



Region søker oppgaver

Jørn Rattsø og Rune J. Sørensen

Region søker oppgaver

En kommentar til St.meld. nr. 12 (2006-2007)
Regionale fortrinn – regional framtid

Jørn Rattsø og Rune J. Sørensen
NTNU og Handelshøyskolen BI
jorn.rattso@svt.ntnu.no
rune.sorensen@bi.no

Rapporten er skrevet på oppdrag fra tankesmien CIVITA.

1. opplag, mars 2007

Utgiver: CIVITA

Formgivning, omslag og sats: Therese Thomassen

Produksjon: F. J. Stenersen , Oslo

ISBN 978-82-92581-20-9

Adresse: Civita AS, Akersgaten 20, 0158 Oslo

www.civita.no

Utgivers forord.

Regjeringen har lenge uttrykt store ambisjoner for det regionale nivå. Ambisjonene og virkemidlene fremgår av St. meld. nr. 12 (2006 – 2007) Regionale fortrinn – regional framtid.

Er reformen tilstrekkelig begrunnet? Vil den bedre kvaliteten på demokratiet og vil samfunnsoppgavene bli bedre løst med Regjeringens forslag? Tar reformen tilstrekkelig hensyn til at vårt moderne næringsliv opererer i en åpen og global verden? Finnes det i det hele tatt tilstrekkelig med oppgaver som nødvendiggjør et selvstendig regionalt nivå? Dette er spørsmål som professorene Jørn Rattsø og Rune J. Sørensen tar opp i denne kritiske analysen av stortingsmeldingen.

For Civita er det et mål å bidra til en debatt om hvordan folkestyret kan gis styrket legitimitet og hvordan offentlig sektor bør moderniseres.

Civita er en uavhengig liberal tankesmie. Vi gir våre forfattere betydelig frihet, og innholdet i våre publikasjoner står for forfatternes regning.

Oslo, mars 2007

Kristin Clemet
Leder, Civita

Innhold

Sammendrag

1. Innledning
2. Regionale oppgaver – regionalt politisk system?
3. Regjeringens forslag: Fem regioner eller fylkeskommuner pluss?
4. Hva svikter i den regionale utviklingen?
5. Vil borgerne ha et regionalt demokrati?
6. Hvilken regionmodell bør velges?
7. Konklusjon

Sammendrag*

Rapporten diskuterer Regjeringens forslag om å la folkevalgte regioner avløse dagens fylkeskommuner. I St. meld. nr 12 (2006-2007) presenteres to hovedalternativer: Store landsdelsregioner eller en lett forsterket utgave av dagens fylkeskommuner. Ankepunktet mot meldingen er at den ikke påviser et reelt behov for reform og ikke diskuterer hvordan regionene skal gi bedre løsninger på de samfunnsoppgaver som skal overtas. Meldingen tar utgangspunkt i at det er behov for regioner og søker å fylle disse med oppgaver. Vi diskuterer samfunnsoppgavene og konkluderer med at behovet for regional samordning primært er knyttet til arealplanlegging/ utbyggingsmønster og infrastruktur/ samferdsel. Det er vanskelig å se at disse oppgaver kan forsvare et selvstendig regionalt nivå med direkte valgt fylkes- eller regionting. Regionforslaget kan føre til mer uklare ansvarsforhold mellom stat, region/fylke og kommune, og svekke den demokratiske kontrollen lokalt og sentralt. Snarere enn å lete etter flest mulig offentlige oppgaver som kan berettige et direkte valgt fylkes- eller regionnivå foreslår vi å minimalisere mellomnivåets oppgaver. Dette kan gjøres nettopp ved å gi fylkes- eller regionnivået ansvaret for regionale fellesgoder - arealplanlegging, transport og kollektivtrafikk, og med et minimalisert politisk system. En slik modell innebærer at kommunene og staten utgjør de to tunge forvaltningsnivåene og velgerne kan stille til ansvar de politikere de kjenner best - stortingsrepresentanter og politikere.

**)Vi takker for kommentarer og diskusjoner med Knut Boge, Lars-Erik Borge, Kristin Clemet, Dag Ekelberg, Jann-Georg Falch, Morten Fjeldstad, Terje P. Hagen, Arild Hervik, Nick Sitter og Lars Wilhelmsen, men vi står selv ansvarlige for svake argumenter og dårlige forslag.*

1. Innledning

St. meld. nr 12 (2006-2007) foreslår at folkevalgte regioner skal avløse dagens folkevalgte fylkeskommuner. De folkevalgte regionene skal enten være store landsdelsregioner eller om lag som dagens fylkeskommuner. Det er altså ikke en veldig tydelig reform som legges fram til diskusjon. Den har heller ikke en særlig tydelig begrunnelse. Stortingsmeldingen er mangelfull når det gjelder problemforståelse og identifikasjon av reformbehov. Hva slags samfunnsproblem er det som skal løses? Det ser ut som at Regjeringen først har bestemt seg for regioner og deretter har forsøkt å samle oppgaver for disse. Det er ikke samfunnsproblemer som søker etter en god løsning, men en løsning som søker etter problemer.

Regjeringen har laget seg to helt generelle begrunnelser for regioner. Den første begrunnelsen er regional utvikling og samordning. Folkevalgte regioner skal være utviklingsaktører og skal bidra til mer nyskapende og innovativ næringspolitikk enn dagens samspill mellom stat og fylkeskommuner. Regioner skal videre sørge for en mer balansert og miljøvennlig utbygging av regionene gjennom infrastruktur, samferdsel og arealdisponering. Intensjonene er gode, men det gjøres ikke klart hva dagens styringsproblemer på disse områder består i og hvordan nye regioner skal løse dem. Det er ikke klart for oss hvordan store eller små regioner vil bidra til bedre innovasjon og entreprenørskap og bedre samordning av infrastruktur, samferdsel og arealdisponering.

Den andre hovedbegrunnelsen er bedre demokrati. Regjeringen mener det er samlet for mye makt i statsapparatet, og at folkevalgte regioner er nødvendig for å få til en ”villet regional utvikling”. Igjen mangler en analyse av hva som svikter i dagens demokrati og med Stortinget som ansvarlig institusjon og hvordan regioner skal skape klarere ansvarsforhold og sterkere

legitimitet i befolkningen. Det er vanskelig å få til god demokratisk forankring av mellomnivået, og regionenes hovedoppgave som utviklingsaktør er ikke solid grunnlag for folkelig engasjement og kontroll. Det er snarere et diffust politikkområde, og det vil være vanskelig for velgerne å stille regionpolitikkerne til ansvar fordi så mye av næringsutvikling og utbyggingsmønster er helt avhengig av vedtak og politikk i stat og kommune. Regionforslaget kan lett føre til mer demokratisk klarhet og ansvarsfulverisering. Motmakten til Oslo-dominans kan selv ha svakt maktgrunnlag.

Organisering av politikk og forvaltning på regionnivå er et vanskelig område, og det er ingen åpenbar beste løsning. Alle land strever med regionnivået. Det er på den ene siden ønskelig å samordne visse oppgaver og utøve politisk skjønn på regionnivået, f.eks. for samferdsel og areal-disponering. På den andre siden viser det seg vanskelig å sikre folkelig forankring av regional politikk, og ansvaret ender lett opp nasjonalt. Vi vil gi et faglig bidrag til diskusjonen om dette dilemma. Det er vårt utgangspunkt at regionale samfunnsoppgaver *kan* tilsi at det er gevinster ved å opprette regionale folkevalgte forsamlinger med egen forvaltning. Først og fremst må løsningen av samfunnsoppgavene settes i fokus. Dernest må man også diskutere funksjonsdyktigheten til et regionalt nivå, spesielt hvordan det kan gjøres demokratisk ansvarlig og hvordan det vil fungere som del av en samlet offentlig forvaltning.

Vi starter med å utvikle dette utgangspunktet: Hvordan det regionale nivået kan begrunnes. Dernest presenterer vi meldingens forslag: Å etablere fem regioner til erstatning for dagens fylkeskommuner, eller alternativt, å opprettholde dagens fylkeskommuner og supplere dette nivået med noen ekstra oppgaver. Videre drøfter vi de to hovedspørsmål stortingsmeldingen burde tatt mer alvorlig: Hva er samfunnsutfordringene på regionalt nivå og hvordan kan regionalt demokrati fungere? Til slutt diskuteres alternative løsningsmodeller.

2. Regionale oppgaver – regionalt politisk system?

Eksisterer det offentlige oppgaver av regional karakter, og bør det i så fall opprettes et politisk system på regionnivå for å løse disse oppgavene? For å svare på dette legger vi vekt på eksistensen av regionale samfunnsoppgaver, funksjonsmåten til et regionalt beslutnings-system, og hvordan mellomnivået påvirker muligheten for demokratisk kontroll med offentlig politikk generelt. Subsidiaritetsprinsippet tilsier at beslutninger tas på lavest mulig nivå og nærmest mulig befolkningen. Regional statsforvaltning må begrunnes med at et selvstendig mellomnivå ikke gir hensiktsmessig løsning på de oppgaver som skal utføres.

For det første bør *regionale oppgaver* være oppgaver som ikke får sin tilfredsstillende løsning på statlig eller kommunalt nivå. Staten bør ivareta oppgaver som har hele landet som nedslagsfelt, hvor det i hovedsak skal lages felles løsninger for hele landet, og hvor det politiske ansvaret bør forankres i Stortinget. Rettsvesen og oljepolitikk er gode eksempler på koll-ektive oppgaver som må løses nasjonalt. På den andre siden bør kommunene ivareta oppgaver som har et lokalt nedslagsfelt, hvor det er ønskelig at kommunene kan velge egne løsninger, og hvor det politiske ansvar forankres i kommunestyret. Tomteregulering og lokal infrastruktur (vann, avløp) er kollektive oppgaver hvor ansvaret kan plasseres hos kommunen. I litteraturen benevnes disse to hovedtyper gjerne som nasjonale kollektive goder og lokale kollektive goder.

Spørsmålet er om det foreligger regionale kollektive oppgaver som har nedslagsfelt ut over kommunene og mindre enn nasjonen. På det helt generelle plan er det vanlig å betrakte to oppgaver som regionale i sin karakter, infrastruktur/samferdsel og arealplanlegging/utbyggingsmønster. Teknisk infrastruktur omfatter investeringer for transport og

kommunikasjon, og gjelder i denne sammenhengen først og fremst transportløsninger som må sees ut over den enkelte kommune, men ikke har nasjonal rekkevidde. Transportløsninger er viktige for utbyggingsmønster og lokalisering av virksomhet og vil være viktige elementer i arealplanleggingen regionalt. Dette er etter vårt skjønn de sentrale samfunnsoppgaver som må løses på et regionalt nivå. Andre kollektive oppgaver som miljøpolitikk har mindre tydelig geografisk nedslagsfelt, og bedømmelsen av plassering vil påvirkes av politiske og organisasjonsmessige forutsetninger.

Den vanskeligste diskusjonen om oppgavefordelingen gjelder velferds- politikk og velferdstjenester, hvor utdanning og helse er de to tunge sektorer. Dette omfatter samfunnsoppgaver som det offentlige løser, og som ikke er av en rent kollektiv karakter. Velferdstjenestene retter seg mot bestemte grupper, som pasientene i helsevesenet, de eldre i eldre-omsorgen og elevene i skolene. Tjenestene utføres i institusjoner (sykehus og skoler) som i prinsippet kan eies og drives av kommuner, regioner og stat eller endog utenfor det offentlige av stiftelser eller i privat eie. Som eksempel kan man diskutere om eldreomsorgen bør drives av kommunene (som nå), overtas av fylkeskommunene eller overtas av staten. Valg av løsning handler ikke først og fremst om geografisk nedslagsfelt, men mer om styringsopplegg, ansvarsplassering, organisering og finansiering. Det kan argumenteres for både statlig, regional og kommunal eldreomsorg, og de vil representere forskjellige organisasjonsmodeller som det er krevende å evaluere. Reform av velferdstjenestene bør primært begrunnes ut fra tjenestetilbudet og deknin- gen av befolkningens behov, ikke et ønske om regional forvaltning.

Ut over infrastruktur og velferdstjenester vil funksjonsfordelingen også omfatte regulering av og støtte til private virksomheter, spesielt næringspolitikk. Mange offentlige institusjoner på alle nivåer er engasjert i næringspolitikk. Betydningen av regional næringspolitikk må sees i sammenheng med den samlede effekten av politikkområdet.

For det andre må oppgavefordelingen vurderes etter ønske om og muligheten for utøvelse av folkevalgt politisk skjønn, herunder å sørge for folkelig opp-slutning om politiske løsninger. Hvis velgerfolket skal ha

mulighet til å stille regionale politikere til ansvar, må oppgavene ha en slik karakter at borgerne fatter en viss grad av interesse for valg til regionting. Uten et minstenivå av folkelig interesse, deltakelse og kontroll faller hele poenget med et folkevalgt mellomnivå bort. Situasjonen ved valgene til fylkestingene er illustrerende: Folk stemmer temmelig likt ved valg til fylkestinget og Stortinget, slik at lite tyder på at velgerne holder fylkespolitikerne ansvarlige. Hvis valgene til fylkesting blir holdt på en egen dag er det sannsynlig at en stor del av velgerne vil falle fra. Partiene i fylkestinget har små muligheter til å sette sitt politiske stempel på prioriteringene. Drøyt 30 års erfaring med direkte valg til fylkestingene viser at det ikke er nok kraft i fylkesnivået til at folk flest synes det er politisk interessant.

Viktige forutsetninger må oppfylles hvis man skal få nye, velfungerende regioner. Betydelige samfunnsoppgaver må løses, og det må være klart ansvar for løsningen av oppgavene i regionene. Regionene må kunne velge forskjellige løsninger uten å bli overprøvd av staten. Regionene må ha en selvstendig økonomi, og det må være synlig for befolkningen at de selv betaler for gildet. Regioner basert på statlige overføringer og med utydelige oppgaver og ansvar vil være dårlig grunnlag for både oppgaveløsning og demokrati.

Opgaver med et regionalt nedslagsfelt kan løses uten politisk styre på regionalt nivå. En mulighet er i regi av en regional statsforvaltning. Skatteetaten, arbeids- og velferdsetaten, politiet og vegvesen er eksempler. Staten har ansvaret for disse områder og velger å organisere dem i regionale enheter med en viss selvbestemmelse. Staten løser altså oppgaver som den finner hensiktsmessig å organisere på det regionale nivå. Politisk er ansvaret klart plassert i Stortinget, men forvaltningsmessig framstår disse som sektorstyrt. Samordning på tvers av sektorer på regionalt nivå er svak. En annen mulighet er at kommuner etablerer felleseide institusjoner på høyere nivå, og på den måten utnytter stordriftsfordeler. En vanlig form for interkommunalt samarbeid er felles eide regionale avløpselskaper. I visse tilfeller kan staten også pålegge interkommunalt samarbeid, noe som er tilfelle for havner av stor betydning ut over egen kommune. Staten fastlegger bestemmelser for havnestyrets oppnevning

og sammensetning. Kommuner løser i disse situasjoner oppgaver på regionalt nivå sammen.

Etablering av et regionalt folkevalgt nivå vil ha virkninger for *hele det representative demokratiet*. I vårt system har velgerne god kunnskap om og kontroll med valg til kommunestyret og Stortinget. Kommunestyrerepresentanter og stortingsrepresentanter har tydelige og forskjellige roller overfor befolkningen. Fylkespolitikere har ikke tiltatt seg en klar plassering i forhold til kommunepolitikk og stortingspolitikk. Et folkevalgt regionnivå kan forbedre den demokratiske kontrollen med regionale oppgaver isolert sett. Men et system med flere styringsnivåer blir komplisert fordi styringsnivåene oftest er gjensidig avhengige. En vellykket næringspolitikk vil lett avhenge av god innsats fra alle de tre nivåene. Dermed blir det vanskelig for velgerne å vite hvilke politikere som skal stilles til ansvar for hva, slik at hele velgerkontrollen blir utvannet. Valg av arbeidsdeling mellom nivåene må vurdere demokratiet som helhet, men vil selvfølgelig også inneholde elementer av maktfordeling og maktkamp som involverer både geografi og interesser.

Valg av regionnivået må primært handle om bedre løsning av samfunnsoppgaver og bedre demokratisk forankring av offentlig politikk.

3. Regjeringens forslag: Fem regioner eller fylkeskommuner pluss?

Stortingsmeldingen søker å finne oppgaver til regionnivået og dermed gi grunnlag for å erstatte dagens fylkeskommuner med regioner med flere oppgaver enn det fylkeskommunene har i dag. Det skal være tre folkevalgte styringsnivåer i Norge, og meldingen samler oppgaver til mellomnivået. De fremtidige regionene skal overta fylkeskommunens oppgaver (med et mulig unntak for tannhelsetjenesten) og nye oppgaver skal legges til. De skal finansieres som dagens fylkeskommuner, det vil si med regulert inntektskatt og rammetilskudd. Dagens fylkesting skal erstattes av folkevalgte regionting.

Regjeringens forslag konsentrerer seg om et ansvar for *regional utvikling*. Det blir sentralt i debatten å forstå hva man vil oppnå her, og hvordan. Tre oppgaver fremstår som sentrale i denne sammenheng:

- a) Regionene skal pålegges å utforme regionale planer i samarbeid med kommuner, statlige organer og andre. Disse planene skal kunne båndlegge arealbruk i en begrenset tidsperiode.
- b) Regionene får et større ansvar for veisystemet ved at mesteparten av ”øvrige riksveier” klassifiseres som regionveier. Fylkesveiene utgjør omtrent 27.000 kilometer og riksveiene omtrent like mye. Bare 200 kilometer av riksveiene er motorvei. Kommunale veier utgjør 38.000 kilometer.
- c) Regionene skal få større innflytelse over deler av næringsstøtten. Regionene skal få deleierskap til Innovasjon Norge, og det skal opprettes regionale innovasjonsselskaper med ansvar for mesteparten av SIVAs innovasjonsaktivitet.

I tillegg skal regionene få overført deler av fylkesmannens oppgaver. Dette gjelder innenfor miljøområdet - men ikke tilsyn, klage, lovlighets-kontroll og innsigelse. Tilsvarende gjelder for landbruks- og matområdet, men også der beholder fylkesmannen mye av myndighetskontrollen. Regionene skal dessuten få ansvar for tildeling av oppdrettskonsesjoner og visse typer marine kvoter. På kultursektoren får regionene ansvar for spillemidler til kulturbygg og ansvar for å oppnevne styremedlemmer til visse institusjoner. Meldingen annonserer dessuten at regionene skal få ansvar for elementer av kvalitetsvurderings-systemet for skolen, og fagskoleutdanning skal overføres til regionene. Det skal opprettes regionale forskningsfond, og regionene skal få ansvar for bevilgninger til regionale forskningsinstitutter. Prosessen i forkant av meldingen med å samle oppgaver har resultert i en variert, men lite kraftfull, meny.

Det nærmeste stortingsmeldingen kommer i en problemdiagnose er at landet trenger et styrket regionalt demokrati og en bedre regional utvikling. Dette er formulert i fire hovedmål (s.6):

- Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.
- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region.
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
- Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål, som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Det vesentlige er dette (s.15): ”Regional utvikling er et politikkområde som bør være underlagt direkte folkevalgt innflytelse. Kjernen i det

regionale utviklingsarbeidet er å skape en helhetlig og villet samfunnsutvikling for egen region”. Bak denne målformuleringen ligger en sterk tro på at regionpolitikere skal planlegge og forme den regionale utvikling. Regionene skal styre bruk av arealer, transport- og kommunikasjonsløsninger, og næringsstøtte og konsesjoner skal forme en næringsutvikling mer basert på naturlige regionale fortrinn. Næringspolitikken skal basere seg på naturlige fortrinn i en tid hvor naturlige fortrinn stort sett er forsvunnet. Det er sterk kontrast mellom de uttalte styringsambisjoner og virkelighetens drivkrefter i utvikling av næringsliv, bosettingsmønster og internasjonalisering.

Meldingen lanserer tre størrelser for regionnivået: 1) En videreføring av dagens inndeling i fylkeskommuner med mindre justeringer (”forsterket fylkesmodell”), 2) en mellomløsning med 10-12 regioner, og 3) store regioner – trolig fem regioner i tråd med Vegvesenets regioninndeling. Med store regioner er det større muligheter for å tilføre mellomnivået oppgaver, særlig på samferdselsektoren og i noen grad på kulturområdet. Regjeringen mener at mellomløsningen er lite attraktiv fordi den medfører store endringer i inndeling, samtidig som den ikke gir særlig større muligheter for å overføre oppgaver til regionene. Valget står derfor mellom fem store regioner og dagens fylkeskommuner med påfyll av noen oppgaver. Det gis ingen overbevisende argumentasjon for forkasting av mellomløsningen. Hvis man primært er opptatt av samferdsel og utbyggingsmønster, kan det argumenteres for at mellomløsningen kan ivareta de sentrale utfordringer.

Det er ikke noe nytt at offentlige myndighetsorganer slås sammen og sentraliseres. I Posten har utfordringen vært å redusere kostnader i takt med nedgangen i antallet postforsendelser, noe som har krevd en kraftig reduksjon i bemanning og en massiv nedleggelse av de tradisjonelle postkontorene. Overføring av posttjenester til butikker ser ut til å gi klart bedre service overfor kundene. Politiet har blitt reorganisert ved etableringen av et selvstendig Politidirektorat og ved å redusere antallet politidistrikter fra 54 til 28. Politiet må møte den alvorlige og internasjonale kriminaliteten med sterkere spesialisering, mer kompetanse og sterkere tilstedeværelse i sentrale strøk. Endret trussel-

vurdering og teknologiske endringer har ført til kraftige nedskjæringer og reorganisering i Forsvaret. I Hærens organisasjon er en rekke avdelinger og leire nedlagt, og sentrale utdannings- og kompetansesentre er opprettet. Heimevernsdistriktene har overtatt ansvaret for det territoriale forsvaret. Sjøforsvarets distriktsorganisasjon er lagt ned, og nye avdelinger er opprettet. I Luftforsvaret har flystasjonene fått mindre betydning som selvstendige kamporganisasjoner. Teknologisk utvikling og krav til kompetanse har ført til en sterkere sentralisering i Statens Vegvesen. Systemet med ett vegkontor i hvert fylke har blitt erstattet med fem regionale kontorer. Det som kjennetegner alle disse reformene er en klar problemforståelse og klare forestillinger om hva som skal oppnås. Hvor ligger så behovet for opprettelse av folkevalgte regioner til erstatning for dagens fylkeskommuner? Stortingsmeldingen gir forventninger om at det er store spørsmål som skal løses. Men de store spørsmål gis små svar.

Meldingen inneholder ingen dokumentasjon eller eksemplifisering på hva som har fungert dårlig eller hvordan regional politisk styring kan ha bidratt til ”en mer helhetlig og villet samfunnsutvikling”. Det slås fast at fylkeskommunen ikke har lyktes som regional utviklingsaktør. Det burde være viktig å få avklart om det skyldes fylkeskommunen selv og hva slags nye forutsetninger som skal legge grunnlaget for ny suksess.

Regjeringen har ikke funnet store oppgaver til de nye regionene. Bare det å nå fram til de begrensede oppgavene som listes i meldingen har nok vært en lang og strevsom politisk og administrativ prosess. De små oppgaver må sees på bakgrunn av de store forventninger. I KS-rapporten om regionene som ligger i bakgrunn for arbeidet, var ambisjonene formulert som å skulle ’regionalisere forsknings- og utdanningspolitikken’, ’infrastruktur utgjør systemer som er overlokale, og deres utbygging bør ledes av regionale myndigheter’, og det ble foreslått omkamp om sykehussektoren. På det meste har ambisjonene vært å la regionene styre høgskolene og universitetene, forskningen, sykehusene, og Statens Vegvesen, også Jernbaneverket og Avinor om man skal ta regional samordning alvorlig. Meldingen ligger langt fra disse ambisjonene. Og godt er det.

4. Hva svikter i den regionale utviklingen?

Oppsummert foreslår stortingsmeldingen at regioner skal gis ansvar innen næringsutvikling, transportsystem, infrastruktur, miljøtiltak og arealdisponering. Regjeringen mener at disse politikkområdene er dårlig koordinert gjennom dagens organisering, og at de folkevalgte regionene er svaret på styringsproblemene. Vi vil her gjennomgå de sentrale utfordringene på de politikkområder som er aktuelle for regionene. Først skal vi problematisere regional samordning, som i stortingsmeldingen framstår som nøkkelbegrepet.

Mindre sektorisering – men dårligere samordning?

Statlig organisering medfører oftest at de ulike sektorene lever sitt eget liv og forfølger sine målsettinger nokså isolert. Styrken med statlig organisering er et tydelig samlet politisk ansvar overfor regjeringen og Stortinget. I praksis har regjeringen og Stortinget begrenset kapasitet til å samordne politikk. Samordning er en utfordring. Stortingsmeldingen foreslår å samle virkemidler som påvirker regional utvikling i et regionalt politisk organ, og slik fremme ”gode helhetsløsninger”. Næringsutvikling, forskningsdrevet innovasjon, transportløsninger, arealdisponering og miljøpolitikk kan sees i sammenheng. Flertallsvedtak kommer til erstatning for forhandlinger mellom en rekke ”vetospillere”: Kommuner, fylkeskommuner og statlige myndighetsorganer. Dette er et godt resonnement – hvis det lar seg gjennomføre i praksis.

For det første: Det er åpenbart riktig at sektortenkningen står sterkt i staten. Men hvis dette er problemet, hvorfor ikke reorganisere statsapparatet? De seneste årene har vi sett flere store reformer av denne typen. Den statlige overtakelsen av eierskapet til sykehusene var

nettopp begrunnet i hensynet til samordning av finansiering og eierstyring. NAV-reformen var motivert med hensynet til å samordne kommunenes sosialhjelp med trygdeforvaltning og arbeidsformidling. Vegvesenet involverer lokale politiske myndigheter i en omfattende prosess gjennom Nasjonal Transportplan. Det er åpenbart mulig å gjøre noe med sektoriseringen på statlig nivå.

For det andre vier ikke meldingen noe oppmerksomhet til faren for sektorisering *internt* i regionene. Både innen skolevesen, sosialsektor og helsetilbud i kommunene har man tradisjonelt hatt vel så mye kontakt med statlige sektormyndigheter som med andre kommunale etater. I fylkeskommunene er det rivalisering mellom sektorene – ikke koordinering - som preger beslutningsprosessene ifølge statsvitenskapelige undersøkelser. Tilsvarende må vi spørre: Vil et regionalt ansvar for veiene føre til at veiadministrasjonen blir bedre (horisontalt) koordinert med bosettingspolitikk og med næringspolitikk? Eller vil de (vertikale) kontaktene med Vegdirektoratet dominere som før? Det er også velkjent at desentralisering fører til at ”sektorkontrollen slår tilbake”. Vil Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet utarbeide nye regelverk som reetablerer statlig kontroll over en regionalisert veisektor?

For det tredje vil en rekke virkemidler som er avgjørende for regional utvikling forbli et statlig og kommunalt ansvar. Staten vil fortsatt ha ansvar for mesteparten av virkemidlene i økonomisk politikk, handelspolitikk, miljøpolitikk, fiskeripolitikk, landbrukspolitikk, skattepolitikk, energipolitikk, utdanningspolitikk, helsepolitikk osv. – alt virkemidler som har stor betydning for regionenes suksess som regionutviklere. Kommunene vil fortsatt ha hovedansvaret for arealplanlegging, og kommunene vil i mange sammenhenger ha vetorett i spørsmål om arealdisponering. Meldingen omtaler slike samordningsproblemer ved å kalle på ”partnerskap mellom næringsliv, kommuner og statlige myndigheter”. Dette svarer ikke på spørsmålet om hvorfor det blir bedre samordning når flere av virkemidlene spres på flere styringsnivåer.

En ny giv for næringsutvikling og innovasjon?

Offentlig sektor kan legge tilrette for næringsrettet innovasjon og entreprenørskap. Internasjonal erfaring med næringspolitikk tilsier at dette først og fremst handler om etablering av gode rammebetingelser - kompetanse grunnlagt i utdanningssystem og forskning, god infrastruktur, herunder fysisk og elektronisk kommunikasjon, et finanssystem som kan spre risiko, skattesystem og økonomisk politikk som er konkurransedyktig, gode offentlige tjenester. Det offentlige kan påvirke den geografiske fordeling av innovasjon og entreprenørskap gjennom lokalisering av offentlige institusjoner og støtteordninger med geografisk avgrensing. Nærings-politiske institusjoner kan mer selektivt støtte grunnlagsinvesteringer og forsknings-prosjekter, men næringspolitisk fordelingspolitikk kan lett hemme mer enn fremme utvikling. Næringslivet vokser best gjennom lønnsomme bedrifter på egen kjøp.

Meldingen ernensten ikke opptatt av at norsk næringsliv lever i en åpen og global verden med åpne grenser. Meldingen representerer et gammeldags syn på regionale naturlige fortrinn som skal stimuleres gjennom subsidiepolitikk. Det eksisterer i liten grad naturlige regionale fortrinn av grunnleggende betydning for næringsutvikling. Internasjonaliseringen krever konkurransedyktighet som snarere kan hemmes av politisk beskyttelse og selektive tiltak. I dag kan gode prosjekter finansieres når som helst og hvor som helst. Næringspolitikken må i all hovedsak være en nasjonal oppgave i en liten, åpen oljeøkonomi som den norske. De tunge delene av næringslivets rammebetingelser bestemmes av nasjonal utforming av skattesystemet og lover/regler/forordninger (inklusive arbeidsmiljøloven), rente- og valutapolitikken, rammene for lønnsoppgjørene, og fastsetting av handlingsregelen (hva vi faser inn i økonomien fra oljeformuen). Det er neppe noen som vil regionalisere disse oppgavene.

Omfattende desentralisering av næringspolitikken vil skape nye problemer. Regionene vil lett ende opp med å konkurrere med hverandre om støttetiltak for å tiltrekke seg større prosjekter og bedrifter. Slik sub-sidiekonkurranse kan bli gunstig for næringslivet, men vil

samtidig gi lokalisering etter støttetiltak istedenfor grunnleggende konkurranse betingelser. Det er plass til begrensede regionale innslag i næringspolitikken for å fremme lokal sysselsettingsutvikling, men regional politikk verken kan eller bør dominere næringsutviklingen.

Her kan man lære av sammenligning med andre land. I følge Verdensbankens rapport ”Doing Business” er Norge et av de letteste land å drive en bedrift i. Vi har lite byråkrati, lovene er greie, og skjemaveldet er mindre enn i mange andre land. Utstrakt bruk av datateknologi i offentlig sektor og enkle og strømlinjeformede regler får mye av æren for at det er lett å drive forretninger. Norge havner på en femteplass blant de 155 landene som er med i Verdensbankens undersøkelse om næringslivsklima for mellomstore bedrifter. Rapporten viser at det bare er fire land, New Zealand, Singapore, USA og Canada, som har et bedre næringsklima enn Norge.

Likevel skårer ikke Norge tilsvarende i internasjonale sammenligninger av innovasjon og entreprenørskap. På IMD Business School sin indeks for forskning og innovasjon kommer vi på åttende plass, langt bak Finland, Sverige og Danmark. I det internasjonale forskningsprosjektet GEM (Global Entrepreneurship Monitor) kommer Norge på fjortende plass i en rangering av entreprenørskap i 35 land. Ser vi på de geografiske variasjonene innovasjonstakt og entreprenørskap internt i Norge, finner vi at nyetableringer per 1000 innbyggere er klart høyest i Oslo, fulgt av Akershus, Buskerud og Vestfold.

Vi har forståelse for at regionalpolitikken skal søke å rette opp de geografiske skjevheter som følger av næringsutvikling med entreprenørskap og innovasjon. Finnmark, Hedmark, Nordland og Sogn- og Fjordane har lavest hyppighet av nyetableringer og antall sysselsatte i nyetableringer per innbygger. Det må derfor gjøres en grundig vurdering av hva slags virkemidler som kan gi bedre geografisk spredning. Regjeringen vil overføre innflytelse over innovasjonsstøtte til regionene (Innovasjon Norge, SIVAs innovasjonsaktiviteter), gi regionene ansvaret for finansiering av regionale forskningsstiftelser og innføre regionale forskningsfond – formodentlig for å anspore de innovasjonssvake regionene til mer nyskaping og bedriftsetablering. Meldingen inneholder ingen diskusjon av mulighetene for å få dette til. Realiteten er at

de fylkene som er minst innovative og har færrest ”gaseller”, er de som allerede mottar mest i offentlig innovasjonsstøtte. Dessuten er det svært lite som tyder på at det er tilgang på risikokapital som begrenser innovasjonskraften – og trolig er det heller slik at høye statlige tilskudd undergraver incentivene til entreprenørskap.

Et annet av regjeringens forslag er å opprette regionale forskningsfond og å overføre ansvaret for grunnbevilgninger til regionale forskningsstiftelsen. Igjen er det vanskelig å se at meldingen har en problemdiagnose. Utfordringen er at kvaliteten i norsk forskning er for lav, og at dette igjen svekker forskningens relevans for innovasjon og næringsutvikling. Det er internasjonalisering som er utfordringen, ikke regionalisering. Problemet synes ikke å være at norsk forskning er lite næringsrettet, men heller at vi er relativt svake i basisdisiplinene. Innenfor fag som fysikk og kjemi var den relative publiseringsaktiviteten til norske forskere bare halvparten av verdensgjennomsnittet i perioden 2000–2004. Målt per 1 000 innbyggere utgjorde norske forskeres vitenskapelige publiseringer 72 prosent av nivået i Sverige, 81 prosent av nivået i Danmark og 83 prosent av nivået i Finland. Lyspunktet er at det ser ut som norske forskeres publiseringer nå siteres like hyppig som dem fra nordiske kolleger.

Verken regionale forskningsfond eller lokalt finansieringsansvar vil bedre kvaliteten i norsk forskning, trolig tvert i mot. Et felles forskningsråd skulle jo samordne forskningsinnsatsen. Regional folkevalgt kontroll over finansieringen vil svekke konkurransen om forskningsmidler ytterligere, og minske tilbøyeligheten til å stille høyere kvalitetskrav til forskningsstiftelsene. Forskning vil lett bli betraktet som fordelingspolitikk og lokal sysselsetting, og ikke et bidrag til internasjonal kunnskapsutvikling eller en reell innovasjonsaktivitet. Hvis formålet er å øke kvaliteten i norsk forskning, er forslaget et skritt i gal retning.

Stortingsmeldingen har som sentralt budskap at regionene ikke skal fremme sentralisering, og at de skal bidra til en planlagt utvikling av bosetting og næringsliv. Geografisk konsentrasjon av regionale arbeidsplasser er uønsket, og regionene skal planlegge for en balansert utvikling. Sett i lys av befolkningsutviklingen og utviklingen i bosettingsmønsteret

er dette en formidabel utfordring. Folketallet blir gradvis redusert i om lag halvparten av kommunene dersom den innenlandske mobiliteten holder seg på samme nivå som nå. Reduksjonen i folketall vil bli størst i utkantkommunene. De minst sentrale kommunene på det indre Østlandet og i Nord-Norge vil få et lavere folketall, mens en økende andel av befolkningen bor i eller nær de største byene. Allerede nå bor 22 prosent (drøyt en million innbyggere) av befolkningen i Oslo og Akershus. Det er dårlig samsvar mellom størrelsen på utfordringen, uttalt målsetting om bosettingsmønsteret og forslag om virkemidler. Samtidig er det svak erkjennelse for at en kraftig sentralisering fra dagens fylkeskommuner til få landsdelsregioner kan ha betydning for distriktenes gjennomslag.

Regional samordning, spesielt Oslo-regionen

Det mest positive med stortingsmeldingen er at den tar tak i den svake samordningen mellom kommuner og fylkeskommuner både når det gjelder arealplanlegging og transportplanlegging. Transportløsninger, store samferdselsprosjekter og lokalisering av store samfunnsinstitusjoner og bedrifter må sees i regional sammenheng. Det er nødvendig å etablere et beslutningssystem på regionalt nivå som sikrer bedre planlegging og utforming av utbyggingsmønsteret. I forhold til staten er det særlig på transportsektoren det eksisterer et samordningsbehov.

Det er et tankekors at den største utfordring for regional samordning, Oslo-regionen, ikke tas tak i. Osloregionens styrings- og demokrati-problemer er vel dokumentert og problemene er omfattende og kompliserte. Stikkord for arealdisponering er bruken av Oslo-marka og strandsonen, og de langdrøye prosessene knyttet til trafikale løsninger og bolig-tall på Fornebu. Samordningen av kollektivtrafikken er mangelfull. En sammenslåing av AS Oslo Sporveier med A/S Stor-Oslo Lokaltrafikk kan gi betydelige bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske gevinster. Osloregionen kommer ikke godt ut av sammenligninger med tilsvarende byområder. Kollektivtrafikken har en lavere markedsandel enn i flere andre byer i Europa, og det redu-serer mobiliteten og dermed effektiviteten i det samlede arbeidsmarked i regionen. Mye kan hentes ved bedre koordinering av kollektiv trafikk (ruteplanlegging, billett-

systemer), herunder samordning mellom buss, T-bane/trikk (Oslo sporveier) og jernbane (NSB). Enkelte mener at hovedutfordringene først og fremst gjelder Oslo og Akershus, mens andre mener at samordning bør skje innenfor hele dagpendlingsområdet til Oslo-området, dvs. Oslo og Akershus pluss de befolkningstette delene av Buskerud, Vestfold og Østfold. En slik region vil eventuelt få et folketall på drøyt 1,5 millioner innbyggere.

Styringsproblemer er ikke bare av administrativ karakter.

Problemene gjelder også borgernes mulighet til å stille politikere til ansvar for sviktende veisystemer, dårlige kollektivløsninger, og store forsinkelser i planlegging og gjennomføring av utbyggingsprosjekter. En utredning fra Agenda/Asplan Viak i 2005 formulerer dette slik: "I Osloregionen er det en rekke eksempler på at regionale utfall innenfor både utbyggingsmønster og transport realiseres gjennom planprosesser og på forhandlingsarenaer som det både er vanskelig å trekke til ansvar gjennom demokratiske valgkanaler, og der innsynet i prosessene er lite tilgjengelig for borgerne". Kort sagt: Hvem skal stilles til ansvar når NSBs lokaltrafikk svikter? Hvem skal borgerne stille til ansvar for at bussruter og rutene til T-banen ikke korresponderer?

Stortingsmeldingen gir oversikt over 40 år med utredninger og meldinger som har påpekt disse problemene. Man foreslår fire alternativer: i) et nytt regionalt forvaltningsnivå med ansvar både for velferdstjenester og transport/infrastruktur, ii) en modifisert regionmodell der regionen kun har ansvar for grenseoverskridende transport/infrastruktur, iii) et indirekte valgt sær-organ for Osloregionen, og iv) pålegg om plansamarbeid med hjemmel i plan- og bygningsloven. Det kanskje største regionproblem vi har i landet, Oslo-regionen, utsettes til neste storbymelding.

Regional samferdselspolitikk?

Samferdselssektoren representerer allerede i dag et komplisert forvaltningssystem med tunge statlige institusjoner som Jernbaneverket, Avinor og Statens Vegvesen. Beslutningssystemet er samordnet i løpende

plan-prosesser gjennom Nasjonal Transportplan, som involverer det lokale og regionale nivå sterkt, men hvor de overordnede prioriteringer finner sted i Stortinget. Overordnet samferdselsplanlegging bør være en nasjonal prioritering og vi har i dag operative regionale statlige organer som står for driften. Selv om det er ønskelig å styrke regional samordning og planlegging av transport og utbyggingsmønster, vil prioriteringer internt og på tvers av samferdselssektorer neppe gi samfunnsøkonomisk gevinst ved å dele dette opp i nye regioner. Det vil uansett måtte være en nasjonal overordnet prioritering både for stamveier, stamflyplasser og jernbanen. En regional oppdeling av de utøvende institusjoner vil føre til betydelig mer komplisert planlegging og beslutningsprosess med høyst usikre koordi-neringsgevinster.

Det aller meste av person- og godstransport skjer på vei. De nye regionene skal få større oppgaver i veisektoren. Staten har som nevnt i dag ansvar for 28.000 kilometer med riksveier, hvorav 8.600 kilometer er såkalte stamveier og resten er “andre riksveier”. Regjeringen foreslår å overføre henimot 20.000 kilometer med riksveier til regionene, og dette kommer i tillegg til det ansvaret som fylkeskommunene allerede har for 27.000 kilometer med fylkesveier. Erfaringene med fylkeskommunens ansvar for veiene er ikke gode. Det er en vanlig oppfatning at vedlikehold av fylkesveiene har blitt utsatt, rimeligvis fordi konsekvensene ikke er umiddelbart synlige. Først når veiene nærmer seg det ubrukelige settes det inn tiltak. Fylkesveiene synes å ha tapt i prioriteringskampen med velferdstjenestene. Vi savner en bedømming av disse erfaringer. De dårlige nasjonale stam- og riksveiene betraktes av mange som det vesentlige problemet i norsk samferdselspolitikk. Meldingen mangler en beskrivelse av den samlede utfordringen på veisektoren og den har ingen analyse av hvordan regionalisering skal bidra til å løse problemene.

Etter vårt skjønn kan det være ønskelig å sikre bedre politisk diskusjon og innflytelse for regionale samferdselsmessige løsninger. I dette ligger en viktig begrunnelse for folkevalgt styring på fylkes- eller regionnivået. Samtidig vil viktige deler av regional samferdsel kreve en nasjonal samordning, noe som i praksis skjer ved utarbeidelsen av Nasjonal Transportplan. Stortingsmeldingen har ingen betryggende

diskusjon av hvordan slik koordinering kan ivaretas.

Åpne spørsmål: Utdanning og helse

Stortingsmeldingen holder regionene utenfor velferdspolitikken og velferdstjenestene, og gir spesielt ikke de nye regionene nye store oppgaver innen utdanningspolitikk og helsepolitikk. Det står i klar motstrid til de mest vidtgående forslag i debatten om regionalisering av høyskole- og universitetspolitikken og omkamp om sykehusene.

Forskning og undervisning på høyskole- og universitetsnivå må nødvendigvis være sterkt internasjonalt rettet. Grunnforskning krever at man vender seg til et internasjonalt forskersamfunn fordi det er en forsvinnende liten del av grunnleggende forskningsresultater som skapes i Norge. Det er vanskelig å se faglige argumenter for at høyskoler og universiteter blir bedre under et regionalt styringsnivå. Sterke insentiver via regionale midler vil lett få høyskoler, universiteter og forskningsinstitutter i regionene til å vende seg lokalt i stedet for å delta i den internasjonale forskningsverden. Dette kan nok føre til at disse institusjonene får større økonomiske ressurser i et kortsiktig perspektiv, men kan fort bli en ulempe ved at kravene til faglig nivå forvirrer.

Sykehusene er interessante fordi de tidligere har vært underlagt fylkeskommunalt ansvar. Og i Danmark utgjør de kjernen av en ny regioninndeling. Det er realistisk at sykehusene ikke er modne for en ny organisering med regional politisk styring så kort tid etter forrige reform. Mer prinsipielt kan det argumenteres for sykehus som regionalt ansvar, særlig fordi de nye helseregioner foretar lokaliseringmessige valg med store samfunnsmessige implikasjoner. Et annet argument gjelder økonomisk styring, hvor rammefinansiering av regioner med ansvar for sykehus kan gi sikrere kontroll med pengebruken. Sykehusene kunne utgjøre den sentrale oppgaven for et regionalt nivå. Samtidig bør erfaringene med fylkeskommunalt ansvar gi lærdom til alle som ønsker å satse på det regionale nivået. Fylkeskommunene som eier av sykehusene ble kritisert fordi man ikke fikk stoppet strategisk spill om penger, særlig knyttet til ventelistene. Ventelistene ble et regionalt pressmiddel mot nasjonale politikere. Det er vanskelig å se at problemet med

strategisk spill og myke budsjettskranker skal unngås ved at fylkeskommunen erstattes med større regioner. Snarere vil vel større regioner utgjøre mektigere aktører i et pengespill med staten. Staten drev direkte detaljstyring av sykehusene utenom fylkeskommunene som eier, og en slik statlig oversyring legger ikke grunnlaget for klare ansvarsforhold. Det er først og fremst styringsmessige forhold i helsepolitikken som bør avgjøre organiseringen av sykehusene.

5. Vil borgerne ha et regionalt demokrati?

I prinsippet er tanken bak et styrket regionalt demokrati god. Når politikk har et regionalt nedslagsfelt, bør regionalt valgte politikere kunne stilles til ansvar for denne. Demokratisk kontroll forutsetter imidlertid at borgerne kan stille folkevalgte til ansvar. Vil de nye regionene styrke velgerkontrollen og deltakelse på mellomnivået? Eller vil regionene bli et politisk-byråkratisk forvaltningsnivå uten oppslutning i befolkningen?

For det første: Det store engasjementet rundt EUs regioner ble aktualisert på slutten av 1980-tallet som følge et behov for å rettferdiggjøre og fordele EU-støtte til de fattige distriktene av Spania, Portugal og Hellas. I enkelte land har regional identitet og regionale fordelingskonflikter meget lange historiske røtter. Politiske partier og organisasjoner står bak kravene om økt regionalt selvstyre. For disse har EU blitt en mulighet til å styrke regionene på bekostning av nasjonalstaten. I de desentraliserte enhetsstatene i Nord-Europa er situasjonen helt annerledes. I Danmark, Finland, Nederland, Norge, Storbritannia og Sverige står mellomnivået meget svakt. Hovedtendensen i disse landene er sterkere stat og sterkere kommuner, men et svakere regionnivå mellom disse. I Norge har debatten om regionreform vekket svært lite folkelig engasjement, og det store engasjementet er avgrenset til fylkespolitikere. Dette er en elitedrevet forvaltningsreform.

For det andre: Med dette utgangspunktet er det vanskelig å gi politikere på mellomnivået et velavgrenset og politisk interessant oppdrag. Når stat og kommune har tatt "sitt" er det lite igjen. Det er ingen overraskelse at

den direkte valgte norske fylkeskommunen vurderes som mislykket som demokratisk eksperiment, mens lokaldemokratiet for øvrig står sterkt. For velgerne fremstår fylkestinget som fjernt, diffust og lite interessant. Fylkeskommunen ansees som lite politisk relevant. I den grad folk stemmer ved fylkestingsvalgene, er det stort samsvar med hva de stemmer ved stortingsvalgene. Valgdeltakelsen ved kommune- og fylkestingsvalgene er fallende, og var på bare 55 prosent ved fylkestingsvalget i 2003. Nittedal kommune eksperimenterte i 2003 med å holde kommunevalget om sommeren for å få frem de lokale sakene i valgkampen. Dette førte til en kraftig reduksjon i valgdeltakelsen ved kommunevalget, fra 60 prosent til 46 prosent. Ved fylkestingsvalget dukket bare 31,5 prosent av velgerne i Nittedal opp ved valgurnen, et fall fra 58,8 prosent ved valget i 1999. Det er i de etablerte institusjonene på kommunenivå og for nasjonen samlet – kommunestyrene og Stortinget – folk oppfatter at politikk blir utformet.

For det tredje: Stortingsmeldingen roper på folkevalgt kontroll. Den vil ha en ”villet utvikling i regionene” med utgangspunkt i regionen som ”utviklingsaktør”. Meldingen har preg av mistro mot Stortinget og sterk tiltro til regional ”motmakt”. Det diskuteres lite hvordan den folkevalgte kontroll og motmakt skal forankres i folket. Erfaringsmessig er det på velferdsområdene at velgerne klarest stiller politikerne til ansvar. Befolkningen gjør selv et direkte møte med skoler, helseinstitusjoner og andre deler av velferdstilbudet. Basert på egen observasjon kan de stille politikerne til ansvar. De ansvarsområder som diskuteres for regionene er et tynt grunnlag for å mobilisere særlig velgerinteresse. Velgerkontrollen er vanskeligere når det gjelder kollektive goder som infrastruktur og samferdsel, og kompliserte politikkområder som næringspolitikk, hvor mange aktører bidrar til resultatet.

For det fjerde: Regjeringens forslag om et vitalisert regionnivå kan lett utvanne den samlede demokratiske kontrollen med areal-, samferdsels- og næringspolitikk. Stortingsmeldingen selv legger opp til uklare ansvarsforhold med sin vektlegging av ”partnere”, ”samarbeid” (brukes 261 ganger), ”pådrivere”, etablere ”møteplasser” og sørge for nødvendig ”dialog”. Slike besvergelses skjuler at regionene bare har en meget

beskjeden del av virkemiddelapparatet for arealdisponering, utvikling av offentlige kommunikasjoner og veisystemer, og for å utvikle næringslivet. Det blir mer uklart hvem velgerne skal stille til ansvar. Erfaringene fra helsesektoren er illustrerende. Før sykehusreformen hadde fylkeskommunen eieransvaret for sykehusene, pluss ansvaret for en del av finansieringen. Staten hadde ansvaret for den aktivitetsbaserte finansieringen, pluss en rekke former for myndighetskontroll med sektoren. Kommunene hadde ansvaret for primærhelsetjenesten, herunder for å ta i mot ferdigbehandlede pasienter på rekonvalesentinstitusjoner og sykehjem. Det var derfor uklart for velgerne om det var kommunepolitikere, fylkespolitikere eller de folkevalgte på Stortinget som skulle stilles til ansvar for sviktende kvalitet og lange ventetider forbehandling. Politikere på ett styringsnivå kunne alltid skyldes på folkevalgte på et annet nivå – noe som var mye av bakgrunnen for statens overtakelse av eier- og finansieringsansvaret for spesialisthelsetjenesten.

Tilsvarende problemer vil oppstå med de nye regionene. Sett at velgerne i en region er misfornøyde med en rask nedbygging av villmark, eksempelvis som følge av nye veier og utbygging av flere hyttefelt. (Andelen urørte villmarksområder er redusert fra 25 prosent av landområdet i 1960 til omtrent 12 prosent i dag.) Velgerne kan enten stille kommunepolitikere til ansvar – det er de som utformer kommuneplanene. Eller de kan holde regionpolitikere ansvarlige – etter forslaget er det de som skal utforme regionale planer. Eller velgerne kan holde stortingspolitikere ansvarlige – staten skal utforme lovverket, verneplaner og håndtere innsigelser og klager på kommunale og regionale planer. Når velgerne stiller politikere på ett nivå til ansvar, vil disse hevde at det er politikere på et annet nivå som har skylden: Rikspolitikere vil si at det er lokalnivåene som har planleggingsansvaret, regionpolitikere vil skyldes på kommunepolitikere, og vise versa.

Eller sett at befolkningen er misfornøyd med næringsutviklingen i en region. Store bedrifter flytter ut eller legges ned, ungdommen flytter etter, og arbeidsledighet og uføretrygding øker. Vil velgerne stille regionpolitikere til ansvar? Disse vil alltid kunne hevde at det er staten som

skal stilles til ansvar. De kan si at regionen har fått for lite statlig rammetilskudd til innovasjonsvirksomhet, de kan hevde at bedriftsnedleggelse skyldes en uheldig statlig sektorpolitikk (høye elektrisitetspriser til industrien, for høye fiskekvoter til trålerflåten, for rask reduksjon i importreguleringen av landbruksvarer, osv. osv.), eller regionpolitikere kan si at det er den makroøkonomiske politikken som har slått feil. Igjen vil det være vanskelig for velgerne å vite hvem som skal stilles til politisk ansvar. I slike situasjoner ser vi ofte at det er staten og nasjonale politikere som "straffes", og staten tenderer derfor mot å ta større kontroll over lokal politikktutforming, blant annet gjennom mer rettighetslovgivning, flere standardkrav, såkalt øremerking av statlige overføringer og overtakelse av eier- og finansieringsansvar. Et folkevalgt regionnivå kan svekke den demokratiske kontrollen med regional utvikling fordi det politiske ansvaret blir enda mer pulverisert.

6. Hvilken regionmodell bør velges?

Vi har etterlyst fokus på løsning av samfunnsoppgaver og bidratt med synspunkter på de sentrale politikkområder som er relevante på regionalt nivå. Utbygging av et regionalt politisk system og regional forvaltning må først og fremst følge av at regionnivået framstår som det beste løsningsalternativ på samfunnsutfordringer. Vi erkjenner at det kan være ulike vurderinger av regional oppgaveløsning. I korthet er vår vurdering denne:

- Utbyggingsmønster, infrastruktur, transportmønster og kollektivtrafikk er samfunnsoppgaver som man bør se i regional sammenheng og hvor man kan begrunne regional politisk innflytelse. Spesielt i Osloregionen er det et vel dokumentert behov for institusjonelle reformer for å sikre en bedre samordning av transportløsninger, infrastruktur og arealdisponering.

- Kulturoppgaver drives i dag av fylkeskommunene, og fordeling av kulturtiltak og kulturinstitusjoner kan løses på regionalt nivå. Dette området utgjør lite i ressurser og bemanning, og landsdelsregioner vil også her skape stor avstand.
- Organiseringen av videregående skole kan videreføres i fylkeskommuner om lag som i dag eller overføres til kommunene med pålagt interkommunalt samarbeid. Organisering av videregående skole i landsdelsregioner vil skape stor avstand mellom styrende og styrte.
- Sykehusene kan være den tunge oppgaven som 'bærer' regionene, slik vi kjenner fra Danmark og Sverige. Valget handler først og fremst om det styringsmessige og finansieringsmessige opplegg for helsepolitikken. Eier- og finansieringsansvaret for spesialisthelsetjenesten ble som kjent overtatt av staten i 2002, og vesentlige endringer synes uaktuelt i nær framtid.
- Næringspolitikk bør i hovedsak ha nasjonal rekkevidde og være et nasjonalt politisk ansvar, men regionene kan påvirke rammebetingelsene for næringslivet i sammenheng med fastleggelsen av kollektivtrafikk, utbyggingsmønster og infrastruktur. Et regionalt nivå kan også ha et begrenset samspill med statlige institusjoner i næringspolitikken for å stimulere lokal sysselsettingsutvikling.
- Forskning og høyere utdanning på høgskole- og universitetsnivå bør fortsatt være et nasjonalt ansvar. Utfordringen på disse områdene er ikke regionalisering, men kvalitetsheving gjennom økt internasjonalisering.

Det følger av dette at det foreligger samfunnsmessige oppgaver som kan begrunne et regionalt politisk nivå. Det er særlig innen området utbyggingsmønster, infrastruktur, transportoppgaver og kollektivtrafikk at det er ønskelig med et grunnlag for politiske prioriteringer ut over kommunenivå og under det nasjonale nivå. Disse oppgavene vil likevel ha begrenset omfang og vil uansett måtte fastlegges i et samspill med stat og kommune. Det vil være vanskelig å etablere demokratisk forankring for et regionalt politisk system bygd rundt disse oppgavene.

Ut fra denne analysen fremstår tre modeller som relevante, a) videreføring av en modifisert fylkeskommune, b) regioner med ansvar for visse typer planlegging og utbygging av infrastruktur, c) regioner med bredt ansvar for velferdstjenester og planlegging/infrastruktur.

Lett modifisert fylkeskommune

Dette er meldingens ”forsterkede fylkesmodell” der fylkeskommunene tilføres enkelte nye oppgaver, men uten at funksjonsfordelingen endres vesentlig. Fylkeskommunene har allerede oppgaver innen samferdsel, videregående skole og kultur og med visse bidrag innen næringspolitikk. Grunnproblemet forblir at fylkeskommunene har svak demokratisk forankring. En mindre justering av oppgaver vil ikke endre på dette. Etter vårt skjønn er det ikke stor forskjell på en ‘forsterket fylkesmodell’ og en mellomløsning med 10-12 regioner. Det kan argumenteres for grensejusteringer/sammenslåinger for bedre å ivareta regional samferdselsutbygging og utbyggingsmønster i enkelte områder (Agderfylkene, Hedmark/ Oppland, Sør- og Nord-Trøndelag er de mest aktuelle). I all hovedsak vil disse alternativene likevel framstå som en videreføring av dagens modell.

Meldingen erkjenner fylkeskommunens svakheter både når det gjelder regional utvikling og demokrati, og en videreføring virker inkonsekvent. Hvis man likevel satser på en modifisering av fylkeskommunene bør styringsopplegget for mellomnivået forenkles. Antall folkevalgte og det politiske apparatet ellers kan reduseres betydelig. Det er også mulig å redusere det administrative apparatet, og fylkeskommunale sammenslåinger kan muligens bidra litt. Muligens er det gevinster å hente ved å overføre visse miljø saker fra fylkesmannen til fylkeskommunen, slik en har forsøkt i Akershus. I forsøket med ”enhetsfylke” i Møre og Romsdal har man forsøkt å samorganisere oppgaver mellom fylkesmann og fylkeskommune. Dette gir kanskje mulighet til å styrke administrativ kompetanse i utdanningssektoren, miljøforvaltningen, behandlingen av plansaker, og veiledning av kommunene. På flere områder har imidlertid fylkesmannen fått delegert kontroll og tilsynsoppgaver som ikke bør underlegges fylkeskommunens ansvar.

Plan- og infrastruktur-regioner

I vår gjennomgang er de klareste regionale oppgavene arealplanlegging, utbygging av infrastruktur og samferdsel/kollektivtrafikk. En mulighet er derfor å opprette rendyrkede plan- og infrastruktur-regioner. Dette inne-bærer at mellomnivået får så begrensede oppgaver at de neppe tilsier direkte valg til region- eller fylkesting. Vi kan satse på de to demokratiske nivåene som står sterkest hos velgerne – Stortinget og kommunestyret. For å ivareta hensynet til demokratisk kontroll og legitimitet kan en etablere et samarbeid mellom kommuner slik vi kjenner fra før reformen med direkte valg til fylkestingene i 1975. Kommunestyrene velger representanter til region- eller fylkesting. Dermed unngår en å opprettholde et eget folkevalgt mellomnivå med svak demokratisk forankring. Svakheten ved dette er at forsamlingen består av representanter fra de ulike kommune-styrene, noe som lett utarter til en arena for kamp mellom ulike distrikter og kommuner. Ansvar for de felles beslutninger på regionalt nivå vil heller ikke bli tydelige for velgerne i de enkelte kommuner.

For å gi tilstrekkelig kraft til denne typen regioner bør de få status som ”overkommuner” i visse spørsmål som gjelder transport, infrastruktur og arealplanlegging. Spesielt erfaringene fra Oslo-området tyder på at de mange vetospillerne lett medfører meget kostbare utsettelse av beslutninger. Skal det være noen mening med et slikt regionnivå må spillereglene være slik at det er mulig å treffe bindende beslutninger også når de berørte kommuner er uenige. Svakheten ved dette er et delt ansvar mellom region og kommune, som gjør det vanskelig for velgerne å se hvem som har ansvaret.

En slik organisering krever dessuten at ansvaret for videregående opplæring enten legges til kommunene eller til staten. Dagens kommunestruktur gjør det vanskelig å legge eieransvaret direkte til kommunene. Det er imidlertid mulig å pålegge kommunene et interkommunalt samarbeid om eierskapet til institusjonene i videregående opplæring. Muligens gir dette bedre muligheter for å samordne grunnskole med videregående opplæring. En kan også tenke seg at staten overtar

både eier- og finansieringsansvaret, slik som i Danmark.

Velferdsregioner

Om det skal etableres store regioner med direkte valgte representative forsamlinger, forutsetter det ansvar for tunge velferdstjenester, og at regionene får en egen skattefinansiering eller annet selvstendig finansieringsgrunnlag. Store landsdelsregioner forutsetter ansvar både for sykehussektoren og videregående opplæring. En regioninndeling basert på dagens regionale helseforetak vil bli meget store, og innebærer en kraftig sentralisering av den forvaltningen som i dag drives av fylkeskommunene. Avstanden til befolkningen blir betydelig. Velferdsregioner er et relevant alternativ, ikke minst i lys av at dette er hovedmodellen i Sverige og i Danmark. Men dette forutsetter et regionalt ansvar for sykehusene, og en slik ansvarsoverføring bør ikke være en nødløsning for å etablere regioner. I dag fremstår velferd sregioner med sykehus som lite aktuelt. Erfaringene viser at velgerne vil holde Regjeringen og Stortinget ansvarlige for helsetilbudet selv om mellomnivået har ansvar. Vi får lett gjen-innført ansvarspulverisering slik vi kjenner fra perioden før sykehusreformen. Som kjent strever også den statlige helseforetaksmodell med en ansvarsutfordring.

7. Konklusjon

Etter de store politiske ambisjoner som er uttrykt for regionnivået er St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid en skuffelse - antagelig både for regionvennene og for andre som ønsker at forvaltningsreformer er godt begrunnet. Stortingsmeldingen gir ikke en diagnose av utfordringene på regionnivået, det gjøres ikke noen evaluering av hvordan dagens forvaltningssystem fungerer, og forslagene begrunnes ikke i forbedret løsning av samfunnsoppgavene. Stortingsmeldingen framstår som et relativt desperat forsøk på å samle oppgaver til et regionalt nivå. Stortingsmeldingen ønsker på denne måten å fremme regional utvikling og regionalt demokrati, men makter ikke å vise hvordan det skal skje. Som diskutert foran kan det argumenteres for at etablering av nye regioner kan svekke både regional utvikling og demokrati.

I evalueringen av modeller har vi lagt vekt på hensynet til demokrati og løsning av samfunnsoppgaver. I Norge har en århundrelang maktkamp mellom sentrum og periferi avleiret seg som levedyktige politiske institusjoner, og som et omfattende system for inntektsoverføringer fra sentrum til periferi. Fylkesnivået står sterkt. De politiske partiene er i stor grad bygget opp rundt fylkeslag, valgkretsene til Stortinget er basert på dagens fylkesinndeling, og fylkesmennene rekrutteres i stor grad fra politikerstanden. Det er nok ikke lett å få vedtatt reformer som reduserer antallet politiske posisjoner på mellomnivået, eller som kan svekke fylket som valgkrets til stortingsvalg. Men behovet for politikk på region/fylkes-nivå bør begrunnes bedre enn i denne meldingen.

Til tross for omfattende samfunnsendringer i løpet av de siste 40 årene, har ikke Stortinget vedtatt vesentlige forandringer i kommunestrukturen. I diskusjonen ovenfor har vi lagt dagens kommuneinndeling til grunn. En endret kommunestruktur ville skapt nye forutsetninger for regionale løsninger. En strukturreform etter dansk modell ville åpne for at kommunene fikk ansvar for flere velferdsoppgaver. Færre kommuner vil gjøre det lettere å fremforhandle løsninger i storbyområdene, gjerne innenfor rammen av plan- og infrastruktur-regioner. Nå blir dagens kommunestruktur brukt som et argument for å opprettholde en variant av dagens fylkeskommune.

Vi har diskutert samfunnsoppgavene og konkluderer med at behovet for regional samordning primært er knyttet til arealplanlegging/ utbyggingsmønster og infrastruktur/ samferdsel. Det er vanskelig å se at disse oppgaver kan forsvare et selvstendig regionalt nivå med direkte valgt fylkes- eller regionting. Regionforslaget kan føre til mer uklare ansvarsforhold mellom stat, region/fylke og kommune, og svekke den demo-kratiske kontrollen lokalt og sentralt. Snarere enn å lete etter flest mulig offentlige oppgaver som kan berettige et direkte valgt fylkes- eller regionnivå foreslår vi å minimalisere mellomnivåets oppgaver. Dette kan gjøres nettopp ved å gi fylkes- eller regionnivået ansvaret for regionale fellesgoder - arealplanlegging, transport og kollektivtrafikk, og med et minimalisert politisk system.

Vi vil spesielt be politikerne vurdere demokratiaspektet. Erstatning av fylkeskommunen med landsdelsregioner kan vanskelig selges som en demokratireform. Det er i utgangspunktet krevende å skulle etablere et nytt folkevalgt mellomnivå. Alt tyder på at fylkeskommunens demokratiproblem kommer til å leve videre som regionenes problem. Faktisk kan reformen føre til en ytterligere svekkelse av velgerkontrollen. Regionene kan lett føre til ytterligere oppsplitting av styrings-systemet, noe som kan redusere velgernes mulighet til å stille folkevalgte til ansvar. Velgerne har i dag godt grep på sine stortingspolitikere og kommune-politikere. Tydelige politikere med klart ansvar synes å være en forutsetning for godt fungerende demokrati. En regional tåkedott kan svekke demokratiet.