

Mot en ny regionalisering i Norge?

AV TORE HANSEN OG LEIF ARNE HELØE

The future organization of the regional level of government has again come to the forefront of the debate on Norwegian local government reforms. The takeover by the state of the secondary health sector in 2002 contributed to a dramatic weakening of the county commune, and this combined with a fairly low popular support, has called the regional governmental level into question – at least as far as its autonomous political/democratic status is concerned. The proposals by the right wing parties to completely abolish the county commune has been countered by proposals to reorganize and strengthen the regional level of government both in administrative, political and financial terms. In this article we develop a typology which distinguishes between eight models of regional government – a typology which serves as a theoretical framework for an assessment of some of the proposals that have been put forward for a reorganization of this governmental level.

1. Innledning

Med knapt en ukes mellomrom ble det i april 2005 lagt frem to offentlige policy-dokumenter som begge – men på nokså forskjellig måte – tar for seg utviklingen på regionalt nivå i Norge. Det ene dokumentet – "Sterke regioner – tid for reform" (2005) – var utarbeidet

av Kommunenes Sentralforbund (KS), og hadde form av et strategidokument for organiseringen av mellomnivået i landets forvaltningssystem. I denne rapporten blir det fremmet konkrete forslag til en ny regional inndeling av landet – til erstatning for dagens fylkeskommune. Selv om dokumentet anty-

der noen alternative inndelinger, synes dets primære forslag å være en inndeling av landet i sju regioner og med et forholdsvis omfattende oppgaveansvar. Det andre dokumentet er en stortingsmelding med tittelen "Om regionalpolitikken" (St.meld. nr. 25, 2004-2005) der oppmerksomheten først og fremst er rettet mot næringsutvikling og bosettingsmønster i ulike deler av landet, og hvor organiseringen av offentlig virksomhet på et nivå mellom stat og kommune knapt er omtalt. Alleerede i innledningen til denne stortingsmeldingen blir det også slått fast at "spørsmålet om framtida til fylkeskommunane og mellomnivået i norsk politikk og forvaltning blir ikkje behandla i denne stortingsmeldinga" (St.meld. nr 25: 8). For så vidt som denne meldingen blant annet bygger på offentlige utredninger der spørsmålet om utformingen av et konsolidert mellomnivå i vårt forvaltningssystem eksplisitt er tatt opp, slik man finner det i Distriktskommisjonens (NOU 2004:19) innstilling, representerer den bare en utsettelse av et spørsmål der de politiske motsetninger er polariserte og tydelige, men hvor behovet for en omfattende reform er erkjent av de fleste politiske partier - uavhengig av deres syns på hva innholdet i en slik reform bør være. Hvordan en fremtidig politisk debatt om en reform av den regionale styringsordningen vil arte seg skal vi la ligge her. Spørsmålet om det regionale nivåets fremtidige utforming er i Norge tett koblet til den gryende debatt om behovet for reformer av selve kommunestrukturen, hvor ikke minst partiet Høyre har endret sin holdning

fra å være sterk motstander av kommunesammenslutninger til i dag å være den tydeligste pådriver for en slik sammenslutningsreform i kombinasjon med avskaffelsen av fylkeskommunen som et selvstendig folkevalgt styringsnivå. Det vil her imidlertid føre for langt å begi seg inn i den noe omfattende debatt som har foregått over en rekke år omkring endret kommunestruktur.

Den problemstillingen vi skal belyse i denne artikkelen er hvilke alternative modeller for et reformert mellomnivå som kan være aktuelle, og der vi vil diskutere de forskjellige alternativer i forhold til ulike politiske verdier og standpunkter som er kommet til uttrykk i debatten om mellomnivåets funksjoner og status i vårt samlede styringssystem.

I neste avsnitt skal vi ta for oss ulike oppfatninger og ulik bruk av selve regionbegrepet og den debatt man har hatt særlig i Norge om utviklingen av det regionale styringsnivå innenfor det samlede politisk/administrative forvaltningssystem. Deretter skal vi på et prinsipielt grunnlag diskutere ulike begrunnelser for desentralisering og hvilke organisatoriske konsekvenser ulike desentraliseringstiltak kan ha. Denne diskusjonen leder oss over i utformingen av en typologi over regionale (og/eller lokale) forvaltningsordninger eller styringsmodeller, der vi vil benytte denne typologien til å belyse den debatt og faktiske utvikling som pågår i Norge når det gjelder utformingen av en ny regional styringsstruktur.

2. Det spenningsfylte regionbegrepet – mellom stat og samfunn

Dersom man tar for seg de to policydokumentene fra henholdsvis KS og Kommunal- og regionaldepartementet som ble nevnt innledningsvis, er det – bortsett fra å fokusere på "regionene" – nesten ingen ting som binder dem sammen, til tross for at begge dokumentene tar for seg temaer som er av helt avgjørende betydning for det geografiske eller romlige fordelingsmønsteret av offentlig og privat virksomhet i landet. Samlet bidrar derfor dokumentene til å illustrere den vaghet og flertydighet som kjennetegner definisjonene av begrepene *region*, *regionalisering* og til dels *regionalisme*. I en utredning for Kommunenes Sentralforbund har Tor Selstad (2004) sondret mellom fem typer av regioner avgrenset i forhold til natur, funksjoner, næringsøkonomiske forhold, identitet og til institusjonelle forhold. Som Selstad hevder preges også hver av disse fem hovedtypene av en flertydighet med hensyn til grensetrekking regionene i mellom. Denne flertydighet kommer også til uttrykk i mer teoretiske forsøk på å definere og avgrense regionbegrepet. I sin artikkel om regionbegrepet i *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Sills, red, 1972) skriver Rupert B. Vance

A region is a homogeneous area with physical and cultural characteristics distinct from those of neighboring areas. As part of a national domain a region is sufficiently unified to have a consciousness of its customs and ideals and thus possesses a sense of identity distinct from the rest of the country. (Vance, 1972: 377–378).

Det er tre sider ved denne regionforståelse som kan fremheves. For det første er definisjonen av en region først og fremst knyttet til fysiske og kulturelle karakteristika ved et geografisk område – og der grensene mellom dette området og andre regioner kan være flytende. Det er – for det andre – forskjellene i fysiske og kulturelle karakteristika, og ikke formelle grenser, som skiller en region fra andre regioner. For det tredje er det innenfor nasjonale grenser denne regionale differensieringen kommer til uttrykk, selv om Vance også peker på forekomsten av regionale inndelinger som krysser nasjonale grenser.

Gjennom å vektlegge kulturelle og fysiske skillelinjer som grunnlaget for regioninndelingen innenfor nasjonalstaten, er det de *disintegrative* sider ved regionaliseringen som løftes frem i begrunnelsen for et lands regionale inndeling. Det er innenfor en slik forståelsesramme fenomenet *regionalisme* – som en politisk ytring eller ideologi – ofte manifesterer seg. Dette står i kontrast til en juridiksjonsbasert forståelse av regionbegrepet, der regioner er formelle enheter på et mellomnivå innenfor rammen av et nasjonalt styringssystem, og der *integrative* hensyn historisk sett har vært den sentrale begrunnelse for denne formaliserte regionale inndelingen. I utgangspunkt var amts- eller fylkesordningen en lokal manifestasjon av den sentrale statsmakt – enten denne statsmakt befant seg i København eller Oslo. I denne sammenheng kan det være betimelig å minne om at begrepet region etymologisk stammer fra det latinske ordet *regere*, som betyr å styre.

Det er nettopp kontrasterende regionforståelser av den type som her er omtalt som markerer forskjellene i de ulike tilnærminger som de to dokumentene legger til grunn som basis for utviklingen av politiske strategier for en regional politikk i Norge. Nå må det understrekes at de to dokumentene i utgangspunktet har nokså forskjellige målsettinger, og at de derfor ikke står i noe direkte motsetningsforhold til hverandre selv om de organisatoriske implikasjoner av de foreslåtte tiltakene kan være nokså forskjellige. Mens stortingsmeldingen utformer sentrale strategier for den regionale utviklingen – med utgangspunkt i et noe diffust regionbegrep – er det utformingen av en desentralisert organisasjon eller forvaltningsnivå for ivaretagelsen av en regional politikk som er hovedspørsmålet i strategidokumentet fra KS. Poenget her er at de to dokumentene illustrerer den spennvidden som kjenner utegner bruken av regionbegrepet, ikke bare i faglig sammenheng, men også i forhold til utformingen av offentlig politikk. Samtidig markerer dokumentene det spenningsforhold som gjennom en lang rekke år har kjenetegnet debatten og tenkningen omkring det regionale nivået i vårt styringssystem – en spenning som er knyttet til omfanget av lokal uavhengighet eller omfanget av statlig kontroll i styringen av oppgaver av regional karakter. Dypest sett er dette et spenningsforhold mellom en kulturell/sosial og til dels næringsøkonomisk regionforståelse på den ene siden og en juridiksjonsbasert forståelse av regionen, og der de politiske implikasjonene av

disse to regionforståelsene kan sees i lys av hvilke nasjonale integrative/disintegrative konsekvenser utviklingen av et regionalt styringsnivå vil ha. Riktignok har man i norsk debatt om regionale inndelinger eller regional politikk i svært liten grad stått overfor den form for politisk regionalisme som kommer til uttrykk i ønsket om høy grad av regional selvstendighet innenfor en føderasjonslignende statsstruktur. Prinsippet om enhetsstaten nyter bred folkelig og politisk oppslutning i Norge. Som flere undersøkelser har vist er befolkningens identitet primært knyttet til det nasjonale – til det å være norsk. Den regionale identitet er riktignok ikke direkte svak – men klart svakere enn den nasjonale og lokale (Baldersheim, 2003). Grunnlaget for en politisk regionalisme er således forholdsvis svak. I denne forstand vil derfor de integrative motiver bak en statlig regionpolitikk knytte seg til en likebehandlings- og likhetsideologi langs en territoriell dimensjon; man har krav til de samme goder og rettigheter uavhengig av hvor man bor i landet, og dette lar seg ikke realisere uten en forholdsvis stram statlig styring. I de politiske debatter de siste 60 år om lokalforvaltningens struktur og oppgaver har spørsmålet om nasjonal likhet vært et gjennomgangstema, og har ofte representert en bremse for å styrke den lokale autonomi i forhold til oppgaveløsningene – selv om økt lokal autonomi kunne ha bidratt til en mer effektiv oppgaveløsning sett fra et lokalt perspektiv (Flo, 2004; Hansen og Klausen, 2002; Hansen, Hovik og Klausen, 2000). Det er imidlertid gjennom debatten om

fylkeskommunen og forholdet mellom denne og fylkesmannsembetet dette spennings- eller motsetningsforholdet er kommet klarest til uttrykk. Da Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen avga sine ulike innstillinger tidlig på 1970-tallet, var det spørsmålet om en oppgavemessig styrking og demokratisering av fylkeskommunen – og en tilsvarende avgrensning av oppgavene for det statlige fylkesmannsembetet – som ble gjort til et hovedanliggende for de reformer som ble foreslått. Komiteens ønske var å gjøre fylkeskommunen – i form av en generalistkommune – til en sterk regionalpolitisk aktør. Spørsmålet om en styrking av fylkeskommunen som et politisk beslutningsnivå ble reist på første halvdel av 1950-tallet av daværende kommunalminister Ulrik Olsen, som i en skisse til en fylkeskommunal reform mente at fylkesmannens sterke posisjon og ordningen med indirekte valg til fylkestinget representerte et demokratisk problem (Flo, 2004). Denne reformskissen (som er kjent under benevnelsen Lex Ulrik) møtte imidlertid betydelig motstand – i første omgang fra fylkesmennene som fryktet en svekkelse av sin egen makt, men også fra kommunene og ikke minst kommuneinndelingskomiteen som mente at forslaget representerte en trussel mot det kommunale selvstyre ved at det åpnet for etableringen av en overkommune. Heller ikke blant sine egne regjeringskolleger fant Ulrik Olsen noen tydelig støtte for sitt reformforslag, til tross for at forslaget om styrking av det fylkeskommunale demokratiet hadde en klar forankring

i Arbeiderpartiets program. Denne motstanden førte derfor til at forslaget ble lagt på is – en tilværelse forslaget hadde inntil hovedkomiteen hentet det frem igjen på begynnelsen av 1970-tallet. I komiteens prinsippdokument om "Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen" gis det følgende presisering av komiteens målsetting for fylkeskommunens utvikling (NOU 1974:53:15):

1. Utbygging av fylkeskommunen til en mer betydningsfull politisk enhet.
2. Direkte valg av fylkesting.
3. Egen beskatningsrett for fylkeskommunen.
4. Egen administrasjon for fylkeskommunen, atskilt fra statens administrasjon.

I realiteten innebar disse prinsipper eller forslag at fylkeskommunenes status skulle endres fra å være sekundærkommuner som utelukkende hadde som formål å ivareta oppgaver for primærkommunene, til å bli selvstendige enheter med eget oppgaveansvar direkte overfor borgerne – altså en form for primærkommuner, men med større nedslagsfelt enn de tradisjonelle kommunene. I denne sammenheng anså hovedkomiteen det også nødvendig å redusere den statlige detaljstyringen av lavere forvaltningsnivåer. Som følge av komiteens forslag ble fylkeskommunen klart styrket som lokalt/regionalt styringsnivå, der det i tillegg til de punkter som er nevnt over skjedde en konsolidering av det som ble de sentrale fylkeskommunale oppgaver, nemlig drift av sykehus og vide-

regående skole (Hansen, 1993; Flo, 2004). Noen alternative regionale inndelinger i forhold til fylkeskommunen ble aldri vurdert av hovedkomiteen.

I motsetning til Lex Ulriks klare brodd mot den statlig regulerte fylkesmannsordningen var hovedkomiteens viktigste anliggende å foreta tydelige grensdragninger mellom de statlige oppgaver på fylkesnivået og oppgaver som lå under det fylkeskommunale myndighetsområde, altså å sikre en akseptabel balanse mellom de integrative og disintegrative sider ved offentlig virksomhet på regionalt nivå. Også ved denne anledning var det et tydelig spenningsforhold mellom statlige og lokale hensyn med henvisning til hvilken selvstendig myndighet fylkeskommunen skulle ha og hvilke oppgaver som skulle ivaretas via fylkesmannsembetet. De fleste departementer stilte seg skeptiske til forslagene til reform av fylkeskommunen. Motstanden mot hovedkomiteens ulike forslag ble imidlertid nøytralisert og svekket gjennom det faktum at det var en tverrpolitisk enighet rundt komiteens forslag. Det ble heller ikke fremmet noe forslag om å fjerne fylkesmannen for godt, selv om reformene bidro til en klar svekkelse av fylkesmannen (Flo, 2004). Dette viste seg imidlertid å være en midlertidig svekkelse; i løpet av få år ble holdningene til fylkesmannsembetet klart mer positive samtidig som det skjedde en utvidelse av fylkesmannens ansvarsområde – blant annet gjennom å gi embetet en sentral rolle i samordningen av statlig virksomhet. Parallelt med dette skjedde det en svekkelse av omdømmet til fylkeskommunen, en

sviktende tillit som først og fremst synes å henge sammen med de økonomiske lavkonjunkturer som man opplevde på 1970-tallet. Dette skapte en økonomisk situasjon som bidro til å redusere fylkeskommunens evne til å ivareta de oppgaver de hadde ansvaret for. Også mange av de problemer som sekundærhelsetjenesten hadde ble tilskrevet det fylkeskommunale eierskapet – selv om årsakssammenhengen her langt fra er opplagt (Opedal og Stigen, 2005). Da man i 2002 overførte eierskapet av landets sykehus til staten og etablerte fem regioner for forvaltningen av helseforetakene, hadde man i realiteten gitt dagens fylkeskommune et banesår som regionalt styringsnivå. Også det faktum at staten i årenes løp har etablert 39 spesialregioner i tillegg til fylkesmannsembetet (Statskonsult, Rapport 2003:15) tydeliggjør både den relative og absolutte svekkelse av fylkeskommunen som et autonomt regionalt styringsnivå. Regionale styringsordninger er blitt et virkemiddel for statlig virksomhet. Det er de integrative hensyn som har preget organiseringen av den offentlige styringen på regionalt nivå, og der rommet for utøvelse av lokal autonomi er blitt stadig trangere. Inntil videre er det imidlertid ikke politisk enighet om fullstendig avskaffelse av fylkeskommunen, samtidig som de foreløpige erfaringer med de nye helseregionene avdekker flere problemer knyttet til svekkelsen av den direkte folkevalgte styringen av denne sentrale velferdsoppgaven. Debatten nå dreier seg derfor i større grad om endringer av landets formelle regionale inndeling enn om nedleggelse

av det regionale styringsnivå. Det de fleste imidlertid er enige om er at tiden er moden for en reform av dagens regionale styringsstruktur. Snarere enn å svekke det regionale styringsnivået vil en slik reform kunne innebære en politisk, administrativ, oppgavemessig og finansiell styrking av dette nivået gjennom å slå sammen fylkene til færre regioner – enten tallet på disse blir fem, sju eller ni. Dette var det klart uttrykte signalet fra Distriktskommisjonen (NOU 2004:19), og det er også den målsettingen som Kommunenes Sentralforbund tar som utgangspunkt i sitt strategidokument for reform av det regionale styringsnivået (KS, 2005). Uten å ta stilling til hva som er den mest hensiktsmessige inndelingen, skal vi her skissere og drøfte noen alternative organisasjonsmodeller for dette styringsnivået i lys av ulike målsettinger for denne form for desentralisert styringsstruktur.

3. Begrunnelser for desentralisering

For å belyse forholdet mellom nødvendigheten av regionale organer for ivaretagelsen av offentlige oppgaver og valget mellom ulike styringsordninger – det være seg demokratiske, byråkratiske eller ordninger basert på markedsmodeller – kan det være nyttig å se på hvilke hovedmotiver man kan ha for å desentralisere virksomhet fra statlige til regionale eller lokale organer. Siden regionbegrepet er så mangetydig, er det vanskelig å identifisere noen teo-

retiske posisjoner omkring desentralisering av offentlig oppgaveansvar som direkte er rettet mot mellomnivået i et nasjonalt styringssystem (Sharpe, red, 1993). Særlig de mer instrumentelle desentraliseringsbegrunnelsene knytter an til allmenne teorier om føderale styringsordninger og fiskal føderalisme, der spørsmålet om hvorvidt forvaltningsløsningene skal knyttes til en ett- eller tonivåstruktur under det statlige nivå vil dreie seg om spørsmålet om å finne en rimelig balanse mellom verdier knyttet til autonomi, effektivitet, demokrati og fordelingslikhet.

På et overordnet nivå kan man sonde mellom motiver av historisk og kulturell karakter på den ene side og mer snevre instrumentelle motiver på den annen. I det første tilfellet har regionen en egenverdi med utspring i dens historie, tradisjoner og kultur – og en sterk identitet koblet til borgerens regionale tilknytning. I denne betydningen er regionene sosialt og kulturelt konstruerte fellesskap (Bukve, 2005). Det er denne forståelse som J. Fesler i en artikkel fra 1965 betegnet som "the doctrinal approach" til desentralisering, som bygger på "a romantic view of both the locality and the cultural region" (Fesler, 1965, side 539). I norsk politisk debatt om desentralisering og reformer i det regionale/lokale styringssystem ble argumenter av denne typen særlig brukt av Høyre og daværende Bondepartiet i deres motstand mot kommunesammenslutningene på 1950-tallet (Hansen og Klausen, 2002), men har også vært fremført i diskusjonen om opprettholdelsen av fylkeskommunen som et selvstendig politisk forvaltningsnivå. Ar-

gumentet her har vært at fraværet av en klar fylkesidentitet og en fallende oppslutning ved fylkestingsvalgene i seg selv er tegn på fraværet av et naturlig kulturelt og sosialt grunnlag for dette styringsnivået. Sammenhengen mellom en regions sosiale/kulturelle egenskaper og dens demokratiske kvaliteter er imidlertid temmelig uklare.

Når det gjelder det instrumentelle perspektivet på desentralisering sammenfaller dette langt på vei med det som Fesler (1965) betegner som "the political approach", der formålet er å sikre at nasjonale eller statlige hensyn blir ivaretatt på lokalt eller regionalt nivå. Ett slikt formål kan være å demme opp mot eller motvirke at lokale krefter får for stor gjennomslagskraft i utformingen av den offentlige politikk på lokalt nivå. Ut fra et slikt motiv kan det nettopp være hensiktsmessig å utforme en regional politisk/administrativ struktur som *ikke* er sammenfallende med de regionale mønstre som har sitt utspring i kulturelle, sosiale eller næringsmessige ulikheter – for å sikre ivaretagelsen av de integrative målsettinger ved det regionale styringsnivå. I nyere norsk politisk debatt har imidlertid de instrumentelle begrunnelser for desentralisering hatt en langt mer pragmatisk orientering enn det å sikre bevaringen av enhetsstaten.

Et første instrumentelt motiv knytter seg til spørsmålet om tilgjengelighet. Visse oppgaver er av en slik karakter at løsningen av dem bare kan skje på det sted – og her menes det "sted" i ren geografisk forstand – der problemet eller objektet for intervensjonen befinner seg. Selv om ny informasjonstek-

nologi for svært mange formål har redusert betydningen av geografisk rom for privat og offentlig produksjon og konsum av varer og tjenester, er det fortsatt en lang rekke oppgaver som har det som kan karakteriseres som en sterk lokaliseringorientering. Tilgang til bestemte typer av goder og tjenester er fortsatt avhengig av fysisk avstand mellom produsent og forbruker av disse tjenestene. Konkret innebærer dette at for eksempel arbeidstilsynet, arbeidsmarkedsetaten og politiet – for å kunne drive den oppgaveløsning de forventes å gjøre – er avhengig av en geografisk spredning av virksomheten. Det kan også være nyttig at for eksempel reindriftsforvaltningen og sjøfartsinspektørene ikke befinner seg altfor langt borte fra den virksomhet de har ansvaret for.

Et annet motiv for oppgavedesentralisering knytter seg til manglende muligheter for en full standardisering av oppgaveløsningene uavhengig av hvor virksomheten foregår. Det vil med andre ord kunne foreligge behov for varierte løsninger avhengig av hvilken del av landet man befinner seg i. Sosiale og økonomiske ulikheter og problemer vil vanligvis utvise regionale variasjoner, og hvor hensynet til rettferdighet og likebehandling på nasjonal basis vil kunne stille krav om til dels store variasjoner i oppgaveløsningene langs en romlig eller regional dimensjon. Utfordringene for blant annet Innovasjon Norge er svært forskjellige avhengig av hvor i landet man befinner seg, og det samme vil være tilfellet for andre statlige virksomheter med en regional organisering.

Begge de to motiver som her er nevnt peker i retning av effektivitet som det sentrale hensyn som har ligget til grunn for den regionaliseringspraksis man har hatt for store deler av den offentlige virksomhet. Her har vi særlig hensynet til det som betegnes som *allokerings effektivitet* i tankene – det vil si effektivitet i den betydning at oppgaveløsningen er best mulig tilpasset de problemer som foreligger og de preferanser man har i de områder tjenestene skal ytes (Rattsø og Sørensen, 1997; Oates, 1972). Sagt på en annen måte tar allokeringseffektivitet utgangspunkt i den grunnleggende forutsetning at det er den som har skoen på som best vet hvor den trykker. Tilpasningen til brukernes krav og behov er derfor det sentrale kjennetegn ved denne form for effektivitet. Også vurdert ut fra et mer snevert kostnadsperspektiv vil en desentralisert tjenesteyting ofte være mer effektiv enn den sentraliserte. Det er grenser for hvilke skalafordeler som lar seg realisere gjennom å samle all virksomhet bokstavelig talt under ett tak – og en sentralisert organisasjonsenhet.

Dersom man vektlegger hensynet til allokeringseffektivitet er det imidlertid ikke helt likegyldig hvordan oppgaveløsningene organiseres i forhold til det enkelte lokalsamfunn eller den enkelte region. For det første bør det være et sammenfall mellom det som er den tjenesteytende enhets geografiske ansvarsområde og det område som faktisk blir berørt av tjenesteytingen – eller oppgaveløsningen. Sagt på en annen måte må de regionale inndelingene ha en utstrekning som sikrer en *internalisering av eksternaliteter*. Konkret inne-

bærer dette at det bare er de som befinner seg innenfor grensene til vedkommende region eller kommune som skal nyte godt av eller være direkte delaktige i forbruket av de goder eller tjenester som ytes av vedkommende lokale/regionale forvaltningsorgan. Ideelt sett skal tredjeperson ikke være berørt av denne tjenesteytingen – hverken i positiv eller negativ forstand. Hensynet til internalisering er først og fremst begrunnet i teorier om fiskal føderalisme (Tiebout, 1956; Oates, 1972; Olson, 1969; Inman og Rubinfeld, 1997), der en optimal grensedragning for en jurisdiksjon forutsetter sammenfall mellom de som nyter godt av et gode og de som betaler for det – først og fremst i form av skatter. Man bør med andre ord både sikre seg mot gratispassasjerer og mot at de som ikke tilhører vedkommende jurisdiksjon skal bære belastningene med den tjenesteytingen som skjer. For så vidt som Norge har et blandet finansieringssystem for offentlige goder og tjenester – med innslag av både sentrale og lokale finansieringsordninger – vil avvik fra dette hovedprinsipp ikke være spesielt problematisk sett ut fra et finansieringsperspektiv, men direkte brudd på prinsippet vil uansett innebære suboptimale løsninger, og dermed effektivitetstap.

Det andre hensynet som vil stå sentralt i realiseringen av allokeringseffektive løsninger gjennom organisasjonsutformingen knytter seg til spørsmålet om på hvilken måte tilpasningen til lokale problemer og preferanser skal foregå. Konkret kan spørsmålet formuleres som hvilke styringsordninger

som er best egnet til å sikre denne form for lokal tilpasning av virksomheten. Siden virksomheten skal tilpasses lokale krav og lokale forutsetninger, er spørsmålet hvordan denne type premisser best skal fanges opp og tilrettelegges i forbindelse med de lokale beslutninger som skal fattes. Vil en ren byråkratisk feltorganisasjon – som utgjør det laveste nivået i et statlig byråkrati – være den best egnede organisatoriske løsning for å ivareta slike gjøremål? Eller er det bare gjennom en demokratisk styringsordning det er mulig å sikre at lokale preferanser og interesser faktisk blir tatt hensyn til i virksomheten til vedkommende regionale/lokale enhet? I denne sammenheng er det de demokratiske styringsordningers bidrag til å avdekke og aggregere befolkningens preferanser – altså demokratiets instrumentelle funksjon – som blir vektlagt.

Et tredje hensyn vil være relatert til karakteren ved det godet som skal ytes eller de oppgaver som skal ivaretas. Det som kjennetegner de fleste goder som forvaltes i regi av kommunesektoren eller statlige regionale organer er at de i teknisk/økonomisk forstand har kollektive egenskaper, men hvor disse egenskapene i utgangspunktet er geografisk avgrenset (for eksempel offentlig samferdsel/transport) eller at de bør gis en geografisk avgrensning ut fra hensynet til å finne optimale oppgaveløsninger, slik dette blant annet kan uttrykkes gjennom klubb-teoretiske modeller og teorier om fiskal føderalisme (Oates, 1972; Olson, 1969; Tiebout, 1956; Buchanan, 1965, Inman og Rubinfeld, 1997). I forhold til slike semi-kol-

lektive goder gir hverken stat eller marked noen effektive styringsmessige løsninger, og der heller ikke kommunestrukturen har en utforming som er spesielt velegnet til å ivareta denne typen oppgaver. Diskusjonene om generalistkommune versus særkommune – og spørsmålet om en oppgavedifferensiering mellom kommuner av ulik størrelse og ressursmessig bærekraft – dreier seg nettopp om å finne de optimale klubbstørrelser for de ulike semikollektive virksomheter som krever en eller annen form for desentralisert forvaltning.

Vel så viktig i forhold til utvikling av nye styringsstrukturer på regionalt/lokalt nivå for oppgaver av denne typen er de mange interkommunale samarbeidstiltak som er etablert mellom kommunene for å ivareta enkeltoppgaver, og der det geografiske virkeområdet for interkommunalt samarbeid varierer fra en oppgave til en annen. I motsetning til de mange statlige spesialregioner som er blitt etablert gjennom årenes løp, står vi her overfor en vekst nedenfra i utviklingen av spesialregioner, og der det ikke foreligger noen form for nasjonal eller statlig overbygging over denne typen virksomhet. Som deler av det samlede offentlige styringssystemet kommer disse interkommunale samarbeidsregioner tettere opp til demokratisk styrte ordninger enn hva tilfellet er for statlige spesialdistrikter, men heller ikke her er det snakk om noen form for direkte folkevalgt kontroll. Langt på vei må det oppfattes som et paradoks at de demokratiske hensyn som støtter opp under en bevaring av dagens kommu-

nestruktur rent faktisk fører til at et økende antall kommunale oppgaver blir unndratt direkte folkevalgt kontroll gjennom etableringen av interkommunale samarbeidsselskaper. I slike spørsmål er det snevre funksjonelle hensyn som synes å bestemme organisasjonsutformingen.

Dersom vi foretar en sammenfattende vurdering av de regionaliserings tiltak som har vært iverksatt i Norge, er det instrumentelle motiver som har vært hovedledetråd for den regionstruktur man har i dag – en struktur som kjennetegnes ved at den mangler en tydelig samlet struktur. Administrativt lappeteippe er en nærliggende betegnelse på de mange typer av regionalt inndelingsmønster man har fått for ulike deler av den offentlige virksomheten. Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at denne inndelingen ikke er praktisk i forhold til de oppgaver som skal ivaretas. Dette avhenger av hvilke kriterier man velger å legge vekt på i bedømmelsen av de ulike formene for regional inndeling. I neste avsnitt skal vi presentere en typologi som kan danne utgangspunkt for en mer systematisk drøfting av alternative modeller for utvikling av en regional inndeling, en typologi som også bidrar til å illustrere noe av det mangfold som i prinsippet foreligger i valg av modell for en ny regional inndeling av landet.

4. Regionale modeller – en typologi

Som vi var inne på tidligere var det tre tiltak som Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen la vekt på i utformingen av den nye fylkeskommunen på 1970-tallet. For det første dreide det seg om innføringen av et nytt representasjonssystem med direkte valg av representanter til fylkestingene til erstatning for den indirekte representasjonen via kommunestyrene der alle kommuner skulle være representert. For det andre innebar reformene at fylkeskommunen fikk et eget administrativt apparat – atskilt fra det statlige fylkesmannsembetet. Det tredje hovedelementet i denne reformprosessen var innføring av direkte inntektsbeskatning for fylkeskommunen til erstatning for den repartisjonskatt som ble utlignet på kommunene. Disse tre reformtiltakene bidro samlet til en selvstendigjøring av fylkeskommunen – en selvstendigjøring både i forhold til kommunene og i forhold til fylket som statlig forvaltningsnivå. Fra å ha ivare tatt rollen som en sekundærkommune, var det fylkeskommunens rolle som en *primærkommune* med et selvstendig og uavhengig oppgaveansvar vis-à-vis innbyggerne som ble understreket gjennom disse reformene. Denne selvstendigjøringen ble spesielt understreket gjennom fylkeskommunenes ansvar for eierskap og drift av sykehusene og de videregående skoler, som begge innebærer direkte tjenesteyting til borgerne. I prinsippet kunne disse tre aspekter ved reformene dannet et utgangspunkt for utvikling av en typo-

logi over alternative modeller for det regionale nivå (se for eksempel Hansen, 2000). Den typologi vi her skal benytte er imidlertid bare delvis sammenfallende med en slik typologi – og tar utgangspunkt i tre sentrale dimensjoner ved den politiske og faglige debatt man har hatt om det regionale styringsnivået. Vi vil understreke at de dimensjoner vi her legger til grunn for typologien bare tar for seg noen hovedegenskaper ved oppbyggingen av en *styringsordning* for det regionale nivå, og gjør derfor ikke krav på å fange opp alle de mulige aspekter som kunne vært lagt til grunn for utviklingen av politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle regioner – eller en fullstendig kombinasjon av disse dimensjonene.

(1) En første dimensjon gjelder spørsmålet om hvorvidt et regionalt nivå bør ha et selvstendig oppgaveansvar eller om de først og fremst skal ivareta oppgaver i forhold til kommunene – altså fungere som en sekundærkommune. (2) Den andre dimensjonen gjelder styringsordningen på regionalt nivå, og dreier seg om spørsmålet om hvorvidt det overordnede styringsorgan skal være en direkte folkevalgt forsamling eller om den skal være oppnevnt enten av kommunene eller av staten. (3) Den tredje – og i denne sammenheng siste – dimensjonen dreier seg om spørsmålet om omfanget av regionenes myndighetsområde; hvorvidt de skal være multifunksjonelle eller unifunksjonelle. Bredden i myndighetsområde for en region vil kunne ha konsekvenser for den rolle politiske organer kan ivareta i styringen og prioriteringen av oppgavene på regionalt nivå. Innenfor

et beslutningssystem som skal ivareta flere oppgaver, forutsettes det at man lokalt foretar en ressursmessig prioritering mellom oppgaven. I denne forstand vil oppgavemangfoldet kunne ha konsekvenser for graden av autonomi for de regionale myndigheter både i forhold til statlige føringer og krav fra kommunene, og der det antas at multifunksjonelle regioner vil forutsette høyere grad av politisk autonomi i prioriteringen mellom ulike gjøremål enn unifunksjonelle spesialistregioner der utøvelsen av uavhengig skjønn i beslutningsfattningen begrenses til vedkommende oppgaves dimensjonering i forhold til tilgjengelige ressursrammer. I spesialregioner er de finansielle ressursene per definisjon øremerkete, noe som gir sterke føringer på hvilke beslutninger som kan fattes.

Man kunne lagt til flere andre dimensjoner som grunnlaget for en typologi over forskjellige styringsmodeller – for eksempel knyttet til finansieringsformen for den regionale virksomhet – men for vårt formål vil de tre nevnte dimensjonene være tilstrekkelige. I tabell 1 har vi dikotomisert hver av de tre dimensjonene og koblet dem sammen i en typologi som omfatter åtte mulige modeller for det regionale styringsnivå.

Tabell 1. Typologi over regionale styringsmodeller

Ansvarsområde	Selvstendige oppgaver		Oppgaver for kommunene	
	Direkte	Indirekte	Direkte	Indirekte
Valg av styringsorgan				
<u>Funksjoner:</u>				
Multifunksjonell	1	2	3	4
Unifunksjonell	5	6	7	8

La oss først understreke at nummerringen i tabellen ikke er av ordinal art; betraktet som en "variabel" er denne typologien på nominalnivå, selv om det er mulig å argumentere for at kategori 1 og 8 representerer ytterpunktene i denne typologien målt i forhold til en ordinal skala for regional autonomi. Men å si at for eksempel kategori 7 er "mer" et eller annet enn kategori 5 gir ikke særlig mening.

Her representerer modell 1 den formen dagens fylkeskommune har, selv om overflyttingen av sekundærhelsetjenesten til egne regioner har gitt fylkeskommunen et mer unifunksjonelt preg - altså i retning av modell 5. På den annen side finner vi modell 8, som kan eksemplifiseres gjennom visse interkommunale samarbeidstiltak, men slett ikke alle. En rekke interkommunale samarbeidsordninger er ansvarlige for direkte tjenesteyting til borgerne.

Det som imidlertid har vært det dominerende trekk ved de senere års regionaliseringsprosesser i Norge, er etablering av statlige spesialregioner av den typen som kan klassifiseres under kategori 6 i tabell 1 - altså unifunk-

sjonelle forvaltningsenheter med et selvstendig tjenesteytingsansvar og uten noen form for direkte folkevalgt ledelse. Den øverste regionale ledelsen er enten rent administrativ eller består av mer eller mindre profesjonelle styrer oppnevnt av de ansvarlige departementer. Helseregionene, med ansvaret for sekundærhelsetjenesten, er det mest iøynefallende eksempel på denne regiontypen - men også innenfor politiet og arbeidsmarkedsetaten finner man tilsvarende egenskaper ved den regionale organiseringen. Når det gjelder fylkesmannsambetet faller dette i hovedsak inn under kategori 2, men der visse oppgaver trekker i retning av kategori 4 i typologien.

I forhold til typologiens åtte mulige modeller, framviser dagens regionale inndeling av landet et meget sammensatt mønster, der det bare er en av de åtte mulighetene (modell 5) som ikke er klart representert i det som formelt kan regnes som det samlede regionale forvaltningssystemet. Bispedømmene har imidlertid visse egenskaper som trekker i retning av kategori 5, selv om den siste bispeutnevnelsen i Oslo illustrerer

spenningen i valgsystemet mellom det lokale demokratiske element og departementetets formelle, og reelle, myndighet ved utnevning av biskop. Nå er det allikevel ikke organisering av bispedømmene som er det sentrale tema i den offentlige debatten om fremtiden for det regionale styringsnivået.

5. Dagens regionaliseringsdebatt

Dagens regionaliseringsdebatt dreier seg i hovedsak om fire spørsmål: Er det behov for et mellomnivå (fylke/region)? Hvis ja, hvordan skal oppgavefordelingen mellom regionene og mellom regionene, staten og kommunene være? Hvilken valgordning (om noen) skal vi ha – direkte eller indirekte? Og til sist er spørsmålet om hvor mange regioner vi skal ha – noe som også berører spørsmålet om regionene skal ha et multifunksjonelt myndighetsområde eller fungere som unifunksjonelle spesialdistrikter.

Disse spørsmålene ble søkt besvart av Oppgavefordelingsutvalgets utredning som ble lagt frem i 2000 (NOU 2000:22), der fire modeller for mellom- eller regionnivået ble skissert:

- *Landsdelsmodellen*, som innebærer 5-7 landsdelsregioner med stort ansvarsområde og med direkte valgt styringsorgan
- *Utviklingsmodellen* med 10-12 regioner/fylker, styrking av utviklingsrollen og direkte valg av styringsorgan
- *Samarbeidsmodellen* som også in-

nebærer 10-12 regioner, styrking av utviklingsrollen, men med statlig forvaltning av spesialisthelsetjenesten

- *To-nivå modellen* som forutsetter en avvikling av dagens fylkeskommune, og en generell forvaltningsordning basert på to nivåer: stat og kommune. I denne modellen vil de mange statlige spesialregioner fortsatt bestå.

Hva som er viktig å understreke er at disse modellene først og fremst lanseres som alternativer til dagens fylkeskommune – og ikke til en total erstatning av den samlede regionale forvaltningsstruktur som er etablert i landet, med statlige spesialregioner og interkommunale samarbeidstiltak i tillegg til fylkeskommunen.

I forhold til typologien i tabell 1 kan landsdelsmodellen trygt klassifiseres i kategori 1. Også utviklingsmodellen kan sies å høre hjemme i samme kategori, selv om den sterke vektleggingen av utviklingsoppgavene trekker noe i retning av kategori 5. Når det gjelder samarbeidsmodellen synes kategori 4 å være den mest rimelige klassifiseringen, selv om forslaget ikke var helt tydelig på spørsmålet som gjelder valgsystemet. To-nivå modellen kan synes å ligge noe på siden av den typologien vi her opererer med, men siden denne modellen forutsetter opprettholdelsen av de statlige spesialregionene vil det være naturlig å klassifisere modellen under kategori 6 i tabellen.

I Oppgavefordelingsutvalget var det et klart flertall som anbefalte utviklingsmodellen, mens det største min-

dretallet gikk inn for samarbeidsmodellen. De to mest radikale forslagene - landsdelsmodellen og to-nivå modellen - oppnådde hver bare støtte fra ett komited medlem. Oppgavefordelingsutvalgets ulike modeller og forslag hadde imidlertid ingen umiddelbare konsekvenser for landets regionale inndeling, og dagens faktiske situasjon preges av en blanding mellom de to foretrukne modellene - utviklingsmodellen og samarbeidsmodellen - men med den begrensning at verken utviklingen eller samarbeidet (med staten og kommunene) er spesielt iøynefallende. Sykehusreformen innebar en klar svekkelse av utviklingsmodellen slik den ble praktisert på fylkeskommunalt nivå, og ordningen med direkte valg til fylkesting har stått i veien for en utvikling av samarbeidsmodellen - et samarbeid som forutsetter representasjon fra de enkelte kommuner i de styrende organer på regionalt nivå.

Problemen med å utvikle konsensus rundt en bestemt modell for det regionale nivå er særlig tydeliggjort gjennom det faktum at de to mest prefererte alternativer i Oppgavefordelingsutvalgets innstilling i dag - bare fem år etter at utvalget avga sin innstilling - synes å være de alternativer som gis lavest prioritet i de politiske utspill og utredninger som er kommet den senere tid. Mens kommunal- og regionalminister Erna Solberg offentlig har tatt til ordet for en to-nivå-modell - i tråd med hennes partis program - går innstillingene fra Distriktskommisjonen (NOU 2004:19), Effektutvalget (2004:2) og fra KS (2005) inn for landsdelsmodellen med få og sterke regioner, en modell

som klart hører hjemme i kategori 1 av vår typologi.

Engasjementet fra KS og landets fylkesordførere/fylkesrådsledere til fordel for sterke folkevalgte regioner - slik landsdelsmodellen innebærer - er spesielt interessant. Mens de fleste kommunene motsetter seg sammenslutninger seg i mellom, vil de fleste fylkesordførerne slå fylkeskommunene sammen til store landsdelsfylker. Det ville de ikke for få år tilbake. Hva er begrunnelsen for denne politiske kuvingen? Svarene finnes mer eller mindre eksplisitt i Distriktskommisjonens innstilling, i høringsuttalelsene til innstillingen og i den regionaliseringsdebatten man har hatt de senere år forøvrig. Igjen er det begrunnelse av instrumentell art som blir fremført til fordel for en slik modell. En første begrunnelse tar utgangspunkt i det tap av oppgaver som fylkeskommunene har opplevd, uten at dette er blitt kompensert gjennom å tildele fylkeskommunene ansvaret for nye oppgaver slik de angivelig ble lovet. Denne svekkelsen av det fylkeskommunale ansvarsområdet bidrar til redusert legitimitet for fylkeskommunen, noe som i sin tur forsterker nedgangen i valgdeltakelsen på dette nivået. Dette presset på fylkeskommunens demokratiske fundament blir ytterligere forsterket gjennom en omfattende rettighetsbasert lovgivning og stramme finansielle rammer som innskrenker det politiske handlingsrommet. Fylkeskommunen lever i dag i en viss forstand "på ventelønn", og der fremtiden ikke fortøner seg som særlig optimistisk. Spesielt ble tapet av spesialisthelsetjenesten opplevd som

tungt; uttrykt i budsjettall innebar denne reformen en reduksjon på anslagsvis 60 prosent av fylkeskommunenes samlede portefølje. Frustrasjonen blant fylkespolitikkerne understøttes av folkelig misnøye med de omstillinger av helse-tjenestene som reformen ble antatt å innebære. Det er særlig det påståtte demokratiske underskudd i den regionale styringen av spesialisthelsetjenesten som har ført til en ny politisk debatt om behovet for enda en sykehusreform, der Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet har tatt til ordet for å tilbakeføre spesialisthelsetjenesten til et regionalt folkevalgt nivå, mens Høyres programkomite ønsker en ytterligere sentralisering ved å erstatte de regionale helseforetakene med et sentralt statlig direktorat.

Bortsett fra denne misnøyen med organiseringen av den offentlige tjenesteytingen på regionalt nivå, har tapet av en rekke statlige arbeidsplasser i distriktene i løpet av de senere år bidratt til misnøyen med den regionalpolitikk som har vært ført. Fra slutten av 1990-tallet har andelen statlig sysselsatte i de ulike deler av landet gått ned, en nedgang som er blitt forsterket av bemanningsreduksjonen i Forsvaret og gjennom fristillingen av statlige forretningsvirksomheter – som Telenor og Posten Norge. Mens distriktene har vært taperne i denne omstillingsprosessen, har den sentrale Oslo-regionen vært vinnere med en vekst i den statlige sysselsettingen.

I tillegg til disse fordelingspolitiske konsekvensene av den offentlige politikken på regionalt nivå, synes det faglig sett tyngste argumentet for organisa-

toriske endringer i den regionale inndelingen av landet å ha sin bakgrunn i den sterke statlige sektororganisering av regional/lokal virksomhet som har funnet sted gjennom en rekke år, og som har ført til at vi i dag har 40 ulike statlige regionale inndelinger av landet – i tillegg til fylkeskommunen. Dette er regioner som i forhold til vår typologi i hovedsak – med unntak av fylkesmanns-embetet – kan klassifiseres under kategori 6. Bortsett fra hva dette kan innebære av "demokratisk underskudd" i forvaltningen av det brede og samlet sett tunge oppgaverepertoar som er under statlig regional kontroll, etterlater statens mange og ulike regionale inndelingsmåter usikkerhet om hvem som er "rette vedkommende" og hvor vedkommende instans befinner seg. Spesielt i forbindelse med næringsutvikling og saker som forutsetter behandling av flere instanser, oppfattes mangfoldet av forvaltningsregimer og myndighetslokalisering som en ulempe. Mange næringslivsledere har, i likhet med Næringslivets Hovedorganisasjon, markert seg som tilhengere av sterke fler-funksjonelle – og folkestyrte – regioner. Fra dette hold er det blitt argumentert med at statlig sektorpolitikk og dårlige samordning av denne er til hinder for økonomisk utvikling av regionene. Et system med sterkere regionalt selvstyre vil styrke næringslivet – blant annet gjennom utvikling av nettverk og partnerskap mellom offentlige og private aktører.

Det er bemerkelsesverdig at store og ukoordinerte omstillinger innenfor statens regionale virksomheter påkaller svært liten offentlig politisk oppmerk-

somhet, mens spørsmålet om sammenlutning av kommuner og fylkeskommuner vies betydelig omtanke. Det er illustrerende at det er den regionale organiseringen av de omlag 40 prosent av den fylkeskommunale virksomheten som er igjen etter sykehusreformen, som man nå fører en langvarig politisk diskusjon om, samtidig som statens regionale virksomhet er under kontinuerlig vekst og konsolidering uten at dette har ført til noen prinsipiell offentlig debatt. Etableringen av de nye statlige etatsregionene uten lokal folkevalgt styring har imidlertid bidratt til å forsterke kravene om lokal innflytelse, samtidig som størrelsen og avgrensningen av de statlige regionene danner mønstre for omfanget av de såkalte "sterke folkevalgte regionene". Noe bredt politisk initiativ for å organisere disse statlige etatsregionene innenfor et sterkere lokalpolitisk regime på regionalt nivå er imidlertid ikke blitt tatt, og et slikt initiativ ville nok så sikkert blitt møtt med en tradisjonell motstand fra departementenes side. Bortsett fra de "klassiske" argumenter for sentral departemental kontroll av virksomheten – begrunnet i behovet for ivaretagelsen av prinsippet om nasjonal likebehandling og sikringen av nasjonale standarder i tjenesteytingen – virker også moderne styringsideologier, slik de kommer til uttrykk under fellesbetegnelsen New Public Management (NPM), til å motarbeide ønsket om en sterkere folkevalgt styring av denne virksomheten. Hensikten er, gjennom markedsføring av tjenester, å bedre ressursutnyttelsen og kvaliteten og å øke valgfriheten for brukerne. Gjennom styrket

brukerinnflytelse på den konkrete tjenesteytingen antas det at behovet for et politisk mellomledd mellom den overordnede statlige folkevalgte styringen og den enkelte bruker vil være unødvendig. Ved valg av ledelse på regionalt/lokalt nivå vektlegges profesjonell kapasitet sterkere enn politisk representativitet. Også her er konsekvensen at politiske aktører får mindre innflytelse over styringen av næringsutvikling og tjenesteproduksjon og at offentligheten får mindre innsyn i virksomhetene. Forslagene om å velge en regionmodell med sterk og direkte folkevalgt styring er derfor også å betrakte som et fremstøt *mot* NPM-inspirerte styringsformer.

Samlet sett er kritikken av dagens regionale styringssystem og argumentasjonen for et styrket folkevalgt regionalt nivå sammensatt – og knytter seg både til substansen i den offentlige virksomheten på regionalt nivå og formene og prosedyrene for forvaltningen av denne virksomheten. Selv om det fortsatt hersker usikkerhet ved hvilket endelig standpunkt regjeringen vil havne på i dette spørsmålet, synes flertallet av de aktører som har engasjert seg i debatten om reformbehovet på regionalt nivå å slutte opp om det standpunkt som kommer til uttrykk i Distriktskommisjonens innstilling (NOU 2004:19), der et flertall på 11 medlemmer (av 15) konkluderer med at

"Det folkevalgte nivået bør i særlig grad overta myndighet fra staten på områder av stor betydning for regional utvikling. Det gjelder infrastruktur, samferdsel, utdanning, forskning, næringsutvikling, kultur, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning

og helse....Det må skapes aksept for regionale ulikheter i politikken. (side 113)".

Hvilken tyngde dette standpunkt vil ha i den endelige beslutningen om en regional reform er det vanskelig å si noe om i dag. Som vi var inne på tidligere har det vært raske skifter av de politiske standpunktene i dette spørsmålet, og ennå er det flere mulige modeller for organiseringen av det regionale styringsnivået som ikke har vært vurdert. Og fortsatt finnes det motstandere av et uavhengig folkevalgt regionalt styringsnivå - en motstand som er mer diffus når det gjelder regionaliseringen av statlig virksomhet.

Et argument som går igjen blant dem som ikke ønsker større desentralisering til et regionalt styringsnivå gjelder landets størrelse: Norge har en for liten befolkning til at det er rasjonelt å opprettholde tre forvaltningsnivåer. En slik struktur vil bare føre til byråkratisering på bekostning av tjenesteproduksjonen blir det hevdet. Samtidig frykter man de disintegrative konsekvenser som en omfattende politisk regionalisering vil kunne medføre, gjennom utvikling av ulike politiske løsninger på de enkelte områder av offentlig politikk mellom regionene. Dette vil skape uoversiktlige forvaltningsordninger samtidig som omfattende regional autonomi vil bryte med likhets- og likebehandlingsprinsippet som skal utgjøre basis for de offentlige velferdsordninger. Den nå avtroppende moderniseringsminister Morten A. Meyer fra Høyre er kanskje den som sterkest har talt mot regionaliseringsbestrebelsene. I Dagsavisen hevdet han at "kommun-

ene og lokaldemokratiet vil tape hvis oppgaver og makt overføres til landsdelsregioner", og la til at "fylkeskommunen er i dag fjern for de fleste. Et landsdelsparlament vil være enda fjernere fra folks virkelighet. Det blir enda større avstand mellom de styrende og styrte" (Dagsavisen 25. august 2005). Moderniseringsministeren går imidlertid ikke inn på spørsmålet om fremtiden for de statlige regioner - og disse regioners forhold til det lokale demokrati og distanse til "folks virkelighet". Som vi også har vært inne på tidligere er ikke folks identitetsmessige forankring til det regionale nivå eller til sin landsdel så svak som det impliseres i Meyers utsagn.

Ved siden av Høyre er det i Fremskrittspartiet vi finner den sterkeste motstand mot en reform og konsolidering av det regionale styringsnivået. I Distriktskommisjonen gikk også Venstres representant mot dannelsen av store politisk styrte regioner, men dette innebærer likevel ikke en prinsipiell avvisning av behovet for et regionalt styringsnivå. Det er også karakteristisk for den politiske debatten om disse spørsmålene at det er i forhold til dagens fylkeskommune behovet for en regional reform blir diskutert - ikke i forhold til de statlige spesialregioner/-distrikter.

Den største og tyngste gruppen av motstandere finner vi, ikke overraskende, innenfor statsapparatets mange forgreninger. Her føres det den samme type argumentasjon som man har ført i hele etterkrigstiden mot reformer som kan bidra til å svekke departementenes og direktoratenes innflytelse i utfor-

ming og iverksetting av offentlige tiltak (Flo, 2004). At man argumenterer ut fra hensynet til likhet, likebehandling og kvalitet på den offentlige tjenesteytingen endrer ikke det faktum at dette spørsmålet også dreier seg om maktfordelingen mellom sentrale statlige og lokale myndigheter i Norge.

6. En sammenfattende vurdering

Spørsmålet om den regionale inndelingen dominerer nok en gang dagsordenen for reformer av det lokale styringssystemet i Norge. I motsetning til den reformprosess av fylkeskommunen man hadde på 1970-tallet, preges imidlertid dagens debatt av klare politiske motsetninger og sprikende oppfatninger av hva slags regional reform man skal ha – fra de som ønsker en fullstendig nedlegging av mellomnivået til de som ønsker en nyetablering og konsolidering av dette styringsnivået til erstatning for fylkeskommunen. En viktig forskjell fra situasjonen på 1970-tallet er at det i dag er to politiske partier – Høyre og Fremskrittspartiet – som har programfestet nedleggelsen av fylkeskommunen, og mer generelt gått mot et folkevalgt mellomnivå i vårt forvaltningssystem. Hvorvidt denne skepsis til det regionale nivå også omfatter statens mange regionale virksomheter er imidlertid uklart, men som nevnt er det fra Høyres side uttrykt et ønske om etableringen av et sentralt direktorat for styringen av sekundærhelsetjenesten, noe som kan svekke helseregionenes rolle i forvaltningen av sykehusene.

Et springende punkt i vurderingen av hvilke reformer man kan eller skal gjennomføres på regionalt nivå er hva som skjer med kommunestrukturen i Norge. På den ene siden synes det å være en økende enighet om at det vil være nødvendig med en rekke kommunesammenslutninger, men de færreste ønsker at dette skal gjelde deres kommune (Baldersheim, Pettersen, Rose og Øgård, 2003). Den frivillighetslinjen som flertallet i Stortinget i 1995 vedtok å følge når det gjelder fremtidige kommunesammenslutninger har snarere bidratt til en fastfrysing av den eksisterende kommuneinndelingen enn fungert som en stimulans til sammenslutninger (Hansen og Heløe, 2004). Slik situasjonen er i dag er det usannsynlig at denne strategien vil bidra til å realisere den to-nivå-modellen som Oppgavefordelingsutvalget skisserte. Kanskje enda viktigere er det at det med dagens kommunestruktur vil være vanskelig å ivareta prinsippet om den flerfunksjonelle generalistkommunen, der alle kommunene forventes å ivareta de samme oppgaver – av samme relative omfang og til samme kvalitet. Frivillige interkommunale samarbeidsordninger eller et økt omfang av salg og kjøp av tjenester kommunene i mellom kan nok bøte på noen av de svakheter dagens kommunestruktur innebærer i forhold til tjenesteytingen. Slike frivillige ordninger fungerer imidlertid bare for oppgaver som ikke har noen omfordelende effekter kommunene i mellom, og selv der alle kommuner tjener på slike ordninger kan ulikheter i fordelingen av gevinstene kommunene i mellom skape samarbeidspro-

blemer. Samtidig er det klart, som vi tidligere har hevdet, at interkommunalt samarbeid normalt innebærer et visst demokratisk underskudd i ivaretagelsen av offentlige oppgaver.

Hva som skjer på kommunalt nivå vil derfor ha stor betydning for hva slags struktur som vil være mest hensiktsmessig på regionalt nivå. Selv om det fra flere hold har vært argumentert for behovet for å etablere sterke landsdelsregioner med direkte folkevalgt styring – som i modell 1 i vår typologi – synes den sterke skepsis fra ledende politisk hold som er kommet til uttrykk mot en slik modell å gjøre dette alternativet lite realistisk. Det er heller ikke styringen av den direkte tjenesteytingen slik denne var og er ivaretatt av fylkeskommunen som vil representere den største utfordringen for et regionalt nivå. Den store utfordringen vil knytte seg til samordningen av de mange offentlige oppgaver som i dag blir forvaltet på regionalt nivå i statlig eller kommunal regi og ikke minst samordningen mellom kommunene av oppgaver som forutsetter en eller annen form for mellomkommunale løsninger. Dette vil i så fall tilsi en styringsmodell av den typen som er angitt som kategori 4 i vår typologi, altså et multifunksjonelt regionalt styringsnivå som primært betjener kommunene innenfor regionen. I en slik samarbeidsmodell vil det også være lite realistisk å tenke seg noen direkte valgte styringsorganer; et indirekte representasjonssystem av den typen man hadde før de fylkeskommunale reformene på 1970-tallet vil gi større legitimitet til en slik regional modell enn en direkte folkevalgt for-

samling. I denne forstand er ringen sluttet; vi er tilbake til den regionale styringsordningen man hadde før omleggingene for 30 år siden med det regionale nivået som en sekundærkommune, hvis hovedoppgave er å betjene primærkommunene. De oppgavemessige utfordringene vil imidlertid være betydelig større enn hva tilfellet var på 1960-tallet. Ikke minst vil en slik modell kunne sikre at oppgaver som vanskelig lar seg ivareta av enkeltkommuner fortsatt vil kunne forvaltes under lokal kontroll – selv om denne kontrollen manifesterer seg gjennom et indirekte representasjonssystem. I forhold til en slik styringsmodell vil det også være langt vanskeligere å begrunne ordningene med statlige spesialjurisdiksjoner, men på dette feltet synes kravene til begrunnelse å være langt mer moderate enn de begrunnelseskrav man stiller for utviklingen av demokratiske styringsordninger. Anlegger man et historisk perspektiv på den regionale styringen, er det liten grunn til å forvente noen snarlig statlig retrett. Da Desentraliseringskomiteen leverte sin innstilling i 1947 med konkrete forslag om overføring av 134 oppgaver fra departementene til regionalt/lokalt nivå, ble tre av fem forslag avvist fra departementenes side (Flo, 2004). Det interessante her er begrunnelsene for at de gikk mot den foreslåtte desentraliseringen, der man både benyttet argumentene om at oppgavene var for *store* og at oppgavene var for *små* til å bli overført til et regionalt/lokalt styringsnivå (Flo, 2004, side 295). Mot en slik form for argumentasjon har man lite å stille opp.

Referanser:

Baldersheim, Harald, 2003

"Det regionpolitiske regimet i omforming – retrett frå periferien; landsdelen i sikte." *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 19: 276–307.

Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård, 2003
Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Forskningsrapport 1/2003.

Buchanan, James M., 1965

"An Economic Theory of Clubs." *Economica*, 32: 334–343.

Bukve, Oddbjørn, 2005

"Norske regionalistar – kan dei samlast bak ei reform?" I Knudsen, Jon P. (red), *Sterke regioner – forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget.

Fesler, James W., 1965

"Approaches to the Understanding of Decentralization." *The Journal of Politics*, 27: 536–566.

Flo, Yngve, 2004

Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900. Bergen: Universitetet i Bergen. Avhandling for dr.art.-graden.

Hansen, Tore, 1993

"Intermediate-Level Reform and the Development of the Norwegian Welfare State." I Sharpe, Laurence J. (red), *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage.

Hansen, Tore, 2000

"Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet." I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hansen, Tore, Sissel Hovik og Jan Erling Klausen, 2000

Stortinget som lokalpolitisk aktør. Oslo: NIBRs PLUSS-Serie.

Hansen, Tore og Leif Arne Heløe, 2004

"Ny kommunestruktur eller ny kommuneform." *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 85: 261–276.

Hansen, Tore og Jan Erling Klausen, 2002

"Between the Welfare State and Local Government Autonomy." *Local Government Studies*, 28: 47–66.

Inman, Robert P. og David L. Rubinfeld, 1997

"The Political Economy of Federalism." I Mueller, David C. (red), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.

KS, 2005

Sterke regioner – tid for reform. Strategidokument fra kommunesektoren. Oslo: Kommunenes Sentralforbund.

NOU 1974:53

Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet, Universitetsforlaget.

NOU 2000:22

Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2004:2

Effekter og effektivitet. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.

NOU 2004:19

Livskraftige distrikter og regioner. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Oates, William, 1972

Fiscal Federalism. New York: Harcourt, Brace and Jovanovic.

Olson, Mancur, 1969

"Strategic Theory and its Applications. The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government." *American Economic Review*, 59: 479–487.

Opedal, Ståle og Inger Marie Stigen (red), 2005

Statlig eierskap og foretaksorganisering i spesialisthelsetjenesten 2002-2005. Oslo: NIBR/NF/RF, Samarbeidsrapport.

Rattsø, Jørn og Rune Jørgen Sørensen, 1997

"Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?" I Baldersheim, Harald, Jan F. Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.

Selstad, Tor, 2004

Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge. Oslo: KS, KOU 2004:1.

Sharpe, Laurence J. (red), 1993

The Rise of Meso Government in Europe. London: Sage.

Statskonsult, 2003

Forvaltningsutsyn. Oslo: Rapport 2003:15.

St.meld. nr. 25. 2004-2005

Om regionalpolitikken. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Tiebout, Charles, 1956

"A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.

Vance, Rupert B., 1972

"Region." I Sills, David L. (red), *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: The Macmillan Company og The Free Press.