

Pohjoismainen aluehallinto ja sen uudistuspaineet

Kaisa Lähteenmäki-Smith



Nordregio 2002

Nordregio Working Paper 2002:10
ISSN 1403-2511

Nordregio - the Nordic Centre for Spatial Development
PO Box 1658
S-111 86 Stockholm, Sweden
Tel. +46 8 463 5400, fax: +46 8 463 54 01
e-mail: nordregio@nordregio.se
website: www.nordregio.se

Nordic co-operation

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum for co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Stockholm, Sweden
2002

Preface

How do the Nordic countries approach the regional policy challenges currently facing them? And how are their governance structures and national policy responses influenced by the challenges arising from the economic, political and social restructuring brought about by internationalisation? This report, commissioned by the Finnish Association of Local and Regional Authorities, seeks to offer responses to these questions in light of the on-going policy debates in Finland. The main focus of this report is on Swedish and Norwegian regional policy, though other Nordic countries are also discussed in cases where their experiences are of relevance to the Finnish case. Short summaries in both English and Swedish are also included.

Stockholm, September 2002

Lukijalle

Kuntien ja maakuntien, itse asiassa koko julkisen hallinnon toimintaympäristö muuttuu nopealla vauhdilla. Muutos näkyy selvimmin yritysmaailmassa, missä yrityskaupat, yritysten yhdistymiset, nopeat kasvut ja laskut sekä konkurssit ovat lähes jokapäiväisiä uutisia. Elinkeinoelämän rakenteet muuttuvat vastaavasti toimintaympäristön muutosten, lähinnä taloudellisten muutosten ja teknologian kehityksen seurauksena.

Tässä muutoksessa julkinen hallintokaan ei voi jäädä entiselleen. Hallintoa on uudistettava kaikilla tasoilla paitsi tuloksellisuuden lisäämiseksi myös siksi, että se voi parhaalla mahdollisella tavalla vastata toimintaympäristönsä muutokseen. Pitkän historiallisen kehityksen tuloksena syntyneet hallinnon rakenteet muuttuvat aiempaa nopeammin.

Tietoyhteiskunnan myötä uuden teknologian välineet, laajakaistayhteydet, kuvapuhelimet, sähköinen asiointi jne. muuttavat osaltaan hallinnon toimintatapoja ja sen myötä myös rakenteita. Ne tarjoavat uusia mahdollisuuksia yhdistellä kansalaisille ja yrityksille tarjottavia palveluita sekä parantavat niiden saavutettavuutta. Tähän mennessä näitä mahdollisuuksia on käytetty kohtuuttoman vähän hyödyksi. Nykyisiä palveluita on liiaksi sähköistetty sellaisenaan ja mahdollisuudet ottaa käyttöön uusia toimintatapoja ovat jääneet vähemmälle.

Suomen aluehallinnon uudistamiseksi on meneillään juuri nyt, syksyllä 2002, useita hankkeita. Korkeakoulumaailmassa on valmisteltu selvityksiä uudistusten pohjaksi ja Kainuun kokeilumallin valmistelu on loppusuoralla. Useat eri tahot tuonevat vielä kuluvan syksyn aikana julkisuuteen omat näkemyksensä asiasta. Paineet keskushallinnon uudistamiseksi ovat myös suuret. Aikanaan nuo muutokset vaikuttavat monin tavoin myös alue- ja paikallistasolle. Samoin kunnat ovat muuttamassa toimintamallejaan tavalla, jolla on vaikutuksia aluetasolle. Aluehallintoamme uudistaessamme on hyvä tietää mitä muualla Pohjoismaissa on tapahtunut, koska järjestelmämme muistuttavat suuresti toisiaan.

Tähän keskusteluun puheenvuoroksi Suomen Kuntaliitto tilasi selvityksen pohjoismaisesta aluehallinnosta ja sen muutospaineista. Selvityksen on tehnyt Nordregio, jossa projektin vastuunalaisena päällikkönä on työskennellyt Kaisa Lähtenmäki-Smith. Kuntaliiton toimistossa hankkeesta ovat vastanneet Antti Iso-Koivisto ja Keijo Sahrman. Kuntaliiton puolesta kiitän raportin valmisteluun osallistuneita ja toivon selvityksen täyttävän tehtävänsä puheenvuorona aluehallinnon uudistamisessa Suomessa.

Helsingissä 11.9.2002

Timo Kietäväinen
Suomen Kuntaliitto
Varatoimitusjohtaja

Sisällys

Preface

Lukijalle

1. Johdanto: yhtenäisvaltiosta alueellistettuun hallintomalliin?	7
2. Ruotsi	11
2.1 Aluehallinnon nykymuoto	11
2.2 Kunta – alue – keskushallinto: työnjako ja jännitteet	12
2.3 Muutospaineet ja keskustelu	13
2.4 Alueelliset kasvusopimukset aluehallinnon muutoksen ilmentymänä	21
3. Norja.....	25
3.1 Aluehallinnon nykymuoto	25
3.2 Kunta – alue – keskushallinto: työnjako ja jännitteet	27
3.3. Muutospaineet ja keskustelu	28
4. Tanska	34
5. Johtopäätökset Suomen aluehallinnolle.....	39
6. Lähteet	41
Liitteet	46
Sammanfattning.....	55
Executive summary.....	57

1. Johdanto: yhtenäisvaltiosta alueellistettuun hallintomalliin?

Pohjoismainen aluehallinto ja aluepolitiikka ovat viime aikoina nousseet voimakkaasti julkiseen keskusteluun osana näissä maissa käytävää laajempaa demokratia- ja hallintotapakeskustelua. Tämä ajoittain hyvinkin vilkas keskustelu siitä, missä muodossa alue- ja paikallishallinnon rakenteita, tehtäviä ja vastuunjakoa tulisi kehittää, liittyy selvästi Pohjoismaisen hyvinvointivaltion uudistuspainaisiin. Niiden taustalla on moninainen haasteiden kirjo kansainvälistymisestä väestökehitykseen (väestön vanhenemiseen, syntyvyyden laskuun, ikäluokkien pienenemiseen, keskittävään muuttoliikkeeseen. ks. esim. Hanell, Aalbu & Neubauer 2002). Pitkälle kehitetty palvelurakenne on haasteellinen ylläpidettävä tilanteessa, jossa väestö vanhenee, vähenee ja keskittyy. Tässä on epäilemättä aluehallinnon haasteiden ydin.

Taustalla ovat samoin alue- ja paikallishallinnon keskeisimmät haasteet: pyrkimykset toimia tehokkaasti yhä kansainvälisemmässä ja kilpailullisesti haastavammassa ympäristössä, samalla kun väestörakenteen muutokset ovat yhä suurempi uhka kansalaisten peruspalvelutarpeiden tyydyttämiselle. Keskustelun keskiöön on noussut kysymyksiä siitä, mikä on toimivin taso näiden palvelujen tuotannolle ja missä muodossa (ja millä poliittisilla ja eettisillä periaatteilla) niitä tuotetaan. Samoin keskustellaan siitä, millaisia hallinnollisia ratkaisuja vaaditaan toimivan rooli- ja vastuunjaon aikaansaamiseksi eri hallintotasojen välillä.

Tässä raportissa kysymme, mitä opittavaa Suomella voisi olla muiden Pohjoismaiden aluehallintoratkaisuista ja näihin liittyvistä uudistusprosesseista. Onko tunnistettavissa yli rajojen sovellettavia hyviä käytäntöjä aluehallinnon organisoinnissa? Ovatko eri maat sittenkään samassa tilanteessa? - Usein rajan toisella puolella toteutetut ratkaisut näyttävät toimivammilta, kuin mitä ne välttämättä lähemmässä tarkastelussa ovatkaan. Yhtä usein saataa jäädä huomaamatta, että naapurimaissa työskennellään pitkälti samojen ongelmien parissa. Voimien yhdistäminen parhaiden käytäntöjen ja toimivampien hallinnollisten ratkaisujen tunnistamiseksi ja toimeenpanemiseksi edellyttää paitsi poliittista tahtoa myös mahdollisimman monipuolista ja laajaa vastaavien kansainvälisten ratkaisujen tuntemusta.

Raportin tärkein tehtävä on tunnistaa ne kysymykset, joiden kohdalla pohjoismainen vertailu voi tarjota aluehallinnon parissa työskenteleville käytännössä sovellettavia ja strategiatyössä hyödynnettäviä näkemyksiä: Mitkä ovat pohjoismaisen aluehallinnon suurimmat haasteet juuri nyt? Mitkä ratkaisut ovat tässä suhteessa todennäköisimmät ja mitkä ovat näiden valintojen perustat? Raportti tarkastelee myös Euroopan unioniin liittyvien poliittisten prosessien seurauksia suomalaisen aluehallinnon ja – politiikan näkökulmasta.

Projektin tavoitteen ja vertailun välineellisen luonteen kannalta Ruotsi ja Norja ovat mielenkiintoisimmat tapaukset. Tästä syystä päähuomio kiinnitetään niiden aluehallinnon ja aluepolitiikan muotoon, taustaan ja tavoitteisiin. Joissain kysymyksissä vertailevia havaintoja tehdään myös Tanskan, sen politiikan ja hallintokäytännön osalta.

Pohjoismaissa on vaikea puhua alue- ja paikallishallinnosta irrallaan aluepolitiikasta. Kunnallisen itsehallinnon pitkä perinne ja keskitetyn yhtenäisvaltion hallintomalli ovat jättäneet jälkensä hallinnolliseen kulttuuriin ja nyt tapahtumassa olevat uudistukset ovat pitkälti seurausta hyvinvointivaltion muutoksista, jotka liittyvät

kärjistyneesti 1990-luvun laman seurauksiin. Samoin ne ovat seurausta jälkiteollisen kaupungistumisen mukanaan tuomista keskittymispaineista ja laajasti vaikuttaneesta kansainvälistymisestä ja markkinoiden avautumisesta, Suomen ja Ruotsin kohdalla myös liittymisestä Euroopan Unioniin. Tämä on sittemmin heijastunut aluepolitiikan välineisiin, mm. rakennerahastojen mukanaan tuomien resurssien ja tähän liittyvien toimintatapojen ja hallintoratkaisujen muutosten välityksellä. Epäsuorempia, mutta myös politiikan tavoitteisiin ja toteutusmuotoihin heijastuvia vaikutuksia on ollut EU:n mukanaan tuomilla hallinnollisen kulttuurin ja ajatustapojen muutoksilla: keskittyneiden hallintorakenteiden sijaan on noussut yhä enenevässä määrin vaatimus (ja käytännön tarve) alueellistavalle hallintopolitiikalle. Legitimiteetti, demokraattisuus, avoimuus ja tehokkuus ovat nousseet entistä enemmän esille kaikkien pohjoismaiden poliittisessa päiväjärjestyksessä ja tuoneet mukanaan (osin toisistaan eroavia) uusia ratkaisuja.

Pohjoismaissa kuten eurooppalaisessa hallinto- ja politiikkakeskustelussa laajemminkin nousevat yhä enemmän esille tarpeet vastata kansalaisten tarpeisiin uusin politiikan välinein. Kyse on myös paradigmanmuutoksesta, jossa asioiden hallinnan ja ”hallinnon” (*government*) sijaan yhä enemmän on alueellisellakin tasolla kysymys tavasta hallinnoida tai ”hallintotavasta” (*governance*). Pitkälti tämä muutos on ollut seurausta hallinnon ja julkisen sektorin toimintatapojen kansainvälistymisestä, joka on monissa tapauksissa ollut sidoksissa maiden EU-jäsenyyteen (ks. esim. Dahlgvist & Strandberg 1999), joskaan ei yksinomaista seurausta tästä. Muutoksen muoto on osin myös vaihdellut sen mukaan, millainen valtiotyyppi on ollut kysymyksessä. Tarkastelemiemme neljän valtion kohdalla voidaan niiden välisistä eroista (joita nousee esiin käsillä olevassa raportissa) huolimatta puhua ”hajautetusta yhtenäisvaltiosta” (Loughlin 2001, 14 ja Loughlin & Peters 1997, 54-55), jota leimaa ”skandinaavinen hallinto-perinne”, jossa keskeistä ovat tekijät kuten:

- Valtiovallan oikeudellinen perusta.
- Hallinnon hajauttaminen kansallisten (ja kansallisella tasolla asetettujen) hyvinvointitehtävien toteuttamiseksi.
- Paikallishallinnon vahva asema sekä .
- (erityisesti viime vuosina) pyrkimys sovittaa yhteen voimakas ja (oikeudellisesti) itsenäinen (joskin useissa tapauksissa taloudellisesti keskushallinnolle alistettu) paikallishallinto, pitkälti toiminnallisista tarpeista esiin noussut aluehallinto sekä perinteisesti vahva ja ohjaustehtävissään merkittävää valtaa käyttävä keskushallinto.

Hallintotapa ymmärretään tässä sellaisena koordinaatiojärjestelmänä, joka pyrkii sovittamaan yhteen erilaisten toimijoiden intressejä ei-hierarkkisessa poliittisen neuvottelun järjestelmässä. Toimijat edustavat yhteiskunnallisesti, poliittisesti ja hallinnollisesti erilaisia taustoja ja intressejä, joilla on erilaisia pyrkimyksiä vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja ongelmanratkaisuun ohjaamalla, hallitsemalla ja suuntaamalla sen toimintatapoja (ks. esim. Jachtenfuchs 1997, 40 and Christiansen 1997, 65). Tässä korostuu poliittisten instituutioiden (ja niissä toimivien toimijoiden) kyky (ja tarve) artikuloida julkisen politiikan ja demokraattisen edustuksellisuuden muodossa poliittisten prosessien usein ristiriitaisiakin ominaispiirteitä. (Näistä eroista ks. esim. Balme 1997, 63-64 ja Miller, Dickson & Stoker 2000, 29.) Siinä missä ”government” on keskittynyt suvereniteettiin ja poliittiseen itsemääräämisoikeuteen, hallintotapa tuo yhä voimakkaammin esille yhteiskunnallisen neuvottelurakenteen

monimuotoisuutta ja tarvetta vastata institutionaalisen keskinäisriippuvuuden haasteisiin dynaamisessa toimintarakenteessa.

Enää ei ole yhtä itsestään selvää millä tasolla mikäkin tehtävä hoidetaan, mutta tämän ratkaisemisessa ”hyvä hallinto” tai ”hyvä hallintotapa” toimii yhä selkeämmin johtavana periaatteena. Mitä tämä ”good governance” sitten on? Komission raportin (European Commission 2001) mukaan sen osatekijät ovat avoimuus, osallistuminen, vastuullisuus (ts. vastuunjaon selkeys), tehokkuus ja johdonmukaisuus (ibid, 10-11). Näiden periaatteiden toteuttamisessa keskeinen rooli on alue- ja paikallishallinnolla, koska niiden lähempi vuorovaikutus EU-hallintokoneiston kanssa voi osaltaan helpottaa Unionin tekemisessä avoimemmaksi, alhaalta ylös muodostuvaksi vaikutusmalliksi sen sijaan että Unioni toimisi suljettuna rakenteena, jossa ”käskytyks” kulkisi ylhäältä alaspäin. Yhteisen kosketuspinnan luominen alue- ja paikallishallinnon ja EU-päätöksenteon välille on siis sekä yksi hyvän hallinnon tavoitteista että sen välineistä.

Joskin osansa edellä mainittujen periaatteiden toteuttamisessa on EU-lainsäädännöllä ja sen tarjoamalla ”avoimuus-takuilla” suhteessa EU-päätöksentekoon,¹ viime kädessä jäsenvaltioilla. Niillä on vastuu siitä, että ne mahdollistavat sellaisen alue- ja paikallistason kehittymisen ja toiminnan, joka kykenee käyttämään täysipainoisesti ja tehokkaasti hyväksi vaikutusmahdollisuuksia EU-tasolla, samoin kuin varmistaa kansallisen hallintotavan demokraattisuuden ja avoimuuden. Siinä missä EU:n (ts. Komission ja Alueiden Komitean) tulee tukea sellaisen keskustelun ja vuorovaikutuksen edistämistä, jossa paikallis- ja aluehallinnon kansallisten edustajien ääni tulee kuulluksi EU-päätöksenteossa (mm. hyvien käytäntöjen tunnistamisen ja tunnetuksi tekemisen kautta), jäsenvaltioiden tehtävänä on sekä parantaa alue- ja paikallishallinnon osallistumismahdollisuuksia EU-päätöksentekoon että edistää kansallista keskustelua EU-kysymyksistä. Tämä jo siitäkin syystä, että EU-jäsenvaltioiden oma lainsäädäntö ja käytännöt vaihtelevat voimakkaasti sen suhteen, millainen säädöspohja ja sekä virallinen että epävirallinen vaikutusvalta paikallis- ja aluetasolla on. (Ks. esim. CEMR 1999 ja CEMR 2000, Eurocities 2002.)

Pohjoismaissa käydään rinnakkain ja teemoiltaan usein päällekkäinkin vilkasta keskustelua sekä hallinnollisista että lainsäädännöllisistä uudistuksista ja niiden tarpeista. Keskustelujen yhtymäkohdista ja yhteisistä teemoista huolimatta näyttää osin siltä, että uudistuspainee kulkevat eri suuntiin. Yhteistä on se, että on yhä enemmän ja yhä avoimemmin siirrytty puhumaan ”pienestä” ja ”suuresta” aluepolitiikasta. Tämä tarkoittaa sitä, että aluepolitiikka voidaan jakaa niihin toimiin, joita toteutetaan ”perinteisen aluepolitiikka” -nimekkeen alla, kohteena kehityksestä jälkeen jääneet tai erityistarpeita omaavat alueet (eräänlaisena alueellisena tukipolitiikkana, ”ongelmalähtöisenä” politiikkana) ja niihin toimiin, jotka kohdistuvat kaikkiin alueisiin ja joilla pyritään tiettyjen erityisongelmien kompensoimisen sijaan (*reaktiiviset* toimet) edistämään kasvua ja hyvinvointia (*proaktiiviset* toimet). Koska aluepolitiikan tavoitteena ei ole vain taloudellisten olosuhteiden ja mahdollisuuksien tasaaminen, vaan alueiden tasapainoinen kehittyminen, hyvän palvelutason ja elinympäristön takaaminen kaikille kansalaisille, riippumatta siitä, missä osassa maata he asuvat, on aluepolitiikankin kohdalla syytä kiinnittää huomiota laajempaan joukkoon toimia tai alueellisesti merkittäviä hallinnon

¹ Tähän liittyen keskustelu komission ja parlamentin välisestä vallanjaosta ja asiakirjojen julkisuudesta tarjoaa mielenkiintoisia näkökulmia; ks. esim. www.euopen.com

sektoreita, joilla näihin tavoitteisiin voidaan vaikuttaa. Tällöin siirrymme siis puhumaan ”laajasta (tai ”suuresta”) aluepolitiikasta”, joka sisältää useiden eri ministeriöiden hallinnoimia toimia ja toimenpiteitä, joiden tavoitteena on taloudellisen kasvun ja kehittämisen synnyttäminen tai yksittäisten sektorien toiminnan alueellisesti tasapainoinen kehitys ja joilla on oletettavasti kerrannaisvaikutuksia yhä suurempaan joukkoon kansalaisia riippumatta asuinpaikasta. Tällaisia laajan aluepolitiikan sektoripoliittisesti keskeisiä kysymyksiä ovat mm:

- Asunto- tai työmarkkinapolitiikan tasapainoinen kehitys.
- Liiketoimintaympäristöjen ja koulutusratkaisujen innovaatioita edistävä vaikutus.
- Viestintä- ja kommunikaatioinfrastruktuurin saatavuuden parantaminen.

Näiden tekijöiden huomioimisen voidaan tulevaisuudessa yhä selvemmin heijastuvan myös aluehallinnon tasolle ja aluehallinnon tulee yhä paremmin pystyä toimimaan laajalla rintamalla. Sen tulee pyrkiä omaksumaan valmiudet vastata sektorirajat ylittävään, integroituun toimintatapaan, jossa tärkeintä on politiikan tavoite, joka on saavutettavissa ainoastaan eri sektoripolitiikan välineitä uudella tavalla yhdistämällä. Tämä on ollut yksi lähtökohta myös siinä toimintatavan muutoksessa, joka on tuonut kaikissa pohjoismaissa yhä voimakkaammin esille hallinnolliset rajat ylittämään pyrkivät kumppanuusnäkökulmalle perustuvat toimintamallit.²

Oman lisänsä keskusteluun on luonnollisesti tuonut myös kuntien lukumäärä: koska kunnilla on vahva itsehallintoasema ja lukuisia tehtäviä kansalaisten peruspalvelujen tuottamisessa, niillä on oltava käytössään myös riittävät rahalliset resurssit näiden hoitamiseksi. Osin tämä on kysymys verotuloista, joilla palveluista merkittävä osa rahoitetaan. Suomessa esim. esiintyy suhteellisen usein keskustelussa väitteitä kuntien pienuudesta seuraavista rajoitteista, mutta tässä suhteessa tilanne on varsin samankaltainen kaikissa pohjoismaissa. Kuntien keskimääräisellä asukasluvulla mitattuna Suomen 11 000 ei ole erityisasemassa: norjalaisessa kunnassa on samoin keskimäärin 11 000 asukasta, kun taas Tanska ja Ruotsi ovat hieman väkirikkaampia (Tanskassa keskimääräinen kunnan asukasluku on 20 000, Ruotsissa 30 000). Liitteenä olevissa taulukoissa (ks. liite 2) esitetään joitakin keskeisiä tunnuslukuja Pohjoismaiden kuntien ja niiden talouden rakenteen suhteen.³

Huolimatta hallinnollisten ratkaisujen ja poliittisten trendien eroista tarkastelemiemme pohjoismaiden kohdalla selvältä näyttää, että alue- ja paikallishallinnon haasteilla on pitkälti samankaltaiset juuret, jotka liittyvät yhteiskunnalliseen muutokseen laajemmin. Näiden muutosten kolme keskeisintä tekijää lienevät kaikissa Pohjoismaissa samat: perinteisten poliittisen edustuksellisuuden ja osallistumisen muutos ja puoluekeskeisen hallintomallin vähittäinen mureneminen (poliittinen

² Kumppanuusperiaate on tullut pohjoismaiseen hallintokäytäntöön erityisesti rakennerahastojen myötä, joskin voidaan nostaa esiin kysymys siitä, miten paljon yhtymäkohtia on tällä ”uudella” kumppanuusperiaatteella ja perinteisellä pohjoismaisella korporatismilla. Osin ”korporatistimin varjo” on heijastunut kumppanuuspohjaisiin toimintamalleihin, joita on erityisesti Suomen kohdalla rasittanut perinteisten sektorirajojen joustamattomuus, hallinnon ”putkimaisuus” ja ”reviirijattelu” (ks. esim. Grönqvist 2002, 55).

³ Asiasta kiinnostuneille suositellaan Hans Nyströmin Pohjoismaiden ministerineuvoston toimeksiannosta toteuttamaa selvitystä pohjoismaisista verontasausjärjestelmistä ”Kommunala utjämningsystem i Norden” (Nordisk Ministerråd 2001; ks. myös Mønnesland 2001).

osallistuminen kiinnostaa, mutta ei välttämättä perinteisissä puoluesidonnaisissa muodoissaan); uusien paikallishallinnon ja paikallistason osallistumismuotojen etsiminen (kansalaisten suoran osallistumisen kannustaminen ja väylien löytäminen tälle, ei-puoluesidonnaisten ”ad hoc” –pohjaisten yhteistyömuotojen ja liittoumien muodostaminen); alueellisen tason vähittäinen muutos (osin liittyen sopeutumisena alueellisen tason toimintaan EU:ssa, osin paikallisen, alueellisen ja kansallisen hallinnon ja politiikan kokonaismuutokseen). (Näistä muutoksista eri EU-maissa ks. esim. Loughlin (ed.) 2001.)

2. Ruotsi

2.1 Aluehallinnon nykymuoto

Ruotsin hallintorakennetta on muiden pohjoismaiden tavoin perinteisesti leimannut paikallishallinnon yksiköiden eli kuntien suuri määrä ja pitkälle menevä itsehallinto. Tämä on ollut demokraattisena vastinparina sille varsin keskushallintolähtöiselle aluehallintomallille, jota maassa on historiallisesti lääninhallituksien kautta toteutettu. Kuten liitteenä olevasta hallintokuvauksesta selviää, Ruotsi on jaettu kahteenkymmeneen yhteen (21) lääniin, joissa hallinnollisena elimenä toimii lääninhallitus. Lääninhallitus on valtionhallinnon hajautettu toimija alueilla, jolla on oma hallinnollinen rakenteensa, ml. maaherra (*landshövding*). Läänin tehtävät keskittyvät erityisesti sosiaalishallinnon ja alueellisen suunnittelun tehtäviin. Alueellisesti hallintoituja valtiollisia toimijoita ja viranomaisia alueilla ovat lisäksi mm. työvoimahallinnon, tie- ja metsähallinnon viranomaiset.

Aluehallinnon ja erityisesti alueellisen kehittämisen näkökulmasta mielenkiintoinen toiminnan taso on myös ”landsting” eli maakäräjät, joita on tällä hetkellä 18. Toiminnan sektorit, jotka hoidetaan alueellisesti ovat tyypillisesti suurempia resursseja edellyttävät toimialat: ovathan ruotsalaiset kunnat historiallisesti varsin sirpaleisia, joten kuntien vastuu suurempia resursseja ja yhteensovittamista edellyttävillä aloilla olisi kohtuutonta. Alueellisesti hallinnoitavista toiminnan aloista voidaan tässä yhteydessä mainita terveyden- ja sairaanhoito (perinteisesti merkittävin alueellisella vastuulla oleva sektori), joukkoliikenne, kulttuuritoimi, korkeakoulu- ja yliopistosektori, turismi ja alueellinen kasvu ja kehittämistoiminta. Maakäräjien toimintaan saattaa jatkossa vaikuttaa myös toisaalla tässä raportissa esitelty aluehallinnon uudistus, jossa aluehallinnon demokraattista tasoa pyritään vahvistamaan. Tämä tosin ei välttämättä heijastu maakäräjiin, koska niiden osallistuminen hallintoratkaisun toteuttamiseen riippuu läänin kuntien tahdosta.

Muutosta on edeltänyt vaihe, jossa kunnat ja maakäräjät ovat tiivistäneet yhteistyötään ja useimmilla alueilla on jo ennen alueellisen itsehallinnon kokeilun laajentamista perustettu uudenlaisia kuntien ja maakäräjien yhteistyöelimiä (esim. Uppsala - ”C-framåt”, Södermanland – ”Styrelsen i Regional Samling Sörmland”, Östergötaland – ”Östsam”, Örebro – Utvecklingsrådet ”Central Sweden”). Useimmat näistä ovat keskittyneet nimenomaan alueellisen yhteistyön tiivistämiseen yleensä, joskin joidenkin roolin kuuluu myös alueen markkinoiminen ulospäin (esim. ”Central Sweden”).⁴

Kuten todettua, Ruotsi on perinteisesti keskitetyn hallintomallin maa, joten myöhemmin raportissa kuvattavaa alueellisen itsehallinnon kokeilua voidaan pitää

⁴ Ks. esim. Persson, Aalbu, Böhme & Hallin (1999).

varsin merkittävänä avauksena alueellistetun hallinnon suuntaan.⁵ Tämä ei luonnollisesti tarkoita, että kaikki alueet ja niiden toimijat tulisivat yhtäläisesti kuulluiksi ja huomioituiksi kokeilunkaan seurauksena. Mm. syrjäisten maaseutualueiden huomioiminen kokeilun puitteissa on herättänyt kritiikkiä maaseudun näkökulmasta aluehallinnon kysymyksiä tarkastelevien tahojen keskuudessa (esim. Karlsson 2001). Se, että alueellisen kehittämisen ja –hallinnon kohdalla korostetaan yhä voimakkaammin alueellista eriytymistä ja erikoistumista⁶ edellyttää alueelliselta tasolta myös uudenlaisia valmiuksia ja strategisen toiminnan voimavaroja, joita ei perinteisessä hierarkkisessa hallintomallissa samalla tavalla vaadittu. Tämä aiheuttaa osaltaan myös uusia jännitteitä ja paineita toimivan työnajon löytämisen suhteen ja edellyttää kuntatasolta yhä enemmän strategista suunnittelua..

2.2 Kunta – alue – keskushallinto: työnjako ja jännitteet

Ruotsissa on 289 kuntaa, jotka toteuttavat pitkälle viedyn kunnallisen itsehallinnon periaatteita. Suurimmassa osassa kuntia on alle 25 000 asukasta.

Kunnat koon mukaan luokiteltuna: Väkiluku (1.11.2000)	Kuntien määrä
Vähintään 100 000	11
50 000-100 000	31
25 000-50 000	55
10 000-25 000	120
Alle 10 000	72

⁵ Yksittäisten alueellisten pyrkimysten lisäksi on myös syntynyt joitakin enemmän tai vähemmän alueelliset rajat ylittäviä liikkeitä alueellistumisen tukemiseksi, kuten esim. ”Alueellistumisforumi” (*Forum för regionalisering*; ks. esim. <http://www.regionalisera.nu/>), joka on poliittisesti sitoutumaton alueellisen itsehallinnon puolestapuhuja (Etelä-)Ruotsissa. Aloitteen takana ovat eteläisen Ruotsin kauppakamarit (*Sydsvenska Industri- och Handelskammaren* sekä *Västsvenska Industri- och Handelskammaren*).

⁶ Monia aloitteita on tehty juuri alueellisen erikoistumisen ja alueellisten innovaatiojärjestelmien vahvistamiseksi. Viimeisimpiä näistä oli kesäkuussa 2002 julkistettu kolmen keskeisen alueellisen kehittämisen viranomaistahon yhdessä hallinnoima hanke, jossa alueellisten innovaatiojärjestelmien ja klusterien tukemiseen investoidaan 70 miljoonaa kruunua seuraavan kolmen vuoden aikana. (Vinnova 2002; mukana olevat viranomaistahot Vinnovan lisäksi NUTEK ja ISA.)

Maakäräjät koon mukaan luokiteltuna: väkiluku (1.11.2000)	Maakäräjien määrä
Vähintään 1 000 000	3
300 000-500 000	2
200 000-300 000	12
Alle 200 000	3

(Lähde: Finansdepartement 2001).

Kuntasektorin osalta keskustelu ja jännitteet liittyvät paljolti samoihin kysymyksiin kuin Suomessa: verontasausjärjestelmään eli siihen, miten suuren osan menoistaan kunnat kattavat valtionosuuksin ja miten kunnallisten palveluiden saatavuus taataan valtakunnan eri puolilla, myös niissä kunnissa, joissa väkiluku on laskussa ja verokerätyä aiheuttaa lisääntyvää päänvaivaa.

Odotettavissa on, että yhä suurempi joukko kunnista ja alueista on kiinnostunut kehittämään itsehallintojärjestelmäänsä uusia yhteistyöelimitä perustamalla. Alueellisen itsehallintokokeiluun ja sen tähänastiseen toteutukseen palataan lähemmin seuraavassa alaluvussa.

2.3 Muutospaineet ja keskustelu

Ruotsin kohdalla aluepolitiikkaa on leimannut selkeä kaksijakoisuus aktiivisen kasvupolitiikan ja joissain suhteessa reaktiivisemmän hyvinvointipolitiikan välillä, samalla kun kolmantena ulottuvuutena on pyritty ylläpitämään ”proaktiivista” perinteistä alue-
tukupolitiikkaa. Hallituksen raportti aluepolitiikasta vuodelta 2000 (SOU 2000:87) edelsi viime syksynä julkaistua hallituksen esitystä aluepolitiikasta, jossa hahmoteltiin jakoa seuraaviin politiikka-alueisiin:

- Alueellinen kasvupolitiikka, joka koostuu rakenne- ja elvytyspolitiikasta (pitkän tähtäimen toimet kuten kasvusopimusten toimeenpano, toisaalta tarkemmin kohdistetut politiikkatoimet esim. ongelma-alueille).
- Alueellinen hyvinvointipolitiikka (Palvelujen saatavuus ja taso maan kaikissa osissa turvattava) (ibid., 269.)

Alueellisen kasvupolitiikan osatekijöistä esiin voidaan nostaa erityisesti rakennepolitiikka, joka liittyy läheisesti yhä voimakkaammin alaa valtaavaan hallinnolliset rajat ylittävään ajatteluun. Keskeisiä hallinnonaloja alueellisten politiikkatavoitteiden saavuttamisessa ovat mm. liikenne- ja kuljetuspolitiikka (liikennejärjestelmän avoimuus ja palvelujen saatavuus erityisen keskeisinä välineinä koko politiikan tavoitteen eli toiminnallisten alueiden tai työssäkäyntialueiden laajentamisen kannalta) ja yliopisto- ja koulutuspolitiikka (alueellisen korkeakoulujärjestelmän edelleen kehittäminen ja korkeakoulujen läheisempi yhteistyö paikallisen ja alueellisen elinkeinoelämän kanssa, ns. ”kolmas tehtävä”). Näiden politiikka-alojen on ajateltu ”uudessa ruotsalaisessa aluepolitiikassa” korvaavan aiemman reaktiivisen aluetukupolitiikan ja raportissa tämä ilmaistiin hyvinkin selvästi: ”Selvitys (...) ehdottaa, että aluepolitiikka nykymuodossaan lakkautetaan (”avvecklas”) ja korvataan koko maahan suuntautuvalla paikallisiin ja alueellisiin olosuhteisiin sopeutetulla hyvinvointi- ja kasvupolitiikalla ” (ibid, 271).

Palvelujen saatavuuden ja liikenneyhteyksien kannalta on tärkeää välimatkoja pienentämällä laajentaa toiminnallisia alueita. Liikenteen ja kuljetusten alueellisen tasapainon kannalta merkittävää on kuitenkin myös kuljetustuki, jota on saatavissa pohjoisilla periferia-alueilla (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland ja Västernorrland) ja jonka suuruus on riippuvaista niistä välimatkoista, joita ko. alueella toimiva kuljetusyrittäjä joutuu liikennöimään toimintansa ylläpitämiseksi. Maa- ja kalatalouden kuljetuksiin tukea ei myönnetä. Tuella on tarkoitus toisaalta tukea elinkeinotoimintaa syrjäisemmällä alueella eli sitä myönnetään sellaisten hyödykkeiden kuljettamiseen ko. alueelle, joita käytetään alueen jatkojalostuksessa ja toisaalta sellaisten tuotteiden viemistä alueelta, jotka ovat ko. alueella tapahtuvan jatkojalostuksen tulosta.⁷

Raporttimme teeman kannalta yritystukien ja muiden suorien tukimuotojen kannalta keskeiset aluejaot eivät ole erityisen kiinnostavia⁸, mutta ”laajan” aluepolitiikan välineet ja ratkaisut sen sijaan ovat hallinnon uudistamisen kannalta ratkaisevia. Ruotsin kansallisen aluepolitiikan toimeenpanon ja aluehallinnon muutospaineiden kannalta keskeisin politiikkainstrumentti ovat alueelliset kasvusopimukset (*regionala tillväxtavtal* = RTA), joissa hajautettu hallinto ja kumppanuus ovat keskeisiä toimintatapoja määrittäviä kantavia ajatuksia. (Alueellisia kasvusopimuksia käsitellään lähemmin omassa alaluvussaan.) Joissain suhteissa RTA:n ja Suomen uuden aluekeskusohjelman (AKO) välillä on mielenkiintoisia yhtymäkohtia ja RTA-kokemuksia voidaankin heijastaa AKO:n liikkeellelähdevaiheeseen. (Erityisesti kumppanuuden toteutumisen, sektorihallinnon koordinaation sekä kasvun ja työllisyyden tasapainottamisen suhteen). Yhteyksiä saattaa löytyä myös itsehallintokokeilusta, joka kuvataan lyhyesti seuraavassa.

⁷ Lisäinformaatiota kuljetustuista: ks. www.nutek.se.

⁸ Lisäinformaatiota näistä, ks. esim. Hanell, Aalbu & Neubauer 2002, myös www.nutek.se.

Alueellisen itsehallinnon kokeilu ja sitä seuraava uudistus

Alueellisen itsehallintokokeilun muodoista

- Lähtökohtana hallituksen esitys ”Regional samverkan och statlig länsförvaltning (Prop. 2001/02:7).
- Kokeilu liikkeelle 1997, tällöin mukana Kalmar, Skåne + Gotland, myöhemmin lisäksi Västra Götaland.
- Organisaatiomuodot vaihtelevat: Kalmarin kohdalla kunnat ja maakäräjät muodostavat alueellisen yhteistyöelimen (vuoden 2003 alusta 22 kuntien ja 11 maakäräjien edustajaa muodostavat ”aluehallituksen” tai johtoryhmän), Gotlannin kohdalla kunnanvaltuusto on alueellinen päätöksentekijä ja Skåne ja Västra Götaland omaavat suoraan valitun alueellisen päätöksentekuelimen.
- Yhteistä on vastuu aluekehittämisestä, sairaanhoidosta ja suuresta osasta elinkeinoelämän kehittämistä ja infrastruktuuria (liikenne, ympäristö). Aluekehittämisvaroista päättäminen siirtyi kokeilun myötä valtion aluehallinnolta eli lääninhallituksilta alueellisille toimijoille itselleen.
- Vuoden 2003 alusta kaikissa lääneissä mahdollisuus luoda uudenlainen alueellinen ”yhteistyöorganisaatio”: tämän ehtona, että kaikki läänin kunnat kannattavat uuden yhteistyöelimen perustamista. Tilanne toteuttavien läänien suhteen selviää vasta syksyn 2002 aikana, jolloin alueiden odotetaan toimittavan hallitukselle sitovat ilmoitukset hankkeen toteutushalukkuudesta. Elokuun 2002 loppuun mennessä näytti siltä, että Norrbotten ja Västerbotten jäisivät ulkopuolelle, samoin kuin Västmanland.
- Västmanlandin vastuunjaon kokeilu valtion aluehallinnon ja kuntien välillä, päätavoitteena alueellisen kehittämisen toimien nivominen tiiviimmin demokraattiseen päätöksentekoon (Joidenkin toimijoiden suulla tässä toivottiin tapahtuvan siirtymää ”hallinnoimisesta” takaisin ”kehittämiseen”, projektihallinnoinnin vietyä niin suuren inhimillisistä kehittämisresursseista viime vuosina).
- Aluekehittämisen lisäksi infrastruktuuri, aluesuunnittelu, (osin) kulttuuri(tuki)politiikka ja elinkeinopolitiikan osat (ml. RTA).
- Mahdolliset yhtymäkohdat Suomen neuvottelumenettelyprosessiin: suoran neuvotteluyhteyden luominen alue- ja valtiotason välille molemmissa yksi tavoitteista.

Hanketta on vaikea arvioida ennen kuin se on toiminut useampia vuosia: hallinnollisten ratkaisujen tulokset ja seuraukset eivät ole hetkessä syntyviä. Joitakin arvioita asiasta on kuitenkin tehty ja kaikki eivät ole olleet täysin myönteisiä. Joissakin tapauksissa (esim. Ruotsin kuntaliiton = Svenska Kommunförbundet, jatkossa SK puolelta) on epäilty 2003 alusta toteutettavan ”pysyvän mallin” sisältävän alueellista roolia heikentäviä osatekijöitä. Alueellisen itsehallintoelimen ja yhteistyöelimen keskeisimmät erot (Kuntaliitoin näkökulmasta) ovat kuvattuna seuraavassa taulukossa.

ITSEHALLINTOELIN (SJÄLVSTYRELSEORGAN)	YHTEISTYÖELIN (SAMVERKANSORGAN)
Itsenäinen, lainsäädännöllinen asema	Koordinaatiofunktio, ei itsenäistä lainsäädännöllistä asemaa
Vakaa oikeudellinen asema, sitova jäsenyys, purettavissa vain valtiotason päätöksellä	Epävakaa asema – riippuvainen kuntien <i>yksimielisestä</i> suostumuksesta, menettää asemansa yhdenkin kunnan irrottautuessa elimestä
Maakäräjät yksi keskeisistä toimijoista	Maakäräjät voivat olla mukana, mutta eivät välttämättä (kunnat päättävät tästä)
Valta päättää yritystuista, EU-osarahoituksesta ja muusta alueellisesta projektirahoituksesta, koko Ruotsissa yht. n. 1600 miljoonaa kruunua (2001)	Rahoituspäätösvalta vain pieneen osaan hanketoiminnasta, koko Ruotsissa yht. n. 220 miljoonaa kruunua (2003)
Tekee itsenäisesti päätökset seurannan ja arvioinnin muodoista	Hallitus määrää vuosittaisen seurannan ja arvointien muodot
Lääninhallituksilla on hallussaan pieni osa alueellisen kehittämisen välineistä	Lääninhallituksilla on hallussaan pääosa alueellisen kehittämisen välineistä

(Lähde: Svenska kommunförbundet 2001.)

Siinä missä nykymallin itsehallintoelin (självstyrelsenorgan) omaa selvän lainsäädännöllisen aseman (nimensä mukaisesti), yhteistoimintaelin (samverkansorgan) -malli näyttää rajoittuvan/rajoittavan roolia koordinaation parantamisen suuntaan. Ensimmäisen kohdalla (demokraattisesti vastuullinen) maakäräjät (Landstinget) tärkeä, toisessa ei välttämättä – lääninhallitus tärkeämpi ja lääninhallitus toimii mm. alueellisena edustajana neuvotteluissa keskushallinnon ja kv. tahojen kanssa. Itsenäisyyden asteen suhteen ei ole yhdentekevää, että (nykyisten kokeiluun osallistuvien alueiden) ”Självstyrelseorgan” neuvottelee hallituksen kanssa suoraan, kun taas (2003 alkaen toimiva) ”samverkansorgan” lääninhallitusten kautta. Samoin ensimmäisellä on huomattavasti laajempi vastuu rahoituspäätösten suhteen (yritystuet, EU-osarahoitus), kun taas toisella huomattavasti rajatumpi osuus projektirahoitusvastuusta (1. tapauksessa 1600 MSEK 2001, toisessa 220 MSEK 2003). Yleisesti julkisessa keskustelussa on epäilty vuoden 2003 alusta toteutettavan mallin edustavan vesitettyä mallia alkuperäisestä itsehallintokokeilusta.

Ruotsin Kuntaliitto on yhdessä maakäräjien kanssa muodostanut työryhmän, jonka tehtävänä on ollut toteuttaa arvio aluehallintokokeilusta ja sen johtopäätöksistä tulevaisuuden aluehallinnon ja demokratian kannalta. Tämä selvitysryhmä (”Demokrati- och självstyrelseberedning” tai lyhennettynä *SOLA* = Samspel Och Långsiktig Ansvarsfördelning) raportoi tuloksiaan huhtikuussa 2002. Keskeisimpiä näistä seuraavassa.

Lähtökohtana työryhmän työssä oli kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantamisen arviointi: kaikilla aluehallinnon uudistuksilla tulee olla vain yksi yksinkertainen lähtökohta ja tavoite: parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja demokratian toimivuutta. Aluehallinnon uudistuksen rajat asettuvat sen mukaan, miten hallitus ja eduskunta ne on asettanut. Tässä suhteessa selvitys myös peräänkuulutti aluehallinnon normiperustan lisäksi aluehallinnon normatiivisen

perustan uudelleenarviointia: EU- ja kansalliset säädökset tarjoavat usein liian joustamattomat toiminnan lähtökohdat paikalliselle ja alueelliselle tasolle ja aluehallintoa tulisikin kehittää enemmän yhteistyö- ja vuorovaikutuslähtöisesti, myös uusia toimintamuotoja ja hallinnonuudistuksen mahdollisuuksia hyväksi käyttäen. Mandaatin lisäksi mietintö otti kantaa päätöksenteon muotoihin, erityisesti korostaen paikallis- ja aluetason demokraattisen päätöksenteon ensisijaisuutta, jota ei tulisi alistaa valtiollisen hallinnon päätöksille, vaan aina milloin mahdollista päätökset tulee tehdä mahdollisimman lähellä kansalaista. Mietinnön henki on voimakkaasti läheisyysperiaatteesta lähtevä ja samoin siinä korostuu joustavuus siinä suhteessa, että paikallis- ja aluetason tulee voida hoitaa myös sellaisia tehtäviä, jotka sille eivät nimenomaisesti kuulu, mikäli näin katsotaan tarpeelliseksi. Tällä tavoin voitaisiin osaltaan välttää päällekkäisyyksiä valtionhallinnon (valtion aluehallinnon) kanssa, rahoitusvastuun säilyessä kuitenkin valtiolla (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2002, 27). Samoin valtiotason tulee turvata aluetason mahdollisuudet priorisoida rahankäyttöään alueellisten ja paikallisten tarpeiden mukaisesti sekä tulkita ja soveltaa lainsäädäntöä paikallisia olosuhteita vastaavalla tavalla. Nämä periaatteet eivät sinänsä ole ainoastaan läheisyysperiaatteen mukaisia, vaan lisäksi vastaavat vallitsevaa aluekehittämisen filosofiaa, jossa paikallisten ja alueellisten erityispiirteiden huomioiminen ja tähän pohjautuva erikoistuminen korostuvat (ks. esim. Maskell 1998; samat teemat ovat myös aluepoliittisten tavoitteenasettelujen ytimessä, ks. esim. Kommunal- og regionaldepartement 2002a). Valtiollisen sääntelyn mahdollisuudet ovat kenties se asia, johon mietintö voimakkaimmin kohdistaa kritiikkinsä: valtiollisella tasolla ja valtion aluehallinnolla on ollut liian suuret mahdollisuudet antaa määräyksiä alue- ja paikallistasolle. Tämä on ollut osin seurausta EU-jäsenyydestä, osin kansallisen käytännön muotoutumisesta. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla paikallistason itsehallinnon ensisijaisuus ja viime kädessä kunnallinen itsehallinto. Koska kyse on myös pitkällä aikavälillä muodostuneiden käytäntöjen muutostarpeesta, hallinnon uudistaminen säädöstietä ei ole riittävä tai paras keino: liikkeellelähdön tulee tapahtua keskustelun ja neuvottelumenettelyjen kehittämisestä valtiollisen ja itsehallinnollisen kunta-/aluetason välillä siten, että lähtökohtana on (kuten kaikessa julkisessa hallinnossa toki pitäisikin olla) kansalaisen tarpeet ja näiden toteutuminen.

Raportin ehdotukset ovat monessa mielessä periaatteellisia ja liittyvät aina periaatteelliseen keskusteluun hallinnon uudistamisesta ja sen tavoitteista. Poikkeuksellisen vähän huomiota kiinnitetään rahoituksellisiin kysymyksiin, mikä saattaa olla tämän kaltaisen mietinnön kohdalla etu: palvelut on tuotettava, koska säädökset näin edellyttävät ja niiden tuottamisessa ja ”asiakkaan” eli kansalaisen huomioimisessa on hyvällä hallintotavalla merkittävä rooli. Periaatteellinen keskustelu on tässä suhteessa epäilemättä joskus hyvä irrottaa taloudellisten rajoitteiden yhteydestä.

Keskeinen johtopäätös arvioinnista on kuitenkin vastuunjaon selventämisen tarve. Tämän tulisi erityisesti tapahtua suhteessa kansalaisiin: heidän tulisi pystyä saamaan selkeä ja ymmärrettävä kuva aluehallinnosta, johtamisesta ja vastuunjaosta. Samoin hallinnon tulisi puolestaan saada enemmän tietoa niistä tavoista, joilla kansalaiset näkevät ja tulkitsevat aluehallintoa ja millaisia toiveita tähän kohdistetaan. Ottaen huomioon niiden selvitysten määrän, joiden tavoitteena on juuri hallinnon kuvaaminen ja tähän liittyvien kysymyksien esiin nostaminen tiedon ja tietoisuuden kasvattamisen tarve on akuutti. SK:n (*Svenska Kommunförbundet*) näkemyksen mukaan paikallishallinnon merkityksen ja roolin kehittämisen kannalta on tärkeää myös pyrkiä

laajentamaan äänioikeutettujen joukkoa paikallis- ja aluevaaleissa (ja luonnollisesti myös varmistaa, että äänioikeutetut käyttävät tätä oikeuttaan!): mandaatin sitovuuden kannalta äänestäjien määrällä ei sinänsä ole merkitystä, mutta mandaatin legitimitetin kannalta ei ole samantekevää, kuinka suuri joukko sen taustalla vaikuttaa.

Aluehallinnon itsehallintokokeilulla on luonnollisesti useita mahdollisia tarkastelu-kohteita, joskin yksi mielenkiintoisimmista aluehallinnon uudistamista tarkasteltaessa on epäilemättä aluedemokratian näkökulma. Tästä näkökulmasta Ruotsin aluehallinnon kokeiluja ei ole kaikin osin pidetty erityisen onnistuneina ja erityisesti ”suurläänihankkeita” kuten Skånea ja Västra Götalandia on pidetty tästä näkökulmasta ongelmallisina, kun taas Kalmarin kokeilua on keskushallinnon arvioinnin perusteella pidetty tässä suhteessa onnistuneena esimerkkinä. (Ks. esim. SOU 2000:64, 65-67.) Osin tästäkin syystä juuri Skånen ja Västra Götalandin aluehallintokokeilut jatkuvat nimenomaan kokeilumuodossa kun vuoden 2003 alusta myös muut läänit voivat luoda vastaavanlaisia yhteistyöelimisiä. Jatkossa voimme tarkastella tätä problematiikkaa lähemmin nimenomaan ”ideaalin alueen” näkökulmasta: onko olemassa olevien koke-
muksien pohjalta oletettavissa, että tietyn suuruinen alue olisi ideaali demokra-
tian näkökulmasta ja mitä rajoitteita asettaa alueen väestöllinen ja maantieteellinen suu-
ruus toteutettavan aluehallinnon muodolle?

Joskin Ruotsi on pitkälti kaupungistunut ja keskittynyt maa, yksi jännitteistä tai sen ulottuvuuksista liittyy yhä kaupunki-maaseutujakoon tai kenties osin myös keskisuurien ja suurien kaupunkien ajoittaiseen vastakkainasetteluun. Jännitteitä eri toimijatahojen välillä hahmotettaessa on Ruotsinkin kohdalla osin kyse aluetyyppien moninaisuudesta ja eri tyyppisten alueiden eriävistä intresseistä: suurkaupunkialueiden näkökulma kasvu- ja kehittämiss politiikkaan, samoin kuin sektoripolitiikan priorisointeihin (keskeisiä teemoja mm. korkeakoulupolitiikka, tutkimus ja kehittäminen, infrastruktuuri jne.) poikkeaa voimakkaasti esim. syrjäisten verotuspohjaltaan vaatimattomampien kuntien priorisoinneista (samat kiinnostuksen kohteet mutta eri näkökulmasta, palvelutuotannon pullonkaulat samoin esillä yhä enemmän).

Aiemmin käsitellyt poliittiset tavoitteenasettelut ja uudelleenmäärittelyt sen suhteen, mihin aluepolitiikalla pyritään ja mitkä ovat kehittämistoiminnankin kannalta keskeiset toiminnalliset alueet (hallinnollisten rinnalla) ovat erityisesti keskittyneet korostamaan toiminnallisten työmarkkina-alueiden käsitettä ja näiden alueiden laajentamista. Ruotsin tilastokeskuksen (SCB:n) luokituksen mukaan Ruotsi jakautui 1999 yhteensä 92 työmarkkina-alueeseen, kun taas samaan aikaan alueellisen kehittämisen viranomaistahon NUTEK:n luokituksessa oli 81 työmarkkina-alueita. Osaltaan tämäkin heijastaa pyrkimystä suurentaa toiminnallisia alueita (työssäkäyntialueita) ja luoda niiden välille työmarkkinoiden ”ketjuja” eli laajempia alueellisia kokonaisuuksia, joiden välillä on aitoja toiminnallisia yhteyksiä mm. yhteisten työmarkkinoiden eli ”pendelöinnin” kautta. Miten tällaisten alueiden laajentaminen sitten heijastuu aluehallinnon toimivien rakenteiden kehittämiseen on mielenkiintoinen kysymys: oletettavalla vaikuttaa, että mitä useampia erilaisia ja eri rajat omaavia aluejakoja noudatetaan, sitä enemmän vuorovaikutus, informaationkulku ja hallinnon toimivuus kansalaisen näkökulmasta vaikeutuu.

Ruotsi voidaan hallinnollisten osiensa suhteen jakaa seuraavan aluekehittämisestä vastaavan viranomaisen NUTEK:n julkaiseman luokittelun mukaisesti kolmeen

päätyyppiin. Taulukko kuvaa myös kasvun keskittymistrendejä 1990-luvun loppupuolella.

	Väestö		Alueellinen BKT	Alueellisen BKT:n muutos 1994-1999	
	Osuus koko maasta (2001)	Muutos 1996-2001 (%)	Osuus maan kokonaisarvosta 1999 (%)	Kehitys (%)	Osuus maan BNP-kasvusta (%)
Suurkaupunkialueet	38,8	4,5	44,5	36,7	58,7
Tukholma	21,4	5,3	27,4	39,4	38,0
Göteborg	10,2	3,4	10,5	36,9	13,9
Malmö	7,2	3,7	6,6	26,3	6,7
Keski-suuret	52,8	-0,9	48,5	19,3	38,6
Pienet	8,4	-5,1	7,0	8,5	2,7

(Lähde: NUTEK & ALMI 2002: *Starka regioner: För nationell tillväxt i en global ekonomi*. Stockholm: NUTEK.)

Kuten taulukosta nähdään, suurin osa ruotsalaisista asuu edelleen ”keskisuurissa kaupungeissa”⁹ ja tämä osa väestöstä vastaa myös pääosasta BRP:n kokonaisarvosta. Sen sijaan muutoksen tarkastelu osoittaa, että koko maan BNP-kasvun osalta kasvuna tarkasteltuna suurkaupunkialueet ovat lisänneet etumatkaa: 58,7 % maan BKT:n kasvusta vuosien 1994 ja 1999 välillä syntyi suurkaupunkialueilla. Kaupungistumisen myönteisten ja kielteisten vaikutusten huomioimiseksi kansallisessa, alueellisessa ja paikallisessa politiikassa Ruotsi on jo pitkään kiinnittänyt huomiota kaupunkipolitiikkaan, sittemmin myös suurkaupunkipolitiikkaan omana politiikka-alueenaan, joka vaatii oman tavoitteenasettelunsa ja toimenpiteensä.

Kaupunkipolitiikan tausta liittyy 1950- ja 60-luvun kaupungistumiseen ja pitkälti asutopolitiikkaan: kaupunkieihin muuttaville ihmisille tuli rakentaa asuntoja ja tämän tavoitteen toteuttamiseksi hallitus toteutti ns. ”Miljoonaohjelman” (miljonprogrammet), jonka tavoitteensa oli uusien asuntojen rakentaminen ”miljoonalle asukkaalle” vuosien 1965 ja 1975 välillä. Tämän rakentamisen seurauksena syntyi kokonaan uusia asuntoalueita ja lähiöityminen omine ongelmiin nosti puolestaan esiin uusia tarpeita ja ongelmia. 1980-lukujen korjausrakentaminen pyrki vastaamaan asutopolitiikan ongelmiin, mutta yhä enemmän nähtiin myös tarve aktiivisemmalle kaupunkipolitiikalle, joka ei rajoitu vain asutopolitiikkaan. Osana tätä prosessia luotiin oma suurkaupunkien ongelmat huomioiva politiikkaprosessinsa, jonka keskeisenä elementtinä oli suurkaupunkitoimikunta (*storstadsutredning*).

Kaupunkipolitiikan lähtökohdaksi otettiin vastaavat kokemukset eurooppalaisesta kaupunkipolitiikasta ja erityisesti paikallisesti rakennetut toimintamallit ja -ohjelmat. Politiikan pääpaino suuntautui yhä enemmän yhteiskunnallisiin ongelmiin ja niiden

⁹ Ruotsin tilastokeskuksen käyttämä keskisuuren kaupungin määritelmä on ”lainattu” Ruotsin kuntaliitolta. (Ks. esim. Statistiska Centralbyrån 2000.) Keskeistä tässä määritelmässä on ”taajaman” määrittely, joka on peräisin jo 1960-luvulta ja jossa keskeistä on toisaalta väestömäärä, toisaalta etäisyys. Taajamanomainen alue on siis alue, jolla asuu vähintään 200 asukasta alueella, jonka yksittäisten asujaimistojen etäisyys ei (pääsääntöisesti) ylitä 200 metriä. Keskisuuri kaupunki on kunta, jossa on 20 000-50 000 asukasta, joista yli 70 % asuu taajama-alueella.

torjuntaan, samalla kun toisaalta haluttiin huomioida selkeämmin suurkaupunkien rooli koko maan kehityksen kannalta.

Kaupunkipolitiikan tavoitteena on torjua sosiaalisen syrjäytymisen aiheuttamia uhkia ja ongelmia, samoin kuin mahdollistaa kaupunkien kasvupotentiaalin tasapainoinen hyödyntäminen koko maan kasvun edistämisessä. Poliitiikan tietynlaisen kahtiajako (sosiaalinen syrjäytyminen vs. talouskasvu) heijastaa pitkälti yhteiskunnallisen tilanteen kaksijakoisuutta (erityisesti ruotsalaisissa suurkaupungeissa): kuten aiemmin todettiin, merkittävä osa koko maan kasvupotentiaalista kanavoituu juuri suurkaupunkien kasvuun, mutta samalla syrjäytymisen ja yhteiskunnallisen eriarvoisuuden ongelmat näyttäytyvät erityisen selvästi.

Aiemmin mainittu (1988 toimintansa aloittanut) suurkaupunkityöryhmä raportoi löydöksistään 1990 (Mietintö ”Storstadsliv – rika möjligheter men hårda villkor” (SOU, 1990/36) ja tästä raportista muodostui pohja uudelle kaupunkipolitiikalle Ruotsissa. Vaikka raportin painopiste muodostui enemmänkin analyysi-lähtöiseksi toiminta- tai suosituslähtöisyyden sijaan, raportista muodostui tärkeä lähtökohta myöhemmille politiikkavalinnoille ja julkiselle keskustelulle, joka sittemmin sai jatkoa 1990-luvun lopun suurkaupunkityöstä (mm. Hallituksen asettama Suurkaupunkikomitea julkaisi raporttinsa 1998 - SOU, 1998: ”Tre städer – en storstadspolitik för hela landet” ja tätä seurasi 1998 hallituksen esitys ”Kehitys ja oikeudenmukaisuus – 2000-luvun suurkaupunkipolitiikka”; 1997/98:165).¹⁰

Poliitiikan tavoitteena on ollut luoda edellytyksiä pitkäjänteiselle kestäväälle kasvulle ja tämän avulla luoda uusia työpaikkoja sekä itse suurkaupunkialueille että muihin maan osiin; sekä murtaa syrjäytymisongelmien kehä ja luoda tasa-arvoiset elämisen mahdollisuudet suurkaupunkien asukkaille. Poliitiikan tärkeimpinä välineinä ovat toimineet alueelliset kaupunkisopimukset, joita on solmittu seitsemän kaupungin yhteensä 24 priorisoidulla asuinalueella (kaupungit Botkyrka, Haninge, Huddinge, Göteborg, Malmö, Tukholma ja Södertälje). Em. työryhmien työn pohjalta kaupunkipolitiikka sai enemmän huomiota politiikan päiväjärjestyksessä, millä oli jo itsessään merkitystä.

Kaupunkipolitiikkaa leimaa kaksi tavoitetta tai toiminnan alaa: kasvupolitiikka ja integraatio. Kauppa- ja teollisuusministeriötä vastaavan *Näringsdepartementin* ”varsinainen” kauppa- ja teollisuusministeri vastaa ensimmäisestä, yhdessä alueellisesta kehittämispolitiikasta vastaavan ministerin kanssa, kun taas suurkaupunkipolitiikka, työelämän kehittäminen ja integraatiokysymykset kuuluvat kolmannelle saman ministeriön ministerille (ks. <http://naring.regeringen.se/index.htm>).

Alueellisten sopimusten luonne heijastaa tätä kaksijakoisuutta. Sopimusten keskeisin tavoite on työllisyyden parantaminen ko. asuinalueilla. Sopimuksessa kuvataan niitä toimia, joihin kunta on valmis ryhtymään ja toisaalta valtion puolelta niitä resursseja,

¹⁰ Muita arvioita kaupunkipolitiikan onnistumisen asteesta on NUTEK:n raportti vuodelta 2001 (NUTEK 2001), jossa arvioidaan kaupunkien toteuttamien kehittämisohjelmien onnistumista kasvupolitiikan edistämisessä. Keskeinen johtopäätös on, että politiikan vaikutukset rajoittuvat ohjelmien luonteesta johtuen paikalliseen ympäristöön (kaupunginosiin) alueellisen vaikutuksen sijaan. Tämä vaikeuttaa osaltaan integraatiota ja lisää eriytymisen uhkaa ongelma-alueilla. (NUTEK 2001, 69).

joita näihin toimiin ollaan valmiit suuntaamaan työllisyyden ja alueen kehityksen edistämiseksi. Työllisyystavoitteen keskeisyydestä johtuen sopimukseen sisällytetään myös kunnan ja työvoimaviranomaisten välinen sopimus. Pääosa konkreettisista toimista suuntautuu kuitenkin integraatiopolitiikkaan (ruotsin kielen opetus esikouluissa, kouluissa ja aikuisopetuksen piirissä on yksi keskeisimpiä rahoitettavia aloja). Rahoituksellisesti ohjelmaan on kokonaisuudessaan varattu 1 943 miljoonaa kruunua, joista vuoden 2001 loppuun mennessä valtio oli allokoanut 366 miljoonaa. Keskeisimmät politiikkatavoitteet ovat suurkaupunkipolitiikassa olleet:

- Parantaa suurkaupunkien mahdollisuuksia luoda kestävä kehitys ja tätä kautta luoda uusia työpaikkoja sekä ko. kaupunkialueilla että koko maassa.
- Murtaa syrjäytymisen rakenteita ja edistää tasa-arvoisia elinolosuhteita.

Näiden tavoitteiden edistämiseksi on luotu oma organisatorinen rakenteensa, joka sisältää integraatioministerin alaisuudessa toimivan suurkaupunkipolitiikan yksikön, suurkaupunkipolitiikan neuvottelukunnan (storstadsdelegation), joka kokoaa yhteen seitsemän suurkaupunkipolitiikan kannalta keskeisen ministeriön valtiosihteerit ja jonka tehtävänä on kaupunkipoliittisen työn ohjaaminen ja johtaminen. Ryhmän alaisuuteen on lisäksi liitetty omia teemaryhmiään ja alueellisia ryhmiään, joiden tehtävänä on yksittäisten politiikka-alojen ja tiettyjen maantieteellisten alueiden kehityksen seuranta ja kehittäminen. Tärkeä rooli suurkaupunkipolitiikan toteutuksessa on alueellisilla ohjelasopimuksilla, joiden puitteissa ko. kunnat ja eri viranomaiset saavat läheisen neuvotteluyhteyden.

Ruotsalainen kaupunkipolitiikka ja suurkaupunkipolitiikka

- Lähtökohtana 1997 hallituksen esitys ”Kehitys ja oikeudenmukaisuus: politiikka 21. vuosisadalle” (Development and Justice – A Policy for the 21st Century, SOU 1997/98:165).
- Poliitiikan tavoitteena luoda edellytyksiä pitkäjänteiselle kestävälle kasvulle ja tämän avulla luoda uusia työpaikkoja sekä itse suurkaupunkialueille että muihin maan osiin; sekä murtaa segregatio-ongelmien kehä ja luoda tasa-arvoiset elämisen mahdollisuudet suurkaupunkien asukkaille
- Välineenä: paikalliset kaupunkisopimukset, joita solmittu useiden kaupunkien yhteensä 24 priorisoidulla asuinalueella suurkaupunkien alueella.
- Integraatioministerin alaisuudessa toimii oma kaupunkipolitiikan yksikkönsä (perustettu 1999) ja ministeriöiden välillä kaupunkipolitiikkaa koordinoi ja kehittää oma komissionsa, jossa kaikki relevantit ministeriöt valtiosihteeritasolla edustettuina.
- Lisätietoja: www.storstad.gov.se.

2.4 Alueelliset kasvusopimukset aluehallinnon muutoksen ilmentymänä

Alueelliset kasvusopimukset (regionala tillväxtavtal) ilmentävät monia ruotsalaisen (ja miksei myös pohjoismaisen) aluepolitiikan ja –hallinnon keskeisiä nykyisiä haasteita. Samalla kun niissä heijastuu tarve määritellä uudelleen aluepolitiikan tavoitteenasettelu (kenen vastuulla, missä määrin tasapainoilua maantieteellisesti eriytyneiden alueiden välillä, missä määrin yhtenäisvaltion näkökulmasta määrittävää

”koko maan” politiikkaan), ketkä toimijat mukana ja millaisen vastuunjaon puitteissa jne. Osin politiikkavälineissä heijastuu yhä voimakkaammin eurooppalaistuminen ja käsitteiden ja periaatteiden kuten kumppanuus korostuminen, osin maan erityislaatuisten maantieteen asettamat rajoitteet (pitkät etäisyydet, harvaanasutut periferia-alueet). Seuraavassa inforuudussa on kuvattu sopimusten tausta ja tavoitteet.

Alueelliset kasvusopimukset – inforuutu

Tausta:	• Liikkeelle hallituksen aloitteesta 1998, ensimmäinen ohjelmakausi 2000-2002, pidennetty 2003:een • 2004 alusta sopimuksista ”ohjelmiksi”, joissa mukana alueellinen analyysi, tavoitteenasettelu, prioriteetit, rahoitussuunnitelma
Tavoite:	• Tavoitteena talouskasvu, sektoripolitiikan yhteensovittamisen parantaminen ja paikallisten ja alueellisten olosuhteiden parempi huomioiminen aluekehittämisessä, välineenä elinkeinopolitiikan alueellistaminen
Toiminnan muodoista:	• Toteutetut hankkeet ja toiminta keskittyivät vuonna 2001 erityisesti elinkeinoelämän kehittämiseen, osaamisen kehittämiseen, koulutukseen, samoin kuin infrastruktuurin ja IT:n kehittämiseen. • Alueellisen elinkeinoelämän saaminen mukaan aluekehittämiseen tärkeä tavoite • Kehittämistoimissa lääninhallitusten rooli hallitseva, maakäräjien kohdalla kulttuuri ja joukkoliikenne keskeisiä toiminnan aloja • Erityisteemoina nostettu esiin mm. kestävä kehitys (Dalarna, Västerbotten + Skåne) ja tasa-arvo (Jämtland, Västra Götaland - 2000 julkaistun arvion mukaan RTA-prosesseissa mukana olleista tahoista vain 16-33% naisia)
Plussasaldosta: mitä opittu?	• RTA toiminut oppimisprosessina monessa suhteessa, kumppanuus ja elinkeinoelämän resurssien mobilisointi aluekehittämisen välineeksi tärkeää • Tehnyt aluekehittämistä näkyvämmäksi alueilla • Yhteistyö eri toimijoiden välillä parantunut, toimijoiden työnjako nostettu esille uudella tavalla (tärkeimmät toimijatahot prosessissa lääninhallitukset) • Joustavuus ja ”epävirallisuus” – ei oikeudellista sitovuutta
Miinussaldosta – mitä olisi tullut tehdä toisin?	• Julkishallinnon dominoiva rooli: lääninhallitukset valtion alueellisina edustajina päävastuussa, mikä nostanut esiin jännitteitä työnjaon ja alueellisen demokratian, samoin kuin yrityselämän mukaantulon näkökulmasta • Taloudelliset panokset pettymys – koordinaation väline, ei uusien varojen lähde. Vuoden 2001 kokonaisrahoitus 13,2 miljardia kruunua (kasvua suhteessa edelliseen vuoteen 53%). • Rahoituksen osalta myönteistä kehitystä tapahtui vuonna 2001 erityisesti EU-rahoituksessa. Yritysrahoituksen osuus oli myös merkittävä. Kuntarahoitus oli sen sijaan varsin vähäistä. Valtion osuus rahoituksesta oli 2001 44%, yritysten rahoituksen 21%, EU-rahoituksen 22%, kuntien 9%. • Ei pitkän tähtäimen tavoitteita, kansallinen tavoitteenasettelu epäselvä: monet alueelliset toimijat ovat kokeneet, että kansallisella tasolla olisi pitänyt soveltaa rinnakkaista ohjelmaproessia, jonka kautta luottamusta esim. yrityselämän keskuudessa olisi saatu parannettua, parempaa koordinaatiota on helppo edellyttää muilta, mutta alueellisen tason parempi koordinaatio edellyttää vastaavaa myös kansallisella tasolla • Valtion aluehallinnolle selkeämpi ohjeistus roolin suhteen • Joustavuus ja ”epävirallisuus” – ei oikeudellista sitovuutta

Kuten muidenkin Pohjoismaiden kohdalla, Ruotsinkin hallinnon rasitteena suhteessa laajapohjaisiin kehittämisen välineisiin kuten alueellisiin kasvusopimuksiin on hallinnollisen järjestelmän keskittyneisyys ja hallinnon ”putkimaisuus”. Hallinnollisia rajoja on usein hyvin vaikea ylittää ja sektorien välinen toiminnan yhteensovittaminen

ei ole ongelmatonta. Kumppanuuden toteuttaminen kehittämistoimien kohdalla toteutuu tästä syystä useimmiten muodollisesti, mutta käytännössä sektorirajat ovat tätä luutuneempia, mikä aiheuttaa ongelmia kumppanuuden toteuttamisessa käytännössä.

Osin kysymys liittyy hallinnollisten rajojen joustamattomuuden ongelmiin, osin kumppanuuden ja demokraattisen vastuun problematiikkaan. Keitä tai mitä tahoja ”alueelliset kumppanuudet” viime kädessä edustavat ja missä määrin tällainen laajalle kumppanuudelle perustuva toimintatapa vahvistaa niitä toimijatahoja, joiden ääni kuuluu alueellisen kehittämisen kentällä jo ennestäänkin? Missä määrin alueelliset kasvusopimukset lopulta edustavat uutta tapaa ajatella ja organisoida alueellisen kehittämisen toimia tavalla, joka ottaa huomioon aluehallinnon uudet haasteet? Ovatko alueellisissa kumppanuuksissa mukana ne tahot, joiden mukanaolo on tärkeintä toiminnan sisällön kannalta ja miten on taattu prosessin avoimuus ja kansalaisten äänen kuuluminen keskustelussa? Uhkana saattaa olla, että alueellisen kehittämisen hankkeista muodostuu tietyn hallinnollisen eliitin pelikenttä, jossa ei ulkopuolisten ääni pääse kuuluviin ”uuskorporatistisen tulkinnan”(Andersen 2000) mukaisesti.

Tilannetta saattaa tältä osin vaikeuttaa myös se, ettei ”virallisia” poliittisen alueellistumisen muotoja ole käytännössä toteutettu. On muistettava, että hajautetun tai alueellisesti edistyneen hallintomallin toteuttaminen käytännössä edellyttää keskushallinnolta ei ainoastaan nimellistä vaan myös todellista sitoutumista. Se, että Ruotsissa on toteutettu aluehallinnon itsehallintokokeilu on ollut merkittävä askel alueellistetun mallin toteuttamiseksi, mutta osin tärkeämpänä täytyy lopulta pitää keskushallinnon valmiutta sitoutua alueellistettuun malliin myös oman toimintansa kohdalla. Tässä suhteessa tilanne ei ole erityisen valoisa: muiden Pohjoismaiden tavoin myös Ruotsin kehitys ja kehittäminen on hallinnon näkökulmasta ollut keskittävää, joskin joitakin (suhteellisen harvoja) myönteisiä esimerkkejä voidaan myös mainita (maaseudun kehittämistä vastaavan hallintoelimen eli Glesbyggsverket:n sijoittaminen Östersundiin vuonna 1991). Paljon odotuksia on kohdistunut alueellisiin kasvusopimuksiin ja niiden puitteissa tehtävään yhteistyöhön. Totta onkin, että näissä toteutettava kumppanuus on muodoltaan ja sisällöltään laadullisesti erilainen kuin aiemmat alueelliset yhteistyömuodot ja pyrkimys on nimenomaan laajan kumppanuuden aikaansaamiseen sopimusten suunnittelussa ja toteutuksessa.¹¹

¹¹ Tosin näyttää siltä, että suunnitteluprosessin avaaminen on helpommin käytännössä toteutettavissa kuin itse sopimuksen toteutus, jolloin laajasta kumppanuudesta siirrytään usein perinteisten toteuttajatahojen rajatumpaan liittoumaan.

Kumppanuus alueellisissa kasvusopimuksissa on ollut laajaa ja toimijat, jotka ovat mukana alueellisten kasvusopimuksien suunnittelussa ja toteuttamisessa sisältävät mm. seuraavat tahot:

- Lääninhallitukset / itsehallintoelimet (*självstyrelseorganen*) Aluepolitiikan toteuttamisesta vastaavat keskushallinnon elimen eli NUTEK:n (Verket för näringslivsutveckling)
- Kansallisen työvoimahallinnon (*Arbetsmarknadsverket*)
- Kansallisen energiahallinnon (*Energimyndigheten*)
- Kansallisen opetushallinnon (*Skolverket*)
- Kalastuksesta vastaavan viranomaistahon (*Fiskeriverket*)
- Maataloushallinnon (*Jordbruksverket*)
- Ympäristöhallinnon (*Naturvårdsverket*)
- Kansallisen kulttuuriperinnöstä vastaavan viranomaisen (*Riksantikvarieämbetet*)
- Valtionarkiston (*Riksarkivet*)
- Valtion kulttuurineuvoston (*Statens Kulturråd*)
- Ruotsin investointirahaston (*Delegationen för utländska investeringar i Sverige - ISA*)
- Maaseutuhallinnon (*Glesbygdsverket*)
- Metsähallinnon (*Skogsstyrelsen*)
- Matkailusta vastaavat viranomaiset alue- ja kansallisella tasolla (*Turistdelegationen* ja *Sveriges Rese- och Turistråd*)
- Korkeakouluhallinnon (*Högskoleverket*), sekä
- Yliopistot ja korkeakoulut

Käytännössä kumppanuuden toteutuminen ei ole kuitenkaan aina ollut kovin ongelmaton ja vaihtelut sen suhteen, missä määrin laajalla kumppanuudella on saatu lisättyä alueellisen kehittämistoiminnan tehokkuutta, demokraattisuutta ja legitimitettä ovat huomattavia (ks. esim. Ehn 2001123-131). Tärkeimmät vaikutukset näyttäisivät suuntautuvan strategisen toiminnan priorisointiin ja tätä kautta saataviin tehokkuushyötyihin.

Kasvusopimusten vaikutus tiivistyy toimintatapojen kehittymiseen ja erityisesti kumppanuusperiaatteen viemiseen kaikilla hallinnon tasoille läpäisyperiaatteella. Hallinnon sisäisessä keskustelussa aluepolitiikan ja -hallinnon alalla sektorirajat ylittävä työ ja yhteensovittamistoimet ovat olleet erityisesti esillä keskustelussa. Hallitus antoi aluekehittämistoimia yhteen sovittavalle viranomaiselle (NUTEK) viime talvena selvitystehtävän, jonka tavoitteena oli tunnistaa kysymyksiä, joissa yhteensovittamisen ja eri hallinnonalojen välisen vuorovaikutuksen muotoja voitaisiin kehittää ja toimintaa tehostaa. Poliittika-alueet, joilta mahdollisia ”synergia-etuja” etsittiin kattoivat pääosan alueellisesti merkittävistä aloista varsinaisesta alueellisesta kehittämisestä ja elinkeinopolitiikasta työmarkkinapolitiikkaan, tutkimus- ja koulutuspolitiikkaan ja liikenteeseen, jotka kattoivat yhteensä n. 30 eri virastoa tms. toimijaa (NUTEK 2002, 6). Yhtenä johtopäätöksenä tästä työstä todettiin, että siinä missä alueellisten kehittämisohjelmien (RUP) tulee jatkossakin toimia alueellisen kehittämisen sateenvarjoasiakirjana, toimijoiden joukko, jotka ovat mukana valmistelutyössä tulee enenevässä määrin olemaan yhtenevä alueellisten kasvuohjelmien (RTP) kanssa ja tässä suhteessa lääninhallitusten rooli näitä eri prosesseja yhteen sovittavana tahona tulee jatkossa(kin) olemaan merkittävä.

Alueellisen kehittämisen näkökulmasta kuntien, itsehallintoelimien ja lääninhallitusten rooli määritellään tässä raportissa yllättävänkin samanarvoisena, joskin kuntien rooliksi näyttää erityisesti muodostuvan sen takaaminen, että alueellinen ja kunnallinen suunnittelu- ja kehittämistoiminta ei ole ristiriidassa keskenään.

YHTEENVETONA:

- Ruotsalainen aluepolitiikka tasapainottelee aktiivisen kasvupolitiikan ja reaktiivisemman hyvinvointipolitiikan välillä. Perinteinen aluetukipolitiikka ”kirjoitettu ulos” hallituksen toimesta.
- Ohjelma-perustainen aluepolitiikka lähinnä EU-politiikkaa, joskin alueelliset kasvusopimukset ohjelmiksi vuoden 2003 alusta.
- Kaupunkipolitiikka sopimusperustaista, tasapainottelua integraatio- ja kasvupolitiikan välillä.
- ”Vesitetty” alueellinen itsehallintomalli vuoden 2003 alusta (yhteistyöelin itsehallintoelimen sijaan organisoitumisen muodoksi).
- Demokraattiselle päätöksenteolle (kunnille ja maakäräjille) vastuu alueellisesta kehittämisessä lääninhallitusten sijaan.

3. Norja

3.1 Aluehallinnon nykymuoto

Norjassa *Fylkeskommune* on alueellisena yksikkönä jo 1800-luvulta periytyvä, joskin sen tehtävät ja rooli eivät ole säilyneet muuttumattomina. Kuitenkin voidaan sanoa, että alueellinen taso on ollut lähempänä tanskalaista demokraattisen aluehallinnon mallia kuin ruotsalaista valtion aluehallintoa korostavaa ratkaisua. Suorilla vaaleilla valitun edustuksellista demokratiaa toteuttavan aluehallinnon tason asema on ollut erityisen voimakkaan keskustelun kohteena viimeisen vuoden aikana. Muutosten selvimpänä merkinä on pidetty sitä, että sairaalapalvelut, jotka aiemmin muodostivat tärkeimmän aluehallinnon vastuualueen siirrettiin pois aluehallinnolta valtion keskushallinnon alaisuuteen vuoden 2002 alusta ja sairaanhoidon alueet laajennettiin viideksi piiriksi (pohjoinen, keski-, länsi-, itä- ja eteläinen Norja). Muutos oli merkittävä, mutta ei kenties yllättävä, koska se oli esiintynyt julkisessa keskustelussa jo 1970-luvulta alkaen. Viime kädessä tämä lienee kuitenkin vain yksi heijastuma laajemmasta aluehallinnon muutosprosessista, jossa tehtävälähtöistä vastuunjakoa pyritään kehittämään toimivaan ja poliittisia intressejä vastaavaan suuntaan. Ei olekaan yllättävää, että hallitusten vaihtumiset ovat heitelleet keskustelun aaltoja ajoittain voimakkaastikin siten, että epävarmuus aluetason tulevaisuudesta on (erityisesti alueellisten toimijoiden itsensä keskuudessa) lisääntynyt.

Miksi uudistus siis tehtiin? Syyt muutoksen taustalla liittyivät osin hallinnon tehostamisen ”new public management” –tyyppiseen ajatteluun, joka on Norjassakin vallannut alaa, vaikka kansainvälisissä vertailuissa usein korostetaan Norjan haluttomuutta ja skeptisyyttä toteuttaa tämän tyyppisiä hallinnollisia uudistuksia – osin hyvinvointivaltioperinteen vahvuuden vuoksi, mutta osin myös koska 1990-luvun epäsuotuisien taloudellisten suhdanteiden seuraukset eivät koskettaneet samalla tavoin öljy- ja kalaresurssiensa varassa vaurastunutta Norjaa (ks. esim. (Christensen and Laegreid 1999 ja 2001, Sahlin-Andersson 2000). Hallintoa halutaan tehostaa,

koordinoida ja virtaviivaistaa. Hallitus luonnollisesti korostaa, että palvelujen tuotannon ja saatavuuden kannalta uudelleen järjestelyt eivät heikennä kansalaisen/asiakkaan asemaa.¹² Syyt sairaaloiden siirtoon keskushallinnon hallintaan liittyvät kuitenkin myös laajempaan aluehallinnon tason uudelleenarvioon, jossa erityisesti perinteisen poliittisen kartan oikeaa puolta edustavat poliittiset tahot ovat nähneet aluehallinnon uudistuksen taustalla tarpeen demokraattisuuden lisäämiseksi: sairaalatoimi on nähty alana, jossa ei enää pitkään aikaan ole ollut ”poliittista” sisältöä ja tästä syystä sen hoitaminen sopii paremmin valtiolliselle tasolle, kun taas alueellisen (demokraattisen) tason tulee vastata kysymyksistä, jotka ovat sekä ”poliittisia” että lähellä käyttäjää. Mitkä tällaiset kysymykset sitten voisivat olla, ottaen huomioon että useimmat kysymykset läheisyysperiaatteen pohjalta soveltuisivat parhaiten kunnallishallinnon hoidettavaksi? Seuraavassa joitakin lähempiä avauksia tämän kysymyksen tarkasteluun norjalaisen keskustelun näkökulmasta.

Norjalaisessa julkisessa keskustelussa on esiintynyt voimakkaitakin kannanottoja kaksitasoisen hallinnon puolesta erityisesti viimeisen kahden vuoden aikana, jolloin aluehallinto on ollut lähemmässä tarkastelussa. Tätä kantaa edustaa ehkä tyypillisimmillään näkemys, jonka mukaan viisi pääsyötä puolustavat kuntatason vahvistamista aluetason kustannuksella:

- Demokratia-näkökulma: palvelut ja niiden hallinto tulisi viedä mahdollisimman lähelle käyttäjää.
- Identiteetti-näkökulma: kansalaisten kuulumisuus alueeseen on heikompi kuin kuntaan, paikallisyhteisöön.
- Tehokkuus-näkökulma: hallinnon vähentäminen johtaa kustannussäästöihin.
- Laatu-näkökulma: erityisesti mikäli kunnalliset yksiköt ovat riittävän suuria, niillä on parhaat mahdollisuudet kehittää erityisosaamistaan ja parantaa palvelujen tasoa.
- Hallinnon läpinäkyvyys-näkökulma: kysymyksissä, joissa alueellista näkökulmaa tarvitaan, kunnallisen päätöksenteon toteuttaminen alueellisella tasolla on läpinäkyvän hallinnon ja päätöksenteon kannalta toimivampi ratkaisu kuin oma alueellinen päätöksentekonsa.¹³

Oheinen perustelu kuvaa erityisesti konservatiivisen Høyren¹⁴ kantaa ja on jossain määrin heijastunut nykyiseen hallinnon uudistuspolitiikkaan. Keskeisimpinä teemoinaan Høyre pitää tässä suhteessa hallinnon hajauttamista: valtion aluehallinnon maatalouteen ja ympäristöön liittyviä tehtäviä tulee puolueen kannan mukaan

¹² Norjan sosiaali- ja terveysministeriön kotisivuilta löytyy selvitys sairaalatoimen valtiollistamisesta myös englanninkielisenä: *The Norwegian Hospital Reform – Central government assumes responsibility for hospitals*; saatavissa osoitteessa <http://odin.dep.no/shd/sykehusreformen/aktuelt/rapport/030071-990126/index-dok000-b-n-a.html>.

¹³ Tämä ajattelu näyttää tulevan lähelle suomalaista hallintomallia, joka esiintyykin ajoittain norjalaisessa keskustelussa, joka edelsi hallituksen esitystä vastuunjaosta.

¹⁴ Tulee muistaa että nykyinen, lokakuussa 2001 nimitetty Kjell Magne Bondevikin toinen oikeisto-liberaali koalitiollahitus on vähemmistöhallitus, mikä rajoittaa sen uudistustyötä: kovin radikaalit ratkaisut esim. hallinnon uudistamisen suhteen kaatuisivat parlamentin käsittelyssä.

hajauttaa kunnille (ei aluetasolle!), kun taas koulutus ja liikenne ovat kysymyksiä, jotka tulee yksityistää palvelutuotannon tehostamiseksi (NOU 2000:22, 339-340). Näiden tehtävien laajuus ja taloudellinen paino eivät kuitenkaan välttämättä tee kysymysten hoitoa helpoksi pienten kuntien kohdalla, joten vastauksina tällöin olisivat joko kuntien yhdistäminen tai kuntayhtymien perustaminen. Tässä kohdassa ongelmia aiheutuu kuitenkin sekä suurien että pienten kuntien vastahakoisuudesta: pienet kunnat eivät pysty hoitamaan taloudellisesti vaativia tehtäviä omillaan, eivätkä välttämättä ole kiinnostuneita kuntayhtymistä niin kauan kuin hajautettavat tehtävät olisivat luonteeltaan enemmänkin hallinnollisia kuin strategisesti merkittäviä. Suuret kunnat ovat vastahakoisia nimenomaan jälkimmäisestä syystä: niin kauna kun hajauttaminen ei koske ohjaustehtäviä, lopullinen ratkaiseva päätösvalta säilyy ylemmillä tasoilla (useimmiten valtiolla tai valtion aluehallinnolla) ja tämä pitää kiinnostuksen uusiin tehtäviin ymmärrettävästi vähäisenä.

Kuntaliitosten esteet on Norjan kohdalla usein myös maantieteeseen liittyviä: ei tarvitse kuin katsoa karttaa niin ymmärtää, että vuonojen ja vuoriston pirstaloimassa maassa kunnat ovat syntyneet pitkälti maantieteellisen läheisyyden ja saavutettavuuden pohjalta. Osin nämä perusteet luonnollisesti ovat muuttuneet infrastruktuurin kehittämisen ja tunnelien rakentamisen myötä.

3.2 Kunta – alue – keskushallinto: työnjako ja jännitteet

Norjassa on 435 kuntaa (Oslolla erityisasema eli sekä kunnallisen että alueellisen hallinnon yksikkö). Kunnan, alueen ja keskushallinnon suhteen ongelmallisuus on noussut erityisesti esiin keskustelussa sairaalatoimen hoidosta, joskin ehkä laajempikin keskustelu demokraattisen hallinnon voimasuhteiden suhteen on ollut käynnissä. Sairaanhoidon liittyvän hallinnollisen vastuun siirryttyä alueilta valtiolle pääpaino alueiden roolista käytävässä keskustelussa on keskittynyt aluesuunnittelun ja erityisesti aluekehittämisen vastuun mahdollisiin muutoksiin.¹⁵

Kuntien (*kommune*) ja alueiden (*fylkeskommune*) jakautuminen asukasluvun mukaisesti luokkiin on kuvattuna oheisessa taulukossa. Taulukoista selviää erityisen selkeästi Norjan pienkuntavaltaisuus, verrattuna esim. aiemmin kuvattuun Ruotsiin.

¹⁵ Kuntien ja alueiden kehittämisessä ja analyysissä on myös Norjassa vahvistunut toiminnallisten alueiden käsite ja sen käyttö fokuksinnin välineenä. Tärkeä käsite tässä on ”keskeisyys”, joka määritellään Norjassa etäisyytenä lähimmästä suuremmasta asutuskeskuksesta ja tämän asutuskeskuksen asukasluvun pohjalta. ("Standard for kommuneklassifisering 1994", NOS C 192). Asutuskeskukset puolestaan on tilastollisiin tarkoituksiin jaettu neljään pääluokkaan (0-3): luokan 3 keskeisyys on kunnalla, jonka väestökeskittymä sijaitsee 75 minuutin matkan päässä suuremmasta asutuskeskuksesta (Oslon kohdalla etäisyys 90 minuuttia), jossa on vähintään 50 000 asukasta; 2-luokka 60 minuutin etäisyyden päässä vähintään 15 000 asukkaan keskuksesta, ja 1-luokka viittaa keskukseen, joka sijaitsee korkeintaan 45 minuutin etäisyyden päässä vähintään 5 000 asukkaan keskuksesta. Kunnat, jotka eivät täytä mitään näistä kriteereistä sijoittuvat luokkaan 0. Muuttovirtoja kuvaavien tilastoanalyysien tueksi on sittemmin luotu myös luokka 4, johon sijoittuvat suurimmat asutuskeskukset Oslo, Bærum/Asker, Bergen ja Trondheim (SSB-notater 1999/67). Näiden Norjan Tilastokeskuksen virallisten luokitusten lisäksi on Norjan alue- ja kaupunkitutkimusinstituutti (NIBR = Norsk Institutt for By- og Regionforskning) kehittänyt omaa analyysivälineistöään, jossa lähtökohtana on pendelointi. Norjan tilastokeskus on lisäksi kehittänyt toiminnallisia luokituksia, jotka lähtevät palvelu- ja elinkeinorakenteesta. Kuntatilastoja on Norjan osalta löydettävissä omasta tietokannastaan Norjan tilastokeskuksen kotisivulta: <http://www.ssb.no/kostra/>

Kunnat koon mukaan luokiteltuna: Väkiluku	Kuntien määrä
Vähintään 100 000	5
50 000-100 000	5
25 000-50 000	22
10 000-25 000	68
Alle 10 000	335

Fylkeskomm luokiteltuna: v	Alueiden määrä
Vähintään 1 000 000	0
300 000-500 000	3
200 000-300 000	6
Alle 200 000	9

(Lähde: Norjan Kuntaliitto, tieto 21.6.2002.)

Hallitus on esittänyt aluetason vahvistamista aluekehitystoimijana ja mahdollisimman monien hallinnon tehtävien hajauttamista kuntatasolle. Vaikka tämä periaatteena toimivan läheisyysperiaatteen kannalta onkin saanut alue- ja paikallishallinnolta myönteisen vastaanoton, käytännön toteutus (esim. rahoitusratkaisut) eivät ole ongelmattomia ja näihin liittyy vielä runsaasti avoimia kysymyksiä.

3.3. Muutospaineet ja keskustelu

Norjankin hallintoratkaisuissa heijastuu sen maantiede, joka ulottaa pienten hajallaan sijaitsevien yhteisöjen ketjun laajalle. Samoin keskeistä on kunnallisen itsehallinnon pitkä perinne: Norjassa on 435 itsehallinnollista kuntaa ja 19 aluetta.

Viime vuosina keskustelua on Norjan kohdalla käyty erityisesti sen suhteen, onko hallinnon tasoja kaksi vai kolme, onko suoraan demokraattisesti vastuullinen taso ylipäänsä tarpeen vai pitäisikö siirtyä epäsuoran demokratian ”Suomen malliin” ”Tanskan mallin” (pitkälle hajautetun hallinnon) sijaan. (Ks. erityisesti St.meld. 31 eli hallituksen raportti *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*, jonka teemana on vastuunjako.) Joitakin keskeisiä periaatetason johtopäätöksiä ja käytännön muutosehdotuksia olivat seuraavat:

- Vastuu erityissairaanhoidopalveluista alueilta valtiolle (toteutettu vuoden 2002 alusta – kysymys siitä, toteutuuko läheisyysperiaate tässä päätöksessä – aiemmin kukin hallinnollinen ja poliittinen ”alue”, *fylkeskommune* oli myös sairaalatoimen alueellinen yksikkö, nyt sairaanhoitoalueita Norjassa yhteensä 5).
- Kunnalliselle tasolle lisää päätösvaltaa ja vastuuta.
- Alueille lisävastuuta aluekehitystoimien suhteen.
- Valtion aluehallintoa yksinkertaistetaan ja tehostetaan .

Nykyisessä tilanteessa Norjan hallinnollista ratkaisua voisi kutsua ”puolialueellistetuksi”. ”Fylkeskommune” on suoraan demokraattisessa vastuussa oleva hallinnon taso ja kuten aiemmin mainittiin, hallinnollisesti itsenäisiä kuntia on

suomalaiseen tapaan paljon. Alueason vastuulla olivat kevään 2001 (osittaiseen) uudistukseen asti:

- Sairaanhoidon (siirretty valtiolle 1.1.2002 alkaen).
- Keskiasteen oppilaitokset.
- Lääninsuunnittelu.
- Aluepolitiikka (alueellisen elinkeinopolitiikan merkityksessä).
- Alueellinen liikenne- ja viestintäinfrastruktuuri ja.
- Alueellisen kulttuuriperinnön vaaliminen.

Kuntien vastuulla on kuitenkin huomattavasti merkittävämpi osa palveluista (lastenhoito, peruskoulu, terveyskeskukset, sosiaalipalvelut, kulttuuri, paikalliset tiet ja tekninen infrastruktuuri, suunnittelu jne.). Tehtävien ja vastuun jakautumisen lisäksi demokratian laatu ja toimivuus ovat keskustelussa mukana olevia teemoja.

Aluepolitiikkakeskustelussa näkyy yhä perinteinen jako *distrikts-* og *regionalpolitikk* (syntäseutujen politiikka ja muu aluepolitiikka). Yksinomaan syntäseuduille suuntautuvasta politiikasta esimerkkinä voidaan mainita ns. ”Norjan malli” (Finnmark-modellen tai *tiltakssona* [for Finnmark og Nord-Troms], joka on viime vuosina herättänyt paljon keskustelua, erityisesti samankaltaisista muuttoliike ja työttömyys –ongelmista kärsivillä Suomen ja Ruotsin pohjoisimmilla alueilla. Tavoitteena ”Norjan mallissa” oli epäsuotuisan alueellisen kehityksen kääntäminen myönteiseen suuntaan koulutetun työvoiman saatavuutta parantamalla, uusien yritysten ja tätä kautta työpaikkojen luomisella ja ylipäänsä pohjoisessa periferiassa asumisesta seuraavien hättätehtäijöiden kompensoimisella sekä yritysten (työnantajan sosiaaliturvamaksujen leikkauksella ja rakennusinvestointien verohelpotuksilla) että yksilöiden (verohelpotukset sekä opintolainojen takaisinmaksun helpotukset) kohdalla. (Eikeland 1999).

Hiljattain julkaistun hallituksen toimeksiannosta toteutetun arvioinnin (Hervik, Ohr & Rye 2002) mukaan em. mallin mukaisten toimien kokonaisvaikutus Pohjois-Tromsin ja Finnmarkin alueilla on huomattava. Rahallisesti ilmaistuna se on vuosittain n. 2,1 miljardia Norjan kruunua, joka jakautuu seuraaviin osiin:

- 1,2 miljardia muodostuu työnantajamaksujen helpotuksista.
- 0,6 miljardia henkilöverotuksen helpotuksista.
- 0,1 miljardia sähköveroon kohdistuvista helpotuksista.
- 0,1 miljardia helpotuksista opintolainan takaisinmaksussa sekä.
- 0,1 miljardia alueellisesti korotetusta lapsilisästä.

Itse mallin tuloksellisuudesta arviointi toteaa, että toimet ovat olleet yhteensopivat asetettujen tavoitteiden kanssa. Muuttovirtaa ei tosin ole pystytty kääntämään ja väestön määrä alueella on edelleenkin laskenut, mutta lasku on vähäisempi verrattuna 1980-luvun lukuihin ja samoin pienempi kuin muilla Norjan pohjoisimmilla alueilla. Vaikutuksia yritystoiminnan syntymisen ja erityisesti pk-yritysten kannalta arvioinnissa pidetään samoin myönteisinä.

Tulee kuitenkin muistaa, että norjalainen aluepolitiikka ei ole pääosin pelkkää periferia-politiikkaa ja kiistetty Norjan malli on vain yksi pieni osa

politiikkakokonaisuudessa, jonka tavoitteena on ”vahvojen (alueellisten) yhteisöjen” luominen (”robuste samfunn”), joilla on yhtäläiset ja vakaat hyvinvointipalvelut, kilpailukykyinen talouselämä, riittävä osaavan ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuus ja institutionaaliset resurssit tämän turvaamiseksi myös jatkossa (erityisesti koulutusratkaisut) sekä monipuolinen työmarkkina- asunto ja palvelutarjonta. (Hallituksen raportti huhtikuulta 2001, St.Meld. nr. 34 ”Om distrikts- og regionalpolitikken”). Aluepolitiikan uudistamistarpeiden kohdalla kyse on kokonaisvaltaisemman, paremmin koordinoitun politiikan luomisesta, mikä on yhteinen tavoite ja pyrkimys kaikilla pohjoismailla. Erityinen tutkimuksen painopiste tulee tutkimuksessa olemaan juuri mahdollisten pohjoismaisten ”hyvien käytäntöjen” löytäminen tässä suhteessa ja niistä oppiminen.

Suurkaupunkipolitiikan osalta vuonna 1998 perustettu Suurkaupunkifoorumi (*Storbyforum*) on ollut keskeisin toimija. Yhteistyöelimen perustamisen taustalla oli Valtioneuvoston esitys suurkaupunkien elinehdoista ja asumisolosuhteista (St.meld nr. 14 1994-95 ”Om levekår og boforhold i storbyene”).¹⁶ Foorumin kautta on pyritty edistämään yhteisyyttä valtion ja kaupunkien välillä, sekä sovittamaan yhteen eri sektoripolitiikan alojen toimia, pohjautuen erityisesti ympäristön ja maankäytön kysymyksille (kaupunkipolitiikassa ympäristöministeriön rooli on ollut kunta- ja alueministeriötä merkittävämpi).

Foorumissa on ollut edustettuina kaupunkipolitiikan kannalta keskeisimpien ministeriöiden ja suurimpien kaupunkien (Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Kristiansand ja Tromsø) edustajat. Kysymykset, joita foorumin puitteissa on käsitelty ovat liittyneet erityisesti ympäristökysymyksiin, maankäytön suunnitteluun, liikenne- ja viestintäinfrastruktuuriin ja asuntopolitiikkaan.

Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin sanoa että Ruotsin ja Tanskan kokemuksiin verrattuna kaupunkipolitiikka on tullut mukaan norjalaiseen keskusteluun varsin myöhään ja erityisesti aluepolitiikassa on periferia-alueiden keskeinen asema ollut vahva. Kaupunkinäkökulman ja ”syRJäseutupolitiikan” kahtiajako on näkynyt myös siinä, että Norjan keskeisin tutkimusta rahoittava tahok tutkimusneuvosto (Norges Forskningsrådet) on rahoittanut kaudella 1998-2003 rinnakkain kahta eri ohjelmaa, joista toinen on suunnattu aluepolitiikkaan, toinen kaupunkipolitiikkaan.¹⁷ Kaupunkipolitiikan ohjelmatyössä on viitattu myös Suomen, Ruotsin ja Tanskan vastaaviin ohjelmiin (Norges Forskningsråd 2000, 3). Epävirallisissa keskusteluissa, joita parhaillaan käytävistä keskusteluista ja hallintoprosesseista Norjan alue- ja kaupunkipolitiikan ympärillä käydään on kiinnostus Suomen aluekeskusajatteluun ollut huomattavaa.

Asuntopolitiikan kannalta kaupunkipolitiikan asema on myös ollut hieman Ruotsista ja Tanskasta poikkeava. Siinä missä esim. Ruotsissa asuntopolitiikalla on ollut keskeinen rooli kaupunkipolitiikan ytimessä, Norjassa asuntopolitiikan lähtökohta on usein ollut päinvastainen, ts. valtiovallan asuntopolitiikan toimilla on ollut tavoitteena mahdollistaa periferia-alueiden asutorakentaminen ja kilpailuhaittojen tasoittaminen

¹⁶ Asumisympäristö suurkaupunkipolitiikan keskeisimpänä kysymyksenä tulee voimakkaasti esille hallituksen tiedonannoissa ja esityksissä (ks. esim. Miljøverndepartementet 2000a ja 2000b).

¹⁷ Viime vuosina huomiota on enenevässä määrin kiinnitetty myös osaamisperustan ja tutkimusympäristön kehittämiseen aluepolitiikan välineenä. (Ks. esim. Sæther 2000.)

asuntomarkkinoilla. Tätä tarkoitusta varten on mm. olemassa valtion asuntorahasto ”Husbanken”, joka lainoittaa yksityistä ja julkista rakentamista. Pankki on perustamisensa 1946 jälkeen osallistunut n. 50 % Norjan nykyisen yksityisen asuntokannan rahoitukseen. Pankin aluepoliittista roolia korostanee osaltaan se, että se toimii aluekehityksestä ja paikallishallinnosta vastaavan ministeriön alaisuudessa (Kommunal- og Regionaldepartement). Pankin budjetti vuodelle 2002 oli 13 miljardia kruunua lainoina ja 5,45 miljardia muina tukimuotoina.

Norjan hallituksen uusi kunta- ja alue-asioista vastaava ministeri antoi keväällä 2002 selonteon parlamentille aluepolitiikasta ja sen tavoitteenasettelusta (Kommunal- og Regionaldepartementet 2002a.) Tässä kasvua korostavassa selonteossa korostettiin mm. seuraavien tekijöiden merkitystä tasapainoisen aluekehityksen saavuttamiseksi:

- **Taloudellisen kasvun edellytysten parantaminen:** verojen ja maksujen leikkauksilla, veropolitiikan ”alueellistaminen” eli veropolitiikan toteutuksessa aluepolitiikan tavoitteiden parempi huomioiminen (investointien verotusta helpotetaan 1.10.2002 voimaan astuvalla muutoksella ja kokonaistavoitetta selkeyttäneen parhaillaan valmisteltavana oleva veroselvitys).
- **Yrittäjyys:** Uuden yrittäjyyden luominen alueilla ja, yhteistyön edistäminen aluetason toimijoiden (yrityskentän, hallinnon, tutkimuksen) välillä, yrittäjyyden tukeminen. Hallitus lupaa lisäksi selvittää tapoja tuoda yrittäjyys selvemmin osaksi koulutusjärjestelmää.
- **Elinkeinojen kehittäminen ja tutkimus- ja kehittämistoiminta:** Norjan investoinnit tutkimus- ja kehittämistoimintaan ovat kokonaisuudessaan OECD-vertailussa naapurimaita huomattavasti vähäisemmät ja tämän lisäksi maantieteelliset erot näiden investointien välillä ovat suuria: investointien tasaisempi alueellinen kohdistaminen ja tutkimus- ja kehittämistoimintaa tukevien veroratkaisujen tukeminen syrjäisemmillä seuduilla on yksi hallituksen toimista tämän epätasapainon helpottamiseksi, joskaan konkreettisia merkkejä uudistuksesta ei vielä toistaiseksi ole näkyvissä; Yritystoiminnan tukemisessa on huomioitava että tuotteistamisvaihe on kriittisin vaihe yritystoiminnassa - hallituksen tulee tukea tätä vaihetta erityisesti innovaatioympäristöjen ja teknologipuistojen jne. kautta;
- **Osaamisohjelman laajentaminen ja kehittäminen:** tavoite- ja tulosoheja välineenä;
- **Maatalous- metsätalous- ja poronhoitoelinkeinojen kehittäminen, turismi:** keskeisiä elinkeinoja ”maakunnissa”: uusien rahoitusmahdollisuuksien ja -muotojen etsiminen.
- **Elinvoimaisten (vekstkraftige) alueiden kehittäminen:** aktiivisempi kaupunki- ja aluepolitiikka (kaupunkipoliittinen esitys parhaillaan hallituksen valmisteltavana), kommunikaatioiden kehittäminen ja toimivampi alueiden toisiinsa yhdistäminen (kirj. huom.: toiminnalliset alueet ja Ruotsin mallin tapainen ”alueiden suurentaminen” tässä taustalla), osaamisympäristön vahvistaminen ja tutkimus- ja kehittämistoimintaan investoiminen, julkisen sektorin hajauttamispolitiikka (ei tosin konkreettisia ehdotuksia miten tämä tulisi toteuttaa tai mitä esimerkkejä tästä voitaisiin antaa), aluetason

Näiden teemojen kautta aukeava kuva norjalaisesta aluepolitiikasta ei eroa paljontaan Suomen tai Ruotsin viime vuosina toteutetusta politiikasta, joskin veropolitiikan ja verohelpotusten käyttömahdollisuuksia käytetään selvästi enemmän yhtenä politiikan välineenä. Eri hallinnon tasojen rooli ja vastuunjako jää tässä selonteossa vähemmälle huomiolle kuin mitä Norjan viime vuosien julkisen keskustelun pohjalta voisi olettaa. Keskeisimmät johtopäätökset tässä suhteessa ovat aluetason vahvistaminen ja ”fylkeskommune”:n kehittäminen alueellisen kehittämisen tärkeimpänä toimijana (joskaan tätä ei juurikaan konkretisoitu selonteossa). Kuntien roolin yhteydessä nostetaan esiin asuntopolitiikka ja paikallisen suunnittelun merkitys: nämä ovat keskeiset välineet alueiden vetovoimaisuuden lisäämisessä. Kuntatalouden kannalta mainitaan kuntatalouden vahvistaminen ja verotusjärjestelmän uudistaminen, joskaan tässäkään ei tehdä kovinkaan konkreettisia ehdotuksia, missä muodossa nämä uudistukset voitaisiin toteuttaa ja mikä niiden taloudellinen merkitys olisi.

Huhtikuussa kunta- ja aluekysymyksistä vastaava ministeriö antoi valtioneuvostolle suosituksen vastuunjaosta ja uusista paikallistasolle hajautettavista tehtävistä (Kommunal- og regionaldepartement 2002b). Selonteko ja ministeriön suositus hallitukselle, samoin kuin aiheesta Norjassa käyty keskustelu näyttäisi tukevan käsityksiä, joiden mukaan vastuunjako on norjalaisessa keskustelussa ydinkysymys, mutta valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason jännitteet ja intressit ovat vaikeasti yhteen sovitettavissa.

Keskeisimmät johtopäätökset esityksessä ovat samansuuntaisia kuin hallituksen hallinnon tasojen vastuunjaosta 2001 raportoineen työryhmän johtopäätökset, ts. valtiotasolta tulee päätöksentekoa hajauttaa alemmille hallinnon tasoille. Hallituksen esityksessä ehdotettiin aiemmasta keskustelusta poiketen maatalous- ja ympäristötehtävien vastuun säilyttämistä valtion aluehallinnon tasolla, koska niiden hajauttaminen aluetasolle ei olisi toiminnallisesti järkevää. Hajauttamistoimia päätettiin keskittää nimenomaan kunnalliselle tasolle, milloin tämä on kunnalliset resurssit huomioon ottaen mahdollista. Kuntatasolle tulisi antaa maatalouteen liittyvät lupa-asiat. Aluetasolle esityksessä oltiin valmiit hajauttamaan lähinnä tehtäviä, jotka tukevat demokraattisesti valitun aluetason (fylkeskommune) roolia aluekehitystoimijana. Tämä on demokraattisesti näkökulmasta tärkeämpää kuin hallinnollisten maatalous- ja ympäristötehtävien hajauttaminen aluetasolle. Jotta tämä tavoite toteutuisi, tulee konkreettisesti hajauttaa rahoituksellisten välineiden hallinto aluetasolle. Tämä on keskeinen tavoite strategisen aluetoimijan vahvistamisessa ja nähtäväksi jää, miten ja millä aikataululla tämä toteutetaan.

Esityksessä (Kommunal- og regionaldepartementet 2002b) otettiin myös kantaa kuntien yhdistämiseen ja todettiin, että tässä vaiheessa ei ole ajankohtaista asettaa omaa elintä tätä selvittämään. Mikäli tarvetta jatkossa esiintyy, Norjan kuntaliitto (*Kommunenenes Sentralforbund*) on oikea taho tällaisesta valmistelutyöstä vastaamaan. Kuntien yhdistämistä ei siten myöskään tueta hallituksen tai valtiovallan toimin. Sen sijaan esitys sisältää ehdotuksen uusien kuntien välisten yhteistyömuotojen selvittämiseksi. Tämä voi esityksen mukaan muodostua kuntaliitosten vaihtoehdoksi.

Kunnalliskomitean mietinnössä (Kommunkomitee 2002) hallinnon tasojen vastuunjaosta käytyyn keskusteluun otettiin kantaa ja todettiin että pitkälinen julkinen keskustelu vastuunjaosta (jo Stoltenbergin hallituksesta asti) on luonut epävarmuutta ja hämmennystä, joka on osaltaan vaikuttanut myös aluehallinnon tehtävienhoitoon. Tästä syystä ratkaisuja kaivataan, vaikka keskustelu sinänsä onkin nostanut tärkeitä kysymyksiä ja teemoja julkiseen keskusteluun, mitä voidaan pitää myönteisenä. Perusperiaatteena korostetaan läheisyysperiaatetta ja sitä, että valtion vastuun tulisi rajoittaa valvonta- ja sääntelytehtäviin. Hallinnon uudistuksen on lähdettävä periaatteesta, että päätökset tehdään demokraattisesti vastuullisella tasolla mahdollisimman lähellä kansalaisia ja palvelut tuotetaan samoin mahdollisimman lähellä kansalaisia. Paikallisella ja aluetasolla on myös parhaat edellytykset yhteen sovittaa eri sektorien toimia. Konkreettisista tehtävänjaoista aluetasoa koskevan ympäristö- ja maataloushallinnon osalta mietintö edellyttää päätöksenteon hajauttamista aluetasolle, samoin kuin suunnittelu- ja aluekehittämistoiminnan kysymyksissä. Valtiovallan tehtävänä tässä tulisi olla ainoastaan valitus- ja lupa-asioiden käsittely.

Kuten muissakin pohjoismaissa, tietty konsensus näyttää vallitsevan tavoitteista ja näistä on suhteellisen helppoa päästä yksimielisyyteen (kasvu, hyvinvointi, palvelut, demokraattisuus), mutta siirryttäessä keskusteluun siitä, miten nämä rahoitetaan ja mikä on lopulta vastuunjako tehtävien ja konkreettisemmalle tasolle siirryttäessä, kysymykset mutkistuvat. Perusperiaate nykyisessä keskustelussa hallituksen taholta on kuntatason vahvistaminen ja tehtävien hajauttaminen kuntien hoidettavaksi, mikä sopii epäilemättä suurille kunnille, mutta ei heikomman rahoitusperustan omaaville pienkunnille. Kuntaliitoksia tuskin tapahtuu suuressa määrin, vaikka tämä saattaisi joissain tapauksissa olla palvelujen takaamisen näkökulmasta perusteltua. Niin kauan kuin strategiset kehittämiskysymykset pysyvät kuntatason ulkopuolella, kuntien halukkuus ottaa vastuulleen lisätehtäviä ei liene kovinkaan suurta. Demokraattisesti vastuullisen aluetason kehittäminen on sinänsä hyväksytty tavoite ja hallitus on asettanut aluetason kehittämisen lähtökodaksi nimenomaan ”aluekehittämistoimija”-näkökulman. Niin kauan kuin taloudelliset resurssit tässä suhteessa eivät ole kasvamassa eikä ulkoista painetta tai tarvetta tämän tason vahvistamiselle ole (EU-jäsenyyden ja rakennerahastojen kautta esim., vrt. Suomen kokemukset 1990-luvun puolivälistä), alueellinen taso ei saa mandaatilleen riittävää toiminnallisista syistä kasvavaa dynamiikkaa. Hallinnollisena tasona aluetaso on merkittävä ja erityisesti syrjäisemmällä seuduilla työllistävä vaikutus huomattava¹⁸, mutta todellinen strateginen merkitys edellyttäisi myös rahoituksellisten välineiden merkittävää kasvua.

¹⁸ Esimerkkinä voidaan ottaa Finnmarkin alue, jossa työvoimasta 55% työskentelee palvelusektorilla (suuri osa julkisella) ja jossa aluehallinto itsessään on alueen suurin työnantaja. Sama tilanne on useimmilla muilla syrjäisemmällä alueilla Norjassa.

YHTEENVETONA:

- Perinteinen kahtiajako syrjäseutujen politiikkaan ja ”muuhun” aluepolitiikkaan (esim. ”Finnmarkin” tai ”Norjan” malli) yhä selvemmin nähtävissä kuin muissa Pohjoismaissa.
- Keskustelu aluehallinnosta kulminoitunut sairaalatoimen siirtämiseen alueilta valtiolle, rahoitusvälineiden ja kehittämisen vastuu seuraava keskustelun kohde.
- Poliittisempaa sisältöä demokraattisesti vastuulliselle aluetasolle?
- Viime aikoina suuntauksena kaksi trendiä: **hallinnon hajauttaminen** (kunnille, esim. maatalous- ja ympäristöhallinnossa) ja toisaalta **yksityistäminen** (koulutus ja liikenne esim.)
- Ruotsissa vallitsevan toimija-näkökulman sijaan vastuunjakonäkökulma enemmän keskustelussa.
- Kaupunkipolitiikka seuraava hallituksen esityksen kohde (suurkaupunkifoorumi vuodesta 1998 ja kaupunkipolitiikkaa toteutettu ainakin paperilla) – uusia avauksia Suomen esimerkin innoittamana (aluekeskusajattelu ja innovaatiopolitiikka).

4. Tanska

Tanskan kohdalla ei keskustelulle alueellistumisesta ja alueellistamisesta ole samanlaista ”kysyntää” kuin muissa Pohjoismaissa; onhan Tanskan hallintorakenne jo pohjoismaisittain hyvin hajautettu. Tanskan 275 kuntaa jakautuvat 14 eri alueeseen ja sekä alueelliselle että paikalliselle tasolle on annettu merkittävää vastuuta eri yhteiskuntaelämän toimialoista. Tämä pätee erityisesti kansalaisille keskeisten palvelujen tuottamista, joista kunnilla on vastuu esim. päivähoidosta, sosiaaliturasta ja kirjastopalveluista, kun taas aluetasolla on vastuu sairaanhoidosta, lukiosta ja aikuiskoulutuksesta sekä julkisesta liikenteestä. Viime vuosikymmenien aikana tehtäviä on yhä enenevässä määrin siirretty kunnilta alueille (mm. sairausvakuutus, sairaalatoimi, luonnonsuojelu tai aluesuunnittelu). (Ks. taulukko liitteessä 1.)

Alueellisen kehittäminen ja aluesuunnittelu ovat Tanskassa jo pitkään olleet muodoltaan hajautetut. Suunnittelun näkökulmasta vastuunjako pohjautuu jo vuoden 1977 kuntasuunnittelulakiin (*kommuneplanloven*), joskin vuoden 1992 uudistus selvensi olemassa olevaa vastuunjako edelleen. Alueille annettiin tehtäväksi maankäytön suunnittelu, kun taas kuntien tehtäväksi tuli kaupunkisuunnittelu ja vapaa-ajan käyttöön tarkoitettujen alueiden käytön suunnittelu ja hallinnointi. Keskeinen tässä työssä oli myös pääkaupunkikomissio, joka koottiin pääkaupungin erityisen kehityksen veturina toimimisen roolin selkeyttämiseksi ja joka raportoi työstään 1995. Yksi komission tärkeimpiä johtopäätöksiä oli pääkaupunkiseudun oman valtuuston perustaminen tilanteessa, jossa aluetta leimasi jatkuvasti kohoava koulutustaso, mutta samalla oletettua alempi taloudellinen kasvu. Pääkaupunkiseudun omien poliittisten tavoitteiden huomioiminen ja pääkaupunkiseudun erityistarpeiden esiin nostaminen olivat kenties lopulta tärkeimpiä konkreettisia seurauksia pääkaupunkikomission työstä. Pääkaupunkikomission esiin nostama keskustelu vaikutti tosin myös laajemmin esim. alueellisesta ja hallinnollisesta vastuunjaosta käytävään keskusteluun (mm. *Opgavekommissionen* 1998a ja *Opgavekommissionen* 1998b). Hallinnollisesti suuntaus on ollut selkeä: tehtäviä ja vastuuta tulee siirtää mahdollisimman suuressa määrin alueelliselle ja kunnalliselle tasolle, ts. mahdollisimman lähes kansalaisia (*Opgavekommissionen* (1998a ja 1998b).

Aluekehittämisen näkökulmasta merkittävää tässä suhteessa on ollut sekä alue- ja maankäytön suunnittelun pitkälle viety alueellistaminen että EU:n rakennerahastoja koskeva alueellistaminen, jossa päätökset tehdään kunta- ja aluetason esityksestä. (Ks. liitteenä olevat taulukot tehtävänjaosta.)

Vuonna 2000 voimaan astunut lainsäädäntö pääkaupungin kehittämisneuvostosta nosti Kööpenhaminan kehityksen kokonaan uudelle tasolle (Lov nr. 354 1999, Lov om Hovedstadens Udviklingsråd). Neuvostoon tuli mukaan Kööpenhamina ja Frederiksberg (kuntina), samoin kuin Kööpenhaminan, Fredriksborgin ja Roskilden alueet (amt). Yhdessä alue sisältää siis 50 eri kuntaa, mikä tekee siitä suurimman kaupunkialueen koko Pohjoismaiden alueella (Henning 2001, 21). Neuvoston tehtävät ovat muodostuneet pitkälti Juutinrauman alueen yhteyteen ja yksi sen keskeisimmistä tehtävistä onkin ollut koordinoida yhteistyötä tämän yhteistyön puitteissa. Muita vastuualueita ovat olleet aluekehittäminen, liikennesuunnittelu ja joukkoliikenne, sekä alueen elinkeinoelämän kehittämistoimet (ml. turismi) sekä alueen kulttuuritoimen koordinointi. Vaikka odotukset Juutinrauman alueen integroitumisen suhteen eivät ole kaikin osin toteutuneet, Skånen ja Kööpenhaminan alueiden kehityksessä sillalla ja sen ympärillä tapahtuvalla elinkeinoelämän ja tutkimuksen yhteistyöllä on epäilemättä ollut suurta merkitystä ja pääkaupunkialueen merkitys koko maan kehityksessä onkin ollut erityisen huomattava. Vaikka Tanska onkin pieni maa, ei ole yllättävää, että muut alueet ovat nähneet keskittymistendensseissä myös haitallisia vaikutuksia ja ohjelmallisen kehittämistyön merkitystä on nostettu esiin myös muilla alueilla.

Kansallisen kehittämisen rinnalla Tanskan aluekehittämisessä on myös eurooppalainen ulottuvuutensa. Vaikkakin kokonaissummat, joita EU:n rakennerahastojen kautta Tanskaan kanavoituu ovat suhteellisen pieniä, kuten myös se osuus väestöstä, joka näitä voi Tanskassa hyödyntää, rakennerahastojen merkitystä ei Tanskan kohdallakaan tule väheksyä: erityisesti koska 1990-alussa ne korvasivat koko kansallisen aluekehittämisrahoituksen (kansallinen rahoitus on sittemmin EU-laajentumiseen liittyvän keskustelun myötä noussut uudelleen ajankohtaiseksi). Maaseudun kehittämiseen kohdistetut varat ovat pitkälti eurooppalaista alkuperää ja EU:n yhteisellä maatalouspolitiikalla on ollut huomattava merkitys Tanskan maaseudun elävänä pitämisessä: ei vähiten siksi, että maatalous kattaa niin suuren osan Tanskan maa-alasta (n. 60% maa-alasta on maatalouskäytössä) ja elintarvikesektorilla on kokonaisuudessaan huomattava kansantaloudellinen merkitys (viennistä sektori kattaa noin 20%, kun vastaava prosenttiluku Suomen kohdalla on alle 2%; Nordisk statistisk årsbok 2000, 197.)

Ajallisesti 1990-luku oli muutosta niin Tanskan kun koko rakennerahastotoiminnankin kannalta 1988 uudistuksen jälkeen. Rakennerahastojen merkitys Tanskan aluepolitiikan kannalta nousi selvemmin esiin Grönlannin irrottauduttua silloisesta EY:sta 1985 ja rakennerahastojen kehittämisvarojen ”vapauduttua” manner-Tanskan käyttöön. (Ks. mm. Halkier 2000.) Ennen vuoden 1988 uudistusta alueelliset toimijat tekivät hanke-ehdotuksia keskushallinnon aluekehittämisestä vastaavalle hallintoelimelle (Direktoratet for Egnsudvikling, 1980-87), joka teki lopulliset rahoituspäätökset. Vuoden 1988 rakennerahastouudistus koskettti Tanskaa siinä missä muitakin jäsenmaita ja edellytti uudenlaisen hallintotavan omaksumista pitkäaikaisen, kumppanuus-pohjaisen ja ohjelma-perusteisen kehittämisen pohjaksi. Vuoden 1988 uudistuksen myötä

Tanskassa toteutettiin kahta rakennemuutosalueille suunnattua Tavoite 2 –ohjelmaa (North Jutland ja Storstrøm) ja yksi 5b- ohjelma, joka kattoi maaseutu- ja saaristoalueita. Vuonna 1994 Tanskan väestöstä jo 15,3 asui rakennerahastotukialueilla ja budjettiosuus kasvoi merkittävästi; jopa siinä määrin, että se ylitti aiemmin toteutetun kansallisen tukipolitiikan määrän. Seuraavalla (nykyisellä) ohjelmakaudella väestökate sen sijaan väheni, laskien n. 10 prosenttiin. Nykyisellä kaudella tavoite 2 –alueilla asuvien osuus on 537.738 henkeä 51 kunnassa. Ohjelma-alueisiin kuuluvat alueet ovat Bornholm, Fyn, Nordjylland, Ringkøbing, Storstrøm, Viborg ja Århus. Myös 27 Tanskan alueeseen kuuluvaa piensaarta kuuluvat Tavoite 2 –ohjelmaan. Hallinnoinnin muodon kannalta on oleellista, että rakennerahastojen hallinnon näkökulmasta Tanskaa pidetään yhtenä hajautetuimmista tai alueellistetuimmista EU-jäsenmaista. Rahoituspäätökset tehdään ensin aluetasolla, jonka jälkeen lopullisen rahoituspäätöksen tekee alueellisen suosituksen pohjalta elinkeino- ja asuntohallitus (Erhvervs- og Boligstyrelsen). Euroopan Sosiaalirahaston kohdalla päätöksenteko on kokonaan alueellistettu.¹⁹

Aluepolitiikan kannalta Tanskan asema on ollut muista Pohjoismaista poikkeava, koska sen kansallisen aluepoliittisen tuen muodot ovat olleet käytännössä olemattomat 1991 lähtien ja EU:n rakennerahastojen kautta kanavoitu alueellinen tuki on korvannut kansalliset tukimuodot. Tanskan aluepolitiikan fokus on kenties muita Pohjoismaita pidempään ollut taloudellisen kasvun edistäminen ja teollisuuden rakennemuutoksen seurausten suuntaaminen siten, että voidaan tukea ja kehittää paikallisia innovaatioympäristöjä ja liike-elämän toimintamahdollisuuksia kaikilla alueilla. (Hanell, Aalbu and Neubauer 2002, 35). Vasta aivan viime vuosina kiinnostus alueelliseen kehittämiseen politiikka-alana on saanut lisäpontta ja mm. hallitus on antanut esityksiä aluepolitiikan uudistamisesta. (Erhvervsministeriet 2001b ja Indenrigsministeriet 2000.) Painopiste näissä on selkeästi ollut alueellisen elinkeinopolitiikan kehittämisellä, joskin myös laajan aluepolitiikan muut osa-alueet ovat olleet esillä (erityisesti liikenne, infrastruktuuri ja teknologia). Tavoitteena on ollut integroitu alueellinen politiikka, jossa alueellinen tasapaino (vielä 2001 hallituksen esityksessä tavoitetriangelin ylimpänä osana!), tuottavuus, innovaatio- ja koulutusulottuvuus, alueellinen vetovoimaisuus ja yritysten yhteiskunnallinen vastuu muodostavat aluepoliittisen tavoitekokonaisuuden (Erhvervsministeriet 2001). Kansallisesti ohjelmaperusteinen aluekehittämistoiminta ei ole erityisen tyypillistä Tanskalle, joskin joitakin poikkeuksiakin on, kuten kaupunkiohjelmakäytäntö ja Vestsjælland-Storstrømin alueen yhteistyö, jolla on pyritty kehittämään alueita, jotka ovat jääneet Kööpenhaminan ja laajemman Juutinrauman alueen varjoon (esim. Erhvervsministeriet 2001). (Storstrømin alue kuuluu myös Tanskan tavoite 2 –alueeseen.) Storstrømin ja Vestsjællandin alueet ottivat ministeriöön yhteyttä vuonna 2001 nimenomaan vastauksena pääkaupungin ohjelmallisen kehittämisen ja Jylland-Fyn –alueen kehittämistoimien seurauksena, koska ne näkivät että ilman vastaavia julkisen vallan tukemia toimia alue jää entistä enemmän syrjään kehityksen ydinalueesta. Ohjelmallisen kehittämistyön tavoitteena oli erityisesti strategisen kehittämisen tietoisuuden nostaminen ja yhteistyön lähentäminen keskushallinnon ja alueiden kesken. Alkuvaiheessa työ on keskittynyt erityisesti analyysityöhön ja jatkossa pyritään myös konkreettisempien hankkeiden luomiseen (ibid., 17).

¹⁹ Nykyisen kauden ohjelmasisällöistä ks. myös Erhvervsministeriet 2001a.

Asunto- ja kaupunkipolitiikalle on koko 1990-luvun ajan annettu Tanskassa paljon huomiota ja näistä kysymyksistä vastaavalla ministeriöllä (By- og Boligministeriet) on yksittäisten työryhmien ja ”task force” –tyyppisten (kuten em. pääkaupunkikomissio) toimintamuotojen lisäksi ollut vahva asema. Ministeriö on pyrkinyt kehittämään kaupunkialueita kokonaisuudessaan (ml. asuntopolitiikka), joskin vähitellen painopiste on siirtynyt enenevässä määrin liike-elämän muutosten heijastumiseen kaupunkialueille ja liike-elämän tarpeisiin vastaamiseen kaupunkikehityksen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi (ks. esim. *By- og Boligministeriet* 1999 tai *Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg* 2001).

Tanskassa toteuttu kaupunkiohjelma-malli (”Kvarterløft”; ks. <http://www.kvarterloeft.dk/>) pohjautuu pitkälti eurooppalaisille kaupunkiohjelmamalleille ja sen tavoitteena on ollut Integraatioministeriön alaisuudessa integraatiopolitiikan toteuttaminen 12 ohjelmaan valitulla tanskalaisella kaupunkialueella mm. kansalaisten osallistumismahdollisuuksia parantamalla ja yhteiskunnallista syrjäytymistä torjumalla. (Kaupunkiohjelmista ja tanskalaisesta kaupunki- ja asuntopolitiikasta, ks. esim. Statens Byggeforskningsinstitut 1999.) Yhteiskunnallisen ja osallistuvuus-näkökulman rinnalla tanskalainen kaupunkipolitiikka on koko olemassa olonsa ajan keskittynyt asuntopolitiikkaan. Tätä ilmentää osaltaan myös se, että alueenkäytön suunnittelu ja asuntopoliittiset kysymykset ovat pitkälti alueellistettuja: osallistumisnäkökulma ja vaikuttamisen vieminen mahdollisimman lähelle kansalaisia tulevat esille tässäkin. Tässä suhteessa kaupunkipolitiikan toteutuksessa paikallisen ja aluehallinnon näkökulma on huomioitu erityisen voimakkaasti.

Pääkaupungin kehittäminen on nähty tärkeänä koko maan kehityksen kannalta ja vaikka tämä ei ole suoraan heijastunut aluehallinnon sinänsä varsin vakiintuneisiin hajautettuihin päätöksäisiin, se on näkynyt pääkaupungin oman institutionaalisen rakenteen muodossa, mm. Pääkaupungin kehittämisneuvoston (Hovedstadens Udviklingsråd = HUR) perustamisena heinäkuussa 2000. Elimen tarkoituksena oli vastata pääkaupungin aluesuunnittelun erityishaasteisiin liike-elämän kehittämisestä paikallisliikenteeseen, kulttuuriin ja turismiin. Neuvosto kokoaa yhteen 11 poliittista edustajaa (ml. pormestarit) Kööpenhaminan, Fredriksborgin ja Roskilden alueilta (*amt*) sekä Kööpenhaminan ja Fredriksborgin kunnista. (Tehtävästä ks. esim. Kommunaludvalget 1999.)

Millaista tanskalainen kaupunkipolitiikka sitten on toteutukseltaan ollut ja mitä merkitystä sillä on ollut, esimerkiksi aluehallinnon toimivuuden ja kansalaisten näkökulmasta? Joitakin näkökulmia tähän antaa Kööpenhaminan kaupunkipolitiikkaohjelman (”Ørestad”) esimerkki, jota on kuvattu jännitteenä osallistavan (hyvinvointilähtöisen, solidaarisen) politiikan sekä uuskorporatiivisen (/elitistisen, yrittäjyyslähtöisen) politiikan välillä (Andersen 2000). Andersenin mukaan kaupunkiohjelmatyössä korostuu ”yrittäjyyteen pohjautuvaa hallintotapaa” korostava uuskorporatistinen näkökulma ja kansalaisliikkeiden ja pitkälti myös asunto- ja kaupunkipolitiikasta vastaavan ministeriön edustaman osallistavan ja kansalaisnäkökulmaa vahvistava kanta on jäänyt jossain määrin heikommaksi. Tämä saattaa olla ylipäänsä koko aluepolitiikankin toteutuksen kannalta keskeinen jännite: kasvu ja yritys-näkökulma (kansalainen asiakkaana ja/tai yrittäjänä) ovat voimakkaasti esillä ja taloudellisista lähtökohdista tarkasteltuna näin tulee ollakin, jotta riittävästi

resursseja palveluntuotantoon saadaan, mutta tämä ei saisi johtaa osallistumis- ja asukasnäkökulman heikentymiseen.

Kaupunkipolitiikan kysymysten painoarvoon tulevat epäilemättä heijastumaan myös viimeaikaiset poliittisen ilmaston muutokset ja Tanskan uuden hallituksen priorisointivalinnat. Edellisen hallituksen linjaukset olivat pitkään eräänlaisessa poliittis-hallinnollisessa väli-tilassa ja uudet linjaukset antoivat odottaa itseään. Viime vaalien jälkeen Tanskan ministeriö rakenne on kokenut melkoisia muutoksia ja mm. sisäministeriö on jaettu sisä- ja terveysministeriöön (*Indenrigs- og Sundhedsministeriet*) sekä ”maahanmuuttoministeriöön” (*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrerne og Integration*), heijastaen osaltaan myös uuden hallituksen poliittisia painopistealueita. Toukokuussa hallitus antoi parlamentille uuden lakiesityksen elinkeinoelämän kehittämisestä ja tässä yhteydessä julkaisi Tanskan elinkeinopolitiikan ”kasvustrategian”, jossa alueellinen tasapaino ja alueellinen kilpailukyky olivat viittauksena tasolla esillä. Strategiassa luvattiin hallituksen julkaisevan vuonna 2003 alueellisen kilpailukykystrategian, joka näyttänee selkeämpää suuntaa aluepolitiikalle Tanskassa.

YHTEENVETONA:

- Hallinto perinteisesti hajautettua, läheisyysperiaate ohjenuorana.
- Kansallinen aluepolitiikka ollut viimeisen kymmenen vuoden aikana vähäistä, lukuun ottamatta kaupunkipolitiikkaa.
- Kaupunkipolitiikan ytimessä integraatiopolitiikka ja asuntokysymykset.
- Nykyinen hallitus alueellisen elinkeinopolitiikan jäljillä: alueellinen kilpailustrategia hallitukselta vuonna 2003.

5. Johtopäätökset Suomen aluehallinnolle

Kaikissa Pohjoismaissa käydään keskustelua aluehallinnon ”parhaan” muodon ja sisällön suhteen. Keskustelu on saanut sisältöään aluepolitiikasta käytävästä keskustelusta, jossa erityistä huomiota ovat saaneet alueellisen hallinnoinnin keskeiset teemat, osin liittyen siirtymään tai paradigmanmuutokseen ”hallinnosta” (*government*) ”hallintotapaan” (*governance*) (ks. luku 1). Vastuunjaossa haetaan tasapainoa ja tähän liittyen nousee esiin keskustelua sen suhteen, mikä on luontevin päätöksenteon ja palvelutuotannon taso ja kenen ehdoilla hallinnoinnin muotoja tulee rakentaa. Vaikka ”hallintotapa” ajoittain saa tietyn epäpoliittisen sävyn, ikään kuin kysymys olisi yksinomaan funktionaalisista kysymyksistä, ei tule myöskään unohtaa, että aluehallinnon kohdalla usein on hyvinkin voimakkaasti kysymys myös poliittisen vallanjaon jännitteistä. Aluehallinnosta käytävää keskustelua on harvoin viime aikoina tarkasteltu tästä näkökulmasta, mutta tämä tulisi kenties myös ottaa selkeämmin huomioon.

Keskeisimmät ulottuvuudet, joilla aluehallinnon muutoksia ja käytävää keskustelua Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa (ja välillisesti luonnollisesti myös Suomessa) tarkastellaan ovat seuraavat:

- Demokraattisuusnäkökulma (pätöksenteon perinteinen asetelma – kansalaisen ja hallinnon välinen vuorovaikutus ja suhde).
- Tehokkuusnäkökulma (taloudellisen toimivuuden ja rahoituksellisen tasapainon näkökulma).
- Lainsäädännöllinen (uudet aluehallintoon mutta myös aluepolitiikkaan liittyvät säädöshankkeet ja näiden heijastuminen aluehallinnosta käytävään keskusteluun).
- Hallintokäytäntöihin liittyvä (”hyvä hallinto” ja sen periaatteiden toteutuminen ja asema julkisessa keskustelussa).
- Palvelunäkökulma (osin päällekkäinen tehokkuusnäkökulman kanssa, kysymys siitä, miten palvelut pystytään tuottamaan mahdollisimman edullisesti, mutta samalla myös mahdollisimman toimivasti ja kansalaisten alueellisen tasa-arvoisuuden huomioon ottaen).

Politiikan tasolla kaikissa Pohjoismaissa käydään keskustelua siitä, miten tasapaino alueellisen tasa-arvon ja kansalaisten yhdenvertaisuuden sekä alueellisen kilpailukyvyyn ja kasvutavoitteiden välillä on saavutettavissa. Kansallisia ja osin hallintoperinteeseenkin liittyviä eroja esiintyy sen suhteen, mikä on kansalaisen asema tässä keskustelussa.

Kysymykset palvelutuotannon pullonkauloista sekä kaupungeissa että syrjäisemmillä alueilla ovat voimakkaan keskustelun kohteena, mutta vastaukset näyttävät olevan vähissä. Erityisesti Norjassa meneillään olevan hallinnon uudistamisen ja vastuunjaon selkeyttämisen prosessin yhteydessä tuli selvästi esille, että paikalliselle tasolle halutaan siirtää tehtäviä, mutta paikallinen taso ei välttämättä ole aina halukas hyväksymään taloudellista taakkaa uusista tehtävistä tilanteessa, jossa jo aiempien lakisääteisten tehtävien hoitaminen on vaikeutunut. Kuntaliitoksiin ja kuntayhtymiin on tiettyä kiinnostusta, mutta samalla myös haluttomuutta ratkaista kysymyksiä vain lisäämällä yksi uusi hallinnollinen taso vanhojen rinnalle, erityisesti kun tämä taso ei

ole demokraattisesti vastuullinen samoin kuin paikallis- ja aluetaso nykymuodossaan ovat.

Se, että kukin Pohjoismaa näyttää seuraavan omaa logiikkaansa aluehallinnon muutoksissa, heijastaa osaltaan hallinnon uudistamisen polkuriippuvaa luonnetta. Ruotsin alueellisen itsehallinnon uudistus saattaa tuoda uutta aluehallintoon Ruotsin kohdalla ja ainakin se tekee tarpeelliseksi vastuunjaon ja poliittisen osallistumisen kysymysten uudelleen arvioinnin. Tanska kenties on sekin hakemassa uusia ratkaisuja tilanteessa, jossa maan eri osien kehitys ei ole aivan yhtä tasapainoinen kuin historiallisesti on ollut. Alueellinen kehittäminen on tässä suhteessa nostamassa päätään uudella tavalla myös Tanskan kohdalla. Perinteisesti vahvan kaupunkipolitiikan rinnalla aluepoliittinen näkökulma hakee omaa paikkaansa: kenties on herätty huomaamaan, että jopa Tanskan kokoinen pieni maa saattaa kaivata useampia kasvukeskuksia. Alueellisesti hajautettu hallintorakenne antaa tähän hyvät edellytykset, mutta uusia avauksia saatetaan tarvita myös keskushallinnon taholta.

Norja on samoin uudelleen arvioimassa kaupunkipolitiikkaansa ja näyttää seuraavan kiinnostuksella Suomen kokemuksia ohjelmaperusteisesta alueellisesta kehittämisestä ja aluekeskusajattelusta. Ohjelmaperusteisuus ei sinänsä tule Norjassa lyömään itseään samalla tavalla läpi siitä yksinkertaisesta syystä, että ilman EU-jäsenyyttä ei ole riittävää ulkoista painetta hallintotavan ja -käytäntöjen näin merkittäväksi uudistamiseksi. Alueellisen tason vahvistaminen edellyttää hallinnollisten velvoitteiden siirron lisäksi myös rahoituksellisia välineitä ja tämän toteutuminen tulee olemaan kiinnostuksen kohde lähitulevaisuudessa.

Toiminnalliset alueet ovat kaikissa Pohjoismaissa kehittämisen keskeisiä yksiköitä ja työmarkkinoiden toimivuus erityishuomion kohteena. Paikallistaso on poliittisesti uskottava, perinteinen ja läheisyysperiaatteen kannalta ongelmattomin. Palvelutuotannon kannalta aluetaso tulee kuitenkin seuraavina vuosina olemaan se, jonka kehittämisestä suurimmat strategisesti ratkaisevat ja poliittisesti kiinnostavimmat keskustelut käydään ja (toivottavasti) ratkaisut tehdään. Kumppanuusratkaisuilla ollaan rakennettu aluetasolle tiettyjä yhteistyökäytäntöjä ja luotu vuoropuhelun mahdollisuuksia, mutta alueellisen hallintotavan kannalta ne saattavat edustaa vain poliittisesti helppoja, mutta toiminnallisesti ja demokraattisesti epätyytyttäviä kompromisseja. Keskusteluyhteyksien luominen laajan toimijajoukon välille aluepolitiikan kysymyksissä on ehdottoman tärkeää, mutta kumppanuutta ei tulisi käyttää demokraattisuuden kumileimasimena: todellisen päätöksentekovallan jakautuminen (viime kädessä lainsäädännöllisin perustein ja poliittisen päätöksenteon osana) on useissa Pohjoismaissa edelleenkin keskeinen aluehallinnon kysymys.

6. Lähteet

Amtsrådsforeningen & Kommunernes Landsforening (2000): *Regional Erhvervspolitik*, Kööpenhamina: Tanskan kuntaliitto.

Balme, R. (1997): "Regional Policy and European Governance" in Keating & Loughlin (eds.) *The Political Economy of Regionalism*. London & Portland, OR: Frank Cass.

CEMR (1999): *White Paper on Consultation Procedures of Local and Regional Authorities in Europe*. Council of European Municipalities and Regions.

CEMR (2000): Oulu Declaration adopted by the XXIst General Assembly of European Municipalities and Regions: Good Governance in Europe Today.

Christensen, T. and Laegreid, P. (1999): "New Public Management: Design, Resistance or Transformation", *Public Productivity and Management Review*. 23 (2): 169–193.

Christensen, T. and Laegreid, P. (2001): *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate.

Christiansen, T. (1997): "Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance" in Jørgensen (ed.) *Reflective Approaches to European Governance*. London: Macmillan.

Dahlqvist, M. & Strandberg, U. (1999): "Kommunal självstyrelse som maktspridningsprojekt? Den svenska statstraditionen och den lokala politiska styrelsen", i SOU 1999:76, Maktdelningen, Demokratiutredningens forskarvolym 1. Stockholm: Demokratiutredningen/Fakta Info Direkt. ss. 257-319.

Ehn, P. (2001): *Mycket väsen för lite ull – en ESO –rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen*. Regeringskansliet, Finansdepartement.

Eikeland, S. (1999): *Personal Incentives in Norwegian Regional Policy*. Tukholma: Nordregio, WP 1999:5.

Erhvervsministeriet (1995): *Regionalpolitisk Redegørelse 1995*, Kööpenhamina: Kauppa- ja teollisuusministeriö.

Erhvervsministeriet (1997a): *Erhvervsredegørelse for Hovedstadsregionen*, Kööpenhamina: Kauppa- ja teollisuusministeriö.

Erhvervsministeriet (1997b): *Erhvervspolitisk strategi for Hovedstadsregionen*, Kööpenhamina: Kauppa- ja teollisuusministeriö.

Erhvervsministeriet (2001a): Debatoplæg om erhvervsudviklingen i Vestsjælland-Storstrøm området. Kööpenhamina: Kauppa- ja teollisuusministeriö.

Erhvervsministeriet (2001b): *Regional Erhvervspolitisk Redegørelse*.reg21. Kööpenhamina: Kauppa- ja teollisuusministeriö.

European Commission (2001): *European Governance. A White Paper*. Brussels, 25.7.2001, COM (2001) 428.

Eurocities (2002): Vienna Declaration: Cities in the Processes of New European and Local Governance. Electronic document available on 13th June at: http://www.europaforum.or.at/Download/Vienna_Declaration.pdf

Foss, O. et al. (2000): Regional Policy in Norway and Sweden. A Comparative Analysis. Paper presented at the E-RSA Conference, Barcelona and Nettverksseminariet I Lillehammer November 2000.

Grönqvist, M. (2002): *Partnerskap - från princip till praktik: En jämförande studie i hur partnerskapsprincipen tolkats i praktiken i ett regionalt strukturfondsprogram i Sverige och i Finland*. Stockholm: Nordregio, WP 2002:3.

Halkier, H. (2000): "The Structural Funds and the transformation of Danish regional policy", Paper presented at RSA Conference EU Regional Policy: Progress, Problems and Prospects, 14-15 September 2000, Aix-en-Provence, France.

Henning, R. (2001): *Regional Governance in the Nordic Capital Areas*. Nordregio Working Paper 2001:8.

Hervik, A., Ohr, F. & Rye, M. (2002): *Bedre Klima for tiltakssonen – en strategisk analyse*, Molde: Møreforskning.

Häggroth, S. (1995): Svensk storstadspolitik, rapport till det finska inrikesministeriet. Indenrigsministeriet (2001a): *Regionalpolitisk redegørelse*. Kööpenhamina; Sisäasiainministeriö.

Indenrigsministeriet (2001b): *Regional konsekvensvurdering af statslige tiltag*. [Julkisen hallinnon toimien seurauksia arvioivan työryhmän mietintö], helmikuu 2001.

Jachtenfuchs, M. (1997): "Conceptualising European Governance" in Jørgensen (ed.) *Reflective Approaches to European Governance*. London: Macmillan.

Jóhannesson, Bjarki (2001): "Regional Policy in Iceland" teoksessa Edvardsson & Runar: *Bright Summer Nights and Long Distances. Rural and Regional Development in the Nordic-Scottish Context*. University of Akureyri.

Karlsson, K-R (2001): *Uppföljning av försöksverksamheten med regionala självstyrelseorgan och landsbygdens behov*. Glesbygdsverket.

Kommunalkomitee (2002): *Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. St. meld. Nr. 19. Kunnalliskomitean mietintö hallituksen esityksestä paikallis- ja aluetason uusiksi tehtäviksi.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2002a): *Vekst – i hele landet*. Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs redegjørelse i Stortinget, tirsdag 30. april 2002. Kunta-

ja alueministeri Erna Solbergin raportti aluepolitiikan tavoitteenasettuista ”Kasvua – koko maalle”, 30.4.2002.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2002b): Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og kommunalt nivå. Kunta- ja alueministeriön suositus hallitukselle paikallis- ja aluetasolle hajautettavista tehtävistä, 12.4.2002.

Kommunaludvalget (1999): *Betænkning over Forslag til lov om Hovedstadens Udviklingsråd*, L 227. *Betænkning over Forslag til lov om Hovedstadens Udviklingsråd*, Eduskunnan kunnalliskomitean mietintö laista pääkapungin kehittämisneuvoston perustamisesta.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002): *Spelrum för självstyre – rum för demokrati. Slutrapport från SOLA-projektet*. Kuntaliiton ja maakäräjien SOLA-projektin loppuraportti.

Loughlin, J. & Peters, B.G. (1997): State Traditions, Administrative Reform and Regionalization” in Keating & Loughlin (eds.) *The Political Economy of Regionalism*. Lodon, Portland, Oregon: Frank Cass.

Loughlin, J. (2001): *Subnational Democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Maskell, P et al (1998): *Competitiveness, localised learning and regional development: Specialisation and prosperity in small open economies*, London: Routledge.

Miljøverndepartementet (2000a): *Bedre miljø i byer og tettsteder*. St. meld. Nr. 23.
Miljøverndepartementet (2000b) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. St.meld. nr. 24.

Miller, W.L.; Dickson, M. & Stoker, G. (2000): *Models of Local Governance. Public Opinion and Political Theory in Britain*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.

Mønnesland, J. (2001): *Kommunale inntektssystemer i Norden*. Oslo: NIBR.
Nordisk Ministerråd (2001): *Kommunale utjæmningsystem i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.

Nordregio (2000a): *Regionale utviklingsprogram i Norge*. WP 2000:6.

Nordregio (2000b): *Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge*. R2000:5.

Norges Forskningsråd (2000): *Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer*. Tutkimusohjelman kuvaus ja toteutussuunnitelma, saatavissa tutkimusneuvoston kotisivulta <http://www.forskningsradet.no/>

NOU 2000:22: (Norges offentlige utredning / Kunta- ja alueministeriön raportti työnjaosta valtion, alueen ja kunnallisen tason välillä, julkistettu 3.7.2000): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oslo: Statens

forvaltningstjenste. (Hallituksen esitys: St. meld. nr. 31 Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.)

NUTEK (2001): *Storstadsarbete. Utvärdering av tillväxtperspektiv och tillväxtpotential i de lokala utvecklingsavtalen*. Selvityksen toteuttajat NUTEK:ssa Magnus Lagerholm & Staffan Larsson. Tukholma. NUTEK.

NUTEK (2002): *Nationell samordning för regional utveckling*. Raportti alueellisten kehittämistoimien yhteensovittamisesta, julkaistu toukokuussa 2002, saatavissa NUTEK:n kotisivulta osoitteessa <http://www.nutek.se/>.

Näringsdepartementet (2001a): *Regeringens proposition: En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*. September 2001/02:4. Hallituksen esitys aluepolitiikasta syyskuulta 2001.

Näringsdepartementet (2001b): *Regeringens proposition: Regional samverkan och statlig länsförvaltning*. September 2001/02:7. Hallituksen esitys aluehallintokokeiluista ja niiden tulevaisuudesta syyskuulta 2001.

Näringsdepartementet (2001c): *Rapport om tillväxtavtalen: Första året*. Kauppa- ja teollisuusministeriön raportti alueellisista kasvusopimuksista ensimmäisen toimintavuoden jälkeen, Ds 2001:15.

Näringsdepartementet (2002): *Rapport om tillväxtavtalen. Andra året*. DS 2002:34.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2002): *Vækst med vilje*. Kööpenhamina: Kauppa- ja teollisuusministeriö. Raportti saatavissa sähköisessä muodossa osoitteessa <http://www.em.dk/publikationer/html/vilje/vilje.pdf>

Opgavekommissionen (1998a). *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*. Betænkning I. Betænkning nr. 1366. *Tehtävien jako julkisella sektorilla, vastuunjakokomission mietintö I*, Kööpenhamina: Sisäministeriö.

Opgavekommissionen (1998b). *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*. Betænkning II. Betænkning nr. 1366. The Ministry of the Interior, Copenhagen. *Tehtävien jako julkisella sektorilla, vastuunjakokomission mietintö II*, Kööpenhamina: Sisäministeriö.

Oscarsson, G. (2000): ”Mot en effektiv regional organisation: Vem behöver vad i regional utveckling?” i Axelsson, S. (red) *Några tankar kring sekelskiftets regionala problembild*. Östersund: Institutet för regionalforskning.

Pellervon Taloudellinen Tutkimuslaitos / Huovari, Kangasharju & Alanen (2001): *Alueiden kilpailukyky*. Raportteja 176. [Regional konkurrenskraft, PEF rapporter 176]. Persson, LO, Aalbu, H., Hallin, G & Böhme, K. (1999): *C FRAMÅT. Att välja regionala framtider för Uppsala län*. Stockholm: Nordregio. (Saatavissa sähköisessä muodossa: www.nordregio.se.)

Regeringskansliet (2001): *Kommunernas och landstingens ekonomi*. Finansdepartementet.

Sæther, Bjørnar (2000): *Klassiske analyser : kompetanse og regional utvikling*. Oslo : Norsk institutt for by- og Regionforskning, NIBR-notat, 2000:124.

Sahlin-Andersson, K. (2000): *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*, Stockholm: Score (Stockholm Center for Organizational Research) Rapportserie 2000:4.

Statens Byggeforskningsinstitut (1999): Bypolitik, kvarterløft og velfærd. En antologi. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut. (Tanskan kaupunki- ja rakennustutkimuslaitos.)

SOU 1999:103. Regionreform på försök – första steg mot en ny regional samhällsorganisation. Rapport av Jörgen Johansson till den Parlamentariska regionkommittén (PARK). Stockholm: Fritzes förlag. (Government report on regional policy. Report of Jörgen Johansson to the parliamentary regional policy committee.)

SOU 2000:64. *Regional försöksverksamhet: tre studier*. Rapport till den Parlamentariska Regionkommittén (PARK).

SOU 2000:85. Slutbetänkande av den parlamentariska regionkommittén: Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning. Stockholm: Fritzes förlag. (Government report: Regional democracy and county administration of the state.)

SOU, 1990:36. *Storstadsliv, rika möjligheter - hårda villkor*, Storstadsutredningens slutbetänkande. Statens Offentliga Utredningar. Stockholm: Statsrådsberedningen.
Statistiska Centralbyrån (2000): Tätorterna. Ruotsin tilastokeskuksen julkaisu ”Tätorter 2000”, MI 38 SM 0101, Tilastokeskuksen kotisivu 11.6.2002, julkaisu saatavissa osoitteessa: http://www.scb.se/sm/MI38SM0101_omstatistiken.asp.

Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Oslo: Kunta-ja alueministeriö.

Stortingsmelding nr. 34 (2000-2001): *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kunta-ja alueministeriö.

Suomen Kuntaliitto (2000): *Menestys kasaantuu – alueet erilaistuvat, aluekehityksen suunta 1990-luvulla*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto (2001): *Rakennemuutos –teemanumero 2/2001*. Heinäkuu 2001.
Svenska Kommunförbundet (2001): *Självstyrelsen utmanad*. Dokumentation från Självstyrelseforum.

VINNOVA (2002): *Förslag till Program för Innovationssystem och kluster*. Lopullinen ohjelmaesitys 10.6.2002. Stockholm: VINNOVA.

VNK (2000): *Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa*. Työryhmäraportti. VNK:n julkaisuja 2000/6.

Liitteet

Liite 1: Pohjoismaiset hallintomallit

➤ 1.1 Ruotsi

Keskushallinto:

EDUSKUNTA (riksdag) • 345 edustajaa • Lisätietoja, ks. http://www.riksdagen.se/	HALLITUS (regering) • Päätösten toimeenpano • Lisätietoja http://www.regeringen.se/	MINISTERIÖT (departement) JA VALTION VIRASTOT (statliga verk) • Päätösten ja toteutuksen valmistelu • Ministeriöitä (11 kpl – tilanne 14.6.2002), valtion virastoja n. 300
---	--	---

Aluehallinto:

<u>Valtion aluehallinto:</u> LÄÄNI (Län), LÄÄNINHALLITUS (Länsstyrelse) • Valtiovallan edustaja aluetasolla (lisäksi joitakin läänin tason lautakuntia (mm. työvoimahallinnossa länsarbetsnämnd ja metsähallinnossa skogsvårdsstyrelse) • Johdossa maaherra (landshövding) • Vastuulla mm. sosiaalitoimen kysymyksiä ja aluesuunnittelu	<u>Edustuksellinen aluehallinto:</u> ALUE (Regionförbund) • Lähtökohtana hallituksen esitys Regional samverkan och statlig länsförvaltning (Prop. 2001/02:7) • Vuoden 2003 alusta vastaavien elimien perustaminen mahdollista kaikissa lääneissä mikäli kaikki läänin kunnat niin haluavat	<u>Edustuksellinen aluehallinto:</u> MAAKÄRÄJÄT (Landsting, Landstingsförbund) • Suoraan vaaleilla valittu • 18 maakäräjää, pl. alueet, joilla toteutetaan ”maakuntaliitto” –tyyppistä mallia • Vastaavat kysymyksistä, joiden hoitoon kunnat ovat liian pieniä toimijoita (erityisesti terveydenhoito ja sairaalatoiminta, jotka muodostavat n.80% maakäräjien tehtävistä, myös hammashoito, hoitoalan koulutus ja kulttuuri).
---	---	--

Paikallishallinto

KUNNAT • 289 kuntaa • Voimakas itsehallinnon perinne • Lakisääteisiä tehtäviä mm. koulut, vanhustenhoito, sosiaaliavustukset, ympäristönsuojelu • Muita tehtäviä mm. kirjastot, vapaa-aikatoimi • Kunnallisen päätöksenteon elimet: KUNNANVALTUUSTO, KUNNANHALLITUS sekä LAUTAKUNNAT (sosiaali- ja koulutoimen alalla)

➤ 1.2 Norja

(Lisätietoja, ks. www.odin.dep.no tai <http://www.norge.no/>)

Keskushallinto

EDUSKUNTA • Stortinget • 165 edustajaa²⁰	HALLITUS • 19 ministeriä tällä hetkellä	MINISTERIÖT
--	---	-------------

Aluehallinto

<u>Edustuksellinen aluehallinto:</u> • Fylkeskommune = alueellinen hallintoyksikkö (vuoteen 1918 asti ”amt” tanskalaisen esikuvansa mukaan) • 19 kpl: Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold, Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark • Edustuksellinen elin ”Fylkestinget” vastuussa jäsenkunnille. Jäsenet valitaan kunnallisvaalien yhteydessä neljäksi vuodeksi kerrallaan. • Tehtäviä: toisen asteen koulutus, aluesuunnittelu, alueellinen elinkeinopolitiikka sekä liikenne- ja kommunikaatioverkkojen ylläpito	<u>Valtion aluehallinto:</u> • Fylke, samat yksiköt kuin alueellisessa edustuksellisessa hallinnossa, poikkeuksena Oslo ja Akershus, jotka muodostavat valtion aluehallinnossa yhden alueen ja joilla siis on yhteinen maaherra • Tehtäviä: maatalouteen ja ympäristöön liittyvät kysymykset, pääosa vero-, työvoima ja poliisitoimen hallinnosta
---	--

Paikallishallinto

KUNNAT: • 435 kpl. • Pitkä kunnallisen itsehallinnon perinne (Paikallishallinnon lainsäädäntö vuodelta 1847, uudistettu 1993)
--

²⁰ Nykyisessä mandaatit jakautuvat seuraavasti: Det norske Arbeiderparti (43 repr.), Høyre (38), Fremskrittspartiet (26), Sosialistisk Venstreparti (23), Kristelig Folkeparti (22), Senterpartiet (10), Venstre (2) og Kystpartiet (1).

➤ 1.3 Tanska

Keskushallinto

Kansanedustuslaitos ”folketinget” • 179 jäsentä • Lisätietoja http://www.folketinget.dk/	Ministeriöt • Tällä hetkellä (kesäkuu 2002) 18 kpl • Lisätietoja http://www.danmark.dk/myndighedsforside.asp
---	--

Aluehallinto

Maakunta (amt): • 14 kpl • Lisätietoja http://www.danmark.dk/myndighedsforside.asp	Tehtäväalueita: • Terveysthuolto • Mielenterveyshoito • Sairausvakuutus, osa sosiaalialan tehtävistä • Toisen asteen koulutus • Aikuiskoulutus • Joukkoliikenne • Ympäristönsuojelu • Aluesuunnittelu • Aluekehittäminen
--	---

Paikallishallinto

Kunnat • 275 kpl. • Vastuunjako ja tehtävät pohjautuvat pitkälti 1970 kuntauudistukseen, jossa kuntien rooli määriteltiin siten, että kuntien tulee olla sellaisia (kooltaan ja taloudelliselta rakenteeltaan), että ne kykenevät hoitamaan koulutus- ja sosiaalialan tehtävänsä	Tehtäviä: • Peruskoulu • Vanhustenhoito • Sosiaaliturva • Työmarkkinapolitiikka • Varhaiseläkkeet • Integraatiopolitiikka ja maahanmuuttajien sekä pakolaisten palvelut • Ympäristönsuojelu • Kunnallinen maankäytön suunnittelu • Julkiset palvelut (jätehuolto, sähkö, lämmitys, vesi) • Paikallinen elinkeinoelämän kehittäminen
--	---

Liite 2: Kuntasektorin vertailua – joitakin tunnuslukuja

	Ruotsi	Tanska	Norja	Suomi
Väkiluku (1.1.2001)	8 861 426	5 330 020	4 478 497	5 145 596
Kuntien lukumäärä	289	275	435	436
Suurimman kunnan väkiluku	743 703	495 699	507 500	551 123
Pienimmän kunnan väkiluku	2 746	2 293	256	235
Väkiluvun keskiarvo	30 662	19 382	10 295	11 384
Maakuntien (tai vastaavien) alueiden lukumäärä	20	16	19	19+1
Suurimman alueen väkiluku	1 803 377	637 122	507 500	1 290 618
Pienimmän alueen väkiluku	57 428	44 337	74 100	25 706
Väkiluvun keskiarvo	421 973	333 126	235 710	258 565

Lähde: Nordisk Ministerråd 2001, 9.

Prosenttiosuus	Ruotsi	Tanska	Norja	Suomi
Verotulot kokonaisuudessaan	60	52	40	42
Tulo- ja omaisuusverot	60	52	40	42
Yritys- ja kiinteistöverot	-	8	1	12
Valtion tulonsiirrot	21	18	40	19
Maksut jne.	18	21	14	25
Muut tulot	1	1	5	3
Yhteensä	100	100	100	100

Lähde: Nordisk Ministerråd 2001, 11.

Liite 3: Vastuunjako eri hallinnon tasojen välillä neljässä Pohjoismaassa

Lyhenteet: K=kunta, A= Alue, V=Valtio

Tehtävä	Ruotsi	Norja	Tanska
Esikoulu	K	K	K
Palo- ja pelastustoimi	K	K	K
Peruskoulu	K	K	K
Lukio (tai vastaava)	K, A	A	A
Ammattikoulu (tai vastaava)	K, A	A	V, A
Korkeakoulut ja yliopistot	V	V	V
Erityisopetus	A	A	A
Sairaalat	A	V	A
Terveyskeskukset	A	K	K, A
Erikoisterveydenhoito	A	A	A
Lastenhoito	K	K	K
Vanhustenhoito	K	K	K
Asumistuki	K	K	K
Työttömyysturva	V	V	V
Vesi- ja jätehuolto	K	K	K
Ympäristönsuojelu	K, A	V, K	K, A
Kirjastotoimi	K	K	K
Teatterit, museot	K	K, A	K, A
Joukkoliikenne	K, A	K, A, V	K, A, V
Fyysinen aluesuunnittelu	K, A	K, A	K, A
Elinkeinojen kehittäminen	V, K, A	V, K, A	K, A

(Lähde: NOU 2000:22)

Liite 4: Aluepoliittiset toimenpiteet ja toimijat pohjoismaissa

Seuraavissa taulukoissa on kuvattu aluepolitiikan kannalta relevanttien tukivälineiden kokonaisuutta eri Pohjoismaissa, ml. budjetoidut menot ja tukimuotoja hallinnoivat viranomaiset. (Lähde: Hanell, Aalbu & Neubauer 2002.)

Tanska

Intervention tyyppi	Toimenpide	Toimeenpaneva elin	Budjetti 2001 (milj. EUR)
Suorat tukimuodot	Liiketoiminnan kehittäminen, tekninen kehitys, innovaatio, yrittäjyys ja turismi ²¹	ØEM, EFS	131.18 ²²
Välilliset tukimuodot	1. Maaseudun kehittäminen 2. Saarien ja vaikeassa asemassa olevien kuntien tuki 3. Kunnallinen EAKR:n osarahoitus 4. ESF:n osuus rakenne-rahasto-ohjelmille (tavoite 2) 5. EAKR:n tuki alueellisille kehittämis-ohjelmille 6. Kansallinen rakennerahasto-ohjelmien osarahoitus 7. Rakennemuutos-paikkakuntien tuki	1. IM 2. IM, MM 3. IM 4. AM 5. ØEM 6. Alueet (<i>amt</i>) 7. ØEM	1. 2.94 2. 25.51 3. 2.14 4. 11.1 5. 26.37 6. 8.53 7. 2.01
Toimintatuki	-	-	-
Verohelpotukset	-	-	-

Toimijat: AM = Työministeriö, EFS = Erhvervsfremme Styrelse, vuoteen 2002 asti toiminut ”agency for the development of trade and industry”, jonka on korvannut nykyisen hallituksen aikana ”Erhvervs- og boligstyrelsen”, jonka tehtäväkenttään kuuluu alueellisen ja kompetenssien kehittämisen lisäksi asuntopolitiikan kehittäminen; EM = Kauppa- ja Teollisuusministeriö, IM = Sisäministeriö, MM = Ympäristöministeriö, ØEM = Valtiovarainministeriö

²¹ Eivät kuulu ”suppean” aluepolitiikan piiriin, toimia ei alueellistettu.

²² Eivät kuulu ”suppean” aluepolitiikan piiriin, toimia ei alueellistettu

Suomi

Intervention tyyppi	Toimenpide	Toimeenpaneva elin	Budjetti 2001 (mill. EUR)
Suorat tukimuodot	1. Yritysten ja niiden toimintaympäristön kehittämisen tuki, teknologian ja sen hyödyntämisen edistäminen 2. Infrastruktuurin ja sen saatavuuden ylläpito ja kehittäminen, kommunikaatioverkostojen saatavuus 3. Ympäristön ja luonnonvarojen kestävän käytön edistäminen 4. EU:n osuus suorista tukimuodoista	1. KTM 2. LVM, TM 3. MMM, YM 4. -	153.39 1083.47 25.06 113.86
Välilliset tukimuodot	1. Tiedon ja osaamisen sekä inhimillisen pääoman ja kulttuurin kehittäminen 2. Työllisyyden ja työmarkkinoiden toimivuuden tukeminen, yhteiskunnallisen syrjäytymisen estäminen 3. Maaseudun ja saariston kehittäminen 4. Hallinnon ja alueellisen yhteistyön kehittäminen, kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen 5. EU-tuki epäsuoriin tukimuotoihin	1. OPM, SM 2. LVM,STM,TM 3. LVM,MMM 4. SM 5. -	1. 71.14 2. 506.41²³ 3. 46.76 4. 64.75 5. 232.6
Toimintatuki	Kuljetustuki	KTM	3.36
Vero-helpotukset	-	-	-

²³ Sisältyy "suppean" aluepolitiikan kenttään kansallisesti määriteltynä.

Norja

Intervention tyyppi	Toimenpide	Toimeenpaneva elin	Budjetti 2002 (milj. EUR)
Suorat tukimuodot	1. Alueelliset kehitysrahat, lainat, takuut ja liiketoimintaan liittyvät kehitysohjelmat 2. Yritysten perustamis-tuki	1. SND 2. SND	109.14 14.13
Välilliset tukimuodot	1. Maaseudun kehittämistuki 2. Teollisuuskyläen tuki, yritys- hautomotoiminnan tuki 3. Kovat (fyysisen ympäristön) ja pehmeät (henkilöstön) kehittämishankkeet 4. Osallistuminen EU:n Interreg-ohjelmiin 5. Vesivarannon tuki (elintarviketeollisuudelle) 6. Yksipuolisen teollisen rakenteen omaavien yhteisöjen rakennemuutostuki 7. Tiedotus ja politiikan kehittämistoimet 8. Kehitysalitteet nousseista sosiaalimaksuista kärsivien kuntien tilanteen helpottamiseksi 9. Liike-elämän osaamisen kehittäminen	1. Läänit 2. SIVA= Elinkeino- elämän ja teollisuuden kehittämis- yhtiö 3. Alueet ja kunnat 4. KRD = Kunta- ja alueministeriö 5. Kunnat 6. Kunnat 7. KRD 8. 14 kuntaa 9. NFR = Norjan tutkimus-neuvosto, SND = Norjan teollisuus- ja aluekehitys-säätiö	1. 64.49 ²⁴ 2. 6.39 3. 28.50 4. 8.23 5. 2.46 6. 0.98 7. 2.46 8. 6.63 9. 6.63
Toimintatuki	-	-	-
Verohelpotukset	1. Alueellisesti eriytetty sosiaalimaksut 2. Nord-Tromsin ja Finnmarkin verohelpotukset	- -	 **

** Verohelpotuksia ja sosiaalimaksujen helpotuksia ei ole budjetoitu menoerinä. Näiden kokonaiskustannuksia vaikea laskea, koska korkeammilla veroilla on monia sivuvaikutuksia. 1. kustannusten arvioidaan vuonna 2002 nousevan 960.57 milj. euroon ja 2:n 190.29 milj. euroon.

²⁴ Ei sisälly Norjan aluepolitiikkaan ymmärrettynä "suppeassa" merkityksessä

Ruotsi

Intervention tyyppi	Toimenpide	Toimeenpaneva elin	Budjetti 2001 (mill. EUR)
Suorat tukimuodot	- Investointituki, siemenrahoitus, kehitysohjelmat, paikallisten palvelujen tukeminen, EU:n rakennerahasto-ohjelmien osarahoitus, työllistämistuki - Maaseudun kehittämislainoitus - Vanhoiden luottotappiotakuiden tappiot - Luotot ja takuut*	- NUTEK - NUTEK - Riksgäldskontoret - Norrlandsfonden	180.43 6.60 1.21 - Ei tukea
Välilliset tukimuodot	- Kehittämisohjelmat, maaseudun kehittäminen, EU:n rakennerahastojen osarahoitus - Maaseudun kehittämisvirasto - EU:n rakennerahastojen osuus alueohjelmista - Yksittäiset ICT:n, klusterien, turismin, yrittäjyyden tms. tukiohjelmat - ICT infrastruktuuri - Ympäristön ja maaseudun kehittämisen tuki - EU:n tuki ympäristön ja maaseudun kehittämisen tukemiselle	- NUTEK - GBV - Länsstyrelser - NUTEK ja VINNOVA - Landsting, länsstyrelser - Jordbruksverket, Länsstyrelser - Jordbruksverket, Länsstyrelser	- Sisältyvät 1. budjetti-kohtaan 2.87 110.02 26.41 27.51* 233.10 157.82*
Toimintatuki	- Kuljetustuki - Työllistämistuki	- NUTEK - NUTEK	36.97 - Sisältyvät 1. budjetti-kohtaan
Verohelpotukset	Sosiaalimaksujen helpotukset	-	**

* Ei sisälly Ruotsin aluepolitiikkaan ”suppeassa” merkityksessä.

** Verohelpotuksia ei budjetoitu menoterminä. Kokonaisvaikutusta on vaikea arvioida. Arvio alueellisesti porrastettujen sosiaalimaksuhelpotusten kokonaiskustannuksista nousee v. 2002 88.02 milj. euroon.

Toimijat: GBV = Glesbygdsverket eli maaseudun kehittämisen viranomaisen; Jordbruksverket = Maataloushallitus; Landsting = Maakäräjät eli suoraan valitut 21 aluehallinnon elintä, Norrlandsfonden = Norrland-säätiö, NUTEK = The Swedish Business Development Agency; Riksgäldskontoret = Valtiontakuulaitos, VINNOVA = Kansallinen innovaatiojärjestelmien kehittämisestä vastuussa oleva virasto

Sammanfattning

I ljuset av de förvaltningsmässiga utmaningar som den pågående internationaliseringen för med sig, främst inom områdena administrativ effektivitet och demokratiskt ansvarsskyldighet, utsätts alla de nordiska länderna för allt mer press att finna den bästa metoden för att fördela makt inom den regionala sfären. Den här pågående debatten har påverkats av den bredare debatten rörande regionalpolitik i allmänhet, då de två åtföljande frågorna gällande god förvaltning och målorienterad och effektiv regionalpolitik ovillkorligen är sammanflätade. Det har dessutom utan tvivel ägt rum en förskjutning från "administration" i termer av "styrande" till "förvaltning" ("governance", kapitel 1 diskuterar denna förskjutning mer i detalj). Det finns därmed nu ett akut behov för att nå en balans mellan de olika förvaltningsnivåerna, då fördelningen av makt ständigt är under omförhandling. Därtill kommer att frågor rörande tillhandahållande av service och beslutsfattande, effektivitet och demokrati nu alla är öppna för diskussion och omtolkning, och medan begreppet "förvaltning" ibland kan verka ha vissa teknokratiskt eller funktionellt bestämda "icke-politiska" etiketter förknippade med sig, så får man inte förbise den i hög grad politiserade karaktären av regional förvaltning. Medan debatten ofta är inbäddad i rent funktionella termer finns det betydande politiska konsekvenser här, med beslut som fattas vilka kan ha betydande inverkan på regional förvaltning.

De huvudsakliga aspekterna av den "regionala debatten" i Finland, Sverige, Norge och Danmark som diskuteras i denna rapport är de följande:

- Demokratiaspekten (beslutsfattande i traditionella termer, sett som samspel och som en maktbalans mellan invånaren och de styrande).
- Effektivitetsaspekten (ekonomisk effektivitet och funktionell effektivitet).
- Lagstiftningsaspekten (ny lagstiftning med hänsyn till former för finansiellt stöd, regionalpolitik och beslutsfattande).
- Förvaltningsaspekten ("god förvaltning" och vad detta innebär nationellt och internationellt).
- Aspekten rörande tillhandahållande av service (dels överlappningar med den ovan nämnda effektivitetsaspekten, dvs frågan om hur god kvalitetsservice kan tillhandahållas invånare i alla delar av landet i ljuset av de förändrade befolkningsmönstren och migrationsströmmarna; som även rör invånares jämställdhet oberoende av var de bor).

Den i politiska termer mest livliga debatten tar plats runt frågan om att åstadkomma balans mellan regional jämlikhet och individuell möjlighet, såväl som mellan regional konkurrens och nationella tillväxtambitioner. Invånarens roll i denna debatt varierar, vilket i sig självt delvis beror på olikheter i administrativa kulturer och historiska förhållanden.

Nationella debatter rörande flaskhalsar i tillhandahållandet av service både i stads- och landsbygdsområden pågår, även om få lösningar är tillgängliga. Norge har på senare tid haft en speciellt livlig debatt rörande frågan om decentralisering av statliga funktioner, utan att riktigt veta vilka funktioner som borde och skulle kunna decentraliseras. Det rör sig inte bara om en ovilja från den nationella nivån att överlåta ansvarsområden, utan det är också en fråga rörande ovilja från den lokala nivån att åta sig nya ansvarsområden som anses kunna inverka betydligt på den finansiella bördans

storlek på lokal nivå, då utflyttning i vissa områden gör ansvaret för nuvarande uppgifter till en redan betungande börda. I vissa fall accepterar kommuner kommunsammanslagingsplaner som ett alternativ, och hoppas på så sätt kunna minska den ekonomiska bördan för tillhandahållandet av offentlig service. Inte desto mindre återstår motviljan mot att uteslutande söka lösa problem genom ren fönsterskyltning – skapandet av nya administrativa nivåer – speciellt om dessa nya organ inte skulle vara demokratiska ansvarsskyldiga på liknande sätt som de nuvarande regionala eller lokala nivåerna är.

Det faktum att varje nordiskt land, trots likheterna, verkar följa sin egen logik när det kommer till reformering av regionala förvaltningsstrukturer är indikativt för vad som kan kallas för ”path dependence” av förvaltning i vart och ett av dessa länder. Det pågående försöket med regional autonomi i Sverige har i högre grad fört frågan om regional förvaltning, demokrati och deltagande in i den offentliga debatten. Danmark söker också efter en ny förvaltningslösning i en situation där den odiskutabla ”regionala balansen” inte är helt så självklar som tidigare. I tillägg till den traditionellt starka synen på stadspolitik, verkar även regionalpolitiken återta mark i Danmark: debatten om ”regionala tillväxtcenter” verkar pågå även där, med erkännande av faktumet att det även i ett litet och relativt homogent land som Danmark kan finnas ett behov för mer regionala center. Den existerande decentraliserade förvaltningsstrukturen erbjuder stora möjligheter för utvecklande av sådana center, förutsatt att den behövliga politiska viljan existerar och att nya initiativ är efterforscade och implementerade på tvären av det centrala styret.

Norge håller också på att ompröva sin stadspolitik, och det verkar nu finnas ett visst uttalat intresse visavi den finska modellen för programbaserad regional utveckling och den förvaltningsstruktur detta innebär. Utan det yttre tryck som följer av EU-medlemskap är det emellertid osannolikt att förvaltningsstrukturerna kommer att genomgå så omfattande reformer som de gjorde i Finland efter EU-inträdet. Förstärkning av den regionala nivån kräver funktionella, lagstiftningsmässiga och finansiella förändringar och hur det här konkret skall uppnås återstår att se. De nationella aktörerna har lovat en avsevärt mer decentraliserad finansieringsmodell för hela det regionala utvecklingsområdet trots att framgångsrik implementering fortfarande kvarstår som illusorisk.

Så som det ibland sägs, är det faktum den lokala nivån som är det mest ”naturliga” i ljuset av de traditionella begreppen demokrati och de utbredda uppfattningarna rörande ansvarsskyldighet och subsidiaritet. Vad beträffar de viktigaste strategiska valen och de politiskt sett högst profilerade besluten så är det emellertid offentlig service som med högsta sannolikhet kommer att få störst uppmärksamheten. De senaste årens ”partnerskapsmodell” har banat vägen för nya former för samarbete och interaktion i detta avseende, även om dessa sannolikt kommer att kvarstå som otillräckliga kompromisser i det långa loppet då det gäller att ta itu med behovet för demokratisk ansvarsskyldighet och deltagande.

Executive summary

In light of the governance challenges posed by ongoing internationalisation, principally in the areas of administrative efficiency and democratic accountability, all of the Nordic countries are increasingly coming under pressure to find the best method of distributing power at the regional sphere. The ongoing debate here has been influenced by the wider debate over regional policy in general, as the two concomitant themes of good governance and a goal-oriented and effective regional policy are necessarily intertwined. Undoubtedly too there has been a certain move from “administration” in terms of “government” to “governance” (chapter 1 discusses this shift more closely). There is thus now a pressing need to strike a balance between the different governance levels, as the distribution of power is constantly re-negotiated. Moreover, questions of service provision and decision-making, efficiency and democracy are now all open for discussion and re-interpretation, and while the notion of “governance” may at times seem to have a certain technocratic or functionally determined “non-political” label attached to it, one should never overlook the highly politicised nature of regional governance. While the debate is often couched in purely functional terms, there are major political implications here with decisions being taken that could have a major impact on regional governance.

The main dimensions of the “regional debate” in Finland, Sweden, Norway and Denmark discussed in this report are the following:

- The democracy dimension (decision-making in traditional terms, seen as interaction and as a balance of power between the citizen and the government).
- The efficiency dimension (economic efficiency and functional effectiveness).
- The legislative dimension (new legislation relating to forms of financial support, regional policy and decision-making).
- The governance dimension (“good governance” and what that entails nationally and internationally).

The service provision dimension (partly overlaps with the previous “efficiency” dimension, i.e. the question of how to provide good-quality services to citizens in different parts of the country in light of changing population patterns and migration flows; also touching upon the equality of citizens regardless of the location in which they live)

In political terms the liveliest debate perhaps takes place around the question of striking a balance between regional equality and individual opportunity, as well as between regional competitiveness and national growth ambitions. The role of the citizen within this debate varies, something that is in itself due in part to differences in administrative cultures and history.

National debates around the bottlenecks of service provision both in the urban and rural areas are ongoing, though few solutions are as readily available. Norway has had a particularly lively debate in recent times on the question of decentralizing governmental functions, without really knowing which functions should and could be decentralized. It is not only that the national level is unwilling to devolve responsibilities, it is also a question of unwillingness on the part of the local level to take up such new responsibilities deemed likely to impact significantly on the size of

the financial burden at the local level, as in some areas out-migration makes responsibility for current tasks an already onerous burden. In some cases, municipalities accept the plans for municipal mergers as an alternative, thus hoping to lessen the economic burden of public service provision. Nevertheless, reluctance remains over simply seeking to solve problems through mere window-dressing – the creation of new administrative levels – particularly if these new bodies would not be democratically accountable in the same way that the current regional or local levels are.

The fact that despite the similarities, each Nordic country seems to follow its own logic when it comes to reforming regional governance structures is indicative of the path-dependent nature of governance in each of these countries. The ongoing experiment with regional autonomy in Sweden has brought the question of regional governance, democracy and participation much more fully into the public debate. Denmark is also seeking to find new governance solutions in a situation where the unquestionable “regional balance” may not be as self-evident as previously. In addition to the traditionally strong approach to urban policy, regional policy may also now be re-gaining ground in Denmark: the debate over “regional growth centres” seems to be taking place even there, with acknowledgement of the fact that even in a small and relatively homogenous country such as Denmark there may be a need for more regional centres. The existing decentralized governance structure gives ample opportunity to develop such centres, provided that the required political will exists and new initiatives are sought and implemented across central government.

Norway is also reconsidering its urban policy, and there seems now to be a certain interest expressed vis-à-vis the Finnish model of programme-based regional development and the governance style that goes with it. Without the external pressure brought about by EU membership however it is unlikely that the governance structures will undergo as extensive reform as they did in Finland after EU accession. Strengthening the regional level requires functional, legislative and financial changes and how this is to be achieved in reality remains to be seen. A considerably more decentralized funding model for the whole area of regional development has been promised by the national actors, though successful implementation of the principle as yet remains illusory.

As is sometimes said, it is in fact the local level that is most “natural” in light of traditional notions of democracy and prevailing ideas of accountability and subsidiarity. In terms of the most important strategic choices and politically high-profiled decisions it is however public service provision that is most likely to receive the most attention. The “partnership” approach of recent years has paved way for new forms of co-operation and interaction in this respect, though these are likely to remain insufficient compromises in the long term when it comes to addressing the need for democratic accountability and participation.

Nordregio

The Nordic Centre for Spatial Development

An Independent Centre for Research, Documentation and Information Dissemination

Established in July 1997 by the Nordic Council of Ministers on behalf of the governments of the five Nordic countries, Nordregio serves as an independent research centre on questions concerning spatial planning and regional development. Our staff come from all the Nordic countries, as well as from other European countries. Located in Stockholm, Sweden, the Centre applies a Nordic and comparative European perspective in its investigations, which include:

- ◆ initiating and carrying out research projects and analyses where the comparative perspective is central;
- ◆ offering internationally attractive educational programmes, where the sharing of experience provides new angles of approach to national issues and activities;
- ◆ disseminating experience and contributing to the professional discussion on spatial analyses, planning and policies.

A Young Institution with 30 Years of History

Nordregio grew out of the consolidation of three former Nordic institutions: *NordREFO* (The Nordic Institute for Regional Policy Research, established 1967), *Nordplan* (The Nordic Institute for Studies in Urban and Regional Planning, established 1968) and *NOGRAN* (The Nordic Group for Regional Analysis, established 1979).

The legacy of these institutions includes a widespread network of researchers and civil servants in all the Nordic countries as well as in Europe, a network which has been incorporated in Nordregio and upon whose experience Nordregio will continue to build.

Nordregio - the Nordic Centre for Spatial Development

PO Box 1658

S-111 86 Stockholm, Sweden

Tel. +46 8 463 5400, fax: +46 8 463 5401

e-mail: nordregio@nordregio.se

website: www.nordregio.se

NORDREGIO PUBLICATIONS

REPORTS

Nordic Perspectives on Process-Based Regional Development Policy. Editors Markku Sotarauta and Henrik Bruun (Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy; Volume 1) (Nordregio Report 2002:3) 275 pp. SEK 280

Hanell, Tomas, Aalbu, Hallgeir & Neubauer, Jörg: *Regional Development in the Nordic Countries 2002*. (Nordregio Report 2002:2) 154 pp. A4, Illustrations in colour. EUR 30

Facing ESPON. Editor Christer Bengs. (Nordregio Report 2002:1) 171 pp. SEK 200

Local labour market performance in Nordic countries. Editor Lars Olof Persson. (Nordregio Report 2001:9) 148 pp. SEK 150

Clement, Keith & Hansen, Malin: *Sustainable regional development in the Nordic countries*. (Nordregio Report 2001:8) 130 pp. SEK 150

Sandberg, Audun: *Institutional Challenges for Common Property Resources in the Nordic countries*. (Nordregio Report 2001:7) 51 pp. SEK 50

EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries. Editor Tuija Hilding-Rydevik. (Nordregio Report 2001:6) 239 pp. SEK 250

Polsk-svensk handbook för planeringsbegrepp – Polsko-szwedki podręcznik pojęć z zakresu planowania przestrzennego. (Nordregio Report 2001:5) 399 pp. SEK 400

Innovation and learning for competitiveness and regional growth. Editor Peter Maskell. (Nordregio Report 2001:4) 114 pp. SEK 125

Att forska om gränser. Redaktör José L. Ramírez. (Nordregio Report 2001:3) 211 pp. SEK 250

Cluster Policies – Cluster Development? A contribution to the analysis of the new learning economy. Edited by Åge Mariussen. (Nordregio Report 2001:2) 131 pp. SEK 150

A Comparative Study of Nordic EIA Systems: - Similarities and Differences in National Implementation. Edited by Hólmfríður Bjarnadóttir. (Nordregio Report 2001:1) 155 pp. SEK 150

Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge. Åge Mariussen et al. (Nordregio Report 2000:5) 106 pp. SEK 100

Study Programme on European Spatial Planning: Conclusions and Recommendations : The full report is included on CD-ROM. (Nordregio Report 2000:4) 31 pp. SEK 100

Environmental Assessment in the Nordic Countries – Experience and prospects. Proceedings from the 3rd Nordic EIS/SEA Conference, Karlskrona, Sweden 22-23 November 1999. Edited by Holmfridur Bjarnadottir. (Nordregio Report 2000:3) 253 pp. SEK 250

Regions of the Baltic States. Marko Tiirinen et al. (Nordregio Report 2000:2) 253 pp. EUR 30

Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Policy. Four Scenario Reports. Edited by Ilari Karppi. (Nordregio Report 2000:1) 249 pp. SEK 250

Elling, B. ***Scenarier for Nordens Infrastrukturelandskab – Transportinfrastruktur, miljø og regional udvikling***, Del II. (Nordregio Report 1999:6) 188 pp. SEK 200

Alanen, A., Eskelinen, H., Mønnesland, J. Susiluoto, I. & Tervo, H. (eds.) ***Structures and Prospects in Nordic Regional Economics*** (Nordregio Report 1999:5) 308 pp. SEK 250

Böhme, C. & Bengs, C. (eds.) ***From Trends to Visions. The European Spatial Development Perspective*** (Nordregio Report 1999:4) 86 pp. SEK 100

Aalbu, H., Hallin, G. & Mariussen, Å. ***When Policy Regimes Meet. Structural Funds in the Nordic Countries*** (Nordregio Report 1999:3) 200 pp. SEK 150

Schmidt-Thomé, K. & Bengs, C. ***ESDP and Spatial Planning in the Baltic Countries*** (Nordregio Report 1999:2) 80 pp. plus maps SEK 125

Hallin, G. ***Avreglering och regional utveckling. Regionala konsekvenser av institutionella ändringar i Nordens kommunikationstjänster*** (Nordregio Report 1999:1) 95 pp. SEK 100

Nordic Institutions and Regional Development in a Globalised World. Editor: Åge Mariussen (Nordregio Report 1998:2) 141 pp. SEK 150

The Progress of European Spatial Planning: Facing ESDP. Editors: Christer Bengs & Kai Böhme (Nordregio Report 1998:1) 90 pp. SEK 100

WORKING PAPERS

Grönqvist, Mikaela: ***Partnerskap – från princip till praktik:*** En jämförande studie i hur partnerskapsprincipen tolkats i praktiken i ett regionalt strukturfondsprogram i Sverige och i Finland. (Nordregio WP 2002:3) 84 pp. SEK 100.

Leeson, George W.: ***The Changing Face of the Population of Europe*** : Geographical Distribution, Urbanization, Depopulation and International Migration. (Nordregio WP 2002:2) 61 pp. SEK 75

Låt mångfalden blomstra! – Lokal demokrati i nordiska länder. Redaktör Ulla Herlitz. (Nordregio WP 2002:1) 59 pp. SEK 50

Nordisk turisme i et regionalt perspektiv. Redaktør Anne-Mette Hjalager. (Nordregio WP 2001:11) 172 pp. SEK 150

Lars Winther: ***The Spatial Structure of the New Economy in the Nordic countries.*** (Nordregio WP 2001:10) 58 pp. SEK 50

Fungerande partnerskap för regional utveckling – Erfarenheter från tre regioner i Sverige och Norge. Av Elsie Hellström... (Nordregio WP 2001:9) 43 pp. SEK 50

Roger Henning: ***Regional Governance in the Nordic Capital Areas.*** (Nordregio WP 2001:8) 74 pp. SEK 100.

Ex-Ante Evaluation of Baltic Sea INTERREG IIIB, Programme: Final Report. Edited by Merja Kokkonen. (Nordregio WP 2001:7) 42 pp, SEK 50.

Kokkonen, Merja & Mariussen, Åge: ***Ex-Ante Evaluation of Interreg III B, North Sea Programme - Final Report.*** (Nordregio WP 2001:6) 31 pp. SEK 50

Mariussen, Åge: ***Milieux and innovation in the northern periphery - A Norwegian/northern benchmarking.*** (Nordregio WP 2001:5) 46 pp. SEK 50

Karppi, Ilari, Kokkonen, Merja & Lähteenmäki-Smith, Kaisa: ***SWOT-analysis as a basis for regional strategies.*** (Nordregio WP 2001:4) 80 pp. SEK 80

Sverigestudier 1996 – 1998. En konsistent syn på den rumsliga utvecklingen? Ett uppdrag från Miljödepartementet. (Nordregio WP 2001:3) 154 pp. SEK 150

Karppi, Ilari. ***Competitiveness in the Nordic Economies. Assessments and Structural Features.*** (Nordregio WP 2001:2) 45 pp. SEK 50

Arbetsprogram 2001-2003. (Nordregio WP 2001:1) 31 pp. No charge

The Baltic Sea Region Yesterday, Today and Tomorrow – Main Spatial Trends. Tomas Hanell et al. (WP 2000:10) 218 pp. Illustrations in colour. SEK 300.

Regional Development Programmes and Integration of Environmental Issues - the role of Strategic Environmental Assessment Workshop proceedings edited by Tuija Hilding-Rydevik. (WP 2000:9) 63 pp. SEK 70.

Mariussen, Å., Aalbu, H. & Brandt, M. ***Regional Organisations in the North*** (WP 2000:8) 49 pp. SEK 50

Competitive capitals: Performance of Local Labour Markets – An International Comparison Based on Gross-stream Data (WP 2000:7) 27 pp. SEK 50

Nordregio, Ledningskonsulterna & SIR ***Regionala tillväxtavtal: Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län och på central nivå*** (WP 2000:6) 43 pp. SEK 50

Böhme, K., Lange, B. & Hansen, M.(eds.) ***Property Development and Land use Planning around the Baltic Sea*** (WP 2000:5) 146 pp. SEK 150

Schulman, M. ***Stadspolitik och urbanforskning i Norden*** (WP 2000:4) 75 pp. SEK 50

Berger, S. & Tryselius, K. ***De perifera regionernas roll i de nordiska ländernas IT-strategier*** (WP 2000:3) 37 pp. SEK 50

Kokkonen, M. (ed.) ***The Common Potential in Northernmost Europe: Final report*** (WP 2000:2) 92 pp. SEK 100

Hallin, G., Borch, O-J. & Magnusson, S. ***Gemenskapsprogram (SPD) för Sveriges mål 5a Fiske – utanför Mål 6-regioner*** (WP 2000:1) 63 pp. SEK 50

Böhme, K. & Kokkonen, M. ***INTERREG IIC CADSES Interim Evaluation*** (WP 1999:7) 51 pp. SEK 50

Bengs, C. ***Spatial Planning in Perspective. A professional course for experienced Baltic planners 1998-1999***. Evaluation report and market survey. (WP 1999:6) 47 pp. SEK 50

Eikeland, S. ***Personal Incentives in Norwegian Regional Policy*** (WP 1999:5) 17 pp. No charge.

Persson, L.O., Aalbu, H., Böhme, K. & Hallin G. ***C-FRAMÅT. Att välja regionala framtider för Uppsala län*** (WP 1999:4) 74 pp. SEK 70

H. Aalbu ***Næringspolitikken i de nordiske land*** (WP 1999:3) 36 pp. SEK 50

Amcoff, J. & Hallin, G. ***FoU-resurser i Fyrstad*** (WP 1999:2) 19 pp. SEK 50

Ceccato, V. & Persson, L.O. ***Forskning för Regional Utveckling. Svensk FoU med europeiska utblickar*** (WP 1999:1) 55 pp. SEK 50

Hanell, T. ***Availability of Regional Data to Estimate Economic Trends in Very Small Regions in Finland, Sweden and Denmark***. (Nordregio WP 1998:7) 30 pp. SEK 50

Hallin, G. & Larsson, S. ***Företagsutveckling Fyrstad och Företagsstart Fyrstad***. (Nordregio WP 1998:6) 78 pp. SEK 70

Ruutu, K. & Johansson, M. ***Division of Power and Foundation of Local Self-government in Northwest Russia and the Baltic States***. (Nordregio WP 1998:5) 121 pp. with maps and statistical overviews. SEK 200

Aalbu, H. & Bachtler, J. ***Options for a Technically Feasible Performance Reserve Scheme***. (Nordregio WP 1998:4) 13 pp. No charge.

Programme 1998-2000. (Nordregio WP 1998:3) 26 pp. No charge.

Aalbu, H. ***The Structural Funds as an Agent for System Change: A Mid-term Evaluation of Sweden's Objective 6 Programme***. (Nordregio WP 1998:2) 19 pp. SEK 50

Arbetsprogram 1998-2000. (Nordregio WP 1998:1) 23 pp. No charge.

To be ordered from:
Nordregio Library
P.O.Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
library@nordregio.se
Tel: +46 8 463 54 15