service, kvalificerad sjukvård, kultur och mycket annat får en allt större region som sin naturliga arena. Allt större regioner blir vardagen för allt fler människor. Dessutom visar mätningar för de senaste 15 åren att de tre största regionerna är i stort sett ensamma om befolkningstillväxt, de enda som inte haft minskad sysselsättning och att dessa tre haft den i särklass största tillväxten i lönesumman.

Såväl den internationella som den nationella utvecklingen är följder av teknisk utveckling och ökad specialisering. Kraven har vuxit på strukturförändringar för att svara upp mot kvalificerade behov. Även samhällets struktur och arbetssätt måste klara detta.

Ekonomisk tillväxt hamnade i fokus efter den ekonomiska krisen i mitten på 90-talet. Den tidigare regionalpolitiken med rättvis fördelning som ledord blev mer en regional utvecklingspolitik med tyngdpunkt på tillväxt. En allmän uppfattning är att det krävs ett regionalt engagemang och egna insatser för att lyckas med utvecklingen. Det går inte längre att lita till att staten löser problemen. Staten verkar själv i den riktningen bland annat genom införandet av regionala tillväxtprogram, regionala utvecklingsprogram och den regionala utvecklingspolitiken i övrigt.

Tillväxten har olika förutsättningar i olika regioner. Det kan gälla demografin, det geografiska läget, naturtillgångarna eller näringslivets sammansättning. Detta medför att förändringar i konjunktur eller industristruktur slår olika. En utvecklingspolitik som är likadan för hela landet kan därför passa dåligt i de enskilda regionerna och inte gynna landets tillväxt. På samma sätt finns skillnader i åldersstruktur, hälsa och miljöpåverkan som kan motivera en regionalt anpassad politik.

Organisatoriska förhållanden och värdet av demokratiskt inflytande påverkar de regionala utvecklingsfrågorna. Effektivitet, konkurrenskraft och demokrati har varit ledord. Statens sektorisering och mängden av aktörer har ställt till det när utvecklingsfrågor skall drivas. Arbetet måste effektiviseras så att dubbelarbete och revirstrider undviks. Ett sammanhållet ansvar med tydligare demokratisk förankring efterfrågas inte minst av näringslivet. Man vill ha regionen som en entydig samarbetspartner och aktör mot omvärlden med ett ansikte utåt. Handelskamrarna, några forskare och debattörer har uppmärksammat behovet av en bättre ordning.

Debatten om de regionala utvecklingsfrågorna är inte enbart positiv till en ordning där det regionala utvecklingsansvaret förs över från staten till den egna regionen och dess politiker. Uppfattningarna mellan de politiska partierna och inom partier går isär. Motståndet mot en ny ordning är på sina håll starkt. Den allvarligaste svagheten med regionalisering i allmänhet är det svaga folkliga stödet. "Elitprojekt" benämns regionfrågan och därmed även de regionala utvecklingsfrågorna. På sina håll finns en rädsla för att staten skall dra sig undan sitt ansvar att stötta svaga regioner.

Förutom landstingen och Landstingsförbundet har kommunerna, vissa kommunalförbund, de regionala kommunförbunden och Svenska Kommunförbundet betytt mycket för synen på det regionala utvecklingsarbetet. Befogenheterna, arbetsuppgifterna och resurserna finns såväl hos kommunerna som hos landstingen. Dessa utvecklingsuppgifter är mer omfattande än de ansvarsområden som överförts från staten. På tio år har den primärkommunala inställningen växlat från övervägande

negativ till övervägande positiv. Den ändrade inställningen kom av en ökad förståelse för regionala behov och regionala lösningar. I denna process har de politiska partierna i länen oftast tagit kommandot. Att samla och komma längre med de egna uppgifterna och möjligheterna har kanske varit mer avgörande än att ta över statliga uppgifter.

Staten öppnade för tillkomsten av ett regionalt mer demokratiskt styrt utvecklingsarbete genom Regionberedningen som 1995 föreslog att landstingen skulle ta ansvaret. Regeringen kom med proposition 1996 om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning. Den parlamentariska Regionkommittén föreslog år 2000 en förlängning, fördjupning och utvidgning av försöksverksamheten. Regeringens proposition 2001 erbjöd möjlighet att bilda kommunala samverkansorgan med ett begränsat ansvar för regional tillväxt och utveckling. Endast Skåne och Västra Götaland fick fortsätta de mer omfattande försöken.

Mot denna bakgrund kan man förstå alla ansatser som gjordes runt om i landet redan åren innan de lagstadgade försöken startade 1997 och som fortgått och växlat i utformning åren därefter. Regioner är för många logiska och därför önskvärda eller oundvikliga. Det finns goda skäl att intressera sig för det regionala utvecklingsarbetet. Här skall också påminnas om att regionfrågan är en av de mest utredda i Sverige och har sin historia långt före den tioårsperiod vi nu ser tillbaka på.

Tryck runt om i landet

De regionala utvecklingsfrågorna har varit på agendan i alla län. Vem som var först på 90-talet och hur turordningen såg ut är det inte möjligt att peka ut. Det var seminarier, upptaktsmöten, utredningar, projekt, partimöten, förhandlingar, debattartiklar och allehanda aktiviteter på temat regional utveckling. När man på ett ställe tycktes vara långt framme med hur man ville ha det, kunde det plötsligt slå stopp på grund av tvekan eller motstånd från något politiskt parti eller därför att någon kommun inte var med på vagnen.

Tidigast ute med arbete som gav resultat var Skåne. Sedan följde Västra Götaland, Gotland, Kalmar och Östergötland.

Jämtland och Västernorrland arbetade också ganska tidigt och ingående med de regionala utvecklingsfrågorna, men det har inte gett några formella resultat i form av samverkansorgan/kommunalförbund. Däremot har det bildats mer informella organisationer för att samarbeta om de regionala utvecklingsfrågorna.

Något senare drevs omfattande arbete i Norrbotten, Uppsala, Södermanland, Blekinge, Halland, Värmland och Dalarna. Efter några omtag har dessa län – utom Norrbotten – kommit till resultat i det regionala utvecklingsarbetet. Uppsala, Södermanland, Blekinge, Halland och Dalarna har bildat samverkansorgan. Värmland har också ett regionförbund, men som ännu inte tagit över länsstyrelsens uppgifter.

I Jönköping, Kronoberg, Västmanland, Örebro, Västerbotten och Gävleborg har insatserna för att ta ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna varit mindre eller stannat av. Därefter har Jönköping ganska snabbt bildat samverkansorgan från 1 januari 2005 och Örebro bildat kommunalförbund 1 januari 2006 och tar över länsstyrelsens uppgifter 1 juli 2007.

Stockholm skiljer sig genom att landstinget sedan lång tid tillbaka har regionplaneansvaret. Ett antal utredningar och initiativ för att åstadkomma en regional samling med fler uppgifter har ännu ej gett något resultat. Stockholmsregionen har ändå i sak agerat kraftfullt och framgångsrikt bland annat i kampen om statliga resurser till infrastruktur.

Det sakliga innehållet gäller både det som staten ansvarar för och det kommuner och landsting kan sköta. Även om ambitionerna växlade i omfattning var enigheten ofta stor om vilka uppgifter som var aktuella – i princip eller mer detaljerat. Hindren och motsättningarna dök vanligen upp i formfrågorna. Vilken organisationsmodell, hur skulle olika intressenter vara representerade, direkt eller indirekt val som mål, landstingets och det regionala kommunförbundets roll mm. Turerna i konstitutionella/organisatoriska frågor i de olika länen lämnas därhän i denna skrift.

I många län inriktade man sig från början på att utveckla samarbetet i sakfrågorna. Landsting och kommuner bildade samverkansorganisationer för att utarbeta strategier och komma till beslut i både utvecklings- och verksamhetsfrågor. Så startade det till exempel i Östergötland, Västernorrland, Gävleborg, Västerbotten, Värmland och Halland.

I andra län var inriktningen från början mer konstitutionell och det fördes en diskussion om de långsiktiga lösningarna. Så var det till exempel i Kronoberg, Blekinge, Jämtland och Norrbotten. Några diskuterade framför allt att ta initiativet i regionfrågan.

I Stockholm, Södermanland, Västmanland, Uppsala och Dalarna hade debatter och ansatser en sådan inriktning.

Efter PARK:s förslag år 2000 planerade man på de allra flesta håll att organisera övertagandet av de regionala utvecklingsuppgifterna från staten. Även om entusiasmen varierade och det fanns motstånd mot PARK:s förslag hade dock möjligheterna öppnats och förespråkarna för ökad regionalisering var ganska nöjda. Regeringens proposition året därpå upplevdes därför av många som ett bakslag. Konstruktionen med samverkansorgan betraktades till och med av några som ett sätt att sabotera fortsatt regionalisering.

I dag finns på lag grundade organisationer för regional utveckling i självstyrelseorganen Region Skåne och Västra Götalandsregionen samt i nio samverkansorgan: Region Halland, Region Blekinge, Region Dalarna, Regionförbundet Uppsala län, Regionförbundet Östsmå, Regionförbundet i Kalmar län, Regionförbundet Sörmland, Region Gotland och Regionförbundet Jönköpings län. Örebro tillkommer år 2007.

Staten utreder

Dragkampen om ansvaret för den regionala utvecklingen har pågått i 50 år. Efter politiska initiativ mot statlig centralisering och för djupare regional demokrati tillsattes länsdemokratiutredningen, som 1968 föreslog att landstingen skulle ta över ansvaret från staten för den regionala utvecklingen. Sedan dess och inte minst nu utreds frågan. Är det inte utredningar så är det remissomgångar på utredningar eller propositioner som för frågan fram och tillbaka. De viktigaste statliga insatserna nämns här summariskt.

Länsdemokratiutredningens förslag 1968 blev inte genomförda. Ett resultat kan man finna i att länsstyrelserna fick lekmanastyrelser.

Länsberedningen 1974 kom inte fram till någon ändrad ansvarsfördelning för det regionala utvecklingsarbetet. Regeringens proposition två år senare betonade länsstyrelsernas ansvar för utveckling och planering.

Länsdemokratikommittén kom 1982 efter sex års utredande fram till samma slutsats som kollegorna i länsberedningen. Fortsatt satsning på länsstyrelserna. Observera dock att i alla utredningar hittills och i fortsättningen betonas vikten av arbete med regional utveckling – de sakfrågor som denna skrift skall ägnas åt.

Regionutredningen förde 1992 fram de tre alternativen: Statligt regionalt ansvar, kommuner i samverkan och regionalt folkstyre.

Västsverigeutredningen föreslog 1992 att ett regionförbund skulle få ansvaret för den regionala utvecklingen i Västverige. Uppgifterna skulle föras över från länsstyrelsen och landstingen.

Regionberedningen kom 1995 med långtgående förslag om regionalt självstyre. Landstingen skulle ta över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. Nya större län skulle också bildas i Skåne och Västra Götaland. De större länen byggde på politiska initiativ från de regionerna.

Propositioner 1996 och 1997 om Skåne och Västra Götaland resulterade i försök med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne, Västra Götaland, Kalmar och Gotland.

Parlamentariska Regionkommittén (PARK) hade bland annat i uppdrag att följa försöken och föreslog år 2000 att dessa skulle förlängas till och med 2006. Dessutom öppnades för att fler län skulle kunna gå in i försök med att ta över det regionala utvecklingsansvaret. PARK redovisade övervägande positiva erfarenheter av försöken och noterade tryck i frågan runt om i landet.

Regeringens proposition år 2001 innebar att alla försök med regionalt självstyre skulle avbrytas och att möjlighet i stället skulle ges att bilda kommunalförbund – samverkansorgan – med mer begränsade uppgifter. Skåne, Västra Götaland och Gotland skulle få utgöra samverkansorgan och liksom Kalmar behålla alla regionala utvecklingsuppgifter i fyra år. Riksdagen beslöt dock att försöken skulle fortsätta i Skåne och Västra Götaland till och med 2006. Hösten 2004 förlängdes tiden till år 2010.

Från 2003 utreder Ansvarskommittén det regionala utvecklingsuppdraget som en av flera frågor om ansvarsfördelningen i Sverige.

Försöken duger

Intensivt utvärderat

De utvärderingar som gjorts av det regionala utvecklingsarbetet under regionalt politiskt ansvar visar att det blivit klara förbättringar jämfört med den tidigare ordningen. Mycket återstår dock att utveckla och rätta till framför allt när det gäller att med tilltro verkligen ge regionerna det samlade ansvaret för den egna regionens utveckling.

Självstyrelseorganens och samverkansorganens verksamhet har granskats och utvärderats intensivt. De konstitutionella, organisatoriska och demokratiska aspekterna har dominerat tillsammans med försök att bedöma effektiviteten. Det finns förhållandevis lite utvärderat om själva innehållet i det regionala utvecklingsarbetet. Ofta kommer man fram till att det har gått för kort tid för att dra mer vittgående slutsatser.

Den senaste och mest omfattande utvärderingen avser Västra Götalands-processen och är gjord vid Göteborgs Universitet och redovisas i sammanfattning (518 sidor) december 2004: "Svensk samhällsorganisation i förändring". Den bygger på ett stort antal forskningsprojekt som återfinns i 28 publikationer. Inte heller i detta forskningsprogram har man ägnat sig särskilt åt innehållet i det regionala utvecklingsarbetet.

För att ge en sammanfattande bild av hur självstyrelseorganen och samverkansorganen så här långt skött de regionala utvecklingsfrågorna väljs följande:

Parlamentariska Regionkommitténs (PARK) utvärdering av Gotland, Kalmar, Skåne och Västra Götaland i slutbetänkandet SOU 2000:85.

Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet, Ansvarsprojektet Nya Samverkansorgan, december 2003.

Statskontorets rapport Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland, Statskontoret 2004:32.

Högskolan i Halmstad, Jörgen Johansson, Regionförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland.

Sveriges Kommuner och Landsting, Ramböll Management, Analys av de kommunala samverkansorganen 2005.

PARK

PARK:s första slutsatser är att försöken har begränsats dels av att de pågått kort tid och dels av statliga regleringar, oklar ansvarsfördelning och för lite medel. Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelse och självstyrelseorgan är otydlig särskilt när det gäller regionalpolitik och regional näringspolitik men delvis även inom miljöområdet och när det gäller landshövdingens roll.

Trots dessa begränsningar är huvudintrycket av försöksverksamheten positiv. Initiativ har tagits, vissa resultat har uppnåtts. Att självstyrelseorganen tog över har till övervägande del varit positivt för den regionala utvecklingen.

En följd av försöksverksamheten är att det förts diskussion om demokratins innebörd utöver det snävare regionala perspektivet. Medborgarnas intresse, engagemang och kunskaper om regionala frågor är dock förhållandevis små, enligt PARK. Det hela är en politisk verksamhet för en begränsad grupp politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare. Det finns också brister när det gäller jämställdhetsperspektivet.

I medierna har de regionala utvecklingsfrågorna fått jämförelsevis mycket begränsad uppmärksamhet. PARK visar att mediasituationen präglas av en lokalt förankrad dagspressbevakning. De regionala medierna, främst radio och TV, räcker inte till för att skapa ett regionalt offentligt rum.

I samtliga försökslän har självstyrelseorganen lyckats skapa konstruktiva och positiva relationer med kommunerna. Även mellan kommunerna har försöksverksamheten bidragit till att förbättra samarbetsklimatet. PARK bedömer att självstyrelseorganen har god förmåga att samla kommunerna i en gemensam utvecklingspolitik.

Försöken har gett en lyckad samordning av det regionala utvecklingsarbetet. PARK framhåller arbetet med att ta fram regionala utvecklingsstrategier. Detta har varit en grund för samordning av resurser och insatser. Väl sammanhållna och förankrade planeringsdokument har skapats. Självstyrelseorganen har fått en hög grad av legitimitet som samordnare och initiativtagare och skapat diskussions- och förhandlingsarenor. Näringsliv och organisationer har bemött en förändrad inriktning av det regionala utvecklingsarbetet med stort intresse och stöd.

Internationella aktiviteter såsom gränsregionala projekt, EU-relaterade aktiviteter och internationell marknadsföring har varit omfattande och kontinuerligt ökat. PARK finner en mer renodlad och samordnad organisering av omvärldskontakterna, jämfört med när länsstyrelsen svarade för de regionala utvecklingsfrågorna.

PARK anför att den sammantagna bilden som ges i de uppföljningar, analyser och utvärderingar som har gjorts av den nationella politikens genomslag inom försöksverksamheternas verksamhetsområden är att ingenting talar för att den nationella politiken skulle var hotad i detta avseende.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att PARK inte drar några säkra slutsatser av försöken efter så kort tid, men ändå ger en positiv bild och rekommenderade förlängda försök som skulle utvidgas till hela landet.

Ansvarsprojektet

”Nya samverkansorgan” – skriften från Landstingsförbundets och Svenska Kommunförbundets gemensamma Ansvarsprojekt är en beskrivning av läget i december 2003. Där redovisas organisation, verksamhet, arbetsmetoder, finansiering, aktuella frågor mm. Skriften är inte avsedd som någon utvärdering av innehållet i de regionala utvecklingsuppgifterna, men en del erfarenheter beskrivs.

Det politiska engagemanget i regional utveckling har ökat. Svåra frågor där man tidigare var oense mellan kommuner har fått sin lösning. De politiska samverkansorganen har fått en legitimitet, sägs det i rapporten.

Av de tidigare länsstyrelseuppgifterna har inledningsvis arbetet med de regionala tillväxtprogrammen tagit mest tid. Regionala utvecklingsprogrammen lägger man kanske störst vikt vid, men där hade man kommit olika långt i processen. Tredje programarbetet av stor betydelse är länsplaner för regional infrastruktur.

Verksamheter som övertagits från landstingens regionala enheter och från de regionala kommunförbunden växlar i omfattning mellan de olika samverkansorganen. Ingen verksamhet har tagits över direkt från kommunerna. I rapporten anges att man på flera håll anser att det behövs en större diskussion kring vilka uppgifter och frågekomplex som bör ingå i samverkansorganens verksamhet.

Nya förutsättningar, roller och uppgifter har krävt att nya kompetenser utvecklas av de politiker och tjänstemän som arbetar med regionala utvecklingsfrågor. Särskilda utvecklings- och utbildningsinsatser har gjorts. Även från staten regionalt och centralt har det behövts förändringar, som inte alltid varit så lätta. Förhållandet till andra organisationer har också uppmärksamats och hanterats.

Trots att det varit startläge på de flesta håll är ändå intrycket att samverkansorganen kommit i gång bra med sakfrågorna, och man framhåller vikten av att ytterligare stärka innehållet i de regionala utvecklingsfrågorna. Den statliga finansieringen anges som generellt sett marginell jämfört med de resurser som kommuner och landsting satsar på det regionala utvecklingsarbetet. Resurserna men framför allt statens restriktioner och ljumma förhållningsätt tycks vara de största problemen.

Statskontoret

Statskontoret (2004:32) har utvärderat delar av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne och Västra Götaland. Det gäller ansvaret för regional utvecklingsplan (RUP), hanteringen av det statliga länsanslaget, som används i arbetet med de regionala tillväxtprogrammen (RTP), ansvaret för länsplaner för regional transportinfrastruktur samt befogenheter att besluta om fördelningen av driftsbidrag till regionala kulturinstitutioner i Skåne.

Statskontorets övergripande uppgift har varit att besvara frågan om försöksverksamheten har bidragit till bättre samordning och därmed effektivare resursutnyttjande i länen. Jämförelser har gjorts med fyra andra län. Här återges först huvuddelen av Statskontorets sammanfattning och därefter lyfts några frågor fram.

Statskontoret drar slutsatsen att den nya ansvarsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan fungerar både i Skåne och Västra Götaland. Fördelarna med att självstyrelseorgan övertagit ansvaret består i huvudsak av det tydliga forum för överväganden, beslut, ansvarstagande och förankring på politisk nivå som organisationen innebär. Vidare den beslutskraft som legitimiteten i företräderskapet för länen och den egna beskattningsrätten innebär samt mervärdet i samordningen med annan verksamhet som bedrivs inom organisationen.

Självstyrelseorganen har lagt ner ett större arbete på regionala strategier. De använder de statliga utvecklingsmedlen mer tillväxtorienterat och mindre för att stödja svagare delar av länen.

Den grundläggande frågan om försöksmodellen fungerar bättre än andra lösningar är komplicerad. Det finns fördelar men också vissa risker. Väsentliga skillnader finns mellan de två försökslänen. Mängden av aktörer och deras vilja att låta sig samordnas, förmågan hos regionala politiker och tjänstemän och flera andra faktorer gör det svårt att isolera effekterna av den ändrade ansvarsfördelningen.

Självstyrelseorganen har tillskjutit betydande resurser, men det har inte varit möjligt att bedöma effektiviteten i resursutnyttjandet. Effekter på tillväxten är i det här sammanhanget omöjliga att bedöma. Statskontoret konstaterar att effekter på samordning och resursutnyttjande inte är tillräckliga argument för eller emot att organisera verksamheten på det sätt som gjorts i försökslänen. Utformningen av ansvarsfördelningen är i hög grad en politisk fråga.

En central fråga är att klargöra vilka utvecklingsuppgifter som kan betraktas som nationella och som därmed bör drivas under statlig ledning. Trots att diskussionen i hög grad fokuserat på överföring av statliga uppgifter, så finns ett betydande utrymme att åstadkomma samordning genom att överföra kommunala uppgifter till den regionala nivån.

På infrastrukturområdet är det viktigt att hitta en modell som ger lika villkor för alla län. En större del av finansieringsansvaret skulle genom skatteväxling kunna föras till den regionala nivån. På kulturområdet talar den goda samverkan i Västra Götaland för en modell där nationella och regionala företrädare sluter utvecklingsavtal.

Statskontoret avslutar sin sammanfattning med att ta upp länsstyrelsernas roll. I den mån regionala organ tar över rollen som samordnare för det regionala utvecklingsarbetet minskar eller försvinner behovet av att använda länsstyrelserna som samordnare av statlig verksamhet inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken. Detta skulle öppna för en renodling av länsstyrelsernas verksamhet i riktning mot förvaltnings- och tillsynsändamål.

I arbetet med infrastruktur har båda försökslänen fått ett gott utfall enligt statskontoret, som för ett resonemang om att försökslänen gått före andra län och att alla andra län borde få samma möjligheter. Särskilt gynnsamt har det varit för Västra Götaland i form av investeringar i nationella vägar. Detta kan möjligen tillskrivas den starka sammanhållningen som kommunpolitiker och regionpolitiker uppvisat gentemot regering och trafikverk. Dialogen med länen har förbättrats till följd av omfördelningen av ansvar, menar trafikverken. Tillskott av regionala medel till delfinansiering och framtagande av underlag kan påverka vilka objekt som prioriteras. Huvudmannaskapet för kollektivtrafiken har också gett effektivitetsvinster.

När det gäller kulturinstitutionerna har Västra Götaland fått till stånd omfördelningar mellan institutionerna. Man har genomfört större omorganiseringar i form av strukturförändringar, rationaliseringar och omprövningar, än man gjort i Skåne. En stor skillnad är att flera betydande kulturinstitutioner förts över från Göteborgs stad till Västra Götalandsregionen. Samordningen har fungerat bättre i Västra Götaland än i Skåne och effektiviteten i resursutnyttjandet får antas vara lägre i Skåne än i Västra Götaland, skriver Statskontoret.

Samordnarens betydelse beskrivs av Statskontoret. Den samlade bilden av effekterna av att ansvaret för samordningen ligger på självstyrelseorganen är inte entydig. Andra faktorer, som till exempel länets storlek, homogenitet och samverkanshistoria, verkar ha större betydelse. I några fall har dock Statskontoret identifierat effekter som kan sägas bero på det regionala ansvaret. Det gäller RUP, och i Skåne RTP samt prioriteringar av infrastrukturinvesteringar. Det samlade intrycket är att helheten har prioriterats framför de enskilda kommunernas intressen i högre utsträckning än tidigare. Statskontoret anser det inte sannolikt att likvärdiga resultat skulle ha uppnåtts i alla avseenden om länsstyrelserna behållit samordnaransvaret i länen.

Statskontoret diskuterar möjliga vinster för det regionala utvecklingsarbetet i synergier med hälso- och sjukvården. Fördelarna för de regionala utvecklingsfrågorna att kopplas ihop med hälso- och sjukvården ligger främst i att denna har en så stor volym i alla län att den utgör ett viktigt instrument och även en viktig målgrupp i utvecklingsarbetet. Till detta kommer potentialen i att dra fördel av handlingskraften i en större organisation. Lokaliseringen av sjukvården har betydelse för den regionala utvecklingen, särskilt för små orter. Genom sin storlek har hälso- och sjukvården också en potential att påverka situationen för näringslivet i omgivningen.

Högskolan i Halmstad

Utvärderingen har till syfte att pröva om Skåne och Västra Götaland lyckats med uppgiften att öka de demokratiska värdena i den regionala utvecklingspolitiken. Den handlar därför mindre om innehållet i de regionala utvecklingsfrågorna.

I rapporten anges att det finns både positiva och negativa utvecklingsdrag att rapportera. Sammantaget blir det dock betydligt fler plus än minus jämför med de tidigare iakttagelserna i utvärderingarna för PARK. Regionerna har gjort betydande demokratipolitiska ansträngningar för att säkra den demokratiska legitimiteten och demokrativärdena har ökat. Massmedierna har också blivit allt bättre på att bevaka regionernas arbete med de regionala utvecklingsfrågorna.

Det är svårt att göra gällande att regional utvecklingspolitik blivit till en betydelsefull angelägenhet för gemene man eller något som engagerar människor i vardagslivet. Regional utvecklingspolitik är fortfarande en angelägenhet för en alltför liten grupp av politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare. I rapporten anges att det finns ett växande stöd bland medborgargrupper, partier och kommuner för försöksverksamhetens legitimitet.

Enskilda kommuner har gett ett starkare stöd åt regionernas politik för regional utveckling jämfört med tidigare utvärderingsresultat. Kommunernas synpunkter har beaktats, och det har etablerats en fungerande samspelsstruktur mellan region och kommuner. Kommunernas samtycke kan dock inte tas för given utan måste vårdas och utvecklas på olika sätt.

Samverkansorganen

Rapporten *Analys av de kommunala samverkansorganen* (Sveriges Kommuner och Landsting. Ramböll Management. 2005.) beskriver dessa organs roller, organisation, verksamhet och procedurfrågor. Det ger en bild dagsläget i samverkansorganen.

Ansvars- och rollfördelningen är inte tydlig. Detta beror både på att det är nytt och på att styrningen från staten och avgränsningen mot andra regionala aktörer inte är klar. Samverkansorganen måste lägga mycket arbete på att skapa det utrymme som de enligt lagen borde ha, men de ser sig dock som framtida starka regionala aktörer. Ännu uppvisas i liten utsträckning konkreta resultat av arbetet. Däremot finns en rad andra resultat. Exempelvis har samtliga genomfört sina obligatoriska uppgifter och processerna kring dessa har varit mycket positiva. I samtliga samverkansorgan har – som det kallas i rapporten – politiska resultat erhållits.

Uppgifterna enligt lagen om samverkansorgan utgör stommen i den bedrivna verksamheten – RUP, RTP och LTP. Utöver dessa övertagna statliga uppgifter som gäller den regionala utvecklingen har samverkansorganen i varierande utsträckning anförtratts andra uppgifter. Några samverkansorgan arbetar brett med en så stor mängd områden som möjligt. Andra arbetar endast med få särskilt utvalda områden. Motiv för den bredare ansatsen är att regional utveckling omfattar en rad politikområden och frågor och att en större verksamhet får mer kraft. Internationella samarbeten har de flesta samverkansorganen etablerat.

En slutsats i rapporten är att samverkansorganen nått de resultat som man rimligen kan förvänta sig utifrån de förutsättningar som finns, exempelvis i form av tid och finansiering. De beskrivs också mer som en medlemsorganisation än som en regional aktör.

Som bilaga till rapporten finns beskrivning av vad varje samverkansorgan har för verksamhet.

Regionpolitikerna

Politiker som själva arbetar med de regionala utvecklingsfrågorna ger i huvudsak samma bild av läget som de refererade utredningarna. Detta är naturligt, bland annat därför att utredningarna till stora delar bygger på intervjuer med dessa politiker.

Det regionpolitikerna framför allt betonar är problemet med den negativa eller avvaktande eller otydliga hållningen till regionalt demokratiskt utvecklingsansvar som man upplever från staten. Det är dags att lämna gårdagens "uppifrån och nerorganisation" och starka sektorisering av samhället och betro regionpolitikerna med ett sammanhållet regionalt ansvar för fler och större uppgifter. Ansvarsfördelningen skall vara så konkret och tydlig som möjligt. Detta underlättar samarbetet mellan statliga myndigheter och de regionala politiska organen. Staten skall ha en fortsatt stark roll med ett övergripande nationellt ansvar för utvecklingsfrågorna, men där de demokratiskt styrda regionerna har ett reellt utrymme att bedriva regional utvecklingspolitik.

Vilka är de regionala utvecklingsfrågorna ?

Skiftande begrepp och innehåll

De regionala utvecklingsfrågorna kan beskrivas på flera sätt och regleras i en rad lagar och förordningar. Ämnesområdena har genom åren sorterats eller benämnts olika. Det finns övergripande lagstiftning om försök och ansvar, lagar för olika sakområden och förordningar om procedurer. Ofta grupperas frågorna i politikområden.

Utvecklingsuppgifterna är både sådana som förts över från staten/länsstyrelsen och sådana som oberoende därav ligger inom den kommunala regionala kompetensen. Ansvarsgränserna tangerar varandra eller går i varandra mellan statliga myndigheter, primärkommuner och kommunala regionala organ. Ibland kan det vara svårt att avgöra om en fråga hör till det regionala utvecklingsansvaret eller om den bara har anknytning till detta.

En stor del av statens ansvar och verksamhet kan ha betydelse för utvecklingen i en region utan att därför definieras som en regional utvecklingsfråga. I frågor som tillhör den nationella nivån kan regionerna ha starka intressen att påverka de beslut som fattas utan att ha något formellt ansvar för frågorna.

Statskontoret (2004:32) beskriver hur begreppen skiftat över tiden i ungefär följande ordning – regionalpolitik, näringspolitik, regional näringslivspolitik samt politik för regional utveckling.

Regionalpolitikens fokus var initialt befolkning och arbetstillfällen. Näringspolitikens fokus var företagandet och dess villkor. Den regionala utvecklingspolitiken förde in utvecklingsskapande förutsättningar såsom kommunikationer, utbildning och forskning. Tillväxtpolitiken återförde fokus till företagandet men med särskild inriktning på företagandets dynamik och möjligheter att finna nya produkter, tjänster och marknader för att expandera och generera nya jobb. Statskontoret skriver också att arbetsmarknadspolitiken hela tiden varit närmaste granne – ibland som städgumma ibland som vägröjare.

Begreppet hållbar utveckling framhålls numera som motvikt mot enbart sektorsvisa hänsyn. Ekonomisk utveckling skall harmoniera med sociala aspekter och med miljön. Detta kräver helhetssyn och horisontellt arbetssätt.

Nationell regional utvecklingspolitik

Den nationella regionala utvecklingspolitikens mål är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med god servicenivå i alla delar av landet. Politiken omfattar hela Sverige och utgår från de lokala arbetsmarknadsregionernas funktions-sätt. Vissa åtgärder är geografiskt avgränsade till stödområden. Målet skall nå genom flera offensiva strategier i kombination med riktade åtgärder. I Tillväxtpropositionen (2001/02:49) anges:

- En utvecklad styrning av statlig verksamhet
- Tydligare regionalt utvecklingsansvar för vissa politikområden och en utvecklad helhetssyn
- Tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommuner
- Lärande program som instrument för utveckling
- Regionala jämförelser som drivkraft för förändring
- Samverkan med EG:s struktur- och regionalpolitik
- Riktade åtgärder

Regionalpolitiken motiveras med att det är tillväxt på de lokala arbetsmarknaderna som skapar välbefinnande. Det är därför ett nationellt intresse att varje delmarknad fungerar väl. En nationell politik för regional utveckling består till stora delar av vanlig sektorspolitik, dock med åtgärder som är anpassade efter varje enskild lokal arbetsmarknads speciella villkor. En decentralisering i form av ökat utrymme för lokala omprioriteringar bör eftersträvas för att öka effektiviteten i den offentliga sektorns resurshantering.

Politikområden

Regionberedningen och PARK sorterade de uppgifter som på ett eller annat sätt påverkar en regions utveckling i princip lika:

- Näringsliv och sysselsättning
- Infrastruktur och kommunikationer
- Kultur
- Fysisk planering
- Miljö
- Hälso- och sjukvård
- Utbildning och forskning
- Turism
- Regionens företrädare

Efter detta har regeringen i tillväxtpropositionen år 2001/02 behandlat olika politikområden av betydelse för tillväxt och regional utveckling. Ansvarskommittén tar dessa politikområden som utgångspunkt för sitt arbete och har i underlags-PM gjort följande indelning:

1. Regional utvecklingspolitik
2. Särskilda regionala utvecklingsmedel
3. EU:s struktur- och regionalpolitik
4. Näringspolitik
5. Arbetsmarknadspolitik
6. Utbildningspolitik
7. Forsknings- och innovationspolitik
8. Hälso- och sjukvård
9. Kulturpolitik
10. Transportpolitik
11. IT-politik
12. Fysisk planering
13. Landsbygds politik
14. Miljöpolitik
15. Storstadspolitik
16. Utrikespolitik
17. Jämställdhetspolitik
18. Det kommunala utjämningsystemet

Lagar om försök och samverkan

En övergripande lag om det regionala utvecklingsansvaret är 2002 års lag om samverkansorgan i länen.

Där anges uppgifterna enligt följande:

1. Utarbeta program för länets utveckling som kommuner och landsting avser att genomföra i samarbete med andra parter,
2. Samordna utvecklingsinsatser i länet för genomförande av programmet,
3. Besluta om användningen av vissa statliga medel för regional utveckling, enligt vad som närmare föreskrivs av regeringen
4. Besluta om prioritering bland åtgärder avseende infrastruktur m.m. vid upprättande av länsplaner för regional infrastruktur,
5. Ta emot och bereda ansökningar om bidrag från EG:s strukturfonder avseende mål 1 och mål 2,
6. Följa upp åtgärder och effekter av utvecklingsarbetet i länet,
7. Lämna en årlig redovisning avseende åtgärder och effekter till regeringen.

Skåne och Västra Götaland fick ha kvar sina befogenheter enligt 1996 års lag om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning. Det betyder framför allt att de båda självstyrelseorganen har mer medel och befogenheter när det gäller regionala utvecklingsanslag/företagsstöd.

Uppgifterna anges i försökslagen enligt följande:

- Regional utvecklingsplanering,
- Användning av regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel,
- Planering av och beslut om regional transportplan samt
- Beslut om fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner (Skåne)

Arbetet med regional utveckling

2003 års förordning om regionalt utvecklingsarbete styr arbetet med regional utveckling. Ett regionalt utvecklingsprogram skall utarbetas i varje län. Detta skall ligga till grund för olika insatser. Statliga myndigheter skall beakta de regionala utvecklingsprogrammen och de regionala tillväxtprogrammen.

Den nationella regionala utvecklingspolitiken är uppdelad på tre delar – programlagt regionalt utvecklingsarbete, kapitalförsörjning för regional näringslivsutveckling och stöd till kommersiell service.

Programmen består framför allt av de regionala tillväxtprogrammen för åren 2004–2007 och EG:s strukturfondsprogram för åren 2000–2006. Det finns också en del utgående centrala projekt. Målet för programverksamheten är att de skall medverka till ökad samverkan mellan olika politikområden för hållbar regional utveckling.

Regionala tillväxtprogrammen syftar till att samordna insatser inom områden där sektorssamverkan bidrar till att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv. Programmen utarbetas i regionala partnerskap och består bland annat av en analys av regionens hållbara tillväxtförutsättningar, prioriterade insatsområden och en indikativ finansieringsplan.

EG:s strukturfondsprogram utarbetas i regionala partnerskap och består bland annat av en analys av regionens styrkor och svagheter och prioriterade insatsområden. Programmen är både en del i EU:s politik för ekonomisk och social sammanhållning och en del i den svenska regionala utvecklingspolitiken.

Kapitalförsörjning för regional näringslivsutveckling omfattar för närvarande selektiva regionala företagsstöd, regionala utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, sysselsättningsbidrag, såddfinansiering och transportbidrag.

Stöd till kommersiell service avser serviceglesa områden där befolkningen måste få hjälp med en tillfredsställande försörjning av bland annat dagligvaror och drivmedel.

Ansvarsfördelning

Denna genomgång visar omfattningen av vad som direkt eller indirekt är regionala utvecklingsfrågor. Det är inte svårt att förstå problemen vid ansvarsfördelningen av allt detta och hur olika man kan se på hur saken bäst skall skötas.

I denna skrift görs ett försök att belysa argumenten kring de regionala utvecklingsfrågorna och beskriva en ordning som förordas av de politiker som själva arbetar med de regionala utvecklingsfrågorna. Det blir ett inlägg i debatten om vilka frågor som skall skötas på regional politisk nivå, vägt mot vad som skall skötas lokalt och nationellt.

Regional logik och politik

Hur kan man resonera kring de regionala utvecklingsuppgifterna och den regionala politiska nivån? Vilka faktorer påverkar och vilka intressen skall vägas in? Går det att hitta kriterier för vad som skall skötas nationellt, regionalt och lokalt och vad som hör till regionalt politiskt styrd verksamhet eller till direkt myndighetsutövning? Här följer ett försök att föra en principiell diskussion kring de regionala utvecklingsuppgifterna och att argumentera för och emot olika lösningar.

Det blir en diskussion framför allt om demokrati och effektivitet men också om nationell likvärdighet och skiftande regionala förutsättningar. Politiska avvägningar ställs mot förvaltning och rättstillämpning, samordning mot sektorisering. Utifrån sådana bedömningar borde alla uppgifter som hör till regional utveckling kunna läggas med huvudansvar på staten, regionerna eller kommunerna.

Staten är huvudman för verksamheter på alla tre nivåerna, primärkommunerna på lokal nivå och indirekt på regional nivå genom samverkansorgan och andra kommunalförbund. Landstingen, självstyrelseorganen och samverkansorganen är huvudmän enbart på regional nivå. Huvudmännen har olika roller och uppgifter men måste också samarbeta för allas bästa.

EU ger starka inslag i det regionala utvecklingsarbetet. Det konkreta genomförandet av sammanhållningspolitiken ligger till stor del på regional nivå, där ansvaret för utvecklingsfrågorna tas i nära samspel med kommunerna. EU-programmen kopplas till regionala och lokala program.

Två nivåer i folkstyrelsen

I regeringsformen slås fast att riksdagen är folkets främsta företrädare. Den demokratiska förankringen av statlig verksamhet består i att det är den av folket valda riksdagen som utövar den yttersta makten. Riksdagen har också bestämmanderätt över andra folkstyrelseorgans befogenheter och åligganden. Kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige/regionfullmäktige är de andra folkstyrelseorganen. Andra politiska organ och förvaltningar fungerar inom folkstyrelsens ram.

Landstingen är inte överordnade kommunerna. De har sidoordnad kompetens. Nivåerna regional och kommunal avser det geografiska området men innebär ingen hierarki. Självstyrelseorganen och samverkansorganen (Kallas här regioner) är liksom landstingen inte överordnade kommunerna. De har olika uppgifter och samverkar. Samtidigt gäller det att undvika dubbelarbete.

Utöver lagstiftning och andra beslut svarar staten också själv för verksamheter. Så är det till exempel med försvaret, rättsväsendet och socialförsäkringarna som helt sköts av staten. Inom andra samhällsområden har staten ett avgörande inflytande men där finns också andra offentliga aktörer. Detta gäller flera av de regionala utvecklingsområdena – kommunikationer, arbetsmarknad, högre utbildning. För andra delar av den regionala utvecklingen har kommunerna, landstingen eller regionerna större inflytande. Fysisk planering, sjukvård och regionala utvecklingsprojekt kan utgöra exempel.

Kommunala eller regionala uppgifter

Utgångspunkten är att kommunerna skall vara huvudmän för lokal verksamhet. (Här gäller diskussionen avgränsningen mellan de olika offentliga organen och inte mot privat verksamhet.) Detta gäller oftast offentlig service till de enskilda medborgarna. Nära frågor såsom stadsplanering, räddningstjänst, vatten- och avlopp, gator, barnomsorg, äldreomsorg och andra lokala frågor. Den lokala geografiska logiken ger stöd för att kommunerna skall ha många uppgifter liksom värdet av decentralisering och lokal demokrati – subsidiaritetsprincipen.

Det är inte fråga om att förstärka den regionala nivån på kommunernas bekostnad. Detta utesluter inte att någon fråga som i dag har en lokal logik i framtiden kommer att få en regional logik. Sådana diskussioner förs till exempel om gymnasieskolan. Den aktuella frågan är i vilken utsträckning regionerna kan ta över ansvaret för regional utveckling och samordning från staten.

För att uppgifter skall hanteras på en regional nivå och inte lokal krävs en regional logik. I avvägningen mellan lokalt och regionalt tänker man kanske inte i första hand på demokratiska skäl som talar för den regionala nivån. Den lokala nivån är närmare människorna. Det är i avvägningen lokalt – regionalt övervägande effektivitetsskäl som kan tala för den regionala nivån. Dock kan man hävda att den politiska legitimiteten i ett uppdrag hänger ihop med effektiviteten och att legitimiteten följer med logiken i geografin. Därför skulle regionen vara att föredra framför kommunen av demokratiska skäl i regionala frågor.

De utvecklingsfrågor det här gäller kan behöva ett större sammanhang för att goda resultat skall kunna levereras. Yta, befolkningsunderlag, ekonomiska resurser, kompetens och mycket annat måste ha en storlek så att man kan hantera till exempel infrastruktur, fördelning av regionalstöd, sjukvårdsstruktur, de stora kulturinstitutionerna och inomregional balans. Intressenterna är inte bara medborgarna utan även flera kommuner och näringslivet. Kommunerna förblir en viktig aktör också i regionala frågor.

Regionerna – staten

Utvecklingsfrågor har en viktig nationell dimension där det statliga ansvaret är givet. Staten abdikerar inte för att regionerna får ett ansvar. Det är statens sak att fastställa nationella mål, göra avvägningar mellan regioner och mellan sakområden på nationell nivå, samordna och verka med olika politikområden samt kontrollera och följa upp utvecklingsfrågor som lagts på den regionala nivån. Statens roll bör vara liknande den som i andra politikområden där ansvaret lagts på landsting och kommuner – vård, skola, omsorg osv.

Behovet av nationell styrning för att driva nationell politik och garantera likvärdighet är inte skäl nog för att statliga myndigheter skall utföra det regionala utvecklingsarbetet. Genomförandet kan i större utsträckning överföras till regionerna. Den regionala demokratiska styrningen och förankringen ger större möjligheter och tyngd i utvecklingsarbetet. Detta utesluter inte att det i vissa frågor kan krävas ett nationellt grepp, men ett regionalt politiskt engagemang kan bidra till den nationella nyttan.

När staten lägger ansvar och genomförande på den regionala nivån i utvecklingsfrågor måste detta ske med förtroende för de politiker som har det regionala ansvaret. Hitintills upplevs det som alltför otydligt, halvhjärtat, detaljreglerat och begränsande. Det måste finnas stort utrymme för regional politik och anpassning efter olika förutsättningar i olika delar av landet. Regional styrning möjliggör olikheter som kan vara önskvärda.

Regionpolitiker utövar ett regionalt självstyre i det geografiska område där de själva bor och som valda företrädare för befolkningen. Detta gör det möjligt att lägga ansvaret för den egna regionens utveckling närmast de berörda. Ett samlat ansvar på dessa grunder väger tungt jämfört med de skäl man kan finna vid sektorsvisa bedömningar av varje uppgift för sig.

I vilken utsträckning kräver en regional utvecklingsfråga politiska bedömningar och inte rättstillämpning eller förvaltning? Vilka uppgifter har ett politiskt innehåll? Detta måste vara avgörande för en sortering av uppgifter mellan region och statlig myndighet. Till regionen skall föras de områden där man för den egna regionen bryter åsikter, avväger intressen, sätter mål, prioriterar och fördelar pengar. Om uppgifterna är regionala och politiska bör man rimligen välja att lägga uppgifterna på de politiskt styrda regionerna.

Statliga sektorn

Om man vidgar begreppet regional utveckling finner man att staten har en avgörande betydelse för tillståndet i en region. Utjämnningen av skatteintäkter och kostnader är en grundläggande förutsättning för den regionala utvecklingen. Socialförsäkringar och arbetsmarknadsåtgärder ger kraftiga regionala effekter. Infrastruktur, trafik och högre utbildning är tunga statliga ansvarsområden. De statliga myndigheterna och företagen spelar en viktig regional roll kopplad till lokalisering, investeringar och upphandling. Många riksdagsbeslut liksom beslut av myndigheter och deras verksamhet har betydelse för den regionala utvecklingen utan att detta är något primärt mål.

Denna skrift argumenterar inte för federalism eller att överföra så mycket ansvar och verksamhet som möjligt från staten till det regionala folkstyret när det gäller regionala utvecklingsfrågor i den vidare bemärkelsen. Staten kommer alltid att ha en avgörande betydelse för den regionala utvecklingen. När det däremot gäller mer direkta regionala utvecklingsfrågor bör de möjligheter tillvaratas som bara ett sammanhållet regionalt politiskt ansvar ger. Regionerna måste inom den egna regionen få ett ökat reellt inflytande i de frågor som i dag sköts av olika statliga sektorer.

Det finns kanske 450 statliga myndigheter. Uppskattningsvis har åtminstone 40 av dessa direkt betydelse för den regionala utvecklingen och de flesta myndigheter kan ha någon betydelse i dessa frågor. Staten har genom Näringsdepartementet och NUTEK försökt få in det regionala perspektivet genom uppdraget Nationell samordning för regional utveckling. Det är inte troligt att regional samordning kan ske på nationell nivå. Myndigheterna har egna sektorsmål och regional utveckling hör sällan dit.

Många vittnar om att centraliseringen i den statliga sektorn har ökat på senare år. Det finns en tendens att bortse från regionala olikheter och skilda behov och lösningar. Ett uttryck för detta är regionala statliga myndigheters omvandling till en myndighet för hela landet och inte flera regionala. Länsstyrelsernas roll i den statliga sektorn har betydelse i detta sammanhang.

Politik

I självstyrelsemodellen – folkval direkt eller indirekt – är det regionpolitikerna som företräder regionen. Företräderskapet ger det formella mandatet att leda arbetet med regional utveckling. Detta gäller inte bara de reglerade uppgifter och medel som förts över från länsstyrelserna. I företräderskapet ingår också att mer allmänt samla och företräda regionen mot omvärlden. Regionpolitikerna tar över från länsstyrelse och landshövding rollen att företräda regionen mot staten, näringslivet och andra. Här är det kanske mer en fråga om att regionpolitikerna måste växa in i rollen och träda fram, än att landshövdingarna skulle stå i vägen.

Regionala utvecklingsfrågor bereds och avgörs alltmer inom politiken. Tjänstemannaberedning i länsstyrelser, verk och departement och uppvaktningar hos beslutsfattare kompletteras eller ersätts av andra mer politiska aktiviteter. Det är kontakter mellan kommunalpolitiker, regionpolitiker och rikspolitiker och det är överenskommelser mellan politiska partier. Framgång i det regionala utvecklingsarbetet kräver ofta kunskap om och tillträde till de politiska sfärerna.

Till en väl fungerande demokrati hör kontinuerliga politiska aktiviteter mellan valen. Folkstyrelsens utövande är inte i främsta rummet formaliteter med val och beslut. Syftet är att påverka samhällsutvecklingen. När samhällsutvecklingen påverkas bör det ske utifrån den levande demokratiska förankring som det politiska arbetet i kommuner och regioner ger.

Om de politiska partierna dessutom anpassar sina egna organisation till de nya regionindelningarna ges ännu bättre förutsättningar att vitalisera debatten i de regionala utvecklingsfrågorna.

Demokrati och effektivitet

Vid sidan av demokratiska skäl för självstyrelsemodellen finns effektivitetsskäl. Det brukar gå att påvisa fördelar med stordrift för vissa verksamheter eller att verksamheter som hör ihop också organiseras ihop. De flesta ser värde i att undvika dubbelarbete och revirproblem. Möjligheterna att prioritera och hushålla kan bli bättre med ett samlat ansvar. Detta ställs då emot dagens sektorisering med ett stort antal aktörer. De regionala utvecklingsfrågorna är fördelade på många myndigheter med olika ambitioner och intressen som både konkurrerar och går in i varandra.

Det är dock att märka att även med ett självstyrelseansvar för de regionala utvecklingsfrågorna blir aktörerna många. Skillnaden ur effektivitetssynpunkt blir att ansvaret hålls samman sektorsövergripande inom den egna regionen och med den legitimitet som en politisk förankring kan ge. Det blir en geografisk samordning av olika sektorer som kan verka från ett regionalt helhetsperspektiv. En sammanhållande politisk kraft kan behövas för uppgifter som är utspridda på många aktörer. Ibland talas det om regionernas mäklarroll.

En fördelning av uppgifter till regionerna utifrån att uppgifterna skall ha ett politiskt innehåll samverkar inte alltid med fördelningsprincipen att verksamheter som hör ihop skall organiseras ihop. Den motsättningen finns i dagens uppgiftsfördelning och liknar andra avvägningar som regelmässigt måste göras vid organisering. Både kommunerna och landstingen har såväl uppgifter som kräver politiska avvägningar som rena förvaltningsuppgifter. Så är det också för de statliga myndigheterna. Uppgiftsfördelningen måste bygga på ett principiellt resonemang utan att därför utesluta praktiska lösningar som kan strida mot en princip.

Vilka uppgifter som skall skötas på den regionala nivån kan inte frikopplas från frågan om regionstorlek. Det finns en geografisk logik som kan variera mellan olika verksamheter och vara olika i olika delar av landet. Utvecklingen mot regionförstoring är påtaglig när det gäller trafikplanering och kollektivtrafik, arbetsmarknad, högre utbildning, specialiserad sjukvård och kulturutbudet. Invånarna vidgar stadigt sina aktionsradier. I den allmänna debatten blir det allt vanligare att argumentera för att Sverige behöver färre och större regioner. Å andra sidan kan det anföras skäl för mindre regioner med stark identitet.

När statens olika sektorer organiserar sig blir det färre regioner än dagens länsindelning. Gränserna dras olika efter de olika sektorens egna behov. Detta är problematiskt från den regionala självstyrelsens perspektiv. Identitet, demokratisk förankring och det praktiska arbetet försvåras. De regionala utvecklingsuppgifterna bör organiseras inom den egna regionens gränser och inte utifrån olika sektorsintressen. Regionpolitikerna måste kunna ställa olika sektorsintressen mot varandra, prioritera och ha ett tydligt mandat att ansvara för den egna regionens utveckling. Då blir regionen en viktig politisk arena för medborgarna, näringslivet och för politikerna själva. Om de statliga sektorsintressena skall anpassas till regionernas indelning går detta troligen lättare om regionerna blir större. Både när det gäller uppgifter och indelning finns också frågan om det behöver vara lika – om vi kan leva med asymmetri. På flera håll i Europa, till exempel Schweiz, kan ibland regionerna vara mycket små.

I utvärderingarna av försöksverksamheten framhålls självstyrelseorganens arbetssätt. Den demokratiska förankringen ger legitimitet när det gäller att samla kommunerna. Regionerna har lyckats sätta helheten före de enskilda kommunernas intressen för att nå en god regional utveckling. I det internationella samarbetet möter politiker andra politiker. EU:s arbetsformer och partnerskap förutsätter en regionalt politiskt förankrad organisation.

Uppgiftsfördelning

Utifrån dessa resonemang om olika värden och faktorer borde det vara möjligt att komma fram till vilka regionala utvecklingsuppgifter som skall skötas av regionerna. Det politiska innehållet i uppgiften blir det viktigaste kriteriet för att lägga ansvaret på regionerna. En bodelning med statliga myndigheter kan göras med utgångspunkt i en "uppgiftskatalog". Denna får dock inte i alla delar tas alltför bokstavligt och statiskt, eftersom förhållandena växlar över landet och nya uppgifter kan tillkomma. Till bilden hör också alla frivilliga uppgifter som inte är beroende av statliga regleringar.

De regionala utvecklingsfrågorna gäller makt och det kan därför bli mer fråga om politik än logik. Förespråkarna för regionalt självstyre möter olika uppfattningar i de politiska partierna, sektorsintressen som håller emot och de som värnar om en stark stat och starka kommuner. Varje sektor brukar hållas ihop av riksdagsutskott, fackdepartement, någon statlig myndighet och den verksamhet som har att sköta uppgifterna oavsett den är statlig eller kommunal. För de största städerna är det i starten inte alltid helt lätt att hitta samverkansformerna med en ny aktör som ibland är större än de själva.

I det följande görs en genomgång av de olika områden som är aktuella för regionerna. Tidigare avsnitt har visat att vad som räknas till regionala utvecklingsuppgifterna har varierat något och benämnas och sorteras på olika sätt. Här redovisas de uppgifter som i dag bedöms relevanta vid fördelning av ansvaret för regionala utvecklingsfrågor. Överväganden och ställningstagande görs för varje område – Vilka frågor skall skötas på regional politisk nivå, vägt mot vad som skall skötas lokalt och nationellt? Det är inte realistiskt att tro att en sådan fördelning kan göras automatiskt efter vägning mot objektiva kriterier. Med utgångspunkt i diskussionen om regional logik måste det ändå bli en bedömning för varje område. Det blir nog till sist mer politik än logik. Varje region väljer också själv vilka frivilliga uppgifter regionen tar ansvar för.

Regionala utvecklingsprogram (RUP)

Förordningen om regionalt utvecklingsarbete (SFS 2003:595) innehåller bestämmelser om regionalt utvecklingsarbete, regionala utvecklingsprogram, regional sektorsamordning mm. Förordningen gäller för länsstyrelser och övriga statliga myndigheter samt i förekommande fall för samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan (regionen).

I län med samverkansorgan eller regionalt självstyrelseorgan skall länsstyrelsen och regionen verka för att det av riksdagen fastställda målet för regional utvecklingspolitik uppnås i länet. Regionen skall samordna det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelsen skall samordna de statliga myndigheternas insatser. I län utan samverkansorgan eller regionalt självstyrelseorgan ligger uppgifterna på länsstyrelsen.

Ett tidsbundet regionalt utvecklingsprogram skall utarbetas som grund för det regionala utvecklingsarbetet. I det regionala utvecklingsarbetet skall man utgå från det regionala utvecklingsprogrammet, använda tilldelade resurser för regionala utvecklingsinsatser enligt programmet, följa utvecklingen och vid behov göra ändringar i programmet samt beakta kommunernas översiktliga planering.

I förordningen finns vidare bestämmelser om hur det regionala utvecklingsprogrammet skall utformas, vad det skall innehålla, om samråd, fastställelse, genomförande, uppföljning mm.

De regionala utvecklingsprogrammen skall vara övergripande strategier för alla former av det regionala utvecklingsarbetet och knyta samman de olika delarna. Samordnarrollen kan sägas vila på det regionala utvecklingsprogrammet. Även om de regionala utvecklingsprogrammen är lagreglerade så kan formerna för arbetet och innehållet variera mycket. Benämningarna är också skiftande. I något län görs inte regionala utvecklingsprogram.

Till skillnad från andra delar av det regionala utvecklingsarbetet är statens styrning inte stark eller utövas inte alls förutom att lagstiftningen anger att programmen skall göras. Staten ger ett betydande regionalt manöverutrymme, vilket inte är fallet med till exempel de regionala tillväxtprogrammen. Där finns en detaljerad reglering. Regionerna är desto aktivare och flera av programmen betraktas som mycket betydelsefulla. Hållbar utveckling och folkhälsa betonas i flera program. Programmen fastställs av regionen själv.

Modellen för de regionala utvecklingsprogrammen där staten ger ganska vida ramar i lag och där regionerna driver arbetet som det passar bäst i olika regioner stämmer med många andra politikområden och är en modell att föredra. Möjligen kan man överväga om det alls behövs någon lagstiftning. Skäl för lagstiftning kan vara att det ger en grund för att statliga myndigheter skall beakta programmen och att det i vart fall initialt är statliga uppgifter som överförs.

Om de regionala utvecklingsprogrammen ska fungera som styrdokument för EU:s nya sammanhållningspolitik kan det kanske också finnas skäl för vissa krav på programmets form för att undvika krav på särskilda programdokument för till exempel nya mål 2.

Att ansvara för de regionala utvecklingsprogrammen är en naturlig uppgift för regionerna. Olika intressen skall brytas mot varandra. Det skall prioriteras, sättas mål och samordnas. Bra programarbete ger engagemang hos olika intressenter. Det är helt enkelt en typisk regional politisk uppgift.

Några ändringar i ansvar föreslås inte. Statliga organ får inte börja försöka styra upp programmen i takt med att de blir allt kraftfullare verktyg för regionerna. Sådana ansatser finns. Tydligare krav måste ställas på de statliga myndigheterna att beakta programmen. Detta måste framgå bättre i de statliga förordningarna. Programmen kan i än högre grad gälla som underlag för olika delområden inom regional utveckling.

Regionala tillväxtprogram (RTP)

Regionala utvecklingsmedel

Regionala tillväxtprogram som nu avser åren 2004–2007 skall samordna olika insatser där sektorssamverkan kan bidra till att utveckla hållbara arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv. Riktlinjer för arbetet finns i regeringsbeslut 2002-11-14 och i förordningen om bidrag för projektverksamhet SFS 2003:596. NUTEK har ett samordningsansvar, ITPS granskar programförslagen och regeringen godkänner. Arbetet med programmen leds av regionerna eller där sådana inte finns av länsstyrelsen.

Programmen utarbetas i regionala partnerskap och består bland annat av en analys av regionens hållbara tillväxtförutsättningar, prioriterade insatsområden och en indikativ finansiering. Beslut om medel fattas av regionen eller av länsstyrelsen samt av andra medverkande parter. Tillväxtprogrammen avser användningen av statens regionalpolitiska utvecklingsmedel bland annat länsanslaget samt självstyrelseorganens/samverkansorganens egna medel och vad andra kan tillskjuta. Pengarna används till projekt och till företagsstöd och det skall vara tillväxtorienterat med företagen och näringslivet i fokus.

Den statliga styrningen av tillväxtprogrammen är starkare än styrningen av utvecklingsprogrammen. De statliga projektmedlens användning är författningsreglerade. Förutom förordningen om projektverksamhet kan det gälla företagsstöd enligt förordningen om landsbygdsstöd (SFS 2000:283) och förordningen om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet (SFS 1995:1254). Regionernas egna medel och andra tillskott kan användas friare.

RUP och RTP har stora likheter. RUP skall vara bredare och ge underlag för alla regionala utvecklingsinsatser. RTP är ett delprogram och skall stämmas av med EG:s strukturprogram, länsplaner för regional transportinfrastruktur och andra aktuella program. Framöver skall EU-programmen ingå i tillväxtprogrammen. Det varierar i landet hur man arbetar med programmen och hur de förhåller sig till varandra.

Liksom för utvecklingsprogrammen kan man diskutera författningsregleringen av tillväxtprogrammen och utvecklingsmedlen. Skäl för den ganska ingående författningsregleringen är att det till en del gäller statliga initiativ och pengar inom ramen för den nationella regionala utvecklingspolitiken. Det kan jämföras med EU:s program och medel som också är författningsreglerade och används i tillväxtprogrammen.

Tillväxtprogrammen innebär prioriteringar och användande av medel och är bland annat därför typiska uppgifter för regionerna. Det finns skäl för författningsreglering, men bestämmelserna om de regionala tillväxtprogrammen och användningen av de statliga medlen bör göras mindre detaljerade och ännu mer ha karaktären av att ansvar och förtroende ges till regionala politiker. Exempelvis är tidsplanerna så snävt reglerade att en god demokratisk process försvåras.

De statliga pengarna bör ges i en påse. Staten bör styra genom mål, ramar och uppföljning. Hela det statliga anslaget för regional utveckling måste ges till regionerna när de har ansvaret för den regionala utvecklingen.

Ett problem är att statliga pengar tillkommer efter det att prioriteringar gjorts i programmen. Det kan vara NUTEK eller VINNOVA som får medel för något särskilt ändamål i regionerna. Då sker satsningar vid sidan av prioriteringarna bara för att pengar finns. Detta kan ge effektivitetsförluster. Alla medel bör användas i enlighet med regionernas egna prioriteringar.

EU:s sammanhållningspolitik

För perioden 2000–2006 gäller EG:s strukturfondsprogram. En reformering av EU:s sammanhållningspolitik förslås för perioden 2007–2013. Nuvarande program är både instrument för ekonomisk och social sammanhållning inom EU och en del i den svenska regionala utvecklingspolitiken. Strukturfondsprogrammen utarbetas i de regionala partnerskapen, är väsentliga delar i tillväxtprogrammen och har numera betydelse för alla regioner.

EG:s struktur- och regionalpolitik syftar till att utveckla regioner som släpar efter, har strukturella problem eller behöver moderniseras. Finansieringen sker genom fyra strukturfonder. Tre mål för utvecklingen har satts upp för nuvarande programperiod och huvuddelen av strukturfondernas medel används för aktiviteter inom dessa geografiska målområden. Därutöver avsätts medel för gemenskapsinitiativ mot problem som är gemensamma för olika delar av EU såsom samarbete över nationsgränser, landsbygdsutveckling och utslagning. Medel avsätts även för innovativa åtgärder.

I Mål 1 och Mål 2-områdena är en av länsstyrelserna i de geografiskt avgränsade områdena förvaltnings- och utbetalande myndighet. Regionala och lokala företrädare ingår i strukturfondsdelegationer som beslutar om medel till projekt. Mål 3 omfattar hela landet och där är Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) förvaltningsmyndighet och Arbetsmarknadsstyrelsen utbetalande myndighet. Regionala partnerskap utarbetar de planer som ligger till grund för stöd och man följer de regionala tillväxtprogrammen.

Regeringen har 22 december 2004 beslutat att en särskild utredare skall lämna förslag till organisation för genomförande av EU:s sammanhållningspolitik i Sverige för programperioden 2007–2013. Syftet är att genomförandet av strukturfondsprogrammen skall ske samordnat med den nationella regionala utvecklingspolitiken.

EU arbetar med regioner företrädda av politiker. Alla de kriterier man kan ställa upp för vad som skall skötas av regionerna talar för att det är dessa och inte statliga myndigheter som skall ha det fulla ansvaret för genomförandet i länen av EU:s sammanhållningspolitik. Beredning, prioritering och beslut skall ske under regionalt politiskt ansvar. Övervakning, löpande kontroll och revision av projekt och program är däremot uppgifter som bör ligga på statliga myndigheter.

Hanteringen av EU:s sammanhållningspolitik måste präglas av enkelhet, samling kring ett mindre antal kraftfulla insatser och att befintliga planeringsdokument som RUP och RTP nyttjas istället för särskilda programdokument för strukturfötsarbetet. De politiska organ som finns i regionerna bör hantera sammanhållningspolitiken.

I dialog med den särskilde utredaren bör dessa synpunkter framhållas.

Näringspolitik

Näringspolitiken avser företagen och insatser som möjliggör för företag att starta och växa. Det omfattar riskkapitalförsörjning, regelförenkling, rådgivning, kompetensutveckling, innovationsfrämjande insatser mm. Ett viktigt område är samverkan mellan näringsliv, högskolor och det omgivande samhället. Ofta sker insatserna i branscher eller kluster men medvetenhet finns också om varje enskilt företags unika situation och behov. Målet för den nationella näringspolitiken är att främja en hållbar ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning genom fler och växande företag.

Utöver den generella näringspolitiken finns det närings specifika delar för till exempel jordbruk, fiske, sjöfart, post och tele.

Viktiga aktörer för staten: Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Verket för innovationssystem (VINNOVA), ALMI Företagspartner, Exportrådet, Invest in Sweden Agency (ISA), Institutet för Tillväxtpolitiska Studier (ITPS) och Svensk – Norsk Industrifond.

Kommunerna bedriver ett omfattande näringslivsarbete. Turismen är en växande näringsgren som engagerar både kommunerna och regionerna.

Landstingen eller regionerna och i något fall en kommun är delägare i ALMI. Staten finansierar låneverksamheten. Omfattningen av ALMI:s rådgivning och annan verksamhet varierar över landet. Regionala prioriteringar sker genom ägardirektiv och styrelsearbete.

Inslag i regional näringspolitik är att stödja inkubatorer, kluster, entreprenörsutbildningar och centres of excellence. På så sätt bidrar regionerna till ett starkt innovationssystem för näringsliv och forskning. Genom insatser för att öka nyföretagandet och via såddfinansiering ges nystartade teknik- och kunskapsintensiva företag möjlighet att utvecklas. Från många län finns exempel på insatser för kluster inom biomedicin och hälsa, fordon, IT, livsmedel, petrokemi, textil, trä och upplevelsenäring. Syftet är att komplettera och förstärka utbudet av tjänster och produkter. Karaktäristiskt för satsningar på klusterutveckling är att företag, forskning och offentliga aktörer gemensamt identifierar och medfinansierar prioriterade insatser.

Regionernas roll i näringspolitiken beror på innehållet och styrkan i företrädarrollen i det regionala utvecklingsarbetet. Det handlar om att ta fram ekonomiska resurser, främja nätverk och samverkan och hävda regionens intressen i nationella sammanhang och även internationellt. Ett aktuellt exempel och konkret uttryck på detta är de resurser som Västra Götalandsregionen avsatte i överenskommelse med regeringen om insatser för SAAB och fordonsindustrin. Det visar styrkan och möjligheterna i ett regionalt politiskt mandat.

Några ändringar i det formella ansvaret för näringspolitiken föreslås inte. Den decentralisering som påbörjats måste genomföras mer konsekvent så att de regionala prioriteringarna kan slå igenom. Det får inte vara sektorsmyndigheternas prioriteringar som styr.

Arbetsmarknad

Målet med arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt. Det skall bland annat ske genom effektiv platsförmedling, kompetenshöjande insatser och högre rörlighet på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitiken skall ha såväl ett individ- som tillväxtperspektiv och är i båda avseendena en viktig del i det regionala utvecklingsarbetet.

De regionala tillväxtprogrammen är ett av instrumenten för att nå målen. Andra instrument är lokala arbetsmarknadsnämnder som syftar till att samordna arbetsmarknadspolitiska insatser med skola och socialtjänst samt regionala kompetensråd som skall skapa en god balans mellan utbud och efterfrågan på kompetens på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadspolitiken kan komma i konflikt med den regionala utvecklingspolitiken, eftersom regional utveckling inte är arbetsmarknadspolitikens mål. Länsarbetsnämnderna är inte längre egna myndigheter. AMS har blivit en enmyndighetsmyndighet. Det finns oerhört mycket pengar i arbetsmarknadspolitiken och den är regelbaserad, individinriktad, kortsiktig som konjunkturregulator och stimulerar geografisk rörlighet.

Utvecklingspolitikens företrädare önskar ibland att arbetsmarknadsmyndigheter-na kunde ta mer långsiktiga och strategiska hänsyn. Det finns till exempel en konflikt i att arbetsmarknadspolitiken syftar till att stimulera rörlighet, medan regional utvecklingspolitik på många håll går ut på att få människor att stanna kvar. Dilemmat blir om man kan acceptera färre åtgärder och fler arbetslösa, medan mer satsas på mer långsiktiga åtgärder till exempel kvalificerad utbildning som kostar mer.

Samtidigt har arbetsmarknadspolitiken en strategisk betydelse för den regionala utvecklingen. I krissituationer kan arbetsmarknadsmyndigheterna ställa upp med extraordinära insatser.

Att arbetsmarknaden fungerar för individer och arbetsgivare är en uppgift för Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna. Det handlar om utredningar och bedömningar om arbetsmarknadens utveckling, platsförmedling, kompetensinsatser och försörjningsstöd. Projektpengar av mer näringspolitisk karaktär bör föras över direkt till regionerna. Även bidrag för att starta eget lämpar sig bättre för bedömning av till exempel ALMI. De regionala kompetensråden bör också överföras till regionernas huvudmannaskap.

Hur gränsen skall dras mellan vad Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna skall svara för som arbetsmarknadspolitiska åtgärder och vad som bör tillhöra näringspolitiken eller regionalpolitiken kan diskuteras. Givetvis skall samverkan ske, men det är inte alltid så lätt på dessa områden med delvis olika mål. Gränsdragningen och samordningen bör därför utredas närmare i syfte att koncentrera den statliga myndighetsuppgiften till individernas och arbetsivarnas behov. Regional näringspolitik med projekt m.m. skall skötas av regionerna.

Utbildning

Målet för den nationella utbildningspolitiken är att Sverige skall vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Utbildning och kompetensutveckling i övrigt har avgörande betydelse för tillväxt och regional utveckling. Utrymmet för att anpassa utbildningen till lokala och regionala förhållanden har ökat.

Kommunerna svarar för grundskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Mellankommunal och regional samverkan bedrivs på många håll för gymnasieskolan med samarbete och överenskommelser om fördelning av gymnasieprogram. Landstingen och regionerna är oftast huvudmän för naturbruksskolorna som utvecklats mot att bli regionala centra för landsbygdsutveckling. Folkhögskolorna har i en del fall också utvecklats mot utvecklingscentra och drivs av folkrörelserna, landstingen eller regionerna.

Kvalificerad yrkesutbildning (KY) är en eftergymnasial utbildning med stark arbetslivsanknytning. En särskild myndighet administrerar utbildningen som bygger på nära samarbete mellan näringsliv och utbildningsanordnare. Utbildningarna skall tillgodose de faktiska behoven på arbetsmarknaden och startar efter lokala och regionala initiativ.

Universiteten och högskolorna har staten som huvudman. De tillmäts största betydelse för den regionala utvecklingen bland annat för att de underlättar rekryteringen av högutbildad arbetskraft. Alla högskolor har fått fasta forskningsresurser och de tekniska och naturvetenskapliga utbildningarna har byggts ut för att underlätta industrins utveckling. Högskolan har ett nationellt uppdrag men samverkar med lokala och regionala aktörer. Näringslivet, kommunerna, landstingen och regionerna engagerar sig och satsar resurser i uppbyggnaden av den egna högskolan.

Antalet högskolor har vuxit kraftigt och spridits över landet för att allt fler ungdomar skall få möjlighet till högre utbildning. En begriplig dragkamp finns i fördelningen av den högre utbildningen. Olika principer kan hävdas: Den högskola som erbjuder den bästa utbildningen i ett ämne skall få växa genom studenternas fria val. På så sätt skapas specialisering och den högsta kvalitén. Ett andra sätt är att specialisering och kvalitet styrs fram genom central fördelning. Den tredje vägen är att det mesta fördelas ganska jämnt över högskolorna. I Sverige tillämpas en blandning av dessa tre principer. Den regionala effekten blir betydande.

Högskolans tredje uppgift är att samverka med det omgivande samhället. Uppdragsutbildning kan tillgodose lokala och regionala utbildningsbehov. Ett problem med uppdragsutbildningen kan ibland vara att den måste söka sig till där pengar finns. Det kan vara statliga specialdestinerade medel som inte stämmer med regionens prioriteringar. Å andra sidan ger dessa medel tillskott till den regionala ekonomin. Det bästa borde vara att uppdragsutbildningen söker finansiering internationellt, nationellt och regionalt med en blandning av regionala prioriteringar och annat utvecklande.

Fördelningen av ansvaret mellan kommunerna, som har praktiskt taget hela utbildningsansvaret, och regionerna är på de flesta håll oproblematisk. I de fall kommunerna ser behov kan en regional samordning av gymnasieutbildningen bli aktuell. I några delar av landet är även ett regionalt huvudmannaskap för gymnasieskolan tänkbart. Man ser där en allt starkare regional logik. Det behöver inte heller på detta område vara lika organiserat över hela landet. Andra frågor som diskuteras är ansvaret för uppföljning och komplettering av ungdomars utbildning så att den passar för de yrken som finns liksom organiseringen och sambanden med vuxenutbildningen.

Högskolans nationella uppdrag och forskningen och den högre utbildningens oberoende är värden att slå vakt om. Det kan också behövas en nationell samordning av utbudet, särskilt för mer specialiserade utbildningar. Samtidigt finns de regionala sambanden. Detta måste gå att förena de nationella intressena med regionala intressen och anpassa till regionala förhållanden ännu bättre än som det sker i dag. Detta tas upp i en rapport från Delegationen för regional samverkan om högre utbildning (2005).

Forskning och innovation

Målet för den svenska forskningspolitiken är att Sverige skall vara en ledande forskningsnation, där forskning bedrivs med hög vetenskaplig kvalitet.

Universitetet och högskolorna svarar naturligtvis för en stor del av forskningen. Det gör också näringslivet. Landstingen och regionerna bedriver forskning inom hälso- och sjukvården. Kommunerna finns med i mindre utsträckning. Gränsen mellan forskning och vad som kan kallas utvecklingsarbete är flytande. Utöver detta anslår staten medel till särskilda forskningsorgan till exempel Vetenskapsrådet och Rymdforskningen.

Av särskilt intresse för de regionala utvecklingsfrågorna är Verket för Innovations-system (Vinnova). Verket skall initiera och finansiera behovsstyrd forskning för att främja näringslivets utveckling samt främja kunskapsöverföring mellan högskolan och näringslivet. Forskningen bedrivs i olika program till exempel Regionala program och Kompetenscentrumprogrammet.

Hos högskolorna finns särskilda bolag bildade för forskning och uppdrag och i allians med andra intressenter.

EU stöder forskning, teknisk utveckling och innovation i fyraåriga ramprogram – nu sjätte ramprogrammet för perioden 2002–2006. Exempel på områden är genforskning, bioteknik, produktionsprocesser, flyg- och rymdteknik, livsmedelssäkerhet och livsmedelskvalitet.

Regionernas roll inom forskning och innovation är att ta företrädarrollen för de regionala intressena och bli en starkare aktör i samarbetet med näringslivet, högskolorna och andra. Sambanden med näringspolitiken är tydliga. Regionerna kan engagera sig ännu mer i uppbyggnaden av regionala innovationscentra. I den mån statliga regler skulle vara till hinder får detta uppmärksammas och drivas till förändring. Kanske finns det för många offentliga nationella aktörer, vilket försvårar regionala prioriteringar. Å andra sidan måste forskning och innovation få söka sina egna vägar. Uthållig tillväxt och regional anpassning måste vara målet för regionernas engagemang.

Hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvården har stor betydelse för den regionala utvecklingen. Den är i sig en näringsgren i framkanten av forskning och utveckling. Ju mer tillväxt och utveckling det blir i samhället desto mer kommer intresset att riktas mot hälso- och sjukvårdens möjligheter.

Framför allt kring universitetssjukhusen sker forskning och utveckling och skapas miljöer för nya produkter och affärer. Där byggs kluster av företag inom medicinsk teknik och läkemedel. De mest attraktiva utvecklingsmiljöerna växer ofta kring universitetssjukhusen.

Sjukvårdens grundläggande uppgift att bota och lindra spelar en avgörande roll i det alltmer ökande intresset i samhället för individernas hälsa, välmående, rehabilitering, äldreaktivitet och frågor kring överviktiga och olika kroniska sjuka.

Det stora antalet sjukvårdsanställda betyder mycket för arbetsmarknaden. Sjukhuset eller sjukvården i övrigt är på många orter en av de största arbetsplatserna.

60 procent av de sjukvårdsanställda har högskoleutbildning. 80 procent är kvinnor.

Sjukvården är en viktig del av infrastrukturen. Lokaliseringen av sjukhus, vårdcentraler och andra vårdinrättningar engagerar medborgarna som patienter, anhöriga och anställda.

De investeringar och de inköp som gör för sjukvården spelar en stor roll för näringslivet. De årliga investeringarna i byggnader och utrustning uppgår till 5–7 miljarder kronor. Varor och tjänster köps för över 50 miljarder per år.

Hur hälso- och sjukvården skall organiseras i Sverige är en fråga för sig. Sambanden med regional utveckling är dock starka. Sjukvårdshuvudmannen är en av de tyngsta regionala aktörerna och kan aktivt bidra till regional utveckling och inomregional balans.

Kultur

Målen för kulturpolitiken är att värna yttrandefriheten, verka för allmän tillgänglighet till kulturlivet, främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet för att motverka kommersialismens negativa verkningar, skapa förutsättningar för kulturen att vara en dynamisk kraft i samhället, bevara och bruka kulturarvet, främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.

Inom den statliga kulturpolitiken verkar Statens Kulturråd som ger bidrag till framför allt regionala men även en del lokala kulturverksamheter. Det är länsmusiken, orkestrar, teatrar, dansinstitutioner, bibliotek och museer. Kulturrådet har också anslag för försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning. Staten stöder direkt Riksteatern, Rikskonserter, Operan, Dramaten och centrala museer. Konstnärer, film, press och folkbildning får också statligt stöd.

Landstingen, regionerna och kommunerna bedriver själva kulturverksamhet som i anslag överstiger statens insatser. Det är bibliotek, musikskola, studieorganisationer, musik, teater, dans, museer och mycket annan kulturverksamhet.

Kulturen spelar en viktig tvärssektoriell roll i den regionala utvecklingen. Den ger en region identitet, mötesplatser och attraktionskraft och stimulerar kreativitet. Kulturen har också en växande betydelse som näringsgren.

I regionerna finns klara fördelar med det samlade huvudmannskapet för regional utveckling och kultur. Särskilt musik och film har utvecklats till framgångsrika näringsgrenar delvis genom regionala utvecklingsinsatser.

Den ändring som skulle behövas är en lättnad i den starka statliga regleringen av kulturstödet. Varför skall just kulturen vara föremål för en så stark statlig politik? Större förtroende och ansvar för kulturens utveckling kan ges till regionerna. Å andra sidan har till exempel Västra Götalandsregionen kunnat hantera detta med avtal, bland annat tack vare att regionen bedriver en mycket stor kulturverksamhet. Såväl modellen med kulturpåse som i Skåne som avtalsmodellen kan fungera. Principiellt är modellen med en påse att föredra, dock med det villkoret att statens detaljreglering upphör.

Ett problem kan finnas i att dagens system med fördelning av kulturbidrag från flera olika håll ibland låser möjligheterna till förändring och utveckling.

Kommunikationer

Här behandlas såväl infrastruktur för transport som kollektivtrafik och IT-kommunikationsutbyggnad. Dessa områden kan liksom övriga regionala utvecklingsfrågor diskuteras var för sig. De olika politikområdena påverkar varandra och har sammantaget betydelse för hur regionpolitiska mål uppfylls. Inte minst gäller detta kommunikationer.

Transportpolitikens mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Detta preciseras i sex delmål om ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet, en säker trafik, en god miljö, positiv regional utveckling och ett jämställt transportsystem.

Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Rikstrafiken har nationellt ansvar. Länsstyrelserna och regionerna har regionalt ansvar bland annat genom att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur. Kommunerna deltar med gator, vägar, kollektivtrafik mm. Beslut i transportfrågor skall ske i så decentraliserade former som möjligt och med tydlig rollfördelning mellan olika aktörer och planeringsnivåer. Den lokala och regionala nivån har i praktiken ett betydande inflytande över stora delar av den nationella transportinfrastrukturen.

Långsiktiga planer för transportinfrastrukturen när det gäller vägar och järnvägar tas fram enligt regelverk som ofta har ändrats. Nu gäller perioden 2004–2015. Riksdagen inleder planeringsprocesserna med att besluta om övergripande prioriteringar och ekonomiska ramar. Vägverket och Banverket gör nationella långtidsplaner. Länsstyrelserna och regionerna gör länsplaner för regional transportinfrastruktur. Planerna är föremål för omfattande remissarbete. De nationella planerna fastställs av regeringen och de regionala av länsstyrelsen eller regionen.

Staten och kommunerna har väghållningsansvar. Järnvägarna ligger praktiskt taget helt under statligt ansvar.

Flygplatserna drivs av Luftfartsverket eller av kommunerna med statligt stöd. Staten har ett ansvar för utvecklingen av flyget.

Sjöfartens infrastruktur svarar staten för genom Sjöfartsverket, men ofta är det kommuner som står för de största investeringarna i hamnarna.

Rikstrafiken upphandlar interregional trafik och samordnar denna med regional och lokal kollektivtrafik. Det skall ge möjlighet till resande över huvudmannaskapsgränser.

Kollektivtrafiken drivs av landstingen, regionerna och kommunerna i länsbolag eller andra former och med största delen av trafiken upphandlad. Kollektivtrafiken har stor betydelse som regionalt utvecklingsinstrument. Det regionala ansvaret bidrar till regionförstoring, inomregional balans och ger möjligheter till samordning av regional och lokal trafik och systemtänkande i kommunikationerna.

Sveriges IT-politiska mål är att vi som första land skall bli ett informationssamhälle för alla. Regional utveckling skall underlättas med hjälp av en bra IT-infrastruktur i hela landet. Näten byggs ut med statligt stöd. Kommunerna upprättar IT-infrastrukturprogram och bygger. Regionerna har på flera håll en samordnande roll och har tagit över statliga beslutsbefogenheter och medel. Såväl kommunerna som regionerna är stora IT-användare och bidrar till utvecklingen med att tillämpa ny teknik och med stora upphandlingar.

Kommunikationerna är en av allra tyngsta och mest påtagliga delarna av regional utveckling. Det är ett givet ansvar för regionala politiska organ att göra de prioriteringar som krävs och att fatta beslut om medelsanvändning. Överlag har regionerna skött detta mycket bra och det finns ingen anledning till annat än att regionerna fortsätter att ansvara för planering, beslut och drift vad avser det regionala trafiksystemet på sätt som nu sker.

Statens beslut om medel skapar osäkerhet för länsplanerna. Tilldelningen bestäms i årligt budgetbeslut i riksdagen. Bättre förutsägbarhet måste till. Staten måste fatta beslut om medelstilldelning som gäller för flera år. Utbyggnaden av nationell infrastruktur har avgörande betydelse för regionerna. Samspelet mellan nationell, regional och lokal nivå kan förbättras och kanske formaliseras mer för att garantera mer likvärdiga förutsättningar över hela landet.

Bl.a. Statskontoret har väckt frågan om skatteväxling för den regionala transportinfrastrukturen. Det finns skäl att utreda denna möjlighet.

På något håll lyfts frågan om det inte kan vara mer ändamålsenligt att hamnfrågorna hanteras regionalt i stället för att en kommun bär ansvaret.

Fysisk planering

Kommunerna har det grundläggande ansvaret för fysisk planering – det kommunala planmonopolet. Förutom kommunernas bindande detaljplaner finns de kommunala översiktsplanerna som ger vägledning för hur mark och vatten skall användas. Det finns också möjlighet att upprätta regionplaner för att samordna flera kommuners planläggning. I Stockholm är landstinget regionplanmyndighet. Länsstyrelsernas roll är att vara tillsynsmyndighet och att samordna och bevaka de statliga intressena.

Behovet av regional planeringssamverkan ökar och aktualiseras allt oftare. Sverige har ingen "spatial planning" – rumslig planering – som i de flesta EU-länder, förutom den i Stockholm. PBL-kommittén har diskuterat ökad mellankommunal och regional fysisk planering. Utvecklingen mot regionförstoring driver på. Planläggning och utbyggnad inom en kommun kan ha betydelse i grannkommunerna eller i ännu större region. Bättre koppling efterlyses mellan infrastrukturplaneringen och den kommunala översiktsplaneringen. En regional fysisk planering ökar möjligheterna till samordning både över ytan och över sektorerna. Fysisk planering är ett tydligt uttryck för sektorssamordning.

Med respekt för det kommunala planmonopolet bör det vara möjligt att väga in regionala behov till exempel som de uttrycks i de regionala utvecklingsprogrammen. Behovet av och möjligheterna att få en bättre samordnad regional fysisk översiktsplanering bör övervägas, åtminstone i storstadsområdena.

Landsbygdsutveckling

Landsbygdspolitiken har som mål en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Utredningen "Mot en ny landsbygdspolitik" föreslår att målet bör vara en landsbygd som är ekonomiskt livskraftig, som har höga natur- och kulturvärden och socialt välfungerande, levande byar och bygder.

Glesbygdsverket skall verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för befolkningen i glesbygd och på landsbygden genom att påverka olika samhällssektorer. Bygderörelsen med länsbygderåd och det nationella Hela Sverige ska Leva arbetar med landsbygdens utveckling. Länsstyrelsernas experter samt regionala utvecklingsprogram hos länsstyrelserna eller regionerna verkar också för landsbygdsutveckling.

Den tidigare särskilda jordbrukspolitiken övergår delvis från insatser för jordbruksproduktion till näringspolitik och mer allmän landsbygdsutveckling. Regionala tillväxtprogram och EU-program till exempel Leader + är viktiga instrument för landsbygdsutveckling.

Landsbygdsutveckling är ett naturligt ansvarsområde för regionerna där det gäller att liksom för andra regionala utvecklingsfrågor samarbeta med de olika intressenterna inom området. De statliga medlen för landsbygdens utveckling måste tillföras regionerna. Ansvaret för de kommande LBU-programmen bör läggas på regionerna.

Storstadspolitik

Problem i förorterna till de tre storstadsområdena har föranlett en särskild storstadspolitik med mål för tillväxt och integration. Om storstadsregionerna får goda förutsättningar för tillväxt kan nya arbetstillfällen skapas såväl där som i övriga delar av landet. Segregationen måste brytas och man måste verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare.

En storstadsdelegation bildades i regeringskansliet för samordning av arbetet med storstadsfrågorna. Lokala utvecklingsavtal tecknades med berörda kommuner. Arbetet sker i partnerskap med föreningar, försäkringskassan, arbetsförmedlingen med flera. Berörda regioner och länsstyrelse medverkar inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet men utan att ha huvudansvaret. Integrationsverket svarar för nationell uppföljning.

Den ordning som gäller med berörda kommuner som huvudansvariga för de speciella storstadsfrågorna såsom språk, bostadsområden, social och etnisk segregation är ändamålsenlig. Regionerna kan samverka med kommunerna inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret.

Storstadspolitiken betyder i dag insatser i förorterna. Här finns dock andra frågor som rör den regionala utvecklingen. Det kan gälla storstädernas roll i näringspolitiken, de stora städernas betydelse för ekonomisk tillväxt och deras funktion och inverkan för andra delar av landet.

Miljöpolitik

Målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Detta konkretiseras i ett antal nationella miljömål.

Hållbar utveckling är ett grundläggande begrepp, där miljöfrågorna sammanvägs med ekonomisk utveckling och sociala förhållanden.

Länsstyrelserna har ansvaret för att bryta ner de nationella miljömålen i regionala mål och följa upp dessa. Kommunerna och regionerna arbetar med hållbar utveckling. De flesta kommuner har antagit lokal Agenda 21. Regionerna har miljö och hållbar utveckling som bärande del i de regionala utvecklingsprogrammen. Infrastrukturplaneringen, tillväxtprogrammen och EU:s program har också miljön som viktiga beståndsdelar. Även landstingen arbetar med naturvård, stipendier och projekt inom området.

Tillsynen i miljöärenden är fördelad mellan kommunerna, länsstyrelserna, naturvårdsverket och andra nationella myndigheter. De centrala myndigheterna har också ett mer allmänt ansvar för tillsynsvägledning mm.

Miljöfrågorna rymmer klassiska konflikter. Nationella bevarandehänsyn kan ställas mot regionala och lokala utbyggnadsbehov. Förutsättningarna skiftar i olika delar av landet. Värderingarna i storstad och i glesbygd är inte alltid desamma till exempel när det gäller strandskydd, snöskotertrafik och rovdjur.

Tillsyn och myndighetsutövning i övrigt skall som i dag skötas av kommunernas miljö- och hälsoskyddsorgan och statliga myndigheter. Länsstyrelsernas roll att ansvara för de miljöpolitiska målen på regional nivå bör övergå till regionerna. Arbetet med miljö och hållbar utveckling hör till de regionala utvecklingsfrågorna med politiska avvägningar och medelsfördelning. Kommunernas arbete med hållbar utveckling, Agenda 21, miljömål och andra miljöpolitiska insatser är fortsatt naturliga kommunala uppgifter.

Den regionala miljöpolitiken bör helt överföras från länsstyrelsernas ansvar till regionerna. Endast myndighetsutövningen bör vara kvar som länsstyrelseuppgift. Regeltillämpningen måste i större utsträckning anpassas till regionala och lokala förhållanden.

Internationell utveckling

Internationella kontakter förekommer på i stort sett samtliga regionala verksamhetsområden. Internationaliseringen är ofta en del i de regionala utvecklingsprogrammen. Det internationella arbetet har flera olika syften. Ett är att följa och påverka beslutsfattandet i EU. Regionerna påverkas av EU-beslut på många områden. Det gäller arbetet med hållbar utveckling utifrån Lissabonagendan, EU:s framtida sammanhållningspolitik, transeuropeiska transportnätverk etc. Det gäller också formerna för regionernas deltagande i EU-sammanhang och medlemskap i europeiska organisationer.

En annan verksamhet är projektsamarbete och allianser med andra regioner och regionala organisationer. Projekten kan avse kommunikationer, miljö, forskning och utbildning, kultur, turism etc. Organisationerna är sådana som Interreg, Nordsjökommissionen, Östersjökommissionen, Barentsregionen, Den Skandinaviska Arenan etc.

Att lära av regioner i andra länder och att marknadsföra den egna regionen internationellt hör också till agendan. Regionernas politiker och tjänstemän och andra aktörer i regionen skapar kontakter i olika länder. Det har skett en utveckling från "rådhusiturism" till reellt samarbete såväl bilateralt som via olika typer av utvecklingsprojekt, i allmänhet stöttade med EU-medel. Till de internationella uppgifterna hör också att sprida kunskap om internationella frågor bland befolkningen i regionen.

EU tillmäter regionerna stor vikt. Regionkommittén är ett av uttrycken för detta, de regionalpolitiska stöden ett annat. EU stimulerar projektsamarbete som involverar olika regioner.

I många andra europeiska länder är regionerna med politiskt valda organ starka. Regionala reformer har genomförts. Politiker från dessa regioner förväntar sig att träffa politiker även i de svenska regionerna.

I de flesta svenska regioner hör de internationella frågorna till de allra högst prioriterade. Flera regioner har ett sådant läge att det regionala samarbete inte kan inskränka sig till grannregionerna i Sverige, utan det sker lika självklart med regioner i andra länder. Det är också något som starkt stöds av EU genom unionens Interreg-program.

Ett politiskt mandat är oftast nödvändigt när man agerar internationellt, som att träffa överenskommelser, verka inom EU och andra internationella organisationer och att samarbeta med andra regioner. Det internationella agerandet är en väsentlig del i det regionala företräderskapet. Detta måste fullt ut respekteras av statliga myndigheter.

Regionalt politiskt ledarskap

Genomgången i denna skrift visar att det finns regionala utvecklingsfrågor för vilka ansvaret måste förändras eller förtydligas. Lika viktigt som att reglera ansvarsgränserna är hur det regionala företräddarskapet utövas. Regionpolitikerna måste träda fram och spela de huvudroller de redan anförtrotts och än mer kommer att få.

En förutsättning för att en regional nivå ska vara väl fungerande är att det finns ett tydligt politiskt ledarskap. Det gäller att samla regionen för att åstadkomma en positiv utveckling och hävda regionens intressen i konkurrens med andra regioner.

Det regionala politiska ledarskapet är att bland annat att agera i olika sfärer. De politiska partierna på riksplanet och i regionerna, kommunpolitikerna, regeringen, departementen och de statliga verken, näringslivet, organisationerna och media är regionpolitikernas arenor. Kontakterna med medborgarna och väljarna är den givna basen.

Medias oförmåga att spegla de regionala utvecklingsfrågorna upplevs ibland som ett problem. Detta är i så fall knappast mediernas fel utan snarare regionernas. Fler regionpolitiker måste träda fram och bli kända.

Motstånd mot regioner i största allmänhet finns i flera politiska partier och är ett inslag i den demokratiska debatten. Förespråkarna för regiontanken måste tydliggöra att det handlar om olika politiska uppfattningar och argumentera mer offensivt för sin sak. Det motstånd mot regionerna som finns i delar av den statliga förvaltningen bör också lyftas fram och bemötas.

I mångfalden av aktörer och sektorsintressen och i olika nivåer i samhället har regionpolitikerna en huvudroll att samla upp de olika regionala utvecklingsfrågorna, väga särintressena mot varandra, prioritera och bestämma en politik som gäller och som praktiskt kan tillämpas i den egna regionen.

Statsvetarna talar om "multi-level governance". Detta avser det specifika för det politiska ledarskapet i utvecklingsfrågorna. Inflytande utövas på flera nivåer i relation till både offentliga och privata aktörer. Samtidigt ges möjligheter till ansvarsutkrävande i den representativa demokratins organ.

Något nytt har börjat fungera mellan den starkt sektoriserade statliga politiken och kommunerna som i alla lägen satt den egna kommunens intressen främst. Detta nya är regionernas samlade kraft i de regionala utvecklingsfrågorna.

Regionpolitikerna når resultat genom att förhandla i de olika sfärerna. Statliga beslut och statsbidrag är inte det enda saliggörande för att något skall hända. Entusiasmen och förståelsen hos de statliga myndigheterna varierar. Ibland glöms regionernas nya ansvar bort eller negligeras, men några statliga myndigheter har tagit till sig den nya ordningen och verkar framgångsrikt med hjälp den regionala politiska förankringen.

Det gäller för regionpolitikerna att ta befälet för de samlade regionala utvecklingsfrågorna i ett förtroendefullt samarbete med kommunalpolitikerna där ansvarsområden och samverkansformer är klara. Samarbetet med rikspolitiken, med statliga myndigheter och andra intressenter kan utvecklas utifrån en stark och tydlig roll för regionpolitikerna. Eventuella konflikter med andra aktörer måste lösas.

Länsstyrelserna bör koncentrera sig på den viktiga uppgiften som statens myndighet – regeringens representant – i länen och enbart ha ansvaret för myndighetsutövning men inte för några regionala utvecklingsfrågor. Regionerna kan agera, utveckla och driva politik på ett sätt som en statlig förvaltningsmyndighet inte kan.

Det är läge nu för regionpolitikerna att ta initiativet. Få tror att det finns någon väg tillbaka när väl regionerna börjat få ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna. Anden kan inte stoppas tillbaka i lampan. Ansvarskommittén arbetar på men skall inte vara klar förrän 28 februari 2007. Ny lagstadgad ordning kan inte vara igång förrän 2010.

