

REGIONALISERING, INNOVASJON OG REGIONENES EUROPA¹

Peter Arbo, Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø

Innledning

Det norske styringsverket og det regionale mellomnivåets framtid har vært gjenstand for utredning og offentlig debatt i mange år. Temaet har i første rekke blitt belyst fra en forvaltningspolitisk synsvinkel. Det har vært fokusert på oppgave- og ansvarsfordeling, geografisk inndeling og samspillet mellom nivåene. Her er det tre hensyn som vanligvis er blitt holdt opp mot hverandre: Det ene er hensynet til demokratisk deltakelse og folkelig forankring. Det andre er hensynet til effektivitet. Og det tredje er hensynet til likhet. Hva som er en hensiktsmessig og legitim organisering av offentlig sektor, er avhengig av hvordan disse forholdene blir vektlagt. Demokratiske hensyn taler for nærhet og autonomi på et territorielt grunnlag. Effektivitetshensyn taler for funksjonell spesialisering, større enheter og faglig beslutningsfrihet. Likhets hensyn taler for overgripende styring på nasjonalt nivå, med et sterkt innslag av standardisering. I den forvaltningspolitiske diskusjonen er det nettopp trianguleringen av slike motstridende hensyn som har stått sentralt (se f.eks. KRD 2004). Hva er det rette balanseforholdet? Finnes det en optimal mix?

Jeg vil her velge en litt annen innfallsvinkel. Spørsmålet jeg reiser er om den politisk-administrative organiseringen har noen betydning for næringslivets vekstkraft og innovasjonsdyktighet. Er det noen sammenheng mellom forvaltningsform og verdiskaping? Grunnen til at jeg tar opp dette, er at de seinere årenes regionaliseringsdebatt på mange måter har forlatt de forvaltningspolitiske problemstillingene. Diskusjonen er blitt flyttet over til en ny arena. Regionalisering knyttes nå til innovasjon. Det blir understreket at tilrettelegging for næringsutvikling og verdiskaping krever en bred innsats på regionalt nivå. Sterke regioner presenteres som veien til et mer blomstrende næringsliv (Arbo 2005a). Innovasjon og region er med andre ord blitt nært assosierte begreper, som begge har fått et positivt fortegn.

Regionalisering betraktes også som en tung internasjonal trend, som ikke minst preger EU. Situasjonen i Norge omtales derfor gjerne som paradoksal: Her er de som er sterkest for EU, tilhengere av en tonivåmodell, som innebærer en avskaffing av regionnivået. Det vil si at de ønsker å gjøre Norge til det "annerledeslandet" som de ellers advarer så sterkt mot. De fremste

¹ Bearbejdet versjon av foredrag holdt på Nordisk seminar om fremtidens regionale forvaltning, Oslo 20. og 21. juni 2005, arrangert av Moderniseringsdepartementet.

EU-skeptikerne er på sin side varme forsvarere av en regionalisering, hvilket betyr at de i realiteten driver en aktiv EU-tilpasning.

Stikkordene for det som følger er altså regionalisering, innovasjon og Regionenes Europa. Gjør sterke regioner en forskjell med tanke på innovasjon? Og er det slik at Norge opptrer som kjerringa mot strømmen ved ikke å satse på økt regionalisering? Jeg starter med en presentasjon og kritisk drøfting av sentrale argumenter som nå brukes internasjonalt for en styrking av regionnivået. Jeg vender så blikket mot norske forhold og de regionaliseringsbølgene vi har hatt siden 1970-tallet. Deretter tar jeg for meg utviklingen i EU, før jeg til slutt diskuterer fordeler og dilemmaer i forbindelse med en økt regionalisering.

Nasjonalstatenes implosjon

Det er i dag en utbredt oppfatning at globalisering og regionalisering er to parallelle prosesser som på grunnleggende vis preger de europeiske samfunn. De kjennetegner både politikk og økonomi, offentlig og privat sektor (Østerud 1999, Johnstad m.fl. 2003). En viktig tese er at nasjonalstatene mister suverenitet. Politisk myndighet flyttes på den ene siden opp fra nasjonalt nivå og til overnasjonale organer som EU og WTO eller til ulike internasjonale domstoler. Nasjonalstatene blir bastet og bundet gjennom traktater og avtalesystemer. Den politiske styringsevnen innskrenkes. På den andre siden flyttes beslutningsansvar ned til regionene. Det regionale mellomnivået styrker sin stilling og får i økende grad ansvaret for egen nærings- og samfunnsutvikling. Den politiske regionaliseringen forklares med velferdsstatens krise, grensene for hierarkisk og sektorisert styring, statlig tilbaketrekking og ønsker om økt myndiggjøring og aktivisering av regionene (Fürst 2003). Dessuten baserer EU og andre internasjonale organer seg i mange tilfeller på det regionale nivået for gjennomføring og oppfølging av sin politikk.

Et tilsvarende mønster avtegner seg i økonomien (Storper 1997, Porter 1998). De økonomiske forbindelsene utvides og intensiveres på alle plan. På den ene siden skjer det et skifte oppover - til internasjonale markeder, transnasjonale foretak og grenseoverskridende produksjons- og verdikjeder. Internasjonale byråer for standardisering, sertifisering, klassifisering osv. får økt betydning. På den andre siden vokser det fram næringsklynger og regionale innovasjonsmiljøer, der bedriftene oppgraderer hverandre gjennom konkurranse og gjensidig samarbeid. Den skjerpede internasjonale konkurransen utløser en sterkere koordinering mellom næringsaktørene på regionalt nivå. Den økonomiske regionaliseringen forklares med overgangen til en global kunnskapsøkonomi, økende spesialisering, konsentrasjon om kjernekompetanse og behovet for kostnadsdeling og risikoavlastning gjennom samarbeid. Ut fra et læringsperspektiv legges det særlig vekt på nærhet og tillit som vesentlige forutsetninger for kommunikasjon og kunnskapsdeling (Morgan 1997).

Både innenfor politikk og økonomi er det med andre ord tunge prosesser som graviterer mot regionene. Det blir antatt at regionene trer fram som stadig viktigere knutepunkt og handlingskontekster for politisk og økonomisk styring. Dette forsterkes av sosiokulturelle endringer (Blotevogel 2000). Det blir vist til at globaliseringen og oppløsningen av industrisamfunnets gamle institusjoner truer med å skape en form for hjemløshet. Dermed øker behovet for tilhørighet og geografisk forankring. Her er det ikke lokalsamfunnet og kommunen, men den større regionen folk identifiserer seg med. Grunnen er at de er blitt mer mobile. Det er større avstand mellom arbeidssted, bosted, servicesentra og områdene for fritid og rekreasjon. Utvidelsen av den romlige aksjonsradiusen gjør regionene til viktigere deler av folks dagligliv og livsverden.

Regional samstyring

De som framholder at det nå skjer en økende regionalisering, er ikke bare opptatt av at det foregår en vertikal omskalering av autoritet og beslutningsmyndighet. Parallelt med dette, skjer det også horisontale forskyvninger (Østerud m.fl. 2003, Van Keersberg og Van Waarden 2004). Styringsformene og styringskapasitetene endres. Grensene mellom sektorene forflyttes. Offentlige oppgaver delegeres i økende grad til halvoffentlige aktører og til markedsaktører. Det utvikles nye former for partnerskap. Kommando og kontroll erstattes av forhandlinger og samarbeid, som ofte må avtales. En økende formalisering og rettsliggjøring av rettigheter og plikter fører også til en maktforskyvning fra lovgivende og utøvende myndigheter og over til domstoler, revisjonsorgan og tilsyn. Dette innebærer at politikkkutforming, iverksetting, oppfølging og kontroll i stigende grad blir splittet opp som separate funksjoner ivaretatt av særskilte organer. Dermed utvikler det seg stadig mer distribuerte kunnskaps- og beslutnings-systemer (Flinders 2004a, 2004b).

Liknende bevegelser skjer i næringslivet. Oppkjøp, fusjoner og sterkere konsentrasjonstendenser innebærer at markedsstyring på mange områder erstattes av hierarki. Disposisjoner blir foretaksinterne. Samtidig foregår det en økende spesialisering og outsourcing av virksomheter. "Lean manufacturing", "Just-in-time production" og "Business Process Reengineering" er blant de mange oppskriftene for slanke og fleksible bedrifter. Det dannes strategiske allianser, joint ventures og andre former for nettverkssamarbeid. Det vil si at det vokser fram mer komplekse og hybride styringsformer. I politikk så vel som i økonomi blir de interorganisatoriske forbindelsene mer allsidige og preget av løse koblinger mange veier. Disse nye konstellasjonene blir beskrevet med begreper som "governance by networks" (Marin og Mayntz 1991), "multilevel governance" (Bache og Flinders 2004), "networked polity" (Ansell 2000) - eller som en økologi av gjensidige tilpasninger (Olsen 2002). Både vertikalt og horisontalt blir de tradisjonelle styringssystemene supplert av nye forhandlingssystemer.

Teoriene om regionalisering kan sees som et oppgjør med den statscentrerte tenkemåten som i lang tid har preget politikk og samfunnsvitenskap. Det ble tidligere tegnet et monosentrisk bilde. Staten var samfunnets midtpunkt og opphøyde styringssenter. Nasjonalstatens territorielle grenser dannet samfunnets grenser. Den nye samfunnsforståelsen er mer polysentrisk. Samfunnet blir verken oppfattet som en klar avgrensbar enhet eller som en styrbar maskin, men som et komplekst sett av selvorganiserende virksomheter. Disse er relativt autonome. Samtidig er de gjensidig avhengige, slik at de hele tiden må sørge for å iakttå og tilpasse seg hverandre. I denne situasjonen kommer både hierarki og markedsstyring til kort. Hierarkisk styring svikter fordi aktørene er selvstendige. Én part er ikke beføyet til å beordre eller instruere de andre. Samarbeid må skje på frivillig grunnlag. Markedsstyring svikter fordi aktørene ikke gjennomfører kortsiktige og klart spesifiserte transaksjoner der de kan opptre som anonyme parter. De må forholde seg til hverandre i et åpent og langsiktig perspektiv. De vet at de vil møtes igjen. De er forpliktet i forhold til hverandre.

Innovasjons- og styringsteoriene inneholder derfor noe mer enn en beskrivelse av hva som antas å være rådende utviklingstrekk. De er også normative, ved at de forskriver en ny form for regional samstyring (regional governance) (Benz og Fürst 2003, Arbo 2005b). Utgangspunktet er at regionnivået blir stadig viktigere, og at det her må utvikles et mer nettverksbasert samarbeid mellom offentlig myndigheter, næringsliv, utdannings- og forskningsinstitusjoner osv. De regionale aktørene må finne hverandre og gå sammen i fleksible og selvstyrende former for partnerskap. Regionalt samarbeid gjøres altså til en norm.

Dit tidens vinder blåser?

Vi kan finne mange eksempler på at det har vokst fram nye samarbeidskonstellasjoner på regionalt nivå. Det gjelder både i Norge og i en rekke andre land. Mens perioden fram til 1970-tallet var kjennetegnet ved nasjonalstatenes konsolidering, har de siste tiårene vært preget av en tiltakende liberalisering, ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi og billigere transporter. Dette har ført til en økende sammenfletning på tvers av landegrensene. Organisasjons- og samarbeidsformene er endret. Nye styringsmekanismer er blitt tatt i bruk. Spørsmålet er likevel om regionaliseringsteoriene gir en dekkende samtidsdiagnose. Er regionalisering noe "som preger samfunnslivet på nær sagt alle områder", og som ligger "innebygd i samfunnsutviklingen" (Selstad 2003: 22)?

La meg starte med de økonomiske nettverkene. Etter mitt syn er det ingen allmenn tendens til at næringslivet nå grupperer seg på regional basis. De økonomiske forbindelsene er svært sammensatte. Både produksjonsnettverkene, de finansielle nettverkene og informasjons- og kunnskapsnettverkene er romlig utstrakte systemer med varierende utbredelse. Vi ser at norske bedrifter mange steder har tette uformelle relasjoner på lokalt plan. Det eksisterer også flere spesialiserte produksjonsområder der bedriftene ser ut til å ha visse fordeler ved å være

samløkaliserte. Men de undersøkelserne som er gjort av bedriftenes samarbeidsmønstre og av hvor de henter sine viktigste innovasjonsimpulser fra, viser at vi sjelden finner et nært og omfattende utviklingssamarbeid mellom likeartede eller relaterte virksomheter på samme sted (Malmberg 2004, Isaksen og Onsager 2004). Bedriftene har vidstrakte forbindelser. Innslaget av innovativt samarbeid mellom lokale bedrifter og regionale FoU-miljøer er også begrenset. Dette er kanskje ikke så overraskende, særlig i et land som Norge, hvor næringsmiljøene ofte er små og spinkle, kunnskapsinstitusjonene inngår i en nasjonal arbeidsdeling og det kan være lange avstander til markedene og de sentrale kundene. Når det i den internasjonale innovasjonslitteraturen henvises til regioner, er det gjerne "Det tredje Italia", Silicon Valley og Baden-Württemberg som er stjerneeksemplene. Dette er områder som har flere innbyggere enn hele Norge til sammen.

Betydningen av geografisk nærhet ser ut til å være overdrevet (Boschma 2005). Gode reisemuligheter og ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi gjør det stadig enklere å samarbeide på avstand. Konsern- og kjededannelser, næringsorganisasjoner, profesjonelle nettverk og fagpresse er blant de mange kanalene som finnes for informasjonsspredning og teknologioverføring. De viktigste kontaktmønstrene ser ut til å følge en bransje- og funksjonslogikk. I innovasjonsstudiene har også "the strength of weak ties" (Granovetter 1973) og "the weakness of strong ties" (Grabher 1993) etter hvert fått mer oppmerksomhet. Det blir pekt på at innovasjon krever tilgang til nye ideer og komplementære ressurser, som ofte må søkes utenfor de nærmeste og mest kjente miljøene.

Vender vi blikket mot offentlig sektor og de politiske styringssystemene, finner vi heller ikke noen klar regionaliseringstendens. Det er svært ulike prosesser på gang i de forskjellige land. Selv i en nordisk sammenheng er det stor variasjon i oppgavefordeling, struktur i offentlig sektor og måten reformer gjennomføres på. Ansvar og oppgaver flyttes nå både opp og ned, og det velges ulike organisasjons- og tilknytningsformer. I stedet for et identifiserbart mellomnivå, utkrystalliserer det seg et mylder av regioninndelinger og overlappende jurisdiksjoner. Hva som er den relevante regionen, ser ut til å være avhengig av problemfelt og hvilke funksjoner som står i fokus. Formelt har vi tre folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge – kommune, fylkeskommune og stat. I realiteten har vi et utall politisk-administrative beslutningsnivåer og nivåer for offentlig myndighetsutøvelse, der også EU/EFTA og andre overnasjonale regimer må regnes med. Gjennom EØS-avtalen er f.eks. mer enn fire tusen EU-rettsakter allerede skrevet inn i norsk lovverk. Bildet er med andre ord svært komplekst. Snarere enn en regional sammenslutning, skjer det en økende funksjonell og territoriell disaggregering.

Tilsvarende utviklingstrekk kan vi spore på det sosiokulturelle feltet. Identifikasjonen med kirke, nasjon, klasse og parti er klart blitt svekket. Det samme gjelder de tradisjonelle motkulturene i Norge – målsak, avholdssak og lekmannskristendom. Mange har pekt på at mens industri-samfunnet framhevet den enkeltes produsentstatus, er det i dag konsumentstatus som er

kommet i forgrunnen (Giddens 1991). De stabile masseorganisasjonene med tette forgreininger i det sivile samfunnet er smuldret opp. Det skjer en økende individualisering. Samtidig dannes det nye samlingspunkter for kollektive identiteter – kjønn, alder, etnisitet, seksuell legning og mer saksavgrenset politisk engasjement. De nye identitetene er mer selvvalgte, men de er også klart preget av internasjonal kulturindustri og nye medier. Forekomsten av regionale identiteter er avhengig av hvilke offentlighetsformer og fora for meningsdannelse som eksisterer i ulike geografiske områder. Selv om fylker og landsdeler i mange sammenhenger fungerer som identitetsmarkører, inngår de i dag i mer flytende og sammensatte identiteter. Hva som til enhver tid gjøres relevant, vil variere.

For å oppsummere, mener jeg at det ikke finnes noen innebygd regional logikk eller automatikk i verken økonomi, politikk eller hverdagslivets bevissthetsformer. Hver for seg frambringer de stadig nye grenser. Det er ingen historisk nødvendighet som tilsier at regionene vil reise seg som en slags fugl føniks. Den innovasjonspolitiske begrunnelsen for regionalisering er framfor alt knyttet til forestillingene om næringsklynger, innovasjon gjennom samvirke og betydningen av nærhet for læring og samarbeid. Dette kan vanskelig sies å utgjøre noen konsistent teori. Mange av nøkkelbegrepene er høyst uklare - ”localized knowledge spillovers” (Krugman 1991, Audretsch og Feldman 1996), ”untraded interdependencies” (Storper 1997), ”stickiness of regions” (Markusen 1996), ”institutional thickness” (Amin og Thrift 1994) osv. Det er også tvilsomt om hovedkonseptene kan brukes som utgangspunkt for politikkkutforming og bevisst design (Palazuelos 2005). Den governance-inspirerte begrunnelsen kan ha mer for seg. Her legges det vekt på institusjonelle arrangementer og regionale styringsstrukturer (Braczyk og Heidenreich 1998). Men denne tilnærmingen viser snarere til en økende fragmentering på tvers av nivåer og sektorer enn til en regional gravitasjon.

Ulike regionaliseringsprosjekter

Jeg tror vi må se regioner som konstruksjoner, knyttet til bestemte politiske prosjekter. Regionbegrepet fungerer i dag som et slags fluepapir. Det trekker til seg mye av det som svirrer omkring. Begrepets popularitet henger sammen med at det danner et flerdimensjonalt semantisk felt (Blotevogel 2000, Arbo 1999). Region framstår som et alternativ til både stat og marked. For de som verken er tilhengere av sentralisert, statlig styring eller av markedsliberalisme, byr regionen seg fram som et nytt holdepunkt. Regionen blir den nye mellomopsjonen. Den romlige dimensjonen er også uspesifisert. Dermed kan regiontilhengerne samle bred tilslutning. Bak den regionale fanen finner vi de som går inn for regionkommuner, dagens fylkeskommuner, større landsdelsregioner eller transnasjonale regioner som Barentsregionen, Midt-Skandinavia, Østersjøregionen eller hva det måtte være.

Hvis vi tenker oss regioner som kollektive bevissthetsrom, som preger kommunikasjon, samhandling og identifikasjon, vil de alltid være et resultat av historiske institusjonaliserings-

prosesser (Paasi 1986). Det må utvikles en forestilling om et avgrenset rom – en territoriell form, slik som da Elias Blix skrev: ”Aa, eg veit meg eit Land langt deruppe mot Nord”. Området må også få et navn og andre symbolske uttrykk. Det nordlige Norge ble f.eks. lenge omtalt som ”Det nordenfjeldske”, ”Nordlandene” eller ”Finnmarken”, men i 1884 ble ”Nord-Norge” oppfunnet ved et kafébord i Kristiania (Niemi 1993, Tjelmeland 1996). Landsdelen fikk sine egne ikoner i form av midnattsola, nordlyset, fiskevær, samer med reinsdyr, Petter Dass osv. (Høydalsnes 2003). Det neste skrittet er gjerne at navnsettingen begynner å gå igjen i tittelen på aviser og organisasjoner, som deler seg inn og aggregerer virksomheter etter den nye territorielle avgrensningen. Det vokser fram felles organer som taler regionens sak og opptrer på vegne av regionen. Etter hvert blir så regionen en etablert og anerkjent referanse både innad og utad. Konstruksjonen fester seg som en objektiv realitet.

Regiondannelser kan imidlertid ha mange ulike fortegn (Keating 1997). Regionbyggingen kan springe ut av tilbakeliggende områders strev for likestilling og fullverdig integrasjon i nasjonen. Dette var f.eks. den sentrale drivkraften da Nord-Norge ble et samlingsmerke fra begynnelsen av 1900-tallet og fram til gjenreisningen og den aktive distriktsutbyggingen etter andre verdenskrig. En annen variant er at regionbyggingen er en reaksjon på moderniseringsprosesser som oppfattes å true etablerte tilpasninger og hevdvunne livsformer. Regionen blir her gjort til en forskansning for å verne om noe som holder på å gå tapt. Utgangspunktet kan også være historisk og kulturelt særpregede regioner, som først og fremst kjemper for uavhengighet i forhold til statsmakten og en anerkjennelse av sin forskjellighet. Dette kan være et ledd i separatistiske bestrebelser, med full løsrivelse som siktemål. En annen type regionalisering kan skyldes statlig ansvarsfraskrivelse og tilbaketrekking, hvor regionene konstituerer seg idet de trer inn for å overta nøkkelfunksjoner som er i ferd med å bli bygget ned. Det kan utvikles mange former for svarteperspill i forbindelse med forsøk på å slanke offentlig sektor. En siste variant er orientert mot byggingen av regionale innovasjonssystemer og utviklingskoalisjoner, der regionen fokuseres som standplass i den globale konkurransekampen. I denne moderniseringsstrategien gjelder det å opparbeide stedsspesifikke fortrinn og selge regionen som unik merkevare.

Norske regionaliseringsbølger

De mange regionprosjektene understreker at regionbygging er kontroversielle saker. Innhold, form og romlig avgrensning vil være omstridte og variable størrelser. Jeg vil si at vi i Norge har hatt to regionaliseringsbølger i etterkrigstida. Den første var på 1960- og 70-tallet og var preget av EEC-kamp, utkantromantikk og en ny regional selvhevdelse. Det skjedde en bred kulturell mobilisering. Den viktigste basisen lå i den nye ungdomskulturen. Regional egenart ble dyrket i musikk, litteratur og scenekunst. Det var ikke lenger flaut å bruke sin egen dialekt. "Æ e trønder æ - og hærre gud kor tøff æ e!", sang Prudence og innledet trønderrocken. Den regionale oppvåkningen ble muliggjort gjennom velferdsstatens utbygging og desentralisering, men inneholdt samtidig en protest mot den sentraliseringen og avfolkingen som hadde foregått.

Mobiliseringen var sterkest i de delene av landet som var blitt definert som problemregioner og gjort til gjenstand for en statlig regissert moderniseringspolitikk.

Et interessant trekk ved denne regionaliseringsbølgen var at den framhevet landsdelene som regioner. Det var en landsdelsregionalisme, som ble nedfelt i nye kulturinstitusjoner og media. Ideologisk var den imidlertid tilbakeskuende. I Nord-Norge var det f.eks. sjarken og støa som ble de fremste symbolene. ”Når fesken heng på hjell, da føle vi at vi e tel”, lød det fra visegruppa Lovisa. Innholdet var med andre ord ekskluderende. De forestilte fellesskapene ble assosiert med bestemte og vikende livsformer. Samtidig virket det ganske schizofrent, i og med at de mest nostalgiske visjonene ble formulert av de nye mellomlagene i byene. Det var i denne perioden at fylkeskommunen vokste fram som en selvstendig, politisk styrt forvaltningsenhet. Fylkeskommunen fikk ansvaret for planlegging, distriktsutbygging, samferdsel, videregående opplæring, helse og kultur. Gjennom fylkeskommunenes ekspansjon kom landsdelene i bakgrunnen. Fylkesgrensene ble viktigere. Institusjonaliseringen av landsdelsregionene stoppet opp. I kjølvannet av den regionale mobiliseringen fulgte dessuten en etnisk mobilisering, som skapte nye skillelinjer, ikke minst i Nord-Norge.

Den andre regionaliseringsbølgen begynte mot slutten av 1990-tallet. Denne har vært preget av de politiske kartografene, som gjerne vil tegne om kartene og lage nye kommune- og regioninndelinger. Oppmerksomheten har i første rekke vært konsentrert om struktur og oppgavefordeling i offentlig sektor. På den ene siden står de som vil fjerne fylkeskommunen og kun ha en tonivåmodell. På den andre siden står de som vil ha et sterkt regionnivå. Blant de viktigste regionaliseringsforkjemperne finner vi fylkespolitikere fra de større byene, Kommunenes Sentralforbund, deler av det offentlige virkemiddelapparatet, representanter for utdannings- og forskningsmiljøene og en del banker og energiverk. Disse ønsker å få flyttet makt og myndighet fra statlige organer til regionale folkevalgte organer. Tor Selstads hovedforslag er å dele landet inn i sju regioner til erstatning for dagens fylkeskommuner (KOU 2004:1). Konteksten er nå en ganske annen enn på 1960- og 70-tallet: Det statlige omfordelings- og utbyggingsregimet er på retrett. Den folkelige mobiliseringen er mye svakere. Kommune- og fylkesinndelingen er uforandret, men det er blitt gjennomført omfattende reformer i offentlig sektor, med større krav til effektivitet, kvalitet, brukervennlighet og fleksibilitet. Internasjonale institusjoner griper også i mye større grad regulerende og restrukturerende inn i det nasjonale, territoriale rommet (Veggeland 2005).

Det er i dag flere regionaliseringsbevegelser på gang. På det kommunale nivået blir det interkommunale samarbeidet bygget ut i form av regionråd, kommunale fellesforetak, samkommuneforsøk og andre samarbeidsordninger. Det finnes snart ikke en eneste kommune her i landet som ikke har et utstrakt samarbeid med sine nabokommuner. På fylkesnivå vokser det også fram nye samarbeidsarenaer på tvers av fylkesgrensene. Blant de organene som er opprettet

i de seinere årene, finner vi Trøndelagsrådet, Vestlandsrådet, Agderrådet, Regionsamarbeidet Buskerud-Telemark-Vestfold, Østlandssamarbeidet, Arena Innlandet og Samarbeidsalliansen Osloregionen (Arbo 2005b). Rundt både fylkeskommunene og de nye fellesorganene er det etablert et stort antall partnerskap, som involverer kommuner, regional stat, offentlig virkemiddelapparat, næringsorganisasjoner, utdannings- og forskningsinstitusjoner m.m.

I de nye fylkesovergripende initiativene ser vi igjen de institusjonelle konturene av landsdelsregioner. Ideologisk er de framtidsrettet: Visjonen er å skape kreative, innovative og attraktive regioner, som kan hevde seg i konkurransen med andre regioner nasjonalt og internasjonalt. Samarbeidet skal gi en bedre ressursutnyttelse og oppgaveløsning innad i region, og det skal gi en mer kraftfull profilering og interessehevding utad, bl.a. i forhold til sentrale myndigheter. Selv om fylkeskommunene er nøkkelspillere, stiller de nå som svekkede og vingeklippte organer. Med sykehusreformen mistet de sitt viktigste tjenesteområde, og de vet at det knytter seg stor usikkerhet til deres videre skjebne.

De nye samarbeidskonstellasjonene springer ut av flere forhold: De uttrykker til en viss grad en ”panikk før stenetid”. Fylkeskommunene vil gjerne posisjonere seg og komme nasjonale forvaltningsreformer i forkjøpet. Men de er også basert på at fylkeskommunenes handlingsomgivelser er blitt mer komplekse og romlig utstrakte, noe som har skapt et større samordningsbehov når det gjelder planlegging, utredning, innkjøp, anskaffelser, administrative støttefunksjoner, tjenesteproduksjon og utviklingsarbeid. Organisasjonsstrukturen må tilpasses problemstrukturen. Videre er regionsamarbeidet et svar på sentrale politiske signaler. Det budskapet som har vært kommunisert ovenfra i de seinere årene, er at fylkeskommunen skal påta seg rollen som regional utviklingsaktør i partnerskap med andre, og at storbyene må utnyttes som motorer for utvikling av de større regionene de er en del av. I tillegg har begrepet om sterke regioner fått en programmatisk status. Det er blitt et internasjonalt ledebilde, som har vært med på å gi inspirasjon og retning til de regionale samarbeidsinitiativene. Her har ikke minst EU vært toneangivende.

Regionenes Europa

EUs regionalpolitikk drives i dag gjennom strukturfondene, samholdighetsfondet og fellesinitiativene. Den regionalpolitiske innsatsen startet med etableringen av Det europeiske regionale utviklingsfondet (ERDF) i 1975, men ble trappet opp mot slutten av 1980-tallet, parallelt med arbeidet for å bygge ut det indre marked i EU. Med enhetsakten i 1986 ble den felles regionalpolitikken traktatfestet, og med reformene av strukturfondene i 1988-89 ble både de viktigste politiske retningslinjene trukket opp og bevilgningene økt kraftig, slik at regional- og samholdighetspolitikken nå omfatter vel en tredel av EU-budsjettet. De regionalpolitiske forsterkningene skulle danne en motvekt mot de geografiske ulikhetene som det var forventet at den økonomiske integrasjonen ville medføre. Støtten tok særlig sikte på å hjelpe de nye

medlemslandene i Sør-Europa – Spania, Portugal og Hellas. Samtidig var det et forsøk på å omgå nasjonalstatene gjennom en ny allianse mellom EU-kommisjonen og regionene. Regionaliseringsbestrebelsene var med andre ord knyttet til et ønske om å aktivisere regionene for å svekke nasjonalstatene i EU-sammenheng. EU forutsatte klart definerte regioner og en utbygging av vertikale og horisontale partnerskap, med deltakelse fra de økonomiske og sosiale partene på regionalt nivå. Med Maastricht-traktaten, som trådte i kraft i 1993, ble ”samhørighet”, ”subsidiaritet” og ”Regionenes Europa” de nye slagordene.

EUs programplanlegging og partnerskapsmodeller har satt sine tydelige spor. Flere hevder at de institusjonelle effektene av EUs regionalpolitikk antakelig har vært vel så betydningsfulle som de regionale omfordelingseffektene og bidragene til å utligne territoriell ulikhet (Thielemann 2002). Selv om Norge ikke er EU-medlem, ble det tidlig hentet inspirasjon fra EU i norsk regionalpolitikk. Det begynte med EU-forberedelsene og mål 6-arbeidet før folkeavstemningen i 1994, og ble deretter fulgt opp gjennom St.meld. nr. 31 (1996-97), som lanserte regionale utviklingsprogram (RUP). Etter oppgavemeldingen (St.meld. nr 19 (2001-2002)) og ansvarsreformen har fylkeskommunene fra 2003 blitt utpekt som regionale utviklingsaktører, som skal ta lederskapet og de nødvendige initiativ for å videreutvikle partnerskap regionalt. I tillegg har de fått delegert ansvaret for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler som tidligere ble bevilget fra Kommunal- og regionaldepartementet.

De norske reformene kan sies å ha hatt EU som forbilde. Men påvirkningen har også vært mer direkte: Via EØS-avtalen er vi underlagt de felles statsstøttereglene, som definerer de geografiske støttekartene og setter rammene for den regionalpolitiske virkemiddelbruken. Konkurransopolitikken har alltid vært sterkere institusjonalisert i EU enn regionalpolitikken. Det Fritz Scharpf har kalt den negative integrasjonen – fjerningen av barrierer for det indre marked – har overstyrt den positive integrasjonen – markedsreguleringer og solidariske omfordelingssystemer for likhet og fellesskap (Scharpf 1999). EU blir likevel stadig trukket fram i den norske regionaliseringsdebatten. Det blir framholdt at det ellers i Europa satses på å utvikle vekstkraftige og selvstendige regioner, noe som er et eksempel til etterfølgelse.

EUs regionalpolitikk har uten tvil bidratt til en regional mobilisering. Subnasjonale aktører er blitt trukket med i politikktutforming og iverksetting, og strukturpolitikken er blitt det fremste eksemplet på det som nå kalles forhandlet flernivåstyring. Regionene har også styrket sin representasjon i Brussel og fått en formell plass i beslutningssystemene gjennom Regionkomiteen. Fra Kommisjonens side er det satt ambisiøse mål for samhørighetspolitikken for perioden 2007-2013. Spørsmålet er om dette er en tung trend som kan forventes å fortsette.

Jeg ser for meg at regionaliseringsiveren i EU vil bli svekket. Det er flere grunner til det: For det første har EU fått flere medlemmer. Antallet er økt – først fra 12 til 15, og i dag til 25, med

ytterligere to på vei inn (Bulgaria og Romania). Det å forholde seg til medlemsstatene er i seg selv blitt en mer krevende øvelse. For det andre er de nye medlemslandene langt fattigere. Gjennomsnittlig BNP per capita i de ti nye landene ligger på 46% av EU-25. 92% av befolkningen bor i regioner hvor BNP er på under 75% av EU-snittet – som er terskelen som benyttes for å kunne bli tildelt det høyeste nivået av støtte. EU-støtten må nå omdirigeres, slik at det vil gå betydelig mindre til regionene i de gamle medlemslandene. Mer ressurser vil også bli kanalisert til grenseregionalt samarbeid og stabilisering langs de nye østgrensene. Det betyr at støtteordningene ikke lenger vil ha den samme mobiliserende effekt. For det tredje er det vanskeligere å drive regionaliseringsagendaen i forhold til de nye medlemsstatene i øst. De er stater i en overgangsfase, som først må få ristet av seg den kommunistiske arven og få etablert stabile, forutsigbare og gjennomsiktede retts- og forvaltningssystemer nasjonalt. Dette har Kommissjonen etter hvert tatt hensyn til (Hughes m.fl. 2004). For det fjerde må det vel sies at det er høstet til dels blandete erfaringer med den regionalpolitikken som har vært ført (se f.eks. Tondl 2004). I forbindelse med de siste reformene av EUs regionalpolitikk har kritikken blitt stadig sterkere. Den har rettet seg mot formål, innsatsprofil og implementering, og mot manglende addisjonalitet og effekter. Derfor legges det nå vekt på at innsatsen må bli mer konsentrert og vekstorientert (COM 2004a). For det femte er det med Lisboa-prosessen blitt en økende fokusering på spissforskning, eliteuniversiteter og felleseuropeiske innretninger. Det manes til krafttak og konkurranse på overnasjonalt nivå, noe som heller ikke peker i retning av en regional spredning (COM 2004b, COM 2003).

Hele problembildet i EU er nå på mange måter endret. Ut over de momentene som jeg allerede har trukket fram, bør det nevnes at den sikkerhetspolitiske dimensjonen har blitt langt mer sentral etter 11. september 2001. Sikkerhetspolitikk er primært nasjonalstatenes domene. Det er også nasjonalstatene som er involvert i den vanskelige konstitusjonsprosessen. Viljen og evnen til å øke EUs budsjett er dessuten svært begrenset. Flere av de viktigste medlemslandene sliter allerede med for høye budsjettunderskudd i forhold til stabilitetskravene i ØMU, samtidig som arbeidsløsheten og misnøyen i egen befolkning er stigende. Når folk opplever at arbeidsplassene flyttes ut og økt arbeidsinnvandring fra Øst-Europa presser fram sosial dumping, er det ikke lett å vinne aksept for at EU skal drive solidarisk omfordelingspolitikk til fordel for de samme landene. Fremmedfrykt og mer proteksjonistiske holdninger er i ferd med å bre seg. Om ikke annet, gir dette en påminnelse om at nasjonalstatenes dager ikke er talte.

Fra den smale til den brede innovasjonspolitikken

Er da alt snakket om regionalisering og styrking av det nasjonale mellomnivået irrelevant? Hvorfor ikke fjerne fylkeskommunen og overlate oppgavene til kommune og stat? Selv om drahjelpen fra EU kan bli mindre, ser jeg flere gode grunner til å følge parolen om større og sterkere regioner. Den negative begrunnelsen er knyttet til svakheter ved to andre forvaltningsnivåene: Kommunene vil være for små og ulike, selv etter omfattende sammenslåinger, mens

statlig styring betyr sektorisert forvaltning på bekostning av lokalt og regionalt folkestyre. Den positive begrunnelsen er knyttet til den såkalte regionale merverdien, der nettopp innovasjonspolitiske argumenter står sentralt. Men vi må da gå fra den smale innovasjonspolitikken og over til den brede.

Den forvaltningspolitiske debatten om regionalisering har konsentrert seg om den vertikale dimensjonen. Den har handlet om antallet nivåer, oppgavefordeling og størrelsen på forvaltningsenhetene. Når alternativene til fylkeskommunen blir vurdert, er det ansvars- og oppgaveplasseringen som er kjernepunktet (KRD 2004). Regionalisering blir dermed gjort til et spørsmål om substituering. Ett nivå skal erstatte et annet. Dette innebærer en form for nullsumspill, der den ene må gi fra seg makt og kompetanse for at den andre skal få. Det innovasjonspolitiske perspektivet skiller seg fra det forvaltningspolitiske. Det bringer i tillegg inn den horisontale dimensjon. Utgangspunktet er at innovasjon er avhengig av mange ressurser og kapasiteter, som foreligger spredt, men som må virke sammen. Det gjelder å skape komplementariteter. De ulike forutsetningene må utfylle og forsterke hverandre. Det vil si at det åpnes for plussumspill.

Innovasjonspolitikken blir her ikke forstått som en ensidig satsing på konkurransedyktighet, lønnsomhet og økonomisk vekst, med bedrifter og kommersielle løsninger i sentrum. Offentlig politikk skal alltid ivareta flere formål og verdier. Mens de økonomiske aktørene har sine individuelle interesser, som kan peke ut over alle territorielle grenser, er offentlig politikk forpliktet i forhold til territorielt baserte samfunn. Hovedtyngden av befolkningen, samfunnsinstitusjonene, infrastrukturene og de bebygde og naturgitte landskapene er ikke vilkårlig flyttbare størrelser. De er langt på vei stedfaste - i motsetning til varer, kapital og informasjon. Det er disse forholdene det må bygges på for å styrke nyskapingsevnen og øke de territorielle områdenes tiltrekningskraft.

Samtidig er det slik at innovasjon i stigende grad skjer på tvers av organisasjons- og institusjonsgrenser. Med økende funksjonell spesialisering blir de gjensidige avhengighetene forsterket. Tilrettelegging for innovasjon omfatter derfor i dag et bredt sett av betingelser - kompetansetilgang, risikovillig kapital, transport- og kommunikasjonsforhold, kunnskapsmessige infrastrukturer, velferds- og servicetilbud, fysiske og arkitektoniske omgivelser, kulturliv osv. Rettssikkerhet og forutsigbarhet er grunnleggende forutsetninger. Det samme er systemer for konflikthåndtering og problemløsning. Ikke minst kreves det motivasjon, inspirasjon og en evne til samarbeid.

Alt dette er forankret i ulike institusjoner, som har sin historie og egenart. Bedrifter, folkevalgte forsamlinger, domstoler, forvaltningsorganer, universiteter og frivillige organisasjoner er forskjellige i sin oppbygging og virkemåte. Det å fremme innovasjon kan ikke bety at de alle skal strømlinjeformes for ett formål eller ut fra én logikk. De kan bare gi sitt bidrag ved at

forskjellighetene blir respektert. De må få operere ut fra sine egne koder og regler. Utfordringen er i stedet å få dem til å virke sammen på måter som er effektive, stabile, rettfærdige og allment aksepterte. Det må også skapes rom for sosiale læringsprosesser, som sikrer institusjonell tilpasning og fornyelse. Nøklene er kommunikasjon, koordinering og evne til transformasjon. Begrepet om innovasjonsevne må følgelig utvides. Den brede innovasjonspolitikken handler om modernisering av samfunn, om deres institusjoner og styresett (North 2005).

Regionaliseringsgevinster

Det har vært vanlig å skille mellom private og offentlige goder, med ekskluderbarhet og rivalitet i forbruk som differensierende kriterier. Private goder kan ivaretas spontant gjennom markeder, mens offentlige goder krever autoritative myndighetsbeslutninger. Kunnskapssamfunnets goder skiller seg i økende grad fra begge disse kategoriene. De kan karakteriseres som kollaterale (Willke 2001). De er forbundet med offentlig interesse og er politisk ønsket, men verken stat eller marked kan tilveiebringe og opprettholde dem alene. De forutsetter både egeninitiativ og samarbeid på tvers av offentlig og privat sektor. Et godt eksempel er nettopp innovasjon, som er avhengig av kunnskapsdeling og et samspill mellom mange forskjellige aktører og institusjoner. Ifølge Willke dreier kollaterale goder som om ikke-triviale faktorer knyttet til kvaliteter ved sosiale systemer, individer og deres atferd. Det styringsmessige svaret er en form for desentralisert kontekststyring, hvor det legges vekt på å fremme selvorganisering og læring. Selvstyring og løse koblinger blir kombinert med overordnede rammer og incentiver. Det vil si at de prosedurale aspektene blir viktigere. I stedet for å spesifisere hva som skal gjøres når, er det felles ledebilder, holdninger og spilleregler som utgjør de sentrale holdepunktene.

Det er her mesonivået kommer inn i bildet. I en situasjon hvor ressurser og ekspertise i stigende grad blir spredt på tvers av organisasjons- og sektorgrenser, øker behovet for integrerende og sammenbindende elementer (Heinze m.fl. 1997). Det gjelder å få kreftene forent rundt felles prosjekter og satsinger. Samtidig må styringen være sensitiv i forhold til den romlige variasjonen i aktørkonstellasjoner og utgangsbetingelser. Det må tas hensyn til at de forskjellige delene av landet er ulike. Ut fra dette vil en aktivisering av det regionale nivået kunne utløse endogene potensialer. Et samarbeid på regionalt nivå kan ta hensyn til territoriell heterogenitet, utnytte synergier og skape større eierskap. Felles utviklingsamarbeid gir trening i å tenke strategisk og identifisere nye muligheter. Regionale aktører kan også raskere enn nasjonale aktører fange opp utviklingshindringer og reagere fleksibelt. Ikke minst vil regionalt samarbeid kunne fremme gjensidig forståelse og tillit, som igjen kan legge grunnlaget for nye initiativ og fellesprosjekter.

Mot dette kan det innvendes at nasjonalstatene allerede utgjør territorielle organisasjoner med et politisk maktsentrum som skal sørge for samordning i en funksjonelt differensiert verden. Det er sentrale myndigheter som har kapasitet og ressurser til å drive fram store prosjekter, gi finansielle garantier og bruke lovgivningen til å sette makt bak sine prioriteringer. Dette betyr at staten

spiller en strategisk rolle. Mulighetene for å benytte hierarkisk styring kan også være en betingelse for å få brakt andre aktører sammen og skape besinnelse i samarbeidsrelasjoner. Både markeder og forhandlingssystemer fungerer i skyggen av hierarkier (Scharpf 1997). Hovedpoenget er imidlertid at en økende desorganisering og fragmentering styrker behovet for supplerende koordinering. Dagens fylkesplanlegging er tillagt en slik samordningsfunksjon, og jeg tror at dette er en innsats som fortsatt må skje på et territorielt nivå under nasjonalstaten, men som er større enn primærkommunene. Det trengs en form for ”joined-up government”, som er New Labours slagord. Hensikten er å kunne se ting i sammenheng og styrke den kollektive handlingskapasiteten. Jo mer den statlige omfordelingspolitikken svekkes, jo større blir behovet for en regionalisert utviklingspolitikk. Gjennom store regioner åpnes det dessuten for en utvidelse av det regionalpolitiske perspektivet, som tradisjonelt har vært låst fast i dikotomien by/land. I en mer kunnskapsbasert økonomi er det nødvendig å overskride denne todelingen og involvere storbyene med deres kunnskapsinstitusjoner og kreative miljøer. Utfordringen er å få til et forpliktende samarbeid mellom byene og deres regionale omland for å øke den samlede utviklingskraften.

Vertikal opprydding og demokrati

Jeg har framhevet den horisontale mobiliseringen og samordningen som et viktig argument for regionalisering. Men for å kunne underlette disse prosessene, er også den vertikale dimensjonen av betydning. Som mange har påpekt, har det etter hvert grodd fram et villnis av inndelinger i offentlig sektor. Fragmenteringen er blitt forsterket gjennom den økende fristillingen, konkurranseutsettingen og privatiseringen av offentlige virksomheter. Det er derfor et voksende sprik mellom de folkevalgte organenes geografiske myndighetsområde og nedslagsfeltene til de mange fristilte etatene og virksomhetene. Helseregionene og samferdselsregionene er større enn dagens fylkeskommuner, og det samme gjelder i praksis for de høyere utdanningsregionene. Her ser jeg et behov for å finne mer enhetlige inndelinger. Dette fordrer at sentrale myndigheter griper inn og er med på å angi hva som skal være de relevante regiondannelsene. Uten en slik vertikal opprydding, blir det vanskelig å få til en bedre koordinering på tvers av sektorer og nivåer. Når enkelte hevder at vi ikke har råd til å holde oss med tre folkevalgte nivåer i et lite land som Norge, kan det like gjerne spørres om vi har råd til den babelske forvirringen som nå begynner å bre seg i offentlig sektor.

Innovasjonspolitikken har hittil vært preget av en tverrpolitisk enighet. Skillet mellom den smale og den brede innovasjonspolitikken har vært lite tematisert. Skillelinjene blir tydeligere når vi beveger oss inn på det forvaltningspolitiske området. To alternative syn står her klart mot hverandre: I New Public Management-tenkningen er utgangspunktet at det bør være mange og konkurrerende tilbydere. Dette gir brukerne valgfrihet, samtidig som tilbyderne hele tiden må skjerpe seg og kunne tilby bedre og billigere tjenester. Overlappende jurisdiksjoner og diffuse autoritetsforhold er en del av denne strategien (Hooghe og Marks 2003). Det er nettopp viktig å

unngå klare nivåinndelinger med territorielle instanser som har hånd om monopolistiske ordninger. Om det dreier seg om kollektivtransport, utdanning, helse eller eldreomsorg, er det sentrale at individene få shoppe fritt. En variabel styringsgeometri vil på sikt gi de beste løsningene.

Det alternative synet legger vekt på at likeverdige tilbud krever offentlig styring. Konkurransen kan ha positive effekter, men på mange områder oppstår det lett private monopoler når de offentlige forsvinner. Transaksjonskostnadene ved konkurranseutsetting kan raskt bli meget høye. Fristilling skaper også en form for enøyethet, som gjør det vanskeligere å få ivaretatt sammensatte politiske hensyn. Virksomheten blir mer reindyrket og konkurranseorientert. Åpenhet og innsyn reduseres. En annen effekt er at borgerne omdannes til kravstore kunder. I stedet for å bruke "voice", oppfordres de til å velge "exit". Demokratisk offentlighet og folkevalgt styring erstattes med markedsstyring. For å motvirke disse tendensene, blir det framholdt at politikken må gjenerobre sitt hegemoni. Samtidig må kongeriket deles inn på en måte som gir større tverrsektoriell kongruens.

I et innovasjonsperspektiv er det liten tvil om at de nyliberale reformene i offentlig sektor har åpnet nye markeder og skapt en større dynamikk. Det er blitt rom for nye tilbydere. Omstillingskravene har økt. På de fleste områder har valgfriheten blitt større. Det har skjedd en oppblomstring av offentlig-private partnerskap. Resultatmålinger, dokumentasjonskrav og sammenligninger har også skapt et større fokus på kostnader og prestasjoner, noe som igjen har tvunget fram klarere prioriteringsdiskusjoner og vurderinger av hva ressurser skal brukes til. De langsiktige effektene er derimot mer usikre: Én viktig side ved reformene er en sentralisering og overføring av myndighet til nye organer. Økt privatisering, etablering av selvstendige resultatenheter og desentralisering av operasjonelt ansvar går sammen med en styrking av sentrale akkrediteringsinstanser, kontrollordninger, tilsyn, revisjonsorganer og domstoler. Dette innebærer en marginalisering av folkevalgte organer på ulike nivå. En annen side ved reformene er at de kommuniserer en mistillit til demokrati og offentlig styring. Både de ansatte og politikerne stilles i mistankens lys. Det underliggende premisset i den nyliberale tenkningen er at alle i realiteten er rasjonelle egoister. De er bare ute etter å mele sin egen kake. Ingen er til å stole på. Denne holdningen kan i sin tur avle kollektiv avmakt. Tilliten til samfunnsinstitusjonene smuldrer opp, og evnen til å avklare felles veivalg, skape konsensus og fatte bindende beslutninger blir svekket. På denne måten kan reformene vise seg å få kontraproduktive effekter.

Folkevalgt medvirkning er vesentlig for å ivareta de nødvendige avveininger og sikre demokratisk legitimitet til de løsningene som blir valgt. Innovasjon dreier seg ikke bare om å få fram nye produkter og tjenester. Det handler også om samhold og tillit, om makt og sosiale interesser. Det må skapes en aksept for endringer i organisasjoner og institusjoner. Som Johan P. Olsen har understreket, er demokratisk politikk i seg selv en metode for nytenking og omstilling

basert på åpen og informert debatt om formål, verdigrunnlag og virkemidler (Olsen 2004). Demokratiets ideal er opplyste, engasjerte og lovlydige borgere med fellesskapsfølelse og en sivil grunnholdning. Et siste argument for regionalisering er derfor at dette kan være et bidrag til en vitalisering og fornyelse av demokratiet. Det foregår i dag en spennende eksperimentering med nye deltakelsesformer og samarbeidsmodeller i regi av bl.a. Trøndelagsrådet, Vestlandsrådet og BTV-samarbeidet. Disse forsøkene viser forbindelseslinjene mellom økonomi og politikk, næringsutvikling og demokrati. Samtidig gir de et innblikk i det norske systemets institusjonelle endringskapasitet.

Dilemmaer

Denne begrunnelsen for regionalisering avviker fra den jeg startet ut med: Regionalisering er ikke påkrevet fordi næringslivet er i ferd med å organisere seg regionalt. Det er ikke slik at utviklingen i andre land klart går i retning av et styrket folkevalgt regionnivå. Det er heller ikke slik at folk mer og mer føler tilhørighet og identifiserer seg med sine regioner. Mitt utgangspunkt er at innovasjonssystemene, forvaltningssystemene og de kollektive identifikasjonene blir stadig mer pluraliserte. På alle områder utvikles det flernivåsystemer med tettere gjensidige avhengigheter. Det er dette som øker behovet for integrerende samhandlingsarenaer. Regionalisering er et svar på stigende kompleksitet, økende fragmentering og en svekket ytelsesevne til bestående institusjoner. Det trengs en ny form for orkestrering, som kan få de forskjellige sektorene og nivåene til å virke sammen innenfor en territoriell referanseramme.

Men dette viser også regionaliseringens begrensninger (Bade 1998). Regionene vil i stor grad være styrt av krefter utenfra. Nasjonale og internasjonale påvirkningsfaktorer vil ha sterk innflytelse på det som skjer. Det kan være nasjonale konjunkturer, multinasjonale selskaper, valutaforhold eller handels- og miljøpolitiske regimer. Likeså er det usikkert hvor dyptgripende endringer det er mulig å få til på regionalt nivå. Det er stor stabilitet i spesialiseringsmønstrene. Stiavhengigheter og lock-in-effekter er velkjente fenomener. Andre vanskelige spørsmål er hvem som egentlig skal være adressatene for den regionale utviklingspolitikken og hvordan regionaliseringen konkret skal se ut. Det er flere dilemmaer forbundet med en regionaliseringsstrategi i norsk sammenheng. Jeg skal nøye meg med å trekke fram noen få punkter til slutt:

I Norge er det staten som har hånd om oljeinntektene. I valget mellom statlig rikdom og kommunal fattigdom er det liten tvil om hva de fleste vil velge. Sett fra sykehusenes side, er vel det viktigste de har oppnådd gjennom helsereformen at staten har sprøytet inn en god del ekstra milliarder i helseforetakene. Det samme får vi anskueliggjort hvis vi tar oss en tur innom universitetene og høyskolene, de videregående skolene og grunnskolene. Der vi på den ene siden gjør en reise framover, mot de stadig yngre generasjonene som skal forme framtida, gjør vi på den andre siden en slags historisk reise bakover, mot økende armod og nød. Oljeøkonomier har

en tendens til å skape en type statskapitalistiske land befolket med håpefulle rentenister. Alle flokker seg om honningkrukken. Under slike vilkår står ikke regionalisering høyt i kurs.

Økt regionalisering vil også innebære forsterket ulikhet. Dette er nettopp en av begrunnelsene for en desentralisering av makt og myndighet. Politikken skal ikke bare bli bedre tilpasset den enkelte regions forutsetninger og muligheter. Den skal også bidra til å dyrke fram forskjellighet. Dermed havner regionaliseringstanken raskt på kollisjonskurs med sentrale likhetsnormer, som mange er opptatt av å bevare. Solidaritet og trygghet er vesentlige forutsetninger for innovasjon. For å fremme samarbeid og åpenhet, trengs det en likeverdighet mellom partene. Og for å skape en allmenn omstillingsberedskap, må også de som er potensielle tapere vite at de på en eller annen måte blir kompensert. Samfunn med store ulikheter og sosiale spenninger pådrar seg raskt en rekke ekstraomkostninger, som gjør at inntektsgevinstene gjennom innovasjon og produktivitetsøkning spises opp. Dette understreker at det er behov for en sortering av hvilke oppgaver som skal løses hvor og med hvilke føringer.

Effektivitetsaspektet kommer også inn. Hvis det er slik at de moderne samfunn kjennetegnes ved en økende funksjonell differensiering og mer komplekse nettverksforbindelser, er det ikke mulig å forestille seg regionene som en slags lukkede, territoriale beholdere. De er selv åpne og funksjonelt spesialiserte, og de vil reprodusere mange av de samme sektorproblemene som vi ellers står overfor. Hvis regionene virkelig prøver å ta et oppgjør med dette og underlegge sektorpolitikken en enhetlig regional styring, vil vi ikke bare få en svakere koordinering innenfor hver sektor på tvers av regionene. Sektorene vil også miste den autonomien de trenger for å sikre egen effektivitet. Samordningsgevinstene må med andre ord avveies mot potensielle effektivitetstap innenfor enkeltsektorene.

Det siste punktet gjelder demokratisk oppslutning. Større regioner vil bety at avstanden mellom velgerne og deres folkevalgte øker. Dette kan gjøre det vanskeligere å oppnå deltakelse og legitimitet. Sterke og mektige regioner slår to veier: De vil overta myndighet og ansvar fra sentralmakten og regional stat. Samtidig vil de styrke sin stilling overfor primærkommunene, noe som kan skape spenninger i forhold til de lokale, folkevalgte organene. En annen vesentlig side ved de nye regionprosjektene er den sterke orienteringen mot næringsutvikling, verdiskaping og konkurransedyktighet. I innovasjonspolitikken pendler retorikken mellom økonomiske imperativer, skremmende verdiskapingsgap og løfter om økt valgfrihet. Denne politikken har ingen bred folkelig appell. Den fanger ingen stor oppmerksomhet og interesse. Det er barnehager, skoler, sykehjemsplasser, fødestuer og andre offentlige tjenester som befolkningen i første rekke har et forhold til. Det er gjennom tjenesteyting og håndheving av rettigheter og plikter at de møter offentlige sektor. Verken regionaliseringsdebatter eller innovasjonsdebatter tilhører de kjære folkeidrettene. Hele regionprosjektet bærer derfor preg av å være et eliteprosjekt. Hvis regionenes

fremste varemerke blir partnerskap og diffuse nettverk av mektige beslutningstakere, vil opplevelsen av demokratisk underskudd bli forsterket.

Avslutning

Med de siste tre punktene er jeg tilbake der jeg begynte. Jeg nevnte innledningsvis at organisering og oppgavefordeling i offentlig sektor primært har blitt behandlet ut fra en forvaltningspolitisk synsvinkel, i spenningsfeltet mellom demokrati, effektivitet og likhet. Derfor valgte jeg å rette et kritisk søkelys mot de andre diskursene som i den seinere tid har satt regionalisering på dagsorden. Den innovasjonspolitiske synsvinkelen bringer inn noe nytt. Stikkordene er komplementariteter, endogene potensialer, horisontal og vertikal koordinering, innovasjon i offentlig sektor og vitalisering av folkestyret. Jeg har pekt på at regionalisering kan fremme innovasjon, men at det ikke representerer Det nye Jerusalem. Økt regionalisering krever overordnede grep, som ivaretar hensynene til en balansert romlig utvikling. Mitt viktigste budskap har vært at innovasjon er knyttet til institusjoner og samhandling. Det må tenkes på tvers av marked og stat, næringsutvikling og demokrati. I den videre debatten er det derfor all grunn til knytte de forvaltningspolitiske og innovasjonspolitiske aspektene nærmere sammen.

Referanser

- Amin, Ash og Nigel Thrift (eds.) (1994): *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Ansell, Chris (2000): The Networked Polity: Regional Development in Western Europe, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (3): 303-333.
- Arbo, Peter (1999): Paradokser i periferien. Regionalisering i et nordnorsk perspektiv. *Plan* 1/2: 50-59.
- Arbo, Peter (2005a): "Sterke regioner i et næringslivs- og innovasjonsperspektiv", i J. P. Knudsen (red.) *Sterke regioner – forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arbo, Peter (2005b): Fylkesplanlegging og regional samstyring. Evaluering av felles fylkesplan for Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Trondheim. Arbeidsnotat. Alta: Norut NIBR Finnmark.
- Audretsch, David B. og Maryann P. Feldman (1996): R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production, *American Economic Review* 86 (4): 253-273.
- Bache, Ian og Matthew Flinders (eds.) (2004): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bade, Franz-Josef (1998): Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der regionalen Strukturpolitik, *Raumforschung und Raumordnung* 56 (1): 3-8.
- Benz, Arthur og Dietrich Fürst (2003): "Region – "Regional Governance" – Regionalentwicklung", i B. Adamaschek og M. Pröhl (Hrsg.) *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

- Blotevogel, Hans Heinrich (2000): Zur Konjunktur der Regionsdiskurse, *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9/10: 491-506.
- Boschma, Ron A. (2005): Proximity and Innovation: A Critical Assessment, *Regional Studies* 39 (1): 61-74.
- Braczyk, Hans-Joachim og Martin Heidenreich (1998): "Regional Governance Structures in a Globalized World", i H.J. Braczyk, P. Cook og M. Heidenreich (eds.) *Regional Innovation Systems: The Role of Governances in a Globalized World*. London: Routledge.
- COM (2003): The role of universities in the Europe of knowledge. Communication from the Commission. COM (2003) 58 final. Brussels: Commission of the European Communities.
- COM (2004a): A new partnership for cohesion. Third report on economic and social cohesion. Brussels: European Commission.
- COM (2004b): Science and technology, the key to Europe's future – Guidelines for future European Union policy to support research. Communication from the Commission. COM (2004) 353 final. Brussels: Commission of the European Communities.
- Flinders, Matthew (2004a): Distributed Public Governance in the European Union, *Journal of European Public Policy* 11 (3): 520-44.
- Flinders, Matthew (2004b): Distributed Public Governance in Britain, *Public Administration* 82 (4): 883-909.
- Fürst, Dietrich (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8/9: 441-450.
- Giddens, Anthony (1991): *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- Grabher, Gernot (1993): "The Weakness of Strong Ties: The Lock-in of Regional Development in the Ruhr Area", i G. Grabher (ed.) *The Embedded Firm. On the Socio-Economics of Interfirm Relations*. London/New York: Routledge.
- Granovetter, Mark S. (1973): The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology* 78 (6): 1360-1380.
- Heinze, Rolf G., Christoph Strünck og Helmut Voelzkow (1997): „Die Schwelle zur globalen Welt: Silhouetten einer regionalen Modernisierungspolitik“, i U. Bullmann og R. G. Heinze (Hrsg.) *Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hooge, Liesbet og Gary Marks (2003): Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance, *American Political Science Review* 97 (2): 233-243.
- Hughes, James, Gwendolyn Sasse og Claire Gordon (2004): Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government, *Journal of Common Market Studies* 42 (3): 523-51.
- Høydalsnes, Eli (2003): *Møte mellom tid og sted. Bilder av Nord-Norge*. Oslo: Forlaget Bonytt.
- Isaksen, Arne og Knut Onsager (2004): "Klynger og klyngepolitikk i Norge – ukritisk modellimport eller relevante perspektiver?", i P. Arbo og H. Gammelsæter (red.)

- Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling.* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Johnstad, Tom, Jan Erling Klausen og Jan Mønnesland (2003): Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport 76. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Keating, Michael (1997): "Politische Ökonomie des Regionalismus", i U. Bullmann og R. G. Heinze (Hrsg.) *Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven.* Opladen: Leske + Budrich.
- KOU 2004:1 Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge. Rapport utarbeidet for KS av Tor Selstad. Oslo: Kommuneforlaget.
- KRD (2004): Alternativer til dagens fylkeskommune. Faglig utredning. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Krugman, Paul R. (1991): *Geography and Trade.* Leuven: Leuven University Press.
- Malmberg, Anders (2004): "Teorier om kluster – var står vi?", i P. Arbo og H. Gammelsæter (red.) *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling.* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Marin, Bernd og Renate Mayntz (eds.) (1991): *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations.* Frankfurt: Campus Verlag.
- Markusen, Ann (1996): Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts, *Economic Geography* 72 (3): 293-313.
- Morgan, Kevin (1997): The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal, *Regional Studies* 31 (5): 491-503.
- Niemi, Einar (1993): Regionalism in the North: The Creation of Northern Norway, *Acta Borealis* 10 (2): 33-46.
- North, Douglass C. (2005): *Understanding the Process of Economic Change.* Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Olsen, Johan P. (2002): The Many Faces of Europeanization. Arena Working Papers Series 02/2002. University of Oslo: Centre for European Studies (http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_2.htm).
- Olsen, Johan P. (2004): Innovasjon, politikk og institusjonell dynamikk. Arena Working Papers Series 04/2004. University of Oslo: Centre for European Studies (http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2004/papers/wp04_4.pdf)
- Paasi, Anssi (1986): The institutionalization of regions. A theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity, *Fennia* 164 (1): 105-146.
- Palazuelos, Manuel (2005): Clusters: Myth or Realistic Ambition for Policy-makers?, *Local Economy* 20 (2): 131-140.
- Porter, Michael E. (1998): Clusters and the New Economics of Competition, *Harvard Business Review* 76 (6): 77-90.

- Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centric Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Governing Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- St.meld. nr. 31 (1996-97) Om distrikts- og regionalpolitikken. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – lokalt og regionalt nivå. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Storper, Michael (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford Press.
- Thielemann, Eiko R. (2002): The Price of Europeanization: Why European Regional Policy Initiatives Are a Mixed Blessing, *Regional and Federal Studies* 12 (1): 43-65.
- Tjelmeland, Hallvard (1996): "Kva tid oppstod Nord-Norge. Regionaliseringsprosesser i Nord-Norge fram til ca. 1950", i B.-P. Finstad, L. I. Hansen, H. Minde, E. Niemi, H. Tjelmeland (red.) *Stat, religion, etnisitet*. Skriftserie nr. 4, Senter for samiske studier. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Tondl, Gabriele (2004): EU Regional Policy. Experiences and Future Concerns. Electronic Working Paper Nr. 59. Europainstitut. Wien: Wirtschaftsuniversität Wien (http://epub.wu-wien.ac.at/dyn/virlib/wp/mediate/epub-wu-01_77b.pdf?ID=epub-wu-01_77b).
- Van Kersbergen, Kees og Frans Van Waarden (2004): 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy, *European Journal of Political Research* 43 (2): 143-171.
- Veggeland, Noralv (2005): Det nye lokaldemokratiet. Internasjonale avtaler og europeisering av Norge. Vedlegg 9 til NOU 2005:06 Samspill og tillit, Lokaldemokratikommisjonen.
- Willke, Helmut (2001): *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*. 3. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Østerud, Øyvind (1999): *Globalisering og nasjonalstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.