

PARTNERSKAP – från princip till praktik

- En jämförande studie i hur partnerskapsprincipen tolkats i praktiken i ett regional strukturfondsprogram i Sverige och i Finland

Mikaela Grönqvist



Nordregio 2002

Nordregio Working Paper 2002:3
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

Förord

Detta Working Paper är skrivet som en del av projektet Environmental Goals in Regional Development (Miljömålsättningar i den regionala utvecklingen) som har initierats av Finlands miljöcentral (SYKE). Projektet jämför institutionaliseringen av tre mål-5b-program under programperioden 1994-1999, i regionerna Gävleborg i Sverige och Södra Österbotten i Finland.

Helena Valve från SYKE och Tuija Hilding-Rydevik från Nordregio leder projektet och de har även fungerat som handledare vid uppgörandet av detta WP. Rapporten har skrivits av Mikaela Grönqvist som en pro gradu avhandling vid Helsingfors universitets statsvetenskapliga fakultet.

Projektet är finansierat av Nordregio, Finlands Akademi och SYKE.

Stockholm, april 2002

Innehållsförteckning

Förord

1. Inledning	7
2. Partnerskap i en regional kontext	8
2.1. EU:s kohesionspolitik och strukturfondernas särdrag	9
2.2. Partnerskapsprincipen i EU:s strukturfonder	11
3. Regionen och de globala utmaningarna.....	12
3.1. Globalisering och regionalisering	12
3.2. Från top-down till bottom-up	13
3.3. Lärande regioner och de institutionella faktorernas betydelse	14
3.4. Styrande i dagens regionalpolitik.....	15
3.5. Partnerskap som redskap i den regionala utvecklingen	16
4. Forskningsstrategi.....	18
5. Regionalförvaltning i Sverige och Finland	20
5.1. Regionalförvaltningen i Sverige	21
5.2. Regionalförvaltningen i Finland	22
5.3. Regionaliseringstrender i Sverige och Finland	24
6. Strukturfondsimplementeringen i Sverige och Finland	26
6.1. Landsbygdsutvecklingsprogrammet mål 5b	26
6.2. Den svenska implementeringen av de regionala strukturfonderna	27
6.3. Den finländska implementeringen av de regionala strukturfonderna	28
6.4. Regional förnyelse som en följd av strukturfonderna.....	30
7. Partnerskapsprincipens tolkning i Gävleborg	32
7.1. Regionens särdrag och innehållet i SPD:n	32
7.2. Inledningsskedet: deltagandet i uppgörandet av SPD:n.....	33
7.3. Samarbetsforum för beslutandet om projektens stödberättigande	35
7.4. Arenor för deltagande i programmet.....	36
7.4.1. Kommunernas medverkan i programmet.....	36
7.4.2. Projektverksamhet utanför kommunernas ramar	39
7.5. Hinder som hämmade medverkan i programmet.....	40
7.5.1. Medfinansieringen	40
7.5.2. Privat vs. offentlig finansiering	41
7.5.3. Kontakter till myndigheterna	43
7.5.4. Principen med efterbetalning	44
7.5.5. Regelsystemets invecklade karaktär	45
7.5.6. Krav på hög kompetens	46
7.5.7. Begränsande tolkning av regler	47
8. Mål 5b programmet i södra Österbotten – En jämförelse.....	48
8.1. Regionens särdrag och innehållet i det nationella och regionala programmet	48

8.2. Inledningsskedet: deltagandet i uppgörandet av landskapsprogrammet.....	49
8.3. Samarbetsforum för beslutandet om projektens stödberättigande	53
8.4. Arenor för deltagande i programmet.....	56
8.4.1. Utgångspunkter för deltagandet.....	56
8.4.2. Kommunernas medverkan i programmet.....	58
8.4.3. Kanaler för deltagande inom sektormyndigheterna.....	60
8.5. Hinder som hämmade medverkan i programmet.....	64
9. Granskning av resultaten	70
10. Avslutningsvis.....	74
Litteratur	76
Bilagor	79

1. Inledning

Den regionala utvecklingen har varit ett omdiskuterat ämne under de senaste åren i Europa och inte minst i Norden. I Finland har det senaste årtiondet präglats av talrika betydande regionala reformer. Det utvecklingspolitiska ansvaret har överförts på landskapsförbund (samkommuner), länens antal har minskat från 11 till 5, statens regionala stöduppgifter har samlats i arbetskrafts- och näringscentraler på regional nivå och miljöinriktade frågor har regionalt samlats inom miljöcentraler (Sandberg & Ståhlberg 2000, 2). Även i statens syn på regionalutvecklingen kan man skönja en förändring; regionerna, vare sig dessa är kommuner, samkommuner eller landskap, har själva i en allt större grad ansvar för sin egen utveckling (VNK 2000/6, 10). Även i Sverige har regionalpolitikens innehåll och arbetsformer under den senaste tioårsperioden förändrats i grunden. Målen har förskjutits från betoning på stöd till svaga regioner, d.v.s. utjämning mellan regioner, till en strävan mot förnyelse och tillväxt, ofta under benämningen utveckling (Westholm 1999, 23).

Det finns ett stort intresse för regionala utvecklingsfrågor i bägge länderna, det gäller att finna nya tillvägagångssätt att handskas med den ökande koncentrationen av marknaderna, produktionen och befolkningen som uppstår som en följd av en allt mer öppen, integrerad och tekniskt utvecklad ekonomi. Landsbygden avfolkas medan det uppstår nya problem i de urbana tillväxtcentren. Integrationsutvecklingen upplevs skärpa konkurrensen mellan regionerna, den förutsätter strukturförändringar inom näringslivet och en strävan att finna nya positioner inom den nationella och europeiska arbetsfördelningen. Dessa utmaningar kräver en mera utvecklingspolitisk inriktning inom regionerna, vilket medfört att de tidigare nationellt och lokalt orienterade enhetsstaterna Finland och Sverige har ändrat sin inställning till regionerna (Sandberg & Ståhlberg 2000, 1).

Förändringen av regionalpolitiken i riktning mot tillväxt och utveckling är en del av de grundläggande förändringar som påverkar all politikutövning inom hela EU. I en värld av snabba förändringar och allt större osäkerhet har även synen på kunskap förändrats, det finns ingen som längre kan göra anspråk på att ha den rätta lösningen på enskilda samhällsproblem. Därmed rycks underlaget undan för en politik som är inriktad på stark styrning uppifrån. Rationella beslut som vilar på en etablerad sanning ersätts av ett mer prövande förhållningssätt, rådslag och konsensusbildande samarbete mellan många olika aktörer. (Westholm 1999, 25.) Regelsystemet i EU:s strukturfonder betonar även betydelsen av samarbete i breda partnerskap där åtgärdsprogram och problembeskrivningar görs i samråd med andra och där antalet aktörer är närmast obegränsat.

Då Finland och Sverige år 1995 blev medlemmar av den Europeiska unionen innebar detta även delaktighet i EU:s kohesionspolitik och i strukturfondsprogrammen. En del av de reformer som gjordes på regional nivå, särskilt i Finland, var direkt en förberedelse för medlemskapet. Kohesionspolitiken inom den Europeiska unionen strävar efter att utjämna de regionala och sociala skillnaderna inom unionen, och är ett område där den övernationella EU-nivån med sitt regelverk möter den nationella och även den regionala nivån i de olika medlemsländerna. Varje land har sitt eget system för att implementera EU:s regionala politik i sitt lands förvaltning. Systemet är ofta resultatet av en komplex process; i varje land har kommissionen, den nationella och den regionala nivån olika möjligheter till kontroll och påverkan, beroende på landets

inre kompetensfördelning, dess förvaltningskultur och erfarenhet i EU-sammanhang, på andelen tillägnade EU-medel, på politiska intressen och bindningar, etc.

EU:s strukturfonder står för över en tredjedel av EU:s totala budget. De syftar till att öka den ekonomiska och sociala sammanhållningen mellan medlemsländerna. Prioritet ges åt insatser som strävar efter att motverka att regioner släpar efter i den ekonomiska utvecklingen, samt till åtgärder för ökad sysselsättning och kompetens. De olika fonderna tar sikte på olika frågor och vänder sig till olika grupper. Gemensamt för alla är dock synen att initiativen ska komma från lokal nivå. En viktig förutsättning är att pengarna från EU ska kompletteras med en minst lika stor andel nationella offentliga medel. Ett speciellt drag i EU:s kohesionspolitik är att den lika mycket handlar om hur besluten ska tas och implementeras som om själva innehållet i politiken (Hooghe 1996, 7).

Regionalisering, utveckling baserad på lärande regioner och partnerskap med medverkan av ett stort antal aktörer är några av de trender och teorier om hur utvecklingen borde ske på regional nivå som alltmer gjort sig gällande under de senaste årtiondena i många europeiska länder. Strukturfondernas grundläggande principer stödjer sig i hög grad på dessa teorier och deras lösningar på hur man ska sköta regionala utvecklingsproblem (Mäkinen 1999, 76). I och med EU-medlemskapet infördes dessa principer och tillvägagångssätt på en gång i Sverige och Finland, även om de inte var helt okända begrepp för de två nya medlemsländerna. Jag är intresserad av hur införandet av detta nya finansieringssystem förändrade den regionala nivån i de traditionella enhetsstaterna Finland och Sverige. I min undersökning koncentrerar jag mig på en av strukturfondernas principer, partnerskapsprincipen, och på den tolkning och innebörd denna princip fick i praktiken i två strukturfondsområden, ett i Sverige och ett i Finland, under strukturfondsperioden 1995-1999.

2. Partnerskap i en regional kontext

Syftet med min rapport är att undersöka hur ett strukturfondsprogram genomfördes i de nya EU-medlemsländerna Sverige och Finland med särskilt intresse på en av de principer som styr arbetet inom fonderna, nämligen partnerskapsprincipen. Fonderna strävar efter att skapa partnerskap och efter att få regionala aktörer att aktivt delta i uppgörandet av och i det praktiska arbetet med programmet; även de individuella projekten ska byggas upp genom partnerskap. Jag har för avsikt att undersöka den tolkning partnerskapsprincipen kom att få i två strukturfondsområden genom att granska vilka olika slag av aktörer som deltog i programmet och vilka roller dessa aktörer fick. Jag strävar även efter att identifiera faktorer som medverkade till att deltagandet i programmen såg ut som det gjorde, faktorer som t.ex. verkade som hinder som hämmade en del aktörers medverkan i programmet. I min jämförelse granskar jag genomförandet av strukturfondsprogrammet mål 5b i två områden, Gävleborg i Sverige och Södra Österbotten i Finland under den förra programperioden 1995-99.

Analysen koncentrerar sig på deltagandet i uppgörandet och genomförandet av programmet. Jag analyserar först 5b-strukturfondsprogrammet Västerbotten/Gävle/-Dala och dess genomförande i Gävleborg i Sverige. Efter det följer en likadan genomgång av strukturfondsprogrammet i Södra Österbotten i Finland där jag även gör jämförelser med den praxis som uppstod i Gävleborg. I analysen av de bägge

områdena granskar jag först de regionala särdragen och programmen till sitt innehåll för att på så sätt etablera en bakgrund för analysen, därefter går jag in på uppgörandet av programmen i regionen och det inledande skedet av strukturfondsperioden då de olika myndigheternas positioner i stort lades ut. Deltagandet i själva genomförandet av programmet granskas först utifrån de formella partnerskapsinstitutionerna som skapades och genom programmets allmänna administration. Därefter granskar jag deltagandet i skapandet av projekt, en viktig del av programmets genomförande, där jag analyserar vilka aktörer som deltog genom att skapa projekt och vilka ramar för projektskapandet som uppstod. I genomgången av det svenska materialet avslutar jag med en analys av de hinder som hämmade en medverkan i programmet på olika sätt. I jämförelsen med Finland granskar jag till sist huruvida samma hinder även uppkom i 5b- programmet för Södra Österbotten. Avslutningsvis analyserar jag skillnaderna och likheterna mellan de två programområdena och jag tar även upp några faktorer som eventuellt kunde förklara skillnaderna i hur partnerskapsprincipen utformades i de bägge strukturfondsområdena.

Jag har gjort 19 semistrukturerade intervjuer i Gävleborg och har tillgång till 20 intervjuer som berör en liknande problematik från Södra Österbotten insamlade i landskapet främst under hösten 1999. Jag tar inte fasta på själva innehållet i programmet, på de kvantitativa indikatorerna på bl.a. arbetsplatser som definieras i programmen eller på vilka slag av projekt som finansierades och de konkreta resultaten av dessa projekt, utan jag håller mig till frågan hur deltagandet i beslutsfattandet programmet formades av olika orsaker. Med deltagande syftar jag i min undersökning på medverkan i skapandet av projekt och i beslutsfattandet om projektfinansiering; jag undersöker inte deltagandet i de projekt som skapades.

Till strukturfondsprogrammen hör tre utvärderingar: En före programmets slutliga godkännande, en efter halva programperioden och en efter avslutad programperiod. Dessa utvärderingar granskar hur programmen lyckats i att uppnå sina målsättningar. I de rapporter som hittills gjorts i Finland har man dock oftast tagit för givet de organisatoriska lösningarna för programmen; de ifrågasätter varken ändamåls-enligheten eller effektiviteten hos de strukturer som byggts upp för att sköta programmen (Viinamäki 2001, 121). Denna undersökning där det tas fasta på vilka aktörer som deltagit i programmet tar i viss mån itu med just dessa frågor. Den utveckling man eftersträvar med strukturfondsprogrammen är i mycket beroende av nyskapande och kreativitet; något som det är meningen att partnerskapsprincipen ska kunna fungera som ett verktyg för genom att bredda deltagandet i programmet. Med tanke på programmets resultat och effektivitet är det sålunda viktigt att veta huruvida strukturerna ger rum för ett brett spektrum av deltagande aktörer och åsikter.

2.1. EU:s kohesionspolitik och strukturfondernas särdrag

Då kohesionspolitiken¹ reformerades 1988 var den en del av ett ambitiöst projekt. Kommissionsordförande Jacques Delors ville skapa en social motpart till det dominerande europeiska projektet med en fri inre marknad, man skulle balansera det s.k. espace libre med ett s.k. espace organisé. Kohesionstanken baserar sig på att man måste stimulera och ”organisera” tillväxt i mindre framgångsrika regioner, och hjälpa

¹ Då jag talar om kohesionspolitik räknar jag endast med strukturfonderna och inte med kohesionsfonden, som tillkom 1993 och vars främsta uppgift är att hjälpa Grekland, Portugal, Spanien och Irland att nå upp till EMU-kriterierna.

till att samla ihop en möjligast breda koalition av partner som samarbetar (Hooghe 1996, 5). Reformen av strukturfonderna innebar införandet av ett starkt regelverk samtidigt som man ändrade tyngdpunkten i politiken från att ha understött storskaliga infrastrukturinvesteringar till att promovera endogen tillväxt. Man införde fyra grundläggande principer som arbetet med fonderna ska bygga på: *koncentration*: stöd ska ges till sex prioriterade målområden; *partnerskap*: arbetet ska ske genom samarbete mellan regionala och nationella aktörer och kommissionen; *additionalitet*: stödet från EU ska komplettera medlemsstaternas insatser, och *planering*: arbetet utgår från fleråriga program (SOU 1999:24, 21). Reformen medförde en fördubbling av budgetmedlen från 1987-1993, idag står strukturfonderna för mer än en tredjedel av EU:s totala budget. Finansiellt sett är kohesionspolitiken och strukturfonderna det andra största budgetmomentet efter den gemensamma jordbrukspolitiken, vars andel man strävar efter att minska med tiden (Hooghe 1996, 4). Förutom de fyra specifika strukturfondsprinciperna som presenterats ovan nämner man ofta ytterligare två allmänna principer, subsidiaritetsprincipen och likställighetsprincipen, som ska genomsyra all EU:s verksamhet och som även ska poängteras i strukturfondsprogrammen (EU & rakennerahastot 1994, 3). I den regionala utvecklingen kan subsidiaritetsprincipen anses innebära bl.a. att man i planeringen och genomförandet av strukturfondsprogrammen har de lokala aktörerna och deras behov som utgångspunkt (Mäkinen 1999, 63). Man kan säga att subsidiaritetsprincipens innehåll på den praktiska regionala nivån förverkligas redan i partnerskapsprincipen, subsidiaritet handlar i sista hand om att diversifiera deltagandet i EU:s beslutsfattande, något som leder till en uppdelning av maktbefogenheterna (Kenner 1994, 19).

Principerna i EU:s kohesionspolitik utgör riktlinjerna för verksamheten; deras huvuduppgift är att försäkra att strukturfondsstöden används på bästa sätt, och de strävar även efter att närma ländernas regionalpolitik med varann (Virkkala 2000, 17; Mäkinen 1999, 41). Även om principerna berör procedurerna kring programmen kan man säga att de indirekt även anger målsättningarna och tyngdpunktsområdena för verksamheten. Som förfaringssätt är strukturfondernas principer mycket allmänna och ger utrymme för varierande nationella tolkningar, något som även kan göra deras praktiska tillämpning problematisk (Mäkinen 1999, 41). Den variation av praxis som uppstår då de olika nationella traditionerna möter EU:s principer och regelverk möjliggör dock även flexibilitet och anpassning till förändringar, och utgör en grund för lärande av andras lösningar och modeller (Mariussen & Virkkala 1999, 4).

Kohesionspolitiken är ett av de få politikområden inom EU där kommissionen i hög grad är involverad i själva implementeringen av politiken. Kommissionen förhandlar med de nationella representanterna om hur mycket medel som ska tilldelas landet ur fonderna, de diskuterar prioriteringarna och de konkreta regionala programmen med länderna då dessa görs upp, och deltar sedan även i verkställandet av programmen genom att de sitter med i övervakningskommittéerna för de olika områdena. Strukturfondernas regelverk innebär att kommissionen får direkt kontakt med regionerna i medlemsländerna och regionernas representanter i sin tur får en direkt kanal till en övernationell nivå. Därmed kan den traditionella portvaktarrollen som den nationella nivåns representanter haft mellan inrikespolitik och EU-ärenden förändras (Hooghe 1996, 6-7).

2.2. Partnerskapsprincipen i EU:s strukturfonder

EU:s kohesionspolitik kan ses som en slags metapolicy, kraven på själva procedurerna är lika viktiga som identifierandet av problem och uppsättandet av mål med verksamheten. En viktig del av dess regelverk är regeln om s.k. partnerskap. Den hänvisar till en grupp regler och procedurer som föreskriver att kommissionen, de nationella myndigheterna och de subnationella myndigheterna ska samarbeta nära och kontinuerligt i utvecklingen och implementeringen av strukturfondsprogrammen. (Hooghe 1996, 4-7.) I regelverket för EU:s strukturfonder från år 1993 anges partnerskapet innebära ett nära samarbete mellan kommissionen, medlemsstaten och kompetenta myndigheter och organ, inklusive ekonomiska och sociala parter, som medlemstaten utnämnt på nationell, regional och lokal nivå, där varje part handlar som en partner som strävar efter att nå ett gemensamt mål (Council Regulation (EEC) No 2081/93, article 4). Partnerskapet är sålunda ganska väldefinierat i strukturfonderna, men hur de olika partnerskapsforumen ser ut varierar dock i hög grad i de olika medlemsländerna. Vid införandet av partnerskapsprincipen gällde det i medlemsstaterna att hitta de rätta institutionerna; i länder med svag regionstruktur utlöstes ett tryck på allt mer autonoma regioner, medan det i länder med starka federala traditioner fanns en oro på regionnivån över att man skulle förlora inflytande till förmån för den federala, nationella nivån (Svensson & Östhol 2000, 278).

Partnerskapstanken är huvudprincipen i strukturfondernas förvaltning och beslutsfattande, den ingår i programmets alla skeden, i planeringen, i finansieringen, i förverkligandet och evalueringen av programmen (Virkkala 2000, 18). Meningen med partnerskapsprincipen är att förena olika parter arbetsinsatser och utvecklings-synpunkter i projekten och i själva programmet. Det är frågan om att dela upp ansvaret för utvecklingsarbetet på olika nivåer, något som möjliggör att de lokala aktörernas åsikter tas i betraktande i utvecklingsarbetet (Mäkinen 1999, 56-57). De olika parterna har olika roller under olika skeden i programarbetet och ofta skiljer man på det strategiska och det operativa arbetet, på det strategiska planet är partnerskapet bredare medan det på det operativa planet främst består av de medfinansierande parterna (Virkkala 2000, 18).

De formella kriterier partnerskapsprincipen förutsätter är anspråkslösa och kan uppfyllas utan större svårigheter (Mäkinen 1999, 128). Även om den formella nivån för partnerskapsprincipen är låg är dock den bakomliggande förhoppningen att man går mycket längre i dess implementering, bl.a. att man aktiverar många olika lokala aktörer i processen, i bl.a. projekt och beslut, och att flera olika nivåer är med i programmet. Horisontellt medför kravet på partnerskap t.ex. att det i de regionala programmen ska ingå åtgärder från olika sektorområden, som t.ex. arbetsmarknads-, jordbruks- och utbildningspolitiken (Aalbu et al 1999, 167). Den offentliga medfinansieringen som krävs för varje individuellt projekt ger för sin del även upphov till en viss sorts partnerskap, ett partnerskap mellan projektägaren och medfinansierarna; ifall ingen offentlig aktör går in och beviljar medfinansiering kan projektet inte heller beviljas EU-medel.

Partnerskapsprincipen kan således tolkas på olika sätt och olika ambitiöst, varför jag anser att en jämförelse mellan hur principen tolkades och tillämpades i två olika områden och länder är intressant. Huvuddelen av den regionala utvecklingen i de områden jag undersökt kom i och med införandet av strukturfonderna att kretsa kring dessa målprogram. Då en stor del av strukturfondsarbetet ska göras upp i partnerskap

och nätverk – detta är det som aktivt påbjuds – är det viktigt att granska vem som deltar i dessa nya arbetsformer och vem som inte gör det. Finns det hinder som gör att en del aktörers medverkan i dessa nätverk, i strukturfondsprogrammen, begränsas och som ger upphov till att dessa aktörer sålunda har färre möjligheter att påverka den utvecklingspolitik som bedrivs i regionen?

3. Regionen och de globala utmaningarna

3.1. Globalisering och regionalisering

Globaliseringen för med sig förändringar som påverkar de flesta områden i samhället, förändringar som ingen, vare sig denna vill det eller ej, kan välja bort. Det är en mångfacetterad process av global integration ledd av de mäktigaste transnationella företagen, aktörerna och kulturella hegemonierna i den kapitalistiska världsekonomin (Amin & Thrift 1994, 5). Internationaliseringen av ekonomin har fört med sig globala beroenden och flyttat makt från parlament till diffusa aktörer i form av finansiella marknader. Den nationella politiken måste alltmer anpassa sig till marknadens reaktioner på olika åtgärder (Westholm 1999, 24). Globaliseringen av världsekonomin genom frihandel och fria kapitalrörelser har även gett upphov till starka centrifugala krafter i den europeiska ekonomin. Dessa krafter har skapat ett behov av industriell omstrukturering och problem i perifera områden och social utslagenhet för en stor del av befolkningen (Kelleher et al. 1999, 6).

Den europeiska integrationen kan ses som ett svar och en reaktion på globaliseringen; den bygger på samma mekanismer som globaliseringen och skapar gemensamma marknader (Virkkala 2000, 19), men den strävar även efter att svara på de utmaningar globaliseringen för med sig i form av negativa effekter, detta bl.a. genom sin kohesionspolitik. Genom att utveckla nya policyinstrument och på en övernationell nivå ta på sig en del av den roll medlemsstaterna ensamma inte längre i dagens läge är kapabla till anpassar sig EU till de nya förhållandena som råder i världsekonomin.

Man kan se EU som en dimension i regionaliseringsprocessen. Med regionalisering kan man syfta på formandet av regioner större än nationalstaterna, liksom EU, och på det ökade samarbetet och skapandet av nätverk mellan regioner i olika stater (Virkkala 2000, 19). Den vanligare betydelsen och den vilken jag använder i min text ser regionalisering som utvecklandet av regionalförvaltningen inom en stat, en process som förstärker det politiska inflytandet och kompetensen hos de regionala institutionerna och aktörerna, endera som en följd av statlig decentralisering eller genom att skapa nya institutionella strukturer på den regionala nivån (Lindström et al. 1996, 11).

Regionaliseringen kan ses som ett försök att genom territoriellt baserade policyn svara på de utmaningar med industriell omstrukturering och växande social utslagenhet globaliseringen för med sig. Trots variationer i utformningen från land till land är regionaliseringen en allmän och allt starkare trend i alla EU länder idag. Det handlar i huvudsak om en decentraliseringsprocess, vilket betyder att kompetens och makt flyttas ner till lägre nivåer i förvaltningen, regional- och lokalförvaltningen ges större beslutanderätt. Decentraliseringen är även ett led i försöken att fördjupa demokratin i en tid då en allt större del av besluten tas utanför landets egna gränser (Kelleher et al. 1999, 6-7).

Det är dock vilseledande att påstå att det existerar någon slags enhetlig social eller politisk tendens utöver Europa att decentralisera makt till regionerna. Vad man kan se är ofta en delegering av det operationella ansvaret till den regionala och lokala nivån medan man behåller den centrala koordineringen hos staten. Det är då frågan om en dekoncentrering av makten inom de statliga strukturerna, en process i vilken man inom statens ramar förstärker kapaciteten hos regionalförvaltningen och utvecklar dess beslutanderätt. Tillsammans utgör de båda processerna dekoncentrering och decentralisering (regionalisering) kulissen till den offentliga policyn i Europa idag (Kelleher et al. 1999, 7-8). Principerna i EG:s strukturfonder kan sägas vara ett uttryck för den allmänna regionaliseringstrenden samtidigt som man med dem försöker närma de olika ländernas regionpolitik med varandra (Virkkala 2000, 20).

3.2. Från top-down till bottom-up

Inriktningen på regionalisering i de europeiska länderna har att göra med insikten att enhetliga lösningar med nationell spridning inte alltid är de mest effektiva i att lösa problem vars orsaker kan variera i stor grad från en region till en annan inom samma stats gränser. Missnöjet med den traditionella regionalpolitiken, statens alltmer begränsade resurser som inte ger utrymme för större statliga ingripanden i problemregioner samt den ekonomiska integrationen och behovet att anpassa den nationella politiken till yttre faktorer har gjort att man varit tvungen att se sig om efter nya, effektivare lösningar. Som ett svar på detta dilemma utvecklades strategier för regional utveckling där synsättet är att utvecklingen och tillväxten ska starta och utgå ifrån själva regionen (se bl.a. Aalbu et al. 1999; Hallin & Lindström, 2000).

Den historiska bakgrunden till regionalpolitiken i Finland och Sverige hör samman med nationens uppbyggnad, och i Finland även med uppbyggnaden efter andra världskriget. I de norra delarna var det viktigt att kunna säkra kontrollen över avlägsna gränzoner med befolkning av blandad etnicitet och nationalitet. Tillgången på offentlig service var en del av nationsuppbyggnaden. Velfärdsstaten innebar en fördelning och omfördelning av resurser på statlig nivå för att kompensera de nackdelar det perifera läget förde med sig och ge alla delar av landet samma status och alla invånare samma nationella service, var de än valde att leva. De kommunala och regionala institutioner som uppstod som administrerare av välfärdstjänsterna innebar ett starkt utvecklingsincentiv för regionerna och minskade utflyttningen till nationella centrum och moderniserade de perifera områdena. I de norra, mest perifera områdena utvecklades regionerna som en integrerad del av det nationella projektet som en följd av den toppstyrda modellen (Aalbu et al. 1999, 50).

Som en följd av välfärdsstatens kris, avreglering och internationaliseringen av ekonomin vaknade på 1980-talet intresset för endogen tillväxt, en tillväxt som uppstår i regionen. De två centrala idéerna var att regionen skulle specialisera sig på och vidareutveckla praktiska och teoretiska talanger som redan fanns bland regionens befolkning, och därmed att utvecklingsinitiativet och kraften skulle komma från människorna och institutionerna i regionen därför att dessa är de som har den bästa kunskapen om den lokala styrkan och potentialen. Dessa nya teorier om regional utveckling sammanfattas ofta under konceptet "lärande regioner" (Aalbu et al. 1999, 51, 172).

Denna vändning mot s.k. lärande regioner uppstod först i de södra perifera områdena där den statliga omfördelningspolitiken alltid hade haft en mindre betydelse. På 1990-

talet har detta även blivit det ledande konceptet i de norra perifera regionerna. EU:s regionala politik har märkbart bidragit till denna trend (Aalbu et al., 51). Det gäller för den nationella nivån att ge förutsättningar för regionen att ta utvecklingen i egen hand och därmed även ge denna makt och kompetens att bestämma över de utvecklingspolitiska resurser som allokeras till regionen. På den regionala nivån är det en utmaning för de regionala institutionerna att hitta sätt för att få fram invånarnas åsikter och behov så att de åtgärder som tas verkligen har en djup förankring hos befolkningen i regionen. Bottom-up gäller från kommuninvånaren upp mot regionen liksom det gäller från regionen upp mot den nationella nivån.

Man kan även se trenden med bottom-up policylösningar och regionalisering som en följd av djupare förändringar som rör vår föreställningsvärld i grunden och som kommit att påverka all politikutövning. Föreställningen om att ökad kunskap om naturen och samhället leder till bättre kontroll och styrmöjlighet har gradvis ersatts av insikt om att mera kunskap snarare ger större osäkerhet. Ingen kan längre på samma sätt som för 20 år sedan göra anspråk på att ha den rätta lösningen på skilda samhällsproblem och rationella beslut som vilar på etablerad sanning ersätts av mera prövande förhållningssätt och rådslag mellan många olika aktörer (Westholm 1999, 25).

3.3. Lärande regioner och de institutionella faktorernas betydelse

Till konceptet med lärande regioner hör synen att långsiktig industriell konkurrenskraft har mer att göra med förmågan att uppfinna och lära sig än med statisk kostnadseffektivitet, att innovation uppstår genom växelverkan i nätverksrelationer mellan varierande aktörer i olika kluster av vilka de flesta kan karaktäriseras med något slag av lokal tillhörighet, samt att närhet och den lagrade kunskap som finns lokalt för sådana företagskluster oftast värderas som viktigare än t.ex. naturresurser och andra liknande faktorer (Aalbu et al. 1999, 173).

Detta nya koncept för regional utveckling och den ökande globala konkurrensen medför att allt mer uppmärksamhet läggs vid de institutionella faktorerna, d.v.s. de politiska, ekonomiska, kulturella och sociala rambetingelserna vilka sägs vara bärarna av förutsättningarna för förnyelse och innovation (Hallin & Lindström 2000, 23). Undersökningar av s.k. tillväxtpoler, regioner som har höjt sig i den globala konkurrensen med hjälp av innovationer och förnyelse, har även visat att framgång inte kan reduceras till endast ekonomiska faktorer, utan att sociala och kulturella faktorer, den "institutionella tätheten" (institutional thickness) som Amin och Thrift kallat det (1994), också har stor betydelse.

Den institutionella tätheten i en region beror för det första på mängden av institutioner av olika slag, allt från företag, finansiella institutioner och handelskammare till lokala myndigheter, utvecklingskontor, statliga myndigheter, etc. Men lika viktigt som existensen av dessa institutioner är en hög nivå av *växelverkan* mellan dem, de måste vara medvetna om varandra och engagerade i samarbete av olika slag tillsammans. En tredje faktor är att det som ett resultat av detta samarbete och denna växelverkan utvecklas väldefinierade styrstrukturer och koalitionsmonster som i sin tur ger upphov till att aktörerna ser sektoriella och individuella intressen som kollektiva. Mellan institutionerna och aktörerna utvecklas ett ömsesidigt förtroende och en känsla av att man är del av ett gemensamt projekt, en känsla av tillhörande (Amin & Thrift 1994, 14-15).

Det viktigaste i konceptet "institutionell täthet" är inte institutionerna i sig, utan institutionaliseringsprocesserna; en bekant uppsättning av stöd och bruk, information och service som man kan ta del av förhållandevis lätt och som stimulerar till bl.a. ett utbreddt entreprenörskap. I idealregionerna utvecklas ett allmänt arkiv av samlad kunskap av både formell och informell karaktär som en gemensam tillgång för regionen, institutionernas förmåga att lära och förändras förstärks, man har en institutionell flexibilitet och en hög innovativitet. En institutionell täthet kan dock även visa sig producera mera motstånd mot förändringar än innovation beroende på de institutioner som medverkar (Amin & Thrift 1994, 15).

Den ekonomiska tillväxten i regionerna i en global ekonomi beror i en ökande grad på sambandet mellan den institutionella tätheten och de ekonomiska variabler som får ett företag att stanna i regionen (Amin & Thrift 1994, 16). Vid sidan av storföretagens tendenser till en alltmer uttalad statslöshet kan man därför se framväxten av en ny form av produktionssystem, ett system som å ena sidan karaktäriseras av starka informella bindningar på lokal nivå i form av specialiserat kunskapsutbyte, gemensamma referensramar, entreprenörskap etc., samtidigt som det å andra sidan utgör en integrerad del av ett konkurrensutsatt transnationellt produktions- och marknadsnätverk (Hallin & Lindström 2000, 23).

Tyvärr har det visat sig vara problematiskt att på officiell väg skapa detta slag av socialt förtroende; man kan genom nya forum skapa större växelverkan mellan institutioner men det är mycket svårare att få till stånd en ömsesidig känsla av tillhörande och kollektivt representantskap bland dessa institutioner (Amin & Thrift 1994, 16).

3.4. Styrande i dagens regionalpolitik

För att kunna hitta lösningar på komplicerade och mångfacetterade problem i dagens samhälle finns det inte en enda rätt lösning men ett flertal olika, ofta skraddarsydda för ändamålet. Flexibla, riktade, integrerade och strategiska regionala svar ses nu generellt som den mest användbara offentliga policyn för industriell förändring och sysselsättning (Kelleher et al. 1999, 6).

På många håll har man tagit i bruk nya former av samarbetsmekanismer som beslutsforum för att främja regional utveckling och tillväxt utgående från regionen och för att svara på de nya utmaningar regionerna står inför idag. Det är frågan om varierande nätverk av aktörer engagerade i ett komplext nät av beroenden, inom den akademiska kretsen har detta nya slag av styrande som uppstått getts namnet "governance" (Goodwin 1998, 6).

Termen "governance" som jag har översatt till styrande syftar till utvecklandet av styrsätt där gränserna mellan den offentliga och privata sektorn blir alltmer osynliga. Politiken är uppgjord av varierande, överlappande och integrerade nätverk som ofta verkar utom effektiv kontroll för de formella myndighetsstrukturerna. De centrala myndigheterna har insett att de inte klarar av att uppnå sina mål ensamma eller genom direkt intervention, istället har de valt att utveckla möjligheter för dem som har en egen andel med i spelet att komma ihop och kunna handla för sig själva. Det handlar om en kapacitet att samarbeta och uppnå mål; mera om makten att kunna, än makt över (power to, not power over). För att kunna styra en allt mer komplex värld krävs ett ömsesidigt beroende mellan olika aktörer som var och en för med sig en speciell

uppsättning färdigheter och resurser till samarbetet. Styrandeperspektivet identifierar dessa nätverk av beroenden och ansvar avsedda att tackla sociala och ekonomiska problem (Goodwin 1998, 5-10).

Meningen med dessa samarbetsformer är att de ska kunna vara en s.k. win-win lösning för alla deltagare; alla parter ska kunna dra nytta av att vara med i dessa forum. Denna betoning på större medverkan börjar göra sig gällande även i andra teorier som berör den privata, den offentliga och den frivilliga sektorn; de parter som oftast räknas med i dessa samarbetsforum. Inom organisationsteorin, som för det mesta riktar sig till den privata sektorn, har man gått ifrån att se organisationen som en rationell, toppstyrd och sluten enhet till att se den som ett öppet system där förhandlingar och samspel med omvärlden utgör den centrala ingrediensen (Westholm 1999b, 22).

För att rättfärdiga den offentliga sektorns medverkan i dessa nya samarbetsforum kan man ta som exempel t.ex. planeringsteorin (planning theory). Teorin utgår ifrån att den rationella grunden för allt beslutsfattande är planering, som till en början ansågs vara en nästan vetenskaplig-teknisk process utan inblandning från omvärlden. Senare erkändes det kringliggande samhällets betydelse och planeringen sågs som en växelverkan med lokala aktörer, t.ex. invånare och användare. Därifrån fortsatte man till att se en konstant dialog som idealet och planeringen som en pågående och integrerad läroprocess. Den frivilliga sektorns roll i samarbetet kan ses utifrån teorierna om rural och regional utveckling, som utvecklats från att ha poängterat makroekonomi och globalisering till att fokusera sig på betydelsen av den endogena potentialen i regionerna, där lokal kompetensutveckling och den frivilliga sektorns medverkan i utvecklingsprocesserna i regionen ses som nyckeln till långsiktig framgång. Dessa varierande teorier inramar på olika vis hur vårt sätt att se på vår omgivning påverkats av förändringen av samhället till en allt mer globaliserad, komplex och diffus miljö (Westholm 1999b, 22-23).

3.5. Partnerskap som redskap i den regionala utvecklingen

I linje med de nya styrandemodellerna för att ta sig an förändringarna av förutsättningarna på den regionala nivån har man skapat s.k. partnerskap med aktörer från flera olika sektorer och nivåer i samhället. Benämningen partnerskap är mycket allmän och används i många olika sammanhang (Virkkala 2000, 16). Fastän begreppet partnerskap introducerades redan 1977 i Storbritannien har man inte kunnat komma överens om definitionen på dess politiska substans. Då var målet att den centrala förvaltningen skulle göra den lokala, offentliga sektorn mera företagsam och ”affärslik”. Även om det i detta fall var meningen att den centrala nivån skulle influera den lokala så består partnerskapet av ett ömsesidigt samarbete som påverkar båda parterna (Larsson & Stenlås 1999, 5). Parterna i ett partnerskap är beroende av varandra, men de kontrollerar inte varandra (Virkkala 2000, 16). Partnerskap verkar i diverse olika förhållanden, men de varierande partnerskap som uppstått under senare år för att ta sig an olika sociala och ekonomiska problem på regional nivå har alla ambitionen att deltagarna i dem ska känna en slags gemenskap och känsla av att jobba för ett gemensamt mål; de associationer vi förknippar med ordet partnerskap även i normalt bruk. Att bygga upp ett slag av socialt förtroende på detta sätt har dock, som det har framgått tidigare, visat sig att inte vara en lätt uppgift.

Då konceptet partnerskap är flexibelt kan man referera till det i olika sammanhang. I den politiska retoriken kring partnerskap fokuserar man ofta på de förväntade synergieffekterna i förverkligandet av partnerskapsprojekt som en följd av att man förenar resurserna istället för att tävla om dem (Larsson & Stenlås 1999, 3). Konceptet har använts t.ex. för att beskriva samarbete mellan den privata och den offentliga sektorn, PPP (Public Private Partnership). Begreppet PPP dateras till 80-talet då man i de gamla industristäderna försökte hitta nya näringsgrenar genom ett slags projektsamarbete mellan företag och myndigheterna. I den regionala utvecklingen är PPP ett alternativ till företagsstöd. Enligt kritikerna är detta slag av samarbete dock ett tecken på nyliberalism och managerialism, d.v.s. att regionen ses som ett företag som styrs enligt företagsnormer (Virkkala 2000, 16).

Andra former av partnerskap är samlarbetsprojekt på gräsrotsnivån mellan olika partner för att på deras eget initiativ och på deras egna premisser t.ex. bekämpa arbetslöshet eller få igång någon ny form av aktivitet. Partner kan vara arbetsgivar- och de arbetslösas föreningar, församlingen, de lokala myndigheterna och medborgarorganisationer, men betoningen i dessa fall ligger just på gräsrotsnivån och medborgarsamhällets aktivitet. En tredje form av partnerskap är samarbete mellan olika typer av regioner där man speciellt vill betona de olika parternas jämlikhet. Det kan vara t.ex. samarbete mellan landsbygd och stad, och det finska samkommunsamarbetet kan även räknas till detta slag av partnerskap (Virkkala 2000, 16-17).

Som en princip i EU:s strukturfonder är de decentraliserade partnerskapen en del av en bredare strävan att inom strukturfondsadministrationen få ett bredare deltagande som man i sin tur räknar med att för med sig andra fördelar. Mobiliseringen av lokala aktörer gör att målen i programmen blir bättre anpassade till de lokala behoven och detta förstärker i sin tur medborgarnas identifiering med programmen och den regionala utvecklingen. En sådan strategi hjälper till att utveckla kollektiva intressen och till att motverka en atomisering av samhället; en större medverkan i strukturfondsverksamheten kan eventuellt även bidra till att föra hela den europeiska integrationsprocessen närmare medborgarna (Kelleher et al. 1999, 8).

Påståendet att partnerskap som samlarbetsform i sig medför något värdefullt till lokala och regionala utvecklingsprojekt har inte systematiskt undersökts (Larsson & Stenlås 1999, 1). I den Europeiska unionens evaluering av partnerskapsprincipen som Tavistock Institute har gjort framgår det dock att dessa förbättrar programmets effektivitet genom bättre projekturval och genom att skapa program som är bättre anpassade till förhållandena i regionen. De ansågs även bidra till att förbättra koordineringen över organisationsgränserna och till institutionell förnyelse och flexibilitet genom att föra ihop aktörer i nya konstellationer, samt vidare till utvecklandet av den regionala kapaciteten i sådana fall där partnerskapen i enlighet med subsidiaritetsprincipen ersätter toppstyrda beslut (Kelleher et al. 1999, 10-13). Ökad samverkan mellan olika förvaltningsnivåer och enheter, samt inbjudan att låta den privata och ideella sektorn medverka i den regionala utvecklingen kan även förstärka den institutionella tätheten (Amin & Thrift 1994) och öka tillgången på socialt kapital” (Putnam 1993) i regionen.

Att så många aktörer som möjligt deltar i processen med att göra upp ett utvecklingsprogram kan ses som ett mål i sig i och med att flera röster då blir hörda

och man får ett brett demokratiskt underlag för besluten. Ur t.ex. miljöhänsyn har detta ansetts särskilt betydelsefullt. Kritiker har dock påpekat att partnerskap ingalunda är speciellt demokratiska eftersom grupper som inte är organiserade ofta faller utanför processen och eftersom det ofta är tjänstemän som sitter med i partnerskapet. Strukturfondernas partnerskap har även kritiserats för att ge den privata sektorn oproportionerligt stor röst samtidigt som man från andra håll kritiserat de stränga begränsningarna för näringslivet att ta del i partnerskapet på lika basis med myndigheterna (Svensson & Östhol 2000, 275). Viktiga frågor det gäller att ställa angående dessa nya styrsätt är t.ex. vem som är involverade i dem, och vem som blir utanför, och i så fall varför några faller utanför. Praktiska frågor som vem som har ansvar för det som görs inom partnerskapet och saknaden av den legitimitet som valda organ har kan visa sig vara problem på lång sikt. (Goodwin 1998, 10.)

4. Forskningsstrategi

Jag har i min undersökning valt att jämföra hur ett område i Sverige och ett i Finland genomförde strukturfondsprogrammet 5b under programperioden 1995-99 med intresse på hur principen om partnerskap tolkades. Min forskning är en del av ett forskningsprojekt på Finlands miljöcentral och Nordregio som koncentrerar sig på liknande frågor. Att jag jämför Finland och Sverige med varandra har många orsaker; de är till sitt samhällssystem förhållandevis lika, de tillhör båda det s.k. öst-nordiska förvaltningssystemet. Eftersom de gick med som medlemmar i EU samtidigt 1995 var strukturfonderna för dem båda en ny erfarenhet under den förra programperioden; det gällde för dem att inkorporera ett nytt system i deras förvaltning. Jag jämför i min analys 5b-programmen Södra Österbotten och Västerbotten/Gävle/Dala; de är båda befolkningsmässigt ungefär lika stora (ca 200 000 inv.) och de ligger på ungefär samma breddgrader. Landskapet Södra Österbotten hörde i sin helhet till strukturfondsprogrammet 5b och det var ett självständigt programområde; detta i motsats till 5b-programmet Västerbotten/Gävle/Dala i Sverige. För studien av det svenska programmet har jag koncentrerat mig på länet Gävleborg som var ett av tre län som hörde till samma 5b-program. Jag har undersökt de sex av länets tio kommuner som hörde till 5b-programmet. Den södra delen av programområdet, Gävleborg-Dala, utgjorde angående projektf finansieringen en helhet och sekretariaten i båda länen hade även administrativt mycket samarbete; huvudsekretariatet för hela programmet fanns i Gävle. För att ytterligare belysa de aktuella områdena i min analys har jag bifogat en karta över dem (bilaga 1).

Områdena Södra Österbotten och Gävleborg skiljer sig till sin geografi från varandra; i kommunerna i Gävleborg som hörde till mål 5b programmet är landskapet mycket kuperat och utgörs till största delen av skog, endast 5 % är jordbruksmark (Samlat programplaneringsdokument, 2). Detta medför att de båda regionerna även till sin näringsstruktur skiljer sig en hel del från varandra vilket framgår bl.a. ur programplaneringsdokumenten. Ur programplaneringsdokumenten kan man även skönja olika samhällsutvecklingar och tyngdpunkter i politiken i länderna; i Sverige inföll urbaniseringen och den regionala flyttningsrörelsen tidigare än i Finland, och med tanke på landsbygdsutvecklingen är en märkbar skillnad att jordbruksstödet i huvudsak var avvecklat i Sverige 1995 då man gick med i EU till skillnad från situationen i Finland. Jag går närmare in på de regionala särdragen och områdenas olika prioriteringar i min analys av 5b-programmet. Trots olikheterna i samhällsstrukturen anser jag det ändå meningsfullt att jämföra dessa två områden med varandra.

Jag har samlat material till undersökningen genom kvalitativa semistrukturerade intervjuer i Gävleborg under januari, februari och oktober 2001. Jag har intervjuat 21 personer som på olika sätt varit involverade i genomförandet av mål 5b programmet i Gävleborg-Dalaområdet i Sverige. Den största gruppen av de jag intervjuade arbetade som EU-samordnare i kommunerna. Andra intervjuobjekt var bl.a. anställda på 5b-sekretariatet på länsstyrelsen, ledamöter i beslutsgruppen för programmet i regionen, representanter för organisationer som hållit i trådarna för flera projekt, samt centrala personer på länsstyrelsen. För en uppfattning om frågorna jag ställde har jag bifogat ett exempel på det frågeformulär jag utnyttjade (bilaga 2). Frågorna varierade en del utgående från vilken position personen hade haft i verkställandet av programmet. Syftet med intervjuerna var att ta reda på hur man i praktiken genomförde programmet och vilka aktörer varit med i processen och på vilka sätt. De konkreta resultaten med projekten intresserade mig inte direkt utan jag koncentrerade mig på själva genomförandet; jag ville kartlägga processen alltifrån uppgörandet av det samlade programplaneringsdokumentet (SPD:n) tills det de sista medlen delats ut.

Jag har analyserat materialet med hjälp av ett hjälpprogram för kvalitativt material, NVivo, för att lättare kunna kategorisera och behandla innehållet. För jämförelsen med det finländska mål 5b programmet i Södra Österbotten har jag tillgång till material som samlats in av Helena Valve främst under hösten 1999, även dessa kvalitativa, semistrukturerade intervjuer. Frågorna har koncentrerat sig på en liknande problematik så jag anser mig kunna utnyttja materialet för min jämförelse. Materialet från Finland fokuserar sig på Jordbruksfonden och användningen av medlen ur denna fond; ett val främst som en följd av att det finländska systemet inte koncentrerade beslutsfattandet om finansiering från de olika fonderna som man valde att göra i Sverige. Att ha undersökt systemet i Finland för alla tre fonder skulle ha gjort analysen för omfattande och det skulle sannolikt inte ha tillfört undersökningen mycket nytt. Från 5b-området Södra Österbotten har jag även tillgång till rikligt med sekundärt material eftersom det utförts många undersökningar över Södra Österbotten under den förra programperioden som jag kan använda mig av.

Hur strukturfondssystemet implementeras i den nationella förvaltningstraditionen är av stor betydelse för hurudant samarbete utvecklas; denna implementering påverkas i sin tur av den existerande nationella förvaltningen, vilka enheter man indelat landet i. Vilka de regionala och lokala aktörerna är från tidigare influerar naturligtvis vem som deltar i utvecklingsarbetet med strukturfonderna. Det finns betydande skillnader i detta hänseende mellan länderna som ger upphov till olika slags lösningar och problem. Innan jag går in på analysen av mitt material redogör jag därför för dessa skillnader i den regionala förvaltningen och även för en del av de förändringar som skett på den regionala nivån under de senaste åren. Efter detta går jag in på systemet för implementering av de regionala fondprogrammen i de bägge länderna. I dessa båda redogörelser kan man skönja de allmänna trender i utvecklingen av den regionala nivån som uppkommit under senare år och som strukturfondsprogrammen ytterligare påskyndade.

5. Regionalförvaltning i Sverige och Finland

Den nationella implementeringen av strukturfonderna formas å ena sidan under tryck från de nationella administrativa traditionerna och å andra sidan av EU:s regelverk och riktlinjer. En viktig faktor är de varierande relationerna mellan stat, region och det civila samhället. Finland och Sverige kan traditionellt sägas ha ett s.k. östnordiskt region-statförhållande; i dessa länder ses regionerna som integrerade delar av det nationella projektet. Regionpolitiken bidrar till att göra nationen mera homogen, modern och integrerad. Regioner med problem blir kompenserade enligt nationella standarder och principer. Det ”civila samhället”, sett som den dominerande källan till identitet och lojalitet, är för det mesta ett nationellt fenomen. På den regionala nivån finner man en maktfördelning mellan den statliga regionala administrationen å ena sidan och de kommunalt baserade myndigheterna å andra sidan (Aalbu et al. 1999, 64).

Man kan jämföra de svenska och finska traditionerna med det s.k. västnordiska systemet, det region-statförhållande som bl.a. Danmark representerar. I Danmark är regionalpolitiken mera en del av näringslivspolitikerna ämnad att utveckla industrin i en globaliserad ekonomi; regionerna tävlar utgående från olika positioner beroende på den unika kunskap de besitter. Liksom i kontinentala länder med federala traditioner som Tyskland är i Danmark regionen den primära källan för identifikation och lojalitet i det civila samhället. Därför måste även kärnprocessen för regional utveckling drivas på den regionala nivån där regionalt valda landsting (amter) håller i trådarna (Aalbu et al. 1999, 65).

Intresset för en endogen utveckling har ökat allt sedan 80-talet med stöd av principerna i EU:s regionala politik. Intresset kan även ses som en följd av statens minskade kapacitet att fördela välfärd mellan regioner i en globaliserad värld (Aalbu et al. 1999, 51). I utvecklingen av regionalpolitiken i Sverige och Finland under de senaste åren kan man skönja dessa strömningar och principer. I Finland har ansvaret för regionutvecklingen flyttats från de statliga länen till regionförbunden, som utgörs av representanter från folkvalda kommunala organ. I Sverige kan de regionala tillväxtavtalen ses som ett tecken på denna utveckling. Men även om man i dessa länder har tagit till sig konceptet och utvecklingsstrategin med lärande regioner resulterade detta inte i att man vid EU-medlemskapet 1995 skapade sitt strukturfondssystem utgående från den danska modellen. Istället kombinerade man detta koncept med sina egna östnordiska traditioner (ibid., 65).

I min redogörelse för den regionala administrationen i de bägge länderna ligger tyngdpunkten på de administrativa funktioner som berör den regionala utvecklingen. Jag tar även upp vilka utvecklingstendenserna på den regionala nivån har varit under de senaste åren. Även om det finns en del skillnader i hur de bägge länderna valt att sköta den regionala förvaltningen skiljer den sig i Finland och Sverige i mindre grad från varann än vid en jämförelse med t.ex. Danmark eller Norge som tillhör det västnordiska systemet (Sandberg & Ståhlberg 2000, 35).

5.1. Regionalförvaltningen i Sverige

Det heltäckande ansvaret för regionalpolitiken i Sverige har Näringsdepartementet; dess enhet för tillväxt och regional utveckling sköter de strategiska ärendena, som t.ex. urvalet av regioner och förhandlingarna med kommissionen vid strukturfrågor, och enheten för företagsutveckling sköter om systemen för företagsstöd. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) sköter om de dagliga administrativa frågorna angående företagstillväxt och -förnyelse och har även som uppgift att utvärdera effektiviteten av de svenska policyinstrumentena (Aalbu et al.1999, 41).

Den viktigaste statsförvaltningen på den regionala nivån i Sverige är länsstyrelsen som leds av en av regeringen utnämnd landshövding. Enligt förordningen handhar länsstyrelsen statliga förvaltningsuppgifter, fungerar som regeringens företrädare samt främjar länets utveckling. Länsstyrelsernas utvecklingsuppgifter härrör sig till tre sakområden: regionalekonomi och näringslivsutveckling, kommunikation samt natur- och miljövård. Det handlar om bl.a. uppgörandet av strategisk utvecklingsplan, beslut om fördelning av regionalpolitiska stöd, utarbetandet av planer för infrastrukturinvesteringar och formulerandet av regionala miljöstrategier. Länsstyrelsen fungerar även som sekretariat åt de regionala beslutsgrupperna för EU:s målprogram 2, 5b och 6. (Sandberg & Ståhlberg 2000, 27.)

Av övriga statliga myndigheter med verksamhet på regional nivå kan nämnas Länsarbetsnämnderna, Skolverket och skogsvårdsorganisationen med 11 regionala skogsvårdsstyrelser (Sandberg et Ståhlberg 2000, 31).

Sverige är indelat i 289 primärkommuner. Antalet invånare varierar från 2 800 till 727 000, med färre än 16 000 invånare i mer hälften av kommunerna. Medelantalet invånare i en kommun ligger kring 30 000. Den folkvalda regionala nivån i Sverige utgörs av 18 landsting, 2 regioner med självstyrelseorgan, samt en kommun, Gotland, som sköter landstingets uppgifter. Landstingen leds av landstingsfullmäktige som utses genom allmänna val vart fjärde år. Ungefär 80 % av landstingens verksamhet utgörs av hälso- och sjukvård men de har även ansvarsområden inom utbildningssektorn och på kultursidan. Landstinget fördelar bidrag till regionala kulturinstitutioner och folkrörelser samt strävar genom medverkan i olika typer av utvecklingsprogram till att stimulera näringslivet i regionen. Det ekonomiska stödet till företag distribueras genom ALMI som ägs gemensamt av bl.a. landstingen och staten. Kollektivtrafiken sköts gemensamt av landstingen och kommunerna. Största delen, 77 %, av landstingens inkomster kommer från skatter; skattesatsen i landstingen ligger kring 10 % i snitt (Sandberg & Ståhlberg 2000, 31-34).

Den regionala nivån har varit föremål för många diskussioner och debatter under 90-talet; frågan om den regionala utvecklingen, vem som är den främsta regionala representanten och vilken landstingens rättmätiga uppgift är har orsakat spänningar mellan länsstyrelsen och landstingen, och även mellan landstingen och kommunerna, där kommunerna ser federativa överkommuner som risken med en förstärkt roll för landstingen. För tillfället pågår en rad regionexperiment i olika län i Sverige där en del av länsstyrelsens uppgifter, främst regionutvecklingsuppgifterna, överförs till det regionala självstyrelseorganet som i praktiken motsvarar landstinget (Sandberg & Ståhlberg 2000, 96). Reglerna för kommunalt samarbete ändrades 1997, vilket gjorde det lättare att överföra uppgifter på kommunalförbund och gemensamma nämnder

utan att detta uppfattas som en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Detta, i samband med tillkomsten av strukturfondsprogrammen och deras styrningssystem, har gett upphov till flera gränsöverskridande samarbetsorgan, kommunalförbund och lösa sammanslutningar inom områden som sjukvård, utbildning, allmän näringslivsutveckling, intressebevakning, etc. (Ibid., 33-34).

Våren 1998 introducerade regeringen regionala tillväxtavtal som ett instrument i en ny regional näringspolitik. Regeringen inbjöd regioner att bilda regionala partnerskap för att förhandla fram tillväxtprogram där parterna förband sig att stå för sin andel av de projekt som inrymts i avtalen. Inom alla regioner accepterades inbjudan och avtalen för den första avtalsomgången avseende åren 2000-2002 undertecknades under vårvintern 2000. Fördelen med processen kring avtalen är att tillväxten granskats ur ett regionalt helhetsperspektiv där näringslivet kunnat medverka (Sandberg & Ståhlberg 2000, 100-101). Man kan se att en förebild för avtalen kommer från modellen för uppgörandet av programdokumenten i EU:s strukturfondsprogram.

Arbetet med tillväxtavtalen stimulerade starkt den regionala orienteringen. I över hälften av alla län, andra än försöksregionerna, pågår arbete med att skapa någon form av politiskt förankrad regional samarbetsorganisation vars huvudsakliga uppgift är att ha hand om den regionala utvecklingspolitiken, främst uppgörandet av tillväxtavtalet. De första avtalen skiljer sig inte särskilt mycket från varandra och externa sakkunniga har haft anledning att önska större variation och starkare regional förankring i förslagen. På statlig nivå har avtalen inneburit en del problem rörande hanterandet av tvärsektoriella långsiktiga frågor i t.ex. budgetprocessen. Regionerna kunde i tillväxtavtalsprocessen önska ändringar och undantag från det statliga regelverket, ett inslag som betonar det nedifrån-uppåt perspektiv som börjar breda ut sig i nordisk förvaltning (Sandberg & Ståhlberg 2000, 98-101).

5.2. Regionalförvaltningen i Finland

Den administrativa stukturen i Finland kan karaktäriseras av två poler: En stark centralmakt och kommuner med extensiv autonomi (Virkkala 1998, 13). Regionalpolitiken i Finland styrs av inrikesministeriet som bl.a. förbereder lagstiftningen inom området och koordinerar den regionala administrationen på regional och lokal nivå. Implementeringen av regionalpolitiken sköts i regel av de olika ministerierna (Aalbu & et al. 1999, 69). Den regionala statsförvaltningen i Finland har av tradition varit splittrad med ett stort antal regionala statliga myndigheter med varierande geografiska verksamhetsområden. Strävandena att förenkla och förenhetliga området har under 1990-talet burit frukt; olika statliga regionala myndigheter har förts samman till regionala centraler samtidigt som man justerat distriktsindelningen så att deras verksamhetsområden följer landskaps-gränserna. Man har även strävat efter att skilja åt myndighets- och utvecklings-uppgifterna (Sandberg & Ståhlberg 2000, 11-12).

Regionförvaltningsreformen som genomfördes 1997 innebar att antalet fastlandslän reducerades från 11 till 5, och att 77 tidigare statliga regionala myndigheter på distriktsnivå reducerades till 15 regionala arbetskrafts- och näringscentraler. Avsikten med reformen var bl.a. att renodla länsstyrelsernas myndighetsuppgifter och skapa en gemensam plattform för statens utvecklingspolitik på regional nivå (ibid., 14). En av orsakerna till reformen var det behov av koordinering mellan de statliga myndigheterna som strukturfondsprogrammen krävde (Virkkala 1998, 31). Arbetskrafts-

och näringscentralerna (TE-centraler) består enligt förordning av en företags-, en arbetskrafts- och en landsbygdsavdelning, och deras huvudsakliga uppgifter är att främja företagandet, verksamhetsbetingelserna för små- och medelstora företag och utvecklingen av landsbygden samt att förbättra sysselsättningen och höja kunskapsnivån hos arbetskraften. TE-centralerna hör under handels- och industriministeriet, men de tre enheterna lyder funktionellt under varsitt ministerium; handels- och industri-, arbets- samt lant- och skogsbruksministeriet. Genom att få verksamheten inom olika förvaltningsområden att följa samma linje ska centralerna stärka effekterna av närings-, arbetskrafts-, utbildnings- och landsbygds-politiken på den regionala nivån (Sandberg & Ståhlberg 2000, 14).

Länsstyrelserna fungerar som allmän förvaltningsmyndighet i länet och leds av en landshövding som utses av presidenten. Länsstyrelserna är skyldiga att övervaka och utvärdera tillgången på basservice inom undervisning och kultur samt social- och hälsovården; de följer med serviceproduktionen i kommunerna och utför utredningar och kan även utfärda rekommendationer (Sandberg & Ståhlberg 2000, 13).

År 1995 grundades de 13 regionala miljöcentralerna genom en sammanslagning av vatten- och miljödistrikten samt länsstyrelsernas miljöavdelningar. Miljöcentralerna fungerar som tillstånds-, övervaknings- och utvecklingsmyndigheter i frågor som rör miljövärd, markanvändning och byggande, naturskydd, vattenvård samt bevarande av kulturmiljöer (Sandberg & Ståhlberg 2000, 15).

Finland är indelat i 452 kommuner. Medianvärdet för antalet invånare i kommunerna är drygt 5 000, medeltalet 11 000. Eftersom det bara finns en beskattande och folkvald kommunal nivå i Finland är primärkommunernas ansvar för serviceproduktionen mera omfattande än i de övriga nordiska länderna. Kombinationen av många små kommuner och en stor uppgiftsvolym samt avsaknaden av en mellannivå gör att det interkommunala samarbetet spelar en viktig roll. Av kommunens utgifter går ungefär 45 % till social- och hälsovården och 23 % till utbildning och kultur (Sandberg & Ståhlberg 2000, 17).

Då det saknas en direkt folkvald regional nivå med beskattningsrätt i Finland organiseras den demokratiskt förankrade förvaltningen på regional nivå i stället genom primärkommuner som bildar samkommuner. Medlemskap i tre typer av regionala samkommuner är obligatoriskt; i landskapsförbunden, sjukvårdsdistrikten och specialomsorgsdistrikten. I andra fall bygger medlemskapet på frivillighet som t.ex. vid de semiregionala samkommunerna för yrkesutbildning. För de minsta kommunerna är existensen av samkommuner och samarbetsavtal med andra kommuner något av ett livsvillkor: Kommuner med högst 3 000 invånare använde för ett par år sedan upp till hälften av sin driftsbudget för att täcka utgifter till samkommuner och andra kommuner (Sandberg & Ståhlberg 2000, 18).

De 19 landskapförbunden grundades 1993 genom en sammanslagning av regionplaneförbunden och de tidigare landskapsförbunden som på frivillig, privaträttslig basis bedrev regional intressebevakning. Som ett direkt led i anpassningen till EU:s strukturfondssystem överfördes 1994 det övergripande regionala utvecklingsansvaret från de statliga länen till landskapsförbunden. Hit hör ansvaret för uppgörande av program för regionalpolitiken samt administration av och beslutsfattande om regionalpolitiska stöd (Sandberg & Ståhlberg 2000, 19). Överföringen av

utvecklingsansvaret kan ses som ett tecken på decentralisering (Virkkala 2000, 28). Landskapsförbunden fungerar som sekretariat för EU:s strukturfonder. De leds av förbundsfullmäktige, som består av representanter från alla medlemskommuner; alla medlemmar måste även vara fullmäktigemedlemmar i sina respektive hemkommuner, d.v.s. ha legitimitet genom val (Sandberg & Ståhlberg 2000, 19).

Det mest markanta inslaget i utvecklingen av det kommunala och regionala samarbetet de senaste åren är det snabbt växande samarbetet inom närings- och utvecklingspolitiken. Samarbetet sker inom s.k. när- och subregioner som består av en centralort och de omkringliggande kommunerna. Tendensen att primärkommuner flyttar över personal som sysslar med närings-, turism-, och utvecklingsfrågor till de subregionala organisationerna kan ses som en brytning med tidigare uppfattningar som gjort gällande att kommunerna konkurrerar med varandra inom dessa sektorer (Sandberg & Ståhlberg 2000, 21). Denna utveckling har ytterligare påskyndats efter införandet av strukturfondsprogrammen.

I regionförvaltningsreformen 1997 strävade man efter att ge TE-centralerna en betydande roll i den regionala utvecklingen med målet att få de olika verksamhetsområdena att i en större grad delta i utvecklandet av regionen. TE-centralerna, som innehar största delen av de regionala utvecklingspengarna, ska i samarbete med landskapsförbunden delta i förverkligandet av de regionala utvecklingsplanerna. Enligt kommittébetänkandet gällande den nya Arbetskrafts- och näringsförvaltningen från 1996 hör det till centralernas uppgift att kunna jämkä samman sektorstyrningen från centralförvaltningen med regionens egna uppställda utvecklingsmål (Stenvall 1999, 67-68).

Erfarenheterna av reformen visar att samarbetet mellan de olika verksamhetsområdena har ökat, även om omställningen inte varit helt friktionsfri (Stenvall 1999, 84). Förvaltningssystemet i Finland är starkt sektorisat och de olika sektorerna håller fast vid sina egna moment och ansvarsområden (Virkkala 2000, 26). TE-centralerna arbetar i ett starkt korstryck mellan myndighetsuppgifter och utvecklingsuppgifter, och mellan central styrning – från ministerier som starkt vidhåller den tidigare sektorindelningen å ena sidan – och mellan ambitionen till regional utveckling genom synergieffekter å den andra (Sandberg & Ståhlberg 2000, 57). Den centrala frågan är hur man kan förena tre kulturellt och till sina arbetsprinciper avvikande verksamhetsområden i regionalförvaltningen till en fungerande helhet (Stenvall 1999, 84).

5.3. Regionaliseringstrender i Sverige och Finland

Debatten om den regionala nivån i Finland och Sverige under de senaste åren förefaller ha dominerats av frågan om att koncentrera utvecklingsinriktade resurser på den regionala nivån. Denna frågeställning är direkt knuten till medlemskapet inom EU och strukturfonderna. Denna inriktning har även inneburit att den regionala förvaltningsnivån inte längre ifrågasätts, diskussionerna har snarare gällt hur man kan göra den regionala nivån starkare och slagkraftigare inför den internationella arbetsfördelningen. Denna regionaliseringstrend kan man se i både Finland och Sverige där landskapsnivåns ställning har stärkts, särskilt rörande de utvecklingspolitiska uppgifterna men även rörande de traditionella serviceområdena. Införandet av strukturfondssystemet med dess principer påskyndade ytterligare denna utveckling, och den nuvarande utvecklings- och näringspolitikens inriktning på

partnerskap har mobiliserat regionala nätverk som till sitt förfogande har betydligt mer resurser än vad de tidigare myndighetspräglade organisationerna hade (Sandberg & Ståhlberg 2000, 102, 141-142).

Traditionellt har enhetsstaterna Finland och Sverige satt ett värde i att skapa enhetliga förvaltningslösningar, en tradition som den idag aktuella utvecklingstrenden i viss grad bryter mot (Sandberg & Ståhlberg 2000, 143). Allt fler beslutsfattare har insett att omstruktureringen av ekonomin behöver stödjande och uppmuntrande miljöer och mer uppmärksamhet sätts vid att hitta och passa ihop olika aktörer (Svensson & Östhol 1999, 274-275). Partnerskapstanken, som ju bygger på att ostyrbara parter finner varandra och gemensamma intressen, innebär att constellationerna regionalt kan variera (Sandberg & Ståhlberg 2000, 143).

Förvaltningspolitiskt präglas regionaliseringen av en spänning mellan centralism och decentralism; de centrala myndigheterna önskar kvarhålla traditionella styrmedel medan regionalister talar för ökat självstyre. Regionaliseringen innebär även en utmaning för den självstyrande lokala nivån, men även en möjlighet; genom att delta i de partnerskap och nätverk som uppstår ökar den lokala och regionala kapaciteten. Erfarenheterna i Finland av införandet av TE-centralerna visar att enheterna inom centralförvaltningen ännu idag konkurrerar med varandra och bevakar sina etablerade intressen. De centrala myndigheterna ser ofta inte möjligheterna till nya styrformer, till att ersätta regelstyrning och resursstyrning med informationsstyrning och morotsstyrning. Uppföljningen av den svenska tillväxtavtalsprocessen verkar stödja denna uppfattning (Sandberg och Ståhlberg 2000, 143-145).

Det finns dock i bägge länderna en bred konsensus om att lärande processer och kompetenshöjning utgör grunden för tillväxt och konkurrenskraft, och att dessa i sin tur är förutsättningar för fortsatt och utvecklad välfärd. Det gäller att vidareutveckla i olika avseenden den kompetens som finns i regionen. En utvecklingsinriktad regionalpolitik måste vara dynamisk, främja nya verksamheter, ny teknologi och skapa nya försörjningsmöjligheter. Ny kunskap består i första hand av kombinationer och överföringar av tidigare kunskap. Möjligheterna att kombinera kunskap på nya sätt i en region är beroende av vilket slag av kommunikation som sker mellan de som besitter kunskapen. Men det behövs tillit över organisationsgränserna för att man ska delge varandra kunskap som det går att bygga vidare på (Westholm 1999, 25-26). Möjligheten att inom tillväxtpolitiken dra full nytta av den regionala mobiliseringen verkar i mycket vara beroende av att man kan få bukt med revirvaktande centralbyråkrater (Sandberg & Ståhlberg 2000, 145).

6. Strukturfondsimpakteringen i Sverige och Finland

Strukturfonderna medförde en ny omfattande uppgift för den nationella administrationen på central, regional och lokal nivå. Med de befintliga strukturerna som bakgrund har vart och ett av länderna på olika sätt inkommerat EU:s strukturfondssystem i sin förvaltning. Sverige blev tilldelad för perioden 1995-1999 ca 13 miljarder kronor (1,42 miljarder euro) ur fonderna, Finland för sin del 10,9 miljarder mark (1,8 miljarder euro). Av EU:s sju målområden var Sverige och Finland delaktiga i alla utom mål 1-området, som endast omfattar de fattigaste regionerna i unionen och dit även den största delen av fondmedlen går. De målområden som var aktuella för länderna var alltså de tre geografiskt avgränsade målområdena: mål 2; för förnyelse i områden som drabbats av industriell tillbakagång, mål 5b; utveckling av landsbygdsområden, och det endast för Sverige och Finland skapade mål 6 området; utveckling i de mest glesbefolkade områdena. Därtill kom de horisontella målen: mål 3; insatser för att minska på långtidsarbetslösheten och för att underlätta sysselsättningen, mål 4; utbildning och kompetensutveckling av arbetskraften och mål 5a; befrämjandet av ett effektivare jord- och skogsbruk och fiske. Utöver målområdena fanns det mindre s.k. gemenskapsinitiativ som leddes av kommissionen. I samband med ingången av den nya programperioden 2000-2006 har målprogrammen reducerats från sju till tre.

Strukturfondspolitikens bas är den regionala utvecklingsplanen som formuleras i det s.k. samlade programplaneringsdokumentet (SPD:n) som nationella och regionala aktörer i samarbete gör upp och som efter förhandlingar godkänns av kommissionen. Programmen ska innehålla en socio-ekonomisk analys, en strategi och en beskrivning av de åtgärder som ska genomföras. Ur SPD:n ska även framgå en finansieringsplan och en bedömning av de konkreta resultat man förväntar sig av programmet. (SOU 1999:24, 23.)

I min undersökning har jag tagit fasta på målområdet 5b under den förra programperioden 1995-99 i två områden, Gävleborg i Sverige och Södra Österbotten i Finland. I min genomgång av genomförandet av strukturfondsprogrammen redogör jag för det system som användes för de geografiskt avgränsade målområdena 2, 5b och 6.

6.1. Landsbygdsutvecklingsprogrammet mål 5b

Mål 5b programmet riktar in sig på utveckling och strukturomvandling av landsbygdsområden. Inriktningen ligger speciellt på sidonäringsgrenar inom jordbruket men även utomstående sektorer som t.ex. småföretagande, miljöförbättrande åtgärder och turism räknas med (Kunnat ja Euroopan unioni, 1994, 64).

Medan de horisontella målen omfattar hela det aktuella landet fastställs de geografiskt avgränsade målområdena utifrån särskilda kriterier. För att kunna få stöd under mål 5b programmet måste området ha en låg socioekonomisk utvecklingsnivå och minst två av de följande kriterierna måste uppfyllas: Hög sysselsättning inom de areella näringarna, låga inkomster från de areella näringarna samt låg befolkningstäthet eller kraftig befolkningsminskning. Tilläggs-kriterier är t.ex. avlägsen placering i förhållande till stora städer, miljöpåfrestningarna i regionen och åldersstrukturen på dem som jobbar inom de areella näringarna. EU stöder 5b projekt med högst 50 % av projektets totala kostnader. Mål 5b programmet finansieras av regionalfonden,

socialfonden, jordbruksfonden och fiskefonden. (Kunnat ja Euroopan unioni, 1994, 64.) EU beviljade 5b-stöd till Sverige sammanlagt 118,76 miljoner euro; Finland fick ca 194 miljoner euro i 5b-stöd under programperioden 1995-99.

6.2. Den svenska implementeringen av de regionala strukturfonderna

Förberedelserna för strukturfondsprogrammen startade officiellt i Sverige först efter folkomröstningen hösten 1994. Då var tiden knapp; de regionala utvecklingsplanerna skulle skickas iväg till Bryssel inom några månaders tid så det blev föga tid för formandet av partnerskapsinstitutioner och förankringen av SPD:na blev därför bristfällig. Det ansvariga ministeriet kallade en specialist som utförde analysen utifrån vilken besluten skulle tas; att samla ihop en tämligen självständig s.k. task force under ledning av en äldre tjänsteman är ett vanligt tillvägagångssätt att utföra ad hoc-uppdrag i Sverige där ministerierna traditionellt är små och koncentrerade på att fungera som politiska sekretariat (Aalbu et al. 1999, 73). EU-medlemskapet sammanföll med den stora regionala debatten om ansvaret för implementerandet av regionalpolitiken på den regionala nivån så ämnen som decentralisering var högt uppe på agendan. Tre parter ville ha ansvaret för strukturfondsimplementeringen; kommunerna, landstingen och länsstyrelserna (ibid., 73). Lösningen blev en kompromiss där länsstyrelserna fick stå värd för sekretariaten medan besluten om fondfinansiering skulle tas av beslutsgrupper, en ny myndighet formad speciellt för strukturfonderna (ibid., 73). Resultatet gjorde regionalpolitiken märkbart mera invecklad då strukturfonderna inte integrerades i den nationella politikens genomförandeorganisation i samma utsträckning som i många andra EU-länder (Aalbu et al. 1999, 73; Hallin & Lindström 2000, 67).

Den svenska modellen strävade efter att föra ut både det operationella arbetet och ansvaret på den regionala nivån. Att det handlade mera om dekoncentrering än decentralisering visar det att många viktiga kontrollfunktioner samlades i centrala myndigheter; det högsta ansvaret fanns fortfarande där. De s.k. fondansvariga myndigheterna under programperioden var NUTEK som handhade den regionala fonden, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) socialfonden, Jordbruksverket jordbruksfonden och Fiskeriverket fiskefonden. Dessa myndigheter hade som uppgift att pröva varje utbetalning utifrån två aspekter – dels att den uppfyllde de regler strukturfonderna ställer och dels att projektärendet överensstämde med vad som angavs i programdokumentet. NUTEK hade även det nationella samordningsansvaret för strukturfonderna i Sverige vilket bl.a. innefattade att lämna rapporter till regeringen och kommissionen samt att samordna administrativa rutiner och information (IM-gruppen 1997, 18).

Varje program hade även en s.k. övervakningskommitté (ÖK) som ansvarade för övervakning och uppföljning av programmet, och som i 5b-programmen hade ett sekretariat på Glesbygdsverket till sitt förfogande. I ÖK:n satt representanter från den nationella och den regionala nivån samt företrädare från kommissionen. Kommittén ansvarade för den opartiska utvärderingen av programmet och godkände alla förändringar i programmet (IM-gruppen 1997, 18).

Beslut om tilldelning av medel till enskilda projekt skedde generellt på regional nivå av beslutsgrupperna som var sammansatta av de viktigaste regionala aktörerna, inte minst de centrala nationella medfinansierarna i regionen. Beslutsgruppen för mål 5b i Gävleborg-Dala bestod av representanter för kommuner, landsting, länsstyrelser samt

länsarbetsnämnder; sammanlagt nio ordinariemedlemmar och nio suppleanter. Beslutsgrupperna fungerade som en statlig myndighet och deras huvuduppgift var att svara för programmets genomförande, vilket i praktiken innebar att besluta om EU-medlens användning genom att bedöma och besluta om stöd till projekt (IM-gruppen 1997, 18-19). Politiker från kommunerna utgjorde majoriteten i alla beslutsgrupper för att på så sätt garantera lokalt demokratiskt inflytande och en decentraliserad profil. Koordineringen av programmen med det nationella systemet säkrades genom länsstyrelserna där sekretariaten för programmen var placerade och som även var huvudmedfinansierare för programmen. De ansökande skulle i princip ha klart den nationella medfinansieringen innan de ansökte om EU-stöd från beslutsgruppen, vilket medförde involverandet av ett flertal organisationer och mer pappersarbete för dem som ansökte om EU-medel (Aalbu et al. 1999, 74).

Rekvireringen av fondmedlen kontrollerades först av sekretariatet på länsstyrelsen innan den skickades vidare till de centrala utbetalande myndigheterna. Det gjordes följaktligen en dubbla kontroll av redovisningen, först hos sekretariatet och sen hos de centrala myndigheterna, som var en sista kontrollerande instans som i värsta fall kunde överpröva beslutsgruppens beslut om tilldelning av fondmedel till ett projekt. Denna dubbla kontroll har dock slopats under den nuvarande programperioden.

Införandet av strukturfonderna i förvaltningssystemet innefattade för det första implementerandet av en ny administrativ struktur och för det andra implementerandet av SPD:n, och till en början dök det upp många olösta praktiska och fundamentala frågor. Strukturen engagerade nya starka lokala parter och den svenska lösningen med ett separat beslutssystem för EU-pengarna var administrativt invecklad även om den garanterade insyn i processen. Det tvärspektoriella samarbetet mellan olika nivåer av förvaltning visade sig vara utmaning för de involverade parterna med sina egna etablerade rutiner. Det nya administrationssystemet förde med sig problem med delat ansvar, beslutsnivåer och oklarheter gällande formalia, problem som skapade frustration och förseningar under programperiodens första år (Aalbu et al. 1999, 74-75).

6.3. Den finländska implementeringen av de regionala strukturfonderna

I Finland inledde de nya landskapsförbunden med huvudansvaret för den regionala utvecklingen sitt arbete 1994. De hade gärna sett att de hade fått rollen som den centrala aktören i strukturfondsarbetet med kontroll över de regionala utvecklingsresurserna (Aalbu et al. 1999, 69). Landskapsförbunden saknade dock egna medfinansieringsresurser samt rätten att bestämma om nationell finansiering. De finländska regionerna var även nya och för små argumenterade man; de saknade tillräcklig kunskap (ibid., 69). Som ett uttryck för den starka sektoriseringen och de olika förvaltningsgrenarnas fasta arbetsfördelning i den finländska förvaltningen kan man se regeringens beslut från den 27.5.1995 att inte ändra fördelningen av de olika sektorministeriernas befogenheter, vilket bl.a. betydde att centralförvaltningen inte delegerade resurserna till landskapsnivån och dess aktörer, inte heller till de regionala sektormyndigheterna (Virkkala 2000, 23, 27). Man valde att istället reformera den regionala statsförvaltningen (regionförvaltningsreformen 1997), och grunda TE-centralerna. Det var en lösning i dekoncentreringsanda; man behöll ansvaret för programmen på sektorministerierna även om man delegerade det operationella arbetet till den regionala nivån (ibid., 28).

För programmens uppföljning, genomförande och för eventuella förändringar i dem ansvarade liksom i Sverige övervakningskommittéerna (Europeiska unionen och den regionala utvecklingen i Finland, 1997, 16). Deras beslut baserade sig på konsensusprincipen vilket krävde noggranna förberedelser inför varje möte (Virkkala 2000, 23). De regioner som hörde till de regionala målprogrammen gjorde upp regionala program som på nationell nivå koordinerades till ett nationellt program, en SPD, till skillnad från Sverige som hade varsin SPD för varje region även om dessa tillhörde samma målprogram. Det fanns i Finland endast en SPD och en övervakningskommitté per målprogram även om det fanns t.ex. 14 olika 5b målområdesregioner (Manner-Suomi, 1995). Kommittén godkände landskapens preciserade utvecklingsprogram och övervakade att dessa genomfördes i enlighet med det av kommissionen godkända nationella SPD-dokumentet (Europeiska unionen och den regionala utvecklingen i Finland, 1997, 17).

På regional nivå grundades år 1995 landskapsförbundens samarbetsgrupper till vars uppgifter hörde att koordinera samarbetet för att förverkliga de regionala programmen, att behandla projektansökningar, samt att evaluera och utvärdera de olika programåtgärderna och vid behov lägga fram förslag till förändringar för att justera programmet (Europeiska unionen och den regionala utvecklingen i Finland, 1997, 18). Företrädare i samarbetsgruppen var landskapsförbundet som innehade ordförandeskapet och sekretariatet för gruppen, kommunerna, de statliga myndigheterna, andra statliga organisationer samt regionens centrala arbetsmarknads- och näringslivsorganisationer. Landskapsförbundets samarbetsgrupp hade olika förberedande organ (arbetsdelegationen, arbetsutskottet och regionutvecklingsgruppen) som bestod av representanter från den regionala statsförvaltningen och från landskapsförbundet. Samarbetsgruppen delegerade en del av sina befogenheter till dessa arbetsgrupper, bl.a. projektbehandlingen delegerades till arbetsutskottet. Vidare fanns det på regional nivå arbetsgrupper för företagsstöd som behandlade alla ansökningar om stöd till företag (Rakennerahastojärjestelmä Suomessa, 1997, 16). Man ansåg i många landskapsförbund att samarbetsgrupperna var för stora för att vara kapabla att fatta effektiva beslut, men deras försvagade roll i och med maktdelegeringen gjorde dock att demokratin i programarbetet blev lidande; arbetsutskottet blev det centrala förberedande organet, en stark roll som innebar att programarbetet råkade i händerna på några centrala offentliga finansiärer som för det mesta gjorde upp besluten sinsemellan enligt konsensusprincipen (Virkkala 2000, 28).

Koordineringen av de regionala målprogrammen hörde till inrikesministeriets ansvarsområde. Ministeriet var även fondansvarig myndighet för den regionala fonden, den sociala fonden handhades av arbetsministeriet och jordbruksfonden och fiskefonden i sin tur av jord- och skogsbruksministeriet. Ansvaret för implementeringen låg på landskapsförbunden och på sammanlagt nio ministerier med deras tillhörande regionalförvaltning dit besluten om de enskilda projekten vanligtvis var delegerade (Rakennerahastojärjestelmä Suomessa 1997, 16). Fastän landskapsförbundet som ansvarig myndighet för den regionala utvecklingen hade hand om strukturfondernas administration och evaluering var det den statliga regionalförvaltningen som tog det slutgiltiga beslutet om projektens finansiering (Virkkala 2000, 26). Det enda undantaget från detta var de regionalfondspengar som förbunden tilldelades av inrikesministeriet och som de kunde bestämma om (ibid., 26). Ansökan om enskilda projekt sändes till den myndighet som fattade de nationella finansieringsbesluten om berörda projekt (Europeiska unionen och den regionala

utvecklingen i Finland, 1997, 18). Det var t.ex. TE-centralerna eller miljöcentralen som fick ansökningarna och som förberedde ett förslag i samarbete med de andra parterna involverade i projektet till landskapsförbundens samarbetsdelegation. Ifall projektförslaget där fick stöd tog den ansvariga förvaltningsmyndigheten det slutgiltiga godkännande beslutet, förbindelsen (commitment) (Rakennerahastojärjestelmä Suomessa, 1997, 16).

I det finländska systemet delades sålunda beslutsmekanismerna av landskapsförbundet och dess representanter och de statliga regionala myndigheterna. De beslut som fattades av de nya partnerskapsmyndigheterna, övervakningskommittén och landskapsförbundens samarbetsgrupper, som hade ansvar för genomförandet av programmen, var inte lagligt bindande, vilket kan betraktas som en funktionell svaghet i det finländska strukturfondssystemet. En lagändring som gjort att dessa beslut blivit lagligt bindande skulle dock ha varit svår att få igenom i den finländska administrativa kulturen som karaktäriseras av en strikt arbetsfördelning mellan de statliga förvaltningsgrenarna och en sådan reform hade även gått emot beslutet på regeringsnivå att inte ändra maktfördelningen i förvaltningen (Virkkala 1998, 7).

Genomförandet av strukturfonderna i Finland präglades av de två olika nivåerna i programarbetet och av att godkännandet av projekt skedde i flera olika steg (Virkkala 2000, 25). De regionala programmen gjordes upp med ett nedifrån–uppåt perspektiv i samarbete med de regionala aktörerna, medan de nationella programmen formades centralt med utgångspunkt i de regionala programmen (Aalbu et al. 1999, 71). Förverkligandet av programmen innebar koordinering och ständiga förhandlingar med olika nivåer, sektorer och regioner. Balansgången mellan det nationella och det regionala programmets prioriteringar och mellan de nationella myndigheternas strukturfondsandelar gjorde att systemet för finansiering och genomförande av programmen blev mycket komplicerat (Virkkala 2000, 25).

Godkännandet av projekt för att fullfölja programmet krävde många olika finansieringsbeslut på olika nivåer och de olika finansörerna handlade i sista hand enligt sina egna intressen, sina resurser och mål, och enligt den förvaltningskultur de hade. Detta komplicerade beslutssystem, koordineringen av projekt enligt de olika finansörernas intressen samt den långa väntan på beslut belastade de som ansökte om finansiering. Den sektoriserade förvaltningen orsakade osmidighet och försvårade förutsättningarna för strategisk utveckling; de enskilda ministeriernas olika regler och procedurer tillsammans med strukturfondernas precisa regelverk splittrade programmen och gjorde det svårt att hålla fast vid klara, strategiska tyngdpunkter (Virkkala 2000, 26).

6.4. Regional förnyelse som en följd av strukturfonderna

EU-medlemskapet och strukturfondernas tillkomst 1995 har haft stor betydelse för den regionala och den institutionella utvecklingen i Sverige och Finland. En grundläggande förändring är att regional utvecklingspolitik inte längre är en nationell angelägenhet; stödområden och -nivåer, såväl inom strukturfonderna som för den nationella regionalpolitiken, är föremål för förhandlingar mellan medlemslandet och kommissionen (Hallin & Lindström 2000, 57). Strukturfondernas fleråriga programperioder, den tvärssektoriella implementeringen på olika förvaltningsnivåer, kraven på regionala analyser och mål, och kraven på systematisk utvärdering av programmen är

alla förändringar som krävt, och kräver, anpassning i bägge länderna (Aalbu et al. 1999, 171).

Finland initierade en komplett omorganisering av de regionala institutionerna i samband med att ett medlemskap i EU blev aktuellt. Den första reformen innebar grundandet av landskapsförbunden 1994 innan folkomröstningen hållits och den följdes av införandet av TE-centralerna 1997. I Sverige antogs inga så märkbara reformer som i Finland; för ändamålet grundades en ny statlig myndighet, den regionala beslutsgruppen, som till sin majoritet bestod av kommunala förtroendevalda, medan programmens sekretariat låg hos den statliga länsstyrelsen. Förutom de administrativa skillnaderna skilde sig det svenska systemet från det finländska på två punkter: Beslutet om den nationella medfinansieringen av ett projekt togs separat från beslutet om fondmedel. Vidare lämnades företagsstöden, som utgör en viktig del av den nationella regionalpolitiken, i Sverige utanför strukturfondsprogrammets koordinering (Aalbu et al. 1999, 169-170).

Vem som hade det sista ordet och vem som hade makten att ta det slutgiltiga beslutet visade sig i bägge länderna till en början vara oklart då varje projekt genomgick flera olika beslutsskeden. Det var den centrala förvaltningen som i slutändan fick det högsta ansvaret för besluten; i Finland togs förbindelsen för det mesta hos den statliga regionala myndigheten och i Sverige kunde de centrala myndigheterna vid behov överpröva ett beslut om projektfinansiering taget av den regionala beslutsgruppen (Aalbu et al. 1999, 71-74).

Strukturfondernas inriktning på flera sektorer i samarbete, både vertikalt och horisontellt, samt på en bred medverkan av olika aktörer i implementeringen medförde att regionalpolitiken i länderna i högre grad fokuserade på de faktorer som hör till konceptet med lärande regioner, dessa teorier som dominerar den akademiska debatten kring regional utveckling i dagens läge. Att bygga upp och förstärka nätverk mellan företag och att föra ihop näringslivet med andra regionala institutionerna är centrala delar av detta koncept, liksom de även är ambitioner man för det mesta kan finna i de regionala målprogrammen. Konceptet med lärande regioner går bra att sammanföra med de tyngdpunkter och regler strukturfonderna har; båda betonar t.ex. utvecklandet av de mänskliga resurserna, ett område som en betydande del av strukturfondsmedlen måste reserveras för. Programstyrningen följer även principerna med lärande regioner då man med programmet strävar efter att identifiera de regionala förutsättningarna för tillväxt som kan påverkas med politiska åtgärder (Aalbu et al. 1999, 172-174). De partnerskap som byggts upp som en följd av arrangemangen inför fonderna kan ses som försök att utveckla en större växelverkan mellan olika aktörer, ett samarbete som kan fungera som grund för uppbyggandet av den institutionella tätheten, som i sin tur är viktig för uppkomsten av innovationer och ny kunskap.

7. Partnerskapsprincipens tolkning i Gävleborg

7.1. Regionens särdrag och innehållet i SPD:n

Det norra mål 5b programmet i Sverige, Västerbotten/Gävle/Dala, bestod av två geografiskt åtskilda områden, det norra området i Västerbotten, och det södra området med sex kommuner i Gävleborgs län och fyra kommuner i Dalarna. Jag har i mina intervjuer koncentrerat mig på Gävleborgs län och dess sex 5b-kommuner. Gemensamt för hela regionen var den gemensamma SPD:n, men de båda områdena hade varsin egen beslutsgrupp. Länsindelningen innebar att det fanns tre olika sekretariat för regionen; programmet var sålunda mycket splittrat (IM-gruppen 1997). Gävleborgs län består i sin tur igen av två olika landskap, Hälsingland och Gästrikland, en indelning som inte har någon egentlig praktisk betydelse men som fungerar som en tämligen stark identitetsfaktor hos invånarna.

Den gemensamma SPD:n omfattade tre insatsområden; arbete och näringsliv, mänskliga resurser samt näringslivsmiljö, som var och en hade underliggande åtgärdsområden. Tyngdpunkten i programmet låg på det förstnämnda insatsområdet dit 49 % av strukturfondsmedlen inriktades med utveckling av små- och medelstora företag, ökat utnyttjande av skogsråvaran och breddad verksamhet inom jord-, skog-, och fiskenäringen som de högst prioriterade åtgärderna. Andra åtgärder inom insatsområdet var kvinnors företagande och utveckling av turismen. De två andra insatsområdena innehöll åtgärder som stödde lokal utveckling och kultur samt utveckling av nya kommunikationslösningar och lokal service. Största delen av fondmedlen i programmet kom från den regionala fonden (IM-gruppen 1997). Sammanlagt reserverades 389 miljoner kronor (45,7 miljoner euro)² i EU-medel till det norra 5b-området under programperioden 1995-1999; det var därmed det svenska 5b-område som fick mest EU-medel tilldelade sig (Glesbygdsverket 2001, 12, SOU 1999:24, 24). Av den totala finansieringsramen utgjorde EU-medlen ungefär en femtedel.

Gävleborg är Sveriges skogrikaste län och av hela landarealen i regionen består över 80 % av skog; skogen utgör därmed regionens viktigaste naturresurs och skogsnäringen med dess förädlingsindustri har alltid haft stor betydelse för hela regionen (Samlat programplaneringsdokument..., 9-12). Enligt EU Regio statistiken för åren 1995-97 var PPS/invånare³ i hela Gävleborgs län 102,2 % i relation till genomsnittet inom EU. PPS/invånare i de kommuner som hörde till 5b-programmet inom länet var dock lägre i relation till länets medeltal. Relationen mellan kommunernas PPS/inv. och länets medeltal varierade år 1995 från 62,6 % för den fattigaste kommunen till 105,8 % för den rikaste; medeltalet för de sex kommunerna i relation till länet var 82,6 %. Det är dock värt att minnas att kommuncentren, som vanligen hör till de rikaste områdena inom kommunen, oftast inte omfattades av 5b-programmet.

² Enligt den reviderade finansieringsplanen från GBV 2001-05-23, (1 EUR= 8,5 SEK.)

³ PPS=Purchasing Power Standards, beräknas på data över bruttonationalprodukt på landnivå och bruttoregionalprodukt på regionnivå, i Sverige är den lägsta nivån kommunen.

7.2. Inledningsskedet: Deltagandet i uppgörandet av SPD:n

”Det var svårt, det fanns ju ingen att fråga. Alla var vi ju nybörjare, vi börja’ från noll allihopa...”

Inledningsskedet av strukturfondsprogrammen i Sverige präglades på den regionala nivån av en okunskap och brist på information om själva administrationen av programmen och om vad det egentligen var menat att man skulle göra med pengarna, vad man fick och inte fick göra. Idén med partnerskap var något nytt och okänt. Till skillnad från Finland valde Sverige att inte förarbeta dessa frågor så mycket utan regeringen valde att invänta resultatet av folkomröstningen innan man på allvar tog itu med strukturfondsfrågorna.

På den regionala nivån och i Gävleborg var den stora frågan vem som skulle vara den ansvariga regionala myndigheten för fonderna. Liksom det framkommit tidigare var det tre nivåer som ville ha ansvaret; kommunerna, landstinget och länsstyrelsen. Kompromissen där sekretariaten låg hos länsstyrelsen medan majoriteten i beslutsgruppen bestod av kommunrepresentanter tillfredsställde två av dessa parter, medan landstinget, som ofta ser sig som regionens rättmätiga representant med ett regionalt valt förtroendeorgan, mer eller mindre fick nöja sig med en biroll.

Uppgörandet av SPD:n utgjorde en ny typ av programarbete i den svenska regionalpolitiken. I den mån det funnits regionala strategier tidigare hade dessa mera karaktären av öppna dokument med relativt liten politisk tyngd; de var relativt allmänna och uttunnade på innehåll då man tagit hänsyn till en stor mängd olika regionala intressen. Även den gemensamma SPD:n för det norra 5b-området hade i detta avseende samma egenskaper; man hade inte erfarenhet av strukturfondsarbete och kunskapen om vad man kunde göra i programmet var begränsad så man ville genom breda åtgärdsformuleringar lämna rum för att i ett senare skede kunna anpassa olika projektansökningar till SPD:n. För uppgörandet av programmet utsåg regeringen en person som ansvarig, och i praktiken blev det några utsedda personer hos länsstyrelsen som under denna ansvariga persons ledning skrev programmet.

Det fann inget färdigt uppgjort partnerskap vid inledningsskedet och vid uppgörandet av SPD:n som man snabbt kunde sammankalla; själva termen var något nytt som införts i och med strukturfonderna. Länsstyrelsen hade några stormöten dit man kallade in representanter från olika organisationer och nivåer för att diskutera programuppgörelsen men dessa mötenes inverkan på SPD:n var mer eller mindre obetydlig.

”Vi hade naturligtvis en hel del möten där vi bjöd in folk, arbetsgrupper och sån’t där i samarbete och försökte då. Det var ju svårt, det var hemskt svårt för man hade svårt att ta till sig sån’t här, det var ju så nytt, det var ju en ny form att man kunde få medverka och påverka ett program. Det var väldigt svårt att få ut det. Idag är det ju mycket lättare, nu är man ju van med det här. Men det var ju ett nytt sätt, nytt arbetssätt”. (Länsstyrelserepresentant.)

Deltagarna i detta partnerskap var till överlägset största delen offentliga aktörer, de aktörer som från förut samarbetat i den regionala utvecklingsplaneringen; kommuner, länsstyrelsen och andra länsmyndigheter. Man hade gärna sett att fler företagare och

företagarorganisationer aktiverat sig eftersom programmet till stor del skulle inrikta sig på näringslivsutveckling. Det fanns inte heller många medborgarrörelser och föreningar på plats. Eftersom det var stormöten var det få som hade mod att stiga upp och inför alla samlade framföra sin åsikt; det blev mera ett informationstillfälle där man redovisade för hur man hade tänkt sig det hela från länsstyrelsens sida.

5b-kommunerna i Gävleborg-Dala satte vintern 1995 igång ett arbete på förtroendemanna- och tjänstemannanivå för att ta fram sina egna prioriteringar som de ville ha med i SPD:n då de fått klart att de skulle höra till programområdet. På kommunnivå hade man hellre sett ett mindre formellt samarbete vid uppgörandet av SPD:n, ett arbete som mera skulle ha liknat det de sinsemellan formade och som kanske gett en bredare förankring till invånarna:

”Vår SPD var ju mer att jobba med kompisar, att jobba med vänner s.a.s., med närhet. Det blev mer formellt där länsstyrelsen gjorde, där bjöd man ju in då alla länsorganisationer och såna här som kunde påverka utvecklingen. Vi träffas ju rätt upp och ner så här vi, och sa: nu måste vi jobba igenom det här. Och så tog vi dom tjänstemän som kunde de här frågorna, som hade nåt att ge. Jag tror att vårt arbetssätt är bättre, jag tror att det blir för formellt. För då måste länsstyrelsen bjuda in företagarföreningen, då kommer företagarföreningens VD och så måste man kanske bjuda in polisen, då kommer länspolisstyrelsen, så måste man bjuda in SJ, då kommer kanske någon regionchef för SJ och sånt här. Det blir på en annan nivå när vi träffas...vi träffas ju mer på ett jordnära sätt”. (Kommunrepresentant.)

Kommunernas inflytande på den uppgjorda SPD:n blev litet; de reella möjligheterna för de lokala aktörerna att påverka programmet och dess innehåll var små, något som även konstaterats i andra utredningar över strukturfondsprogrammen under den förra perioden (se bl.a. SOU 1999:24, 36). Saknaden av ett partnerskap från tidigare som enkelt kunde sammankallas, okunskap samt brådskan med att få ihop SPD:n gjorde att programdokumentet till största delen blev ett arbete där endast några få utsedda personer var inblandade i skrivandet. På grund av denna bristande förankring kände en del människor och nivåer inte igen sig i programmet eller fann den inte relevant för just de behov de helst prioriterat. Den upplevdes till en del som uppgjord efter EU:s behov, för att man skulle få den godkänd av kommissionen, där nedifrån- uppåt perspektivet inte tagits mycket i betraktande.

Även om programmet inte direkt sågs motsvara behoven i regionen var det ändå möjligt, tack vare de breda formuleringarna, att få igenom de flesta projekt man ville göra. De breda formuleringarna till trots upplevdes programmet, närmast på länsstyrelsenivå, även som spretigt och osmidigt då man låst in pengarna på tio olika, ibland ganska smala, åtgärder så programmet till en del blev svårt att genomföra. För att passa in i programmet kunde man få dela en projektansökan i två-tre delar, och eventuellt kunde projektet hamna inom flera fonder med olika regelsystem. Man var även tvungen att i slutändan omfördela en del av pengarna i de olika åtgärderna för att kunna motsvara behoven som fanns.

De första åren var till största delen en läroprocess med en osäkerhet om vad strukturfonderna egentligen gick ut på. Från sekretariatet åkte man ut till kommunerna för att informera främst tjänstemän och politiker, men även föreningar, organisationer och kommunala näringslivsbolag om vad 5b-programmet gick ut på. Det tog ändå en god tid innan man verkligen kom igång med arbetet.

”I början gick det väldigt trögt. 1995 och -96 var det inte mycket ansökningar. Framförallt fanns det inga administrativa rutiner, varken ute i kommuner eller här, ingen visste ju riktigt vad som skulle finnas, datasystem, beslutsblanketter, ansökningshandlingar osv. Ingen visste ju hur det skulle vara i början. Man hade jobbat med vanliga regionalpolitiska projekt tidigare, det här var något helt nytt regelsystem, och väldigt okunskap vad man kunde göra, vad var tillåtet”. (Länsstyrelserepresentant).

Enligt samma principer som man gör upp strukturfondernas program med partnerskap började man arbetet med tillväxtavtalet 1998 med ambitionen att engagera så många regionala aktörer som möjligt, inklusive näringslivet. Utgångspunkten var betydligt bättre än 1995; man hade längre tid på sig, man hade en del människor redan engagerade i partnerskapet, och idén med partnerskap var inte främmande som arbetssätt längre. Tanken var att man skulle göra upp ett program som skulle styra den regionala utvecklingen i tre år framöver; tillväxtavtalets uppkomst kan även ses som en reaktion mot att det inte fanns en verklig förankring i den första uppgjorda SPD:n 1995:

”Man upptäckte väl inte minst på regeringsnivå det, genom att inte vi själva hade några nationella program och strukturer i botten så blev vi ju väldigt styrda då utav dom här EU programmen, för man ville ju vända nu på steken s.a.s. att det är våra nationella program som ligger i botten och sen att vi ska kunna ta in EU pengarna och använda till det vi själva vill göra. Det blir ju då en större integrering med det ordinarie utvecklingsarbetet i länet så det är ju helt rätt. Och det sades ju också från departementet att dom program vi tar fram nu för EU, dom ska ju då utgå ifrån tillväxtavtalet så det har ju fått en väldigt nära koppling. Och vi har haft samma partnerskap t.ex. så att vi har ju haft ett mycket bättre utgångsläge nu vid den här omgången”. (Länsstyrelserepresentant.)

Egentligen borde det inte existera en konflikt mellan de mål man kommit överens om i EU-programmen i förhållande till de ordinarie regionala utvecklingsmålen, om SPD:n gjorts upp med en bred förankring i regionen som den enligt förordningarna borde göras upp. Liksom tillväxtavtalet ska EU-programmen botten i de utvecklingsbehov regionen själv prioriterar, de ska inte vara något som bestämts ovanifrån. Detta eftersträvas genom att använda ett brett partnerskap för att göra upp den. Å andra sidan godkänns SPD:n slutligen efter förhandlingar mellan kommissionen och medlemsstaten ifråga av kommissionen; ett förfarande som ligger långt ifrån det lokala underifrån-perspektiv i vilket programmet ska ha sin grund.

7.3. Samarbetsforum för beslutandet om projektens stödberättigande

För projektansökarna var SPD:n en instruktionsbok över hur man skulle skriva ansökningarna för att få igenom projekten. En central roll hade sekretariatet på länsstyrelsen som man i ett tidigt skede tog kontakt med och frågade råd av; det agerade som ett slags bollplank mot vilket man testade idéerna för att kolla ifall de platsade i programmet. Ifall projektet passade in gällde det att hitta medfinansiering och efter det kunde man lämna in ansökan om fondmedel. Sekretariatet hjälpte till med att få ihop ansökan så den skulle gå igenom i beslutsgruppen särskilt i början då det var få som innehade kunskapen. Eftersom det inledningsvis fanns en brist på projektansökningar kunde man i beslutsgruppen inte sälla bland projekten utan ifall de formella kriterierna var uppfyllda beviljades projektet oftast finansiering.

Regionfrågan i länet har varit känslig och det har funnits spänningar mellan aktörerna på den regionala nivån, kommunförbundet, landstinget och länsstyrelsen, bl.a. vid formandet av beslutsgruppen. Denna interna maktkamp har tagit mycket kraft och utrymme så det har inte funnits mycket plats över för nya regionala aktörer. Beslutsgruppen sammansattes av representanter från kommuner och läns- och regionmyndigheter, de främsta medfinansiärerna, och innebar en ny form av samarbete, ett slags partnerskap mellan dessa aktörer. Trots tidigare oenigheter var andan i gruppen god och i oklara fall kunde man genom diskussioner komma fram till en gemensam standpunkt.

”Generellt så har det funnits spänningar mellan kommunerna och landstinget ganska mycket; vem är det som bestämmer osv. Men som det här jobbet som jag upplever de här projekten är det oftast ingen som bestämmer över någon utan det är att gå in på lika villkor och så gör var och en det som den är bra på. Det har accentuerats. Klimatet i beslutsgruppen har varit väldigt bra. Vi har lärt oss mycket av det här. [...] Framförallt det som varit nyttigt för oss var det här partnerskapsbildandet därför att inte minst i det här länet har vi alltid haft svårt för att samarbeta. EU-projekten har tvingat oss att lära oss att sitta vid samma bord, att lära oss att samarbeta. Det tycker jag var väldigt positivt”. (Beslutsgruppsledamot.)

Beslutsgruppen var ett passivt organ såtillvida att den inte skapade egna projekt även om den i teorin hade haft möjlighet till det. Dialogen och samarbetet mellan aktörerna i gruppen kan dock ses som ett första steg mot närmare relationer mellan dessa regionala aktörer, ett samarbete som kan ge upphov till nätverk som senare kan bära frukt för den regionala utvecklingen.

7.4. Arenor för deltagande i programmet

7.4.1. Kommunernas medverkan i programmet

Kommunerna var huvudaktörerna i målprogrammet; det var de och deras näringslivsbolag som oftast var projektägare och som till största delen använde sig av de möjligheter programmet förde med sig. De passade som enhet in i programmet; de har ett brett verksamhetsfält och de kunde med sina egen medel som offentlig finansiering uppväxla EU-medel för projekt.

Det fanns stora variationer i hur mycket pengar som tilldelades de olika kommunerna. Strategierna för hur man tog sig an strukturfondsfrågorna varierade likaså i stor grad. De kommuner som från inledningsskedet avsatte en person att syssla med dessa frågor hann med att skapa många projekt och få in en hel del fondmedel under programmets gång. En stor inverkan hade även den högsta politiska ledningens inställning till strukturfondsprogrammen. Eftersom detta var ett nytt sätt att jobba och man inte kände till denna finansieringsmöjlighet dök det sällan spontant upp projektidéer som framfördes till kommunen eller dess EU-samordnare, utan i de allra flesta fall var det kommunen som aktivt funderade igenom vad man kunde behöva och sedan skapade projekten. Stödet från den högsta politiska ledningen och en aktiv strategi för att skapa utvecklingsprojekt var därför viktig, liksom även ett nära samarbete mellan tjänstemännen och kommunalråden i kommunen. Men det gällde även att känna till behoven som fanns i kommunen.

En del kommuner hade innan strukturfonderna kom in i bilden sysslat med projektverksamhet av liknande slag även om den finansiering som fanns på regionnivå

var mycket mindre och det krävdes en del specialkunskap att känna till var man skulle söka den. Det hade då gällt att bl.a. motverka utflyttningen och aktivera befolkningen i de traditionella bruksmiljöerna, att fylla det tomrum som uppstått efter att de stora bolagen flyttat bort. De kommuner som från tidigare hade denna tradition av projekt hade ett förspång; för dem var projektarbete i sig inte något nytt även om det nu tillkommit ett programdokument och ett omfattande regelsystem.

Programdokumentet och det detaljerade regelsystemet orsakade även irritation bland kommunerna som var vana vid förhållandevis stor beslutanderätt inom sitt område men som nu var tvungna att anpassa sig till det allmänna programmet som inte helt motsvarade de behov de hade. De hade gärna sett att de hade fått större ansvar att prioritera pengarna utöver vissa nödvändiga formkrav och regler.

”Vi har ju då en parlamentariskt vald lokal regering om man kallar det för det, som då har företrädelserätten och liksom tänkandet runt det här, och då tycker jag att man borde föra ut förmågan och rätten att prioritera längre ut i systemet. [...] Man skulle kunna göra så att man säger att 600 miljoner kan vi behålla för centrala strukturella initiativ, men låt oss sätta 300 miljoner till kommunerna och 100 milj. till glesbygdsgrupporna och så låt dom ta besluten! Jag tror det skulle ge ett annat genomslag, man skulle fortfarande ställa vissa typer av formkrav på att grejerna ska upphandlas och sånt där...Men som jag kände då när vi höll på så var det, vi hade vissa idéer men hade vi inte haft dom här reglerna så hade vi gjort helt andra projekt, det är jag övertygad om, och det tycker jag skulle vara intressant i det här. För jag tror ju att, vissa av dom här projektena hade vi säkert gjort va, det tror jag, men 2/3 tror jag inte vi hade gjort eller hälften hade vi inte gjort, utan då hade vi gjort nåt annat...Som hade vart sannolikt mycket mer riktat mot våra behov och våra förutsättningar”. (Kommunrepresentant.)

För fattiga kommuner som kanske har det största behovet av strukturfondsmedel kunde dock delen de själva skulle bidra med i projekten vara svår att luska fram. Men man lärde sig så småningom att komma undan med mindre kontanta medel, och avsatte som eget bidrag bl.a. lokaler och en del av arbetstiden för människor som jobbade på kommunen, kostnader som kommunen hade från tidigare. På det sättet kunde man få ihop en summa som man sedan kunde växla upp utan att man varit tvungen att hitta stora mängder kontanter ur kommunens kassa.

”Generellt kan man säga alltså att kommunens finansiella insats, om den på pappret låg på 20 % av den totala finansieringen så var faktum att av den här 20 procenten så var kanske bara 10 % verkliga pengar, resten var redan befintliga pengar eller personal. Och det var en ren överlevnadsgrej, det fanns inga pengar så vi gjorde verkligen...Vi satt ju och fyllde i såna här timlistor på hur många timmar vi hade gjort, som vi försökte fylla i någorlunda rimligt utifrån det vi hade gjort för insats, och det kom ju ganska bra pengar tack vare att man hela tiden växlade upp. [...] Och ska man vara kritisk till det här systemet så tycker jag då en sån grej, det här hårda kravet på kommunen att stoppa in pengar, för att tittar man nu på dom kommuner som verkligen behöver strukturfonder så...det finns inga pengar!” (Kommunrepresentant.)

En utmaning för kommunerna var att få med det s.k. nedifrån-uppåt perspektivet. För det mesta var det kommunerna som skapade projekt där de såg ett behov och dialogen med målgruppen för projekten var inte så stor. Det fanns även kommuner som från förut aktivt hade sysslat med byutvecklingsgrupper och fört en dialog med invånarna i byarna och som på så sätt kände till de önskemål och behov som fanns hos

målgruppen. Byagrudder kunde äntligen få förverkligat projekt de arbetat för i flera år; man byggde vidare på idéerna och omformade dem så de passade in i programmet, kommunen stod oftast som projektägare även om det var en förening som skötte själva arbetet. De ökade resurserna som målprogrammet hämtade till regionen gav sålunda en chans för de offentliga myndigheterna att göra något utanför den vanliga verksamheten, något som kanske aldrig fått plats inom de normala budgetramarna. För dessa föreningar och byutvecklingsgrupper innebar arbetet en möjlighet att få åsikter och behov lättare hörsammade hos kommunen då det nu fanns tilläggsresurser att tillgå för just detta slag av verksamhet.

Målprogrammet 5b var inte riktat till småskaliga projekt. Den administrativa börda som hörde ihop med nyttjandet av fondmedel var oftast för stor att hantera för ett mindre projekt. Inför inlämnandet av en ansökan om att bli Leaderområde hade man i några kommuner inventerat det idékapital som fanns ute i byarna och då man sedan inte kom med bestämde man sig för att istället för att skapa ett s.k. landsbygdsutvecklingsprojekt där kommunen ansökte om en större summa pengar ur mål 5b som de sedan kunde dela ut i mindre summor till byaföreningar och grupper som ansökte och som ville satsa på utveckling. Kommunen skötte om den administration som hörde till strukturfondsregelverket och finansierade hälften av kostnaderna för ett projekt under förutsättning att föreningen själv gick in med andra hälften i form av ideellt arbete. Föreningen klarade sig undan med mindre byråkrati och kunde istället koncentrera sig på att arbeta med sitt projekt. Detta möjliggjorde att man även kunde aktivera mindre föreningar och byagrudder i ett slag av arbete som det på många håll inte fanns en tradition av från tidigare.

”Med ganska stor sannolikhet, de hade aldrig blivit av om det inte varit så lätt att få pengar. Många byalag, som t.ex. ska göra ett mindre projekt skulle aldrig krångla sig igenom hela byråkratiapparaten, söka medfinansieringar från olika offentliga finansiärer och sen i slutändan söka direkt ur mål 5b och allt vad det innebär med ansökningsblanketter och så. [...] Det har varit viktigt i synnerhet att dom själva har en strategi för hur man vill utveckla byn och att de förstår att det här är ett arbete som inte någon annan gör åt dom. [...] Åtminstone i Sverige så har det varit en mentalitet under 70-talet att kommunen ska fixa allting. Och det har resulterat i, vad ska jag säga, i en handlingsförlamning, att människor har blivit passiva och förväntat sig att samhället fixar allting. Nu har man insett att det här måste vi driva själva, att vi måste ställa oss på barrikaderna och tala om vår bys behov, att lägg inte ner byskolan eller kan vi inte diskutera alternativa driftformer av en byskola t.ex.” (Kommunrepresentant.)

För att få förankringen till näringslivet och för att veta vilka behov företagarna har ordnades i många kommuner regelbundna möten med företagarna och dess representanter; ett samarbete som fick sin början eller aktiverades som en följd av målprogrammen och de ökade resurser för bl.a. näringslivsutveckling kommunerna därmed fick till sitt förfogande.

Av tradition har det inte funnits mycket samarbete mellan kommunerna i regionen, man har hellre hållit sig för sig själv. De flesta projekt som ägdes av en kommun följde även kommungränserna och samarbete med flera kommuner i ett projekt var inte särskilt vanligt. Kommunerna tittade främst på sin egen verksamhet och de anställda inom kommunen som hade hand om EU-projekt var för det mesta fullt

upptagna med dessa kommunens projekt; att skapa nya, att hitta medfinansiärer och att sköta tillhörande administration:

”I ärlighetens namn hade man fullt sjå med sig själv, alltså det var verkligen så, man hade fullt sjå att spruta fram nånting, tyvärr alltså, tycker jag, för jag hade gärna sett att man hade gjort några större projekt men...” (Kommunrepresentant.)

Samarbete försiggick främst med andra aktörer inom samma kommuns gränser. Projektverksamheten var så omfattande i sig att det inte fanns kraft över att därtill skapa nya samarbetsformer över kommungränserna. Sekretariaten kunde dock föreslå, ifall två kommuner kom med liknande projekt, att de skulle slå ihop dem och göra ett större, gränsöverskridande sådant istället. Där det förekom samarbete över kommungränserna följdes främst tidigare samarbetsmönster där man ser till skiljelinjen Hälsingland-Gästrikland. 5b- kommunerna i Hälsingland hade från tidigare haft en del samarbete, bl.a. i form av ett Hälsingeråd och de hade i programmet även en del gemensamma projekt, bl.a. Hälsingetur som skapade ramar för turistverksamheten i dessa kommuner. Endast en av Gästriklands kommuner var med i 5b-programmet.

7.4.2. Projektverksamhet utanför kommunernas ramar

Föreningar och organisationer hade en mindre roll än kommunerna i programmet. Det fanns flera orsaker till att deras roll blev så liten; den administrativa bördan avskräckte, även saknaden av egen finansiering utgjorde ett hinder då man inte kunde få betalning i förskott. Målområdena följde kommungränserna medan många föreningars verksamhet ofta sträcker sig över hela länet; de projekt föreningar och organisationer skapade fungerade även oftare över flera kommuner. Att göra ett länsprojekt var dock komplicerat då man var tvungen att göra tre olika ansökningar eftersom länet var indelat i tre olika målområden och en del av länet inte alls hörde till något stödområde. Man var sålunda tvungen att dra upp gränser mellan den projektverksamhet som finansierades med målpengar och den som även sträckte sig till andra delar av länet.

Även om det generellt sett var få föreningar som tog del i programmet, fanns det en del åtgärder, t.ex. Kultur som utvecklingsfaktor, som lämpade sig för föreningar och den ideella sektorn och som även utnyttjades väl av dem; dessa åtgärder hörde till de första där alla fondmedel använts. En förklaring till föreningarnas aktiva medverkan inom vissa åtgärder kan vara att de som sökte medel för t.ex. kulturprojekt hade vanan inne att arrangera projekt av olika slag samt att ansöka om pengar från olika nivåer för att förverkliga dessa:

”Och man kan säga att traditionellt är kulturfolket i regionen, både ideellt och kommunens, mycket duktiga på att söka projektstöd, det har dom alltid varit, dom har jobbat mycket med att söka och få bidrag från olika håll. Så det har varit de pengar som först tog slut i mål 5b, det var ju kulturprojekt och en mångfald mycket mindre småprojekt, teaterprojekt. Men dom är vana att gå ut och söka, av kommunen och söka av andra, och räkna in ideellt arbete och annat sånt där.” (Kommunrepresentant.)

En del föreningar och intresseorganisationer såg möjligheten att utvidga sin verksamhet med olika projekt som finansierades av fonderna; en sådan organisation var bl.a. lantbruksföretagarnas rådgivande organisation Hushållningssällskapet som hade nära kontakter med länsstyrelsen och som skaffade sig kunskap om mål 5b

programmet. Sällskapet skapade flera projekt, bl.a. ekoodling och landsbygdsutvecklingsprojekt som engagerade och aktiverade diverse olika landsbygdsaktörer. Högskolornas intresse för programmet varierade, delvis utgående från vilka linjer de hade på sitt program; högskolan i Dalarna bl.a. tog initiativ till och var med som aktiv partner i projekt som relaterade deras skogsvårdslinje.

Förutom kommunerna deltog andra offentliga myndigheter i programmet, t.ex. skogsvårdsstyrelsen som var ägare till ett par projekt. De hade finansiering att gå med i projekten, kapacitet att sköta administrationen och även nära kontakter med andra myndigheter, som t.ex. länsstyrelsen. Skogsvårdsstyrelsen fungerade även till en del som ett samlande organ; genom deras projekt kom skogsaktörer av olika slag med på ett hörn i programmet, t.ex. genom att vara en partner i projekt. En liknande funktion kom Hushållningssällskapet att ha inom utvecklingen av lantbruket och landsbygden i allmänhet. Både skogs- och lantbruksfrågor är områden som traditionellt inte hört till kommunerna; projekten som inriktade sig på dessa frågor var därför vanligtvis presenterade av andra aktörer än kommunerna.

Även om byagrupperna huvudsakligen aktiverades och engagerade sig inom den egna kommunens landsbygdsutvecklingsprojekt fanns det även byagrupper som själv skapade 5b- projekt, ofta under initiativ från någon eldsjäl som tagit på sig att ro projektet i land. Kravet på offentlig finansiering fick en del aktörer att förutom att använda de vanliga läns- och kommunorganisationerna även gå ut och söka nya parter som kunde gå med som finansiärer i projekt. En sådan ny part var t.ex. Vägverket som en byagrupp lyckades engagera i ett projekt.

7.5. Hinder som hämmade medverkan i programmet

7.5.1. Medfinansieringen

För att kunna ansöka om anslag från strukturfonderna gällde det att först skaffa sig medfinansiering från någon offentlig myndighet för att sedan växla upp dessa pengar mot EU-medel. Medfinansieringen kunde utgöra en tröskel för deltagande i programmet på många sätt. Svårigheter att hitta medfinansiering medförde i vissa fall att presumtiva projektägare avstått från att söka strukturfondsmedel (SOU 1999:24, 83). Att leta rätt på medfinansiering är även ett arbetsdrygt och komplicerat system som det för en ideell förening som endast arbetar med frivilliga krafter kan vara svårt att klara av:

”Jag har själv jobbat i ett ganska stort projekt där vi också försökte få EU-medel...Ja, det bygger ju på att man först och främst kan få statliga eller kommunala pengar, offentlig finansiering, och det ställer också ganska stora krav på... det är oerhört drygt och det kräver så mycket arbetsinsatser utav människor som gör det här på fritiden så det är nästan ogörligt att jobba med det. [...] Om man sitter som en ideell förening så har man ju väldigt lite resurser i botten att jobba med. Så ska du först fixa hela finansieringen inom Sverige och sedan när man skickar in pengarna till EU, då ska jag ha hela finansieringen klar, och söker jag pengar hos länsstyrelsen så vill dom veta vilka fler som är med och finansierar, söker jag pengar hos landstinget vill dom veta samma sak...Och då går jag in i det här och KAN hela byråkratin bakom! [...] Ska man få dom [ideella föreningar] att jobba ska dom ha mera stöd och man måste hitta former för att göra det enklare för dom att söka, det är för komplicerat. Även små projekt så blir det ganska komplicerat”. (Beslutsgruppsledamot.)

Ifall man inte hade egna pengar att gå in med var det svårt att få medfinansierarna övertygade om att man själv verkligen trodde på idén då man inte satsade pengar. Länsstyrelsen hade den policyn att de gick med om även motparten, då främst kommunen, var beredd att satsa ekonomiskt.

”Som regel försöker vi vara med i de projekt som ligger inom det vi är tillåtna att vara med i. Är det så att kommunerna skakar fram tillräckligt med pengar så ställer vi ju upp också. Medan däremot ställer kommunerna inte, inte tar tillräckligt ekonomiskt ansvar då kanske vi också backat. Då är det inte i kommunens intresse att driva projektet. Vi ställer väl väldigt mycket upp på kommunernas bedömning och behov av projekt, men är de inte beredda att ställa upp ekonomiskt, då backar vi”.
(Länsstyrelserepresentant.)

Att hitta medfinansiering var dock inte så svårt eftersom programområdet även tillhörde det nationella stödområdet, så länsstyrelsen hade förhållandevis mycket pengar att gå in med i projekten. De vanligaste finansierarna var kommunerna, länsstyrelsen och arbetsförmedlingen via länsarbetsnämnderna. Den privata finansieringen bestod för det mesta av ideellt arbete. Landstinget deltog i projekt inom områden som hörde till deras verksamhetsfält och som hade en viss regional spänning. Länsstyrelsen tog även till en del i betraktande kommunernas finansiella situation; de ökade den andel pengar de gick in med i projekt som tillhörde kommuner som ansågs fattiga och som inte själva kunde satsa så mycket.

Systemet med medfinansiering upplevdes dock ofta som jobbigt och det var en källa till osäkerhet för projektägarna. Då de offentliga myndigheterna endast kan säga hur mycket medel de har att röra sig med ett år i taget fanns det inga absoluta avtal; man behöll rätten att ändra sig vilket betydde att projektpengar man räknat med för hela projektiden kunde utebliva, något som i sin tur innebar att även andelen fondmedel man kunde beviljas sjönk. Länsarbetsnämnden kunde även mitt i en projektperiod ändra kriterierna för hur de tillämpar sina stöd i form av arbetslös arbetskraft. Ju fler medfinansierare desto flera sådana osäkra faktorer fanns det att räkna med; projektägaren blev således mycket beroende av andra och det dessa höll på med. Det gällde även för projektet att jämka de olika finansierarnas intressen samman; ju mer pengar finansierarna hade gått in med i projektet desto större inflytande ville de oftast även ha. Ofta satt de med i projektets styrgrupp som projektägaren sammankallade med jämna mellanrum för att följa upp utvecklingen i projektet. Länsstyrelsen hade dock ofta inte tid att sitta med eller kolla upp alla projekt de var medfinansierare i utan de deltog endast i de största; kommunerna såg även helst att de själva fick sköta sina projekt.

7.5.2. Privat vs. offentlig finansiering

Den offentliga sektorn har huvudrollen i strukturfondsprogrammen; man kan ju se EU-medlen som dess pengar ursprungligen, och gick de offentliga myndigheterna inte med som medfinansierare blev det inget fondfinansierat projekt. Offentlig medfinansiering var ett krav för att föreningar och organisationer, vars egna medel räknades som privata, kunde gå med i programmet och få EU-finansiering. Men till skillnad från de offentliga medlen så kunde man inte få strukturfondsmedel för den delen av projektf finansieringen som bestod av privata medel. Man kunde endast uppväxla EU-medel för den offentliga medfinansieringen i projektet. Den ideella sektorn liksom näringslivet var beroende av offentliga medel för att kunna bli tilldelad fondmedel. Endel frågade sig dock varför ett privatfinansierat projekt som följer

målen i programdokumentet som uppgjorts i samarbete med offentliga och privata, regionala och lokala aktörer inte kunde godkännas för EU-finansiering. Det fanns många som kritiserade systemet som gynnade en del aktörer framom andra.

”Men det syns ju att systemet hämmar andra grupper, alltså tredje sektorn, den sociala ekonomin hade ju svårt att komma fram, det var ju väldigt mycket kommunala projekt. [...] Om ett byalag vill göra ett projekt, söka EU-medel så måste de ha kommunala eller länsstyrelsepengar med. Det tycker jag att är fel. [...] Det borde ju kunna vara att deras egna insatser borde vara uppväxlingsbara mot EU-pengar. Men så funkar det ju inte, så är inte systemet. Att en privat krona inte alls är lika, den är ju inte värd nånting egentligen, ur EU-synpunkt”. (Länsstyrelserepresentant.)

Eftersom programmet riktade sig till stor del mot näringslivsutveckling var näringslivets medverkan av stor betydelse för ett lyckat genomförande. Näringslivet deltog dock i lägre grad än man hade önskat sig, av flera orsaker. Att få en aktivare medverkan av näringslivet i fondprogrammen samtidigt som deras pengar inte kan uppväxlas med EU-pengar sågs av många som en svårlöslig ekvation:

”Problemet är ju när man handlar med såna här EU-pengar att man måste ha offentliga pengar för att kunna växla upp fortfarande. Det är ju svårt att förklara det här för näringslivet, för när man går ut och presenterar och annonserar att nu finns det möjlighet att söka då kommer ju enskilda företag och frågar, what’s in it, vad kan jag få ut av det. Då känns det så konstigt att sitta så här: jaa, det här är inte för dig men om ni går ihop och jobbar i bransch, men då måste ju kommunen vara med, eller de offentliga måste ju lägga pengar. Och där borde man ha löst med tanke på det som var att få in företagen, man kan säga att det finns bättre av detta i Leader där man har ideellt arbete som ett värderat inslag. Där är ju ideellt arbete ett måste”. (Kommunrepresentant.)

Näringslivet hade heller ingen representation i beslutsgruppen; där var endast de huvudsakliga offentliga medfinansiärerna representerade. I början av programperioden fanns oklarheter om hur enskilda företag kunde få del av strukturfondsmedlen varefter en promemoria från Närings- och Handelsdepartementet klargjorde att stöd till enskilda företag skulle följa reglerna om statsstöd, vilket innebar att enskilda företag inte direkt kunde söka medel ur strukturfondsprogrammen (SOU 1999:24, 50). Projekten riktade till näringslivet måste vara så allmänna i sin karaktär så man inte kunde bedöma det som stöd till ett företag. Ca en fjärdedel av medlen reserverade för näringslivsutveckling inom programmet söktes istället av länsstyrelsen varje år för att där utgöra en del av de nationella företagsstöden. En del av EU-medlen gick således indirekt via de nationellt godkända stödordningarna för företagsstöd ändå till företag. I praktiken blev de enskilda företagens roll att fungera som målgrupp för en stor del av de utvecklingsprojekt som ordnades. I det statliga betänkandet SOU 1999:24 (s.83) över de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen föreslås dock att även privata medel i framtiden kunde godkännas som stödberättigade för strukturfondsstöd med beaktande av kravet på konkurrensneutralitet.

Man lyckades ändå få ihop den mängd privat finansiering man räknat med i budgeten för programmet även om andelen varierade mycket mellan de olika åtgärderna; i en del åtgärder överskreds den andel man räknat med i budgeten medan den i andra åtgärder inte uppnåddes. Vissa såg inte ett problem i att privata medel inte kunde användas för att växla upp strukturfondsmedel; de ansåg viljan hos företag att gå in

med egna medel i allmänna utvecklingsprojekt vara ganska liten i grund och botten. De betonade hellre vikten av en större dialog med företagen för att få med deras åsikter.

”Jag tycker inte, jag kan inte begära att företag ska lägga pengar i såna här allmänna projekt som samhället då ska finansiera som ska leda till utveckling. Det viktiga, tror jag, att man måste, i alla dom här, både när man gör programmen naturligtvis och när man bygger upp projektet, ha dialog med företag eller företagsrepresentanter. Inte bara på regional nivå utan att man har det ute i kommunerna när man bygger upp projekt. Man ska ha det förankrat hos företagen så att det blir bra och att dom också kan vara med och sätta av tid kanske i grupper. Det är väl det som har brustit mycket tidigare, man bygger upp projekt ifrån den offentliga sektorn på kommunen och sen ska det gynna företagen, men man har haft dålig dialog, s.a.s. är det det här företagen vill ha? Och det jobbar vi nu på att få bättre, för att annars blir det lätt ett kommunalt projekt, man sätter till projektledare och tar någon som man har, som passar in i ett jobb...och man ska jobba för företagets bästa men man har inte tillräcklig förankring med företagen, och det är viktigare än pengarna”. (Länsstyrelserepresentant.)

Att få en förankring för programmen hos företagarna och näringslivet, och att få med företagare i verksamheten är en stor utmaning; privatföretagare har ofta inte tid att engagera sig i uppdrag och sitta på möten som inte direkt har med deras företag att göra. Att bygga upp kontakterna med företagarna var någonting man dock ville satsa på, och på några håll kunde man under programperiodens gång märka en aktiverad dialog mellan näringslivet och kommunerna eller länsstyrelsen t.ex. under uppgörandet av det regionala tillväxtavtalet i form av bl.a. frukostträffar.

7.5.3. Kontakter till myndigheterna

Att dialogen med näringslivet var viktig för programmets genomförande poängterades av både kommunerna och länsmyndigheterna; hur man sedan lyckades med denna kontakt varierade. Kontakt med offentliga myndigheter å andra sidan var helt nödvändig för att komma med i programmet. För många byagrupper och andra föreningar kunde dock tröskeln för att ta kontakt med kommunen vara hög, liksom den även är för att ta kontakt med t.ex. länsstyrelsen eller andra eventuella offentliga medfinansiärer särskilt ifall man inte på andra vägar eller i normala fall har kontakter åt det hållet. De främsta aktörerna i programmet, de offentliga myndigheterna, lärde med tiden känna varandra väl. För organisationer utanför den offentliga sektorn, som inte var självklara aktörer och som inte råkade på programmet i den vanliga verksamheten kunde kontakter från tidigare med myndigheter vara avgörande för ett deltagande i programmet. En del föreningar kände överhuvudtaget inte till den nya finansieringsmöjligheten. De föreningar som hade någon person som kände till programmet, som hade kontakter till sekretariatet och till myndigheter hade lättare att bli involverade i programmet och i projekt.

”Dom som inte har kunskapen om, kontakterna in på de offentliga organen hamnar lätt utanför. Jag upplever det som att det finns ju, det har ju skapats en marknad för professionella projektriggare alltså. Sådana som jobbar med att rigga projekt åt olika aktörer på professionell basis. [...] Jag kan aldrig tänka mig att det var tanken med det här från första början. Det innebär ju också att det är dom som har de ekonomiska möjligheterna att köpa in de här konsulttjänsterna, det är ju dom som kan driva projekt. Det är inte byalagen eller dom små aktörerna, eller t.ex. Hushållningssällskapet... Jag upplever det som så att idén må ju vara hur briljant som helst men har man inte dom ekonomiska resurserna eller kontakterna in på respektive

myndighet för att förverkliga det här, så då faller det”. (Organisationsrepresentant.)

De formella och informella kontakterna, det att man känner de personer som jobbar med projekt eller med programmet på någon nivå poängterades av alla parter från länsstyrelse och kommuner till föreningar. Det var betydelsefullt att ifall det var något man ville fråga eller diskutera, så kunde man bara ringa upp och säga: ”Hej, det är jag”. De som arbetade med strukturfondsfrågor inom Gävleborg bildade även ett eget nätverk som ofta samlades för att tillsammans diskutera frågor som relaterade de olika programmen.

Medfinansiering och partnerskap innebar nya arbetssätt där dialog och kontakter har en central roll. Dessa ansågs till en del även vara orsaker till att strukturfondsprogrammen kom igång så trögt i Sverige; det arrangerades t.o.m. medfinansieringskonferenser för att potentiella projektägare skulle träffa centrala myndigheter, organisationer och stiftelser för att diskutera projektidéer och möjlig finansiering (SOU 1999:24,50). Det tar tid att lära sig att samarbeta, det kräver en mognadsprocess, det är inget man kan tvinga fram på några månader. Denna första programperiod var till stor del en läroprocess för de medverkande, och en del hann inte med. Andra som endast var med på ett hörn tidigare är nu i den nya programperioden redo att gå med, detta gäller särskilt föreningar och den ideella sektorn.

”Det här är ju nytt att vi går ihop med en myndighet, eller en organisation, och detta nytänkande, ska vi säga... samarbetet, det är det som gäller idag. Förut var vi liksom mera, vi satt för oss och liksom... hittade fel hos andra. Det var debatt i tidningar och sånt, men nu har vi bestämt inom vår region att det fungerar inte så utan det bästa är att sitta som du och jag mittemot vid samma bord och diskutera problemet”. (Organisationsrepresentant.)

7.5.4. Principen med efterbetalning

Eftersom fondmedlen utbetalades efter att man redovisat kvitton på de utgifter man haft fick projektägaren ofta själv stå ute med pengar en längre tid innan beslutet om utbetalning togs. För föreningar som inte hade egen likviditet att ta kostnaderna innan utbetalningen kunde detta betyda att de inte kunde ta del av programmet. Projekthanteringen var inget sätt att tjäna pengar på vilket även kan förklara varför de flesta projektägarna kom från den offentliga sektorn.

”Det fungerar ju så att man rekviderar och redovisar, rekviderar hela tiden medel i efterskott, vilket innebär att man ligger ute med väldigt stora kostnader, och finansieringen, den korta finansieringen utav den här verksamheten, den får ju projektägarna själv stå för. Och det måste man ju göra på nåt sätt. Och i värsta fall drar man ju på check krediten, man måste låna pengar på kort sikt för att finansiera det. Det där är ju kostnader som inte är stödberättigade. Och det kan bli ganska stora kostnader. [...] Det är ju med den största eftertänksamhet, skulle jag vilja påstå, som man ger sig på ett EU-projekt tack vare att regelverket för vilka kostnader som anses vara stödberättigade är väldigt, väldigt diffust. Och det är svårt att få en fullständig kostnadstäckning för de projekt som man driver själv. [...] Så att det kostar väldigt mycket pengar att vara, att ta på sig rollen att vara projektägare”. (Organisationsrepresentant.)

Problem uppstod då behandlingen och utbetalningarna dröjde flera månader, efter den första granskningen av redovisningen på sekretariatet skulle de utbetalande myndigheterna ännu gå igenom projektredovisningen innan de gjorde utbetalningen.

”Det var ju knöligare mot dom här centrala myndigheterna som hade ansvaret för utbetalningarna för att dom som skulle ha ut pengar, kommuner och andra som hade drivit projekt, dom fick ju ofta vänta ganska länge på pengarna. Och vi här som satt och gjorde granskningarna, vi hade ju som mål att det skulle ske på två veckor, men sen när det kom då till Stockholm och de skulle betala ut, då kunde det ta månader, och det var inte bra”. (Länsstyrelserepresentant.)

Kommunerna med sina projekt fick till en början ”agera bank” för EU, men de lärde sig efter de första åren och redovisade senare mer regelbundet sina kostnader. Att inte kunna få ut några medel i förskott innan man tagit på sig själva kostnaderna var för många föreningar och organisationer utan likvida medel ett hinder som helt uteslöt en medverkan i programmet.

7.5.5. Regelsystemets invecklade karaktär

Den relativt lilla rollen den ideella sektorn hade i programmet kan även förklaras med att man helt enkelt avskräcktes av mängden byråkrati och administration som krävdes för kunna ha hand om ett projekt. Den stora mängden administrativt arbete projekten förde med sig kom många gånger som en överraskning även för dem som gått med i programmet och skapat egna projekt. De noggranna reglerna och kraven på redovisning väckte irritation och upplevdes ofta som överdrivna:

”Den stora överraskningen för mig, den var ju då att det var så hårdarbete, så byråkrati och minutiösa regler som egentligen skapar en rundgång i administrationen både hos oss och hos länsstyrelsen, och så vågar man ju bara fundera över hur många som jobbar med det här på nästa nivå. Och att det tog sån tid, min förhoppning när vi började jobba med det här, att det här är nånting som kommer att gå ganska snabbt och ge snabba resultat och att man kan fokusera på det som är bra och på hur projektet mår...men i många fall är det ju så att det som tar största kraften är rekvisitionen, redovisningen. [...] Man ställer oerhört höga krav på den, in absurdum. Vi har t.ex. blivit tillfrågade: vilka fordon använder ni i det här projektet, vilka registreringsnummer är det på dom, vilka kontorsrum använder ni, hur stora är dom per kvadratmeter...”(Myndighetsrepresentant.)

I ett av Sveriges EU-fientligaste län kunde det vara lätt att skylla EU för alla krångliga regler och procedurer, men de svenska centrala myndigheterna fick även de utstå en del kritik.

”För en hel del av det som EU fått klä skott för i negativt, det är inte EU som ställt till, utan det är våra byråkrater nere i Stockholm på regeringsnivå och i myndigheter osv. som ställt till väldigt mycket trassel, t.ex. att det inte fungerat med pengar och utbetalningar osv. Så säger man att ”det är väl typiskt EU”. Att det är väldigt snårigt att fylla i blanketter, och en del utav dom här är påverkade utav EU, men hemskt mycket så är det våra egna departement nere i Stockholm som har strulat till det och ställer konstiga krav och då skruvar man ju bara på den här negativa delen. [...] Man har gjort det krångligare än vad det hade behövt vara... sättet att hantera”. (Beslutsgruppsledamot.)

I en djungel av regler som ingen egentligen tycktes fullständigt behärska var ett osäkerhetsmoment för projektägaren bl.a. risken för överprövning av ett projektbeslut

där de utbetalande myndigheterna i ett senare skede kunde återkalla ett beslutsgruppens beslut om stöd, en prövning som det svenska systemet var upphov till. Man kunde skönja en rädsla för regelsystemet som tycktes skärpas hela tiden, även under programmets gång, en rädsla för att man mitt i alla regler och förordningar tappar bort meningen med programmet och blir alltför byråkratiserade.

”Och nu finns det tendenser tycker jag bland oss själva att nu ska vi också hitta på grejer som gör det svårare, makten att styra; det får du inte göra, det kan vi inte ha utan det måste göras så, det kan vi godkänna. Det är jag livrädd för, för jag är ingen byråkrat. [...] Jag har den inställningen att vi ska ta hem så mycket EU-pengar som möjligt. Nästan till varje pris. Det får inte bli så att vi ska bli några småbrysselnissar”. (Länsstyrelserepresentant.)

”Visionärerna fick väldigt stor plats inledningsvis. De som målade upp och hade visioner och idéer och lättade en bit från marken, dom fick väldigt stor plats.[...] Men i slutet på programperioden så dessa visionärer fick väldigt litet utrymme och dom här administratörerna, paragrafläsarna och de här med hornbågade glasögon, alltså byråkraterna, dom fick väldigt stor plats i slutet av programmet”. (Kommunrepresentant.)

Gränser och regler var ständigt närvarande under alla skeden i programarbetet; man kunde inte undgå att stöta på dem, något som försvårade arbetet på många nivåer. Smala åtgärder i SPD:n gjorde att endel projekt t.ex. föll under flera fonder, fonder som styrdes av olika regler och som även kontrollerades av olika utbetalande myndigheter. Skapandet av ett länsprojekt var mycket invecklat eftersom målområdesgränserna inte följde länens, Gävleborg tillhörde tre olika målprogram. Att skapa länsöverskridande program som istället följde målområdesgränserna var även det komplicerat, eftersom administrationen trots samma målområdestillhörighet ändå följde länsgränserna; i Dalarna tillföll en mål 5b-ansökan länsstyrelsen i Dalarna, medan den för 5b-kommunerna som tillhörde Gävleborg skulle lämnas in till sekretariatet på länsstyrelsen där.

7.5.6. Krav på hög kompetens

De invecklade reglerna ställde krav på hög kompetens hos dem som hade att sköta om administrationen av såväl programmet som själva projekten. För att kunna ta del av programmet gällde det att för det första veta vad man kunde ansöka fondmedel för och att sedan ha kunskap om den tillhörande administrationen kring projekten. Ifall man hade denna kompetens kunde man dra nytta av programmet och bli tilldelad en hel del fondmedel medan andra som inte hade kunskapen lätt kunde gå miste om en finansieringsmöjlighet. De som skaffade sig denna kompetens, som jobbade med att skapa projekt t.ex. i kommunerna, hade ett klart försprång till andra. Utgångspunkten för t.ex. ideella föreningar som ville starta något enskilt projekt var dock en annan; bristen på denna sakkunskap som krävdes för projektadministrationen kunde helt hindra en medverkan i programmet:

”Det är klart att de som är duktiga på det här, dom blir professionella ansökare också. Vissa som jobbar mycket med det här, kommunala näringslivsbolag och EU-samordnare, de vet ju mera vad man ska skriva för att få genom sitt, vilka krav som ställs. Men för en liten förening är det betydligt svårare. Det är ju ganska krångligt att göra en ansökan. Mycket krav som ställs, mycket att fylla i, blanketter och så. Det är olika förutsättningar”. (Länsstyrelserepresentant.)

Denna höga nivå på kunskap och kompetens som krävdes för att ta del av fondmedlen skapade i princip en marknad för professionella ”projektriggare” som kunde sälja denna kunskap till dem som var intresserade av att skapa projekt. Sådana konsulter dök det dock inte upp under programperioden även om man insåg den nisch som funnits för sådana i regionen. Åsikterna var delade angående denna nya ”projektmarknad”; medan en del ifrågasatte idén med att ha ett utvecklingsprogram vars administration var så komplicerad att det endast var tillgängligt med professionell hjälp och som därmed utestängde många potentiella aktörer såg andra inte problem med en marknad av professionella projektskapare.

”Jag tycker att det ska vara fler som har den här kompetensen, jag tycker i synnerhet att det borde finnas privata konsulter som kan det här, men det är ju så få privata konsulter som har nån insikt om det här. Om dom som har det, dom kan ju skära guld med träkniv för dom blir ju rika”. (Kommunrepresentant.)

Förutom en kompetens om strukturfonds- och projektadministrationen gällde det även att ha kompetens inom det aktuella projektområdet och något slag av förvaltning eller upparbetad struktur inom området på plats från tidigare i regionen, en viss sorts branschkompetens. Utan något i grunden att bygga vidare på är det för ett projekt svårare att komma igång och samma gällde även för själva strukturfondsystemet; det tog en lång tid innan man kom igång inom vissa branscher då det först gällde att skapa de administrativa systemen.

”Ett exempel på att man tagit tillvara den styrka man hade det var ju inom turistnäringen. Det såg man ju väldigt snabbt att Dalarna kom igång väldigt snabbt. Sen hade ju Gävleborg stora problem att komma igång, och det berodde ju delvis på att man inte hade strukturen uppbyggd. Man hade inget turistförbund som jobbade med Hälsingland som har precis samma gamla traditioner egentligen, men när man i slutet av perioden hade fått lite mer ordning på den inhemska, svenska strukturen då började det hända saker även där. Men det visar på att du inte kan liksom skyffla in pengar in i en sektor om du inte har ordning och reda redan från början. Du måste liksom ha en upparbetad mottagare för att det ska bli nåt”. (Myndighetsrepresentant.)

7.5.7. Begränsande tolkning av regler

Som en följd av komplicerade regler och inkompetens hade man i SPD:n skrivit in och fördelat pengar för att satsa på vidareförädling av virke inom en åtgärd som var finansierad av Jordbruksfonden. Mycket snart efter att man börjat arbeta med programmet meddelades det från kommissionen att Jordbruksfondens regler inte tillåter träförädling i andra ledet, d.v.s. vidareförädling, man fick gå från råvara till bräda men projekt med avsikt att utveckla den färdiga plankan tilläts inte. Detta var en stor överraskning och besvikelse för regionen, då detta var något man uttryckligen velat satsa på.

”Här i Hälsingland är det inte frågan om att förädla från stock till bräda eftersom det är nästa steg som är intressant, från bräda till produkt. Och det fick man inte stödja, man fick bara stödja i ett led och då blev det ju konstigt eftersom det är där vi har det stora problemet i träsektorn i Hälsingland i det här, att vi skickar ut bräder oförädlat till Danmark o Tyskland och så kommer de tillbaka i fönster och möbler. Vi borde ju utveckla s.a.s. förädlingen av bräderna här. Det är små sågverk runt om, men dom tunnar ju ut för att det blir utkonkurrerade av de större sågverken och då är förädlingen ett måste för annars går vi sotdöden inom träsektorn. Det är att jobba med produktutveckling och jobba tillsammans för att utveckla, företagen är för små själva. Här var det ju en speciellt punkt som var skriven för träsektorn, då kändes det ju

konstigt att inte kunna utnyttja den. Så det var ju lite felskrivet s.a.s.”
(Kommunrepresentant.)

Det var således inte möjligt att utnyttja åtgärden och dess medel för den användning som den huvudsakligen var tänkt för, och man fick problem med att hitta användningsområden överhuvudtaget för dessa pengar då produktförädling till möbler och annat föll ur bilden. På grund av dessa regler var det inte möjligt att satsa på den bransch man specifikt velat nå med åtgärden för att i större grad kunna utnyttja regionens primära råvara och en stor del av näringslivet i kommunerna kom därmed att inte beröras av programmet i någon större grad. För att få pengarna att gå åt var man således tvungen att hitta andra sätt att använda fondmedlen på än de som ursprungligen planerades. Istället för att satsa på vidareförädling använde man sedan medlen till projekt som ville utveckla träet som bl.a. energikälla och som råmaterial för industrin. En regel som ursprungligen sågs som ett hinder tvingade aktörerna att tänka i nya banor och gav i slutändan upphov till nya och kanske t.o.m. mera innovativa projekt.

8. Mål 5b programmet i Södra Österbotten – En jämförelse

8.1. Regionens särdrag och innehållet i det nationella och regionala programmet

5b-områdena Gävleborg och Södra Österbotten skiljde sig en hel del från varandra under programperioden redan till utgångsläget. Landskapet Södra Österbotten var det enda av de 14 mål 5b-regionerna i Finland under programperioden 1995-1999 där landskapet i sin helhet tillhörde stödområdet; en fördel som innebar att alla organisationer som verkade inom landskapet kunde ta del i programmet och i projekt. Landskapet består av 27 kommuner med sammanlagt 201 000 invånare (Europeiska unionen och den regionala..., 1997, 40). Man hade inför de regionala reformerna 1994 och 1997 arbetat mycket för att få ett eget landskapsförbund och en egen TE-central till landskapet så när dessa beviljades hade de båda ett starkt symbolvärde och stärkte landskapets gemensamma identitet (Linnamaa & Sotarauta 2000, 54, 59). 5b-programmet blev även något som förde landskapet samman. Landskapet med en stark centralort, Seinäjoki, kunde genom programmet förstärka sin gemensamma identitet och vädja till den i programmet för att på så sätt få med olika aktörer.

Om man jämför med den norra mål 5b regionen i Sverige så var denna splittrad geografiskt och samarbete över läns- och kommungränserna hörde inte till regeln. Där det uppstod samarbete mellan kommuner följdes oftast de historiska rötterna, landskapsvis, t.ex. mellan kommunerna i Hälsingland. Centralorten i länet, Gävle, hörde inte till programmet, så de organisationer som jobbade där kunde inte ta del i programmet utan att då begränsa verksamheten enligt gränser som kanske inte alltid var så ändamålsenliga ur projektets synvinkel.

Primärproduktionen i Södra Österbotten intar en viktig ställning i jämförelse med andra näringar: Ur landskapets programplaneringsdokument framgår att var femte invånare i landskapet är sysselsatt inom primärproduktionen (Etelä-Pohjanmaan aluekehitysohjelma, 1994, 11). Om man beaktar de arbetsplatser som är knutna till jordbruket via trafiken, handeln, byggnads- och livsmedelsindustrin kan man fastslå att åtminstone omkring hälften av arbetsplatserna i Södra Österbotten är beroende av primärproduktionen (Europeiska unionen och den regionala..., 1997, 40). Lantbruket

producerar över fyra gånger mer än landskapet själv förbrukar. BNP/invånare i landskapet var år 1995 69,5 % av EU:s medeltal (Mäkinen 1999, 225).

Den nationella SPD:n för 5b på Fastlandsfinland innehöll fyra olika verksamhetslinjer; att befrämja företagsverksamheten, att göra primärproduktionen mångsidigare, att höja färdigheterna och kunskapsnivån och att utveckla landsbygdssamhällena. Allokeringen av fondmedel till 5b-regionerna baserade sig på deras befolkningsmängd; ur vilka fonder medlen kom berodde på de olika regionernas prioriteringar. Södra Österbotten ville främst satsa på att bredda primärproduktionen därför togs nästan hälften av fondmedlen allokerade till landskapet ur Jordbruksfonden (Manner-Suomi..., 1995, 57). Jordbruket var för Finland den svåraste och avgörande frågan vid förhandlingarna om EU-medlemskap 1994 (Kuosmanen 2000, 105); i Finland hade man inte ännu genomgått den strukturförändring inom jordbrukssektorn som Sverige vid EU-medlemskapet 1995 redan hade bakom sig. Med bl.a. strukturfondsåtgärder ville man lindra övergången; Södra Österbottens landskapsprogram hade som främsta målsättning en balanserad anpassning av landsbygdsnäringarna till EU-medlemskapet. Programmet syftade till att diversifiera näringsstrukturen och utveckla företagsstrukturen i synnerhet hos de små och medelstora företagen, hos primärproduktionen och turismen. Man satsade även på utvecklingen av know-how och på företags- och levnadsmiljön (Europeiska unionen och den regionala..., 1997, 42). Man kan sålunda säga att mål 5b programmet lämpade sig väl för landskapets behov även om man i de nationella förhandlingarna med EU inför medlemskapet strävade efter en status som mål 6 område för landskapet (Kuosmanen 2001, 201-202). I Gävleborg hade en del av 5b-kommunerna hellre sett att de tillhört ett mål 2 område; deras näringsstruktur hade bättre passat in där. Man ville dock skapa enhetliga målområden i länet och kommunerna blev istället halvt lovade att de skulle kunna göra samma saker inom mål 5b som i mål 2 vilket det dock senare visade sig att inte var möjligt.

För finansieringen av mål 5b-projekt i Södra Österbotten åren 1995-1999 reserverades sammanlagt 540 miljoner mark (90,8 miljoner euro), varav EU:s andel uppgick till 205 miljoner mark (34,5 miljoner euro) (Europeiska unionen och den regionala..., 1997, 42). 5b-området Västerbotten/Gävle/Dala tilldelades 45 miljoner euro i EU-medel under programperioden; detta var dock endast en knapp femtedel av programmets totala finansiering medan EU-medlen i Södra Österbotten utgjorde en dryg tredjedel av hela budgeten för programmet. Det gällde sålunda att hitta en större andel annan medfinansiering till projekten i Gävleborg.

Var en projektansökan behandlades berodde i Finland på vilken fond pengarna skulle tas ur och till vilket område ansökan hörde. Jag har i min studie koncentrerat mig på Jordbruksfonden och de projekt som finansierades ur den och de myndigheter som handlade dessa fondmedel; detta för att kunna begränsa studieområdet en aning. Jordbruksfonden finansierade även största delen av 5b-programmet i Södra Österbotten.

8.2. Inledningsskedet: Deltagandet i uppgörandet av landskapsprogrammet

År 1994 inledde Södra Österbottens landskapsförbund arbetet med att göra upp de nationella regionutvecklingsprogrammen, ett arbete som efter statsrådets budgetförslag hösten 1994 som över en natt istället kom att bli det regionutvecklingsprogram som krävdes för mål 5b programmet (Etelä-Pohjanmaan

aluekehitysohjelman, 1994, 5). Redan innan hade man på förbundet förberett sig för strukturfondsprogrammen; man räknade med att Finland med största sannolikhet skulle gå med i EU. Tillsammans med inrikesministeriet hade det hållits informationstillfällen för kommunerna och andra intresseorganisationer om förberedelserna inför strukturfondsprogrammen och representanter för förbundet och en del regionala myndigheter hade åkt till Bryssel, Maastricht och Haag för att ta del av strukturfondspraxisen i andra länder.

Förberedelserna i Finland för strukturfondsprogrammen var redan ganska långt hunna innan folkomröstningen till skillnad från i Sverige där man valde att först invänta resultatet; landskapsprogrammet godkändes av Södra Österbottens landskapsförbundsfullmäktige i november 1994, samma månad som folkomröstningen hölls. Den gemensamma SPD:n för 5b-regionerna på Fastlandsfinland gjordes upp utgående från de förslag, de regionala programmen, landskapsförbunden gav till den programarbetsgrupp som skrev ihop det nationella programmet. Att förena de regionala programmen till ett enhetligt nationellt program var en svår uppgift, programmet för Fastlandsfinlands 5b-regioner kritiserades från både regionernas och kommissionens håll för att inte tillräckligt beakta de olika regionernas specifika målsättningar. I februari 1995 tog statsrådet beslutet att det samlade programdokumentet kunde gå vidare för godkännande av kommissionen. Vid denna tidpunkt hade man knappt kommit igång med arbetet med SPD:n för mål 5b i norra Sverige; det var t.ex. i februari 1995 då 5b-kommunerna samlades i Ovanåker för första gången för att påbörja arbetet med att ta fram egna prioriteringar de ville ha med i SPD:n.

Landskapsförbundet var i en central position i det inledande skedet av programperioden och det kunde ganska långt definiera hur de andra aktörernas roller kom att se ut. Förbundets roll i programmet grundades sig förutom på dess lagstadgade uppgifter även på den status den hade som expert på regionala utvecklingsfrågor och som landskapets intressebevakare. Via det inflytande som kommunerna har på landskapsförbundet via dess fullmäktigeorgan som består av kommunala förtroendevalda kan man säga att kommunerna i Finland i en högre grad engagerades i uppgörandet av 5b-programmet än kommunerna i Gävleborg-Dala. De finländska kommunerna är dock för små enheter i EU-stödsammanhang så inför medlemskapet tog man i bruk en ny kommunindelning i samkommuner bestående av fyra- fem kommuner i varje. I målprogramförvaltningen består Södra Österbotten av fem samkommuner. Samarbete med andra kommuner var således utgångsläget för de finländska kommunerna då arbetet med strukturfondsprogrammen påbörjades.

Inför uppgörandet av landskapsprogrammet instruerade landskapsförbundet samkommunerna att göra upp varsitt program som skulle innehålla en lista på åtminstone tio s.k. nyckelprojekt i prioriteringsordning som man strävade till att förverkliga under programperioden. Det var oftast samkommunens kommundirektörer och fullmäktigeordföranden som bestämde tyngdpunktsområdena i programmet; en arbetsgrupp av tjänstemän förberedde sedan det mera detaljerade programmet (Mäkinen 1999, 165). Denna arbetsgrupp hörde i viss grad även representanter från myndigheter, föreningar, företag, och konsulter som ansågs ha kunskap om regionens företag. Tillvägagångssätten för hur man gjorde upp programmen och i vilken grad man hörde olika nivåer varierade mellan de olika samkommunerna; det fanns inte mycket tid och personalresurserna var ofta otillräckliga. Kommunerna hade under

depressionen i början av 90-talet sagt upp största delen av den personal som jobbat med utvecklingsarbete (Linnamaa & Sotara 2000, 99).

Indelningen i samkommuner var år 1994 något nytt som satte kommunernas samarbetsförmåga på prov. Hur samarbetet fungerade inom de olika samkommunerna varierade i stor grad; en del hade tidigare jobbat ihop med olika projekt, men trycket på större samverkan ökade flerfaldigt i och med strukturfondsprogrammen. Samkommunerna valde att sköta arbetet med strukturfonderna på olika sätt men det visade sig snart att varje samkommun behövde en distriktskontaktperson som var heltidsysselsatt med att sköta verksamheten och kontakterna till de olika kommunerna och till regionala myndigheter. De olika samkommunernas medverkan i programmet berodde på deras ekonomiska och kunskapsmässiga resurser. De som var välförberedda och som hade börjat gå igenom behoven som fanns i regionen redan innan programperiodens början hade ett försprång och kunde påvisa många områden som krävde strukturfondssatsningar.

”Ja sitten siirryttiin vuoteen -93 lopulle, ja rupesi näkymään millä tavalla tämä EU-aluepolitiikka rupee muotoutumaan, että seutukuntia tullaan tavallaan perustamaan. Ja me niinkun päätettiin ennakoida sitä jonkun verran ja perustettiin vuonna -93 elinkeinotoimen johtoryhmä, viisi kuntaa. Ja siihen lukeutui sitten kustakin kunnasta elinkeinojen kehittämisestä vastaavan toimielimen puheenjohtaja. Ja tämä porukka rupesi yhdessä miettimään ensiksikin, että millä tavalla tätä yhteistyötä voitais harrastaa. Käynnistettiin joitakin hankkeita siihen aikaan. Mutta kun EU:hun liittyminen sitten oli selvä niin me käynnistettiin vuonna -94 Suupohjan maaseutuohjelman laadintatyö tarkoituksena pyrkiä suunnitelman kautta selvittämään, että minkä tyyppistä kehittämistoimintaa harrastetaan sitten tulevalle EU-kaudella. [...] Ja tuota -95 vuoden alussa meillä oli sitten se ohjelma valmiiksi laadittu, siellä oli parikymmentä hanketta mietitty valmiiksi ja yhteistyötä tehty näitten konsulttien kanssa.” (Samkommunsrepresentant.)

”(Och sen kom vi till slutet av år -93, och då började det märkas hurdan form den här EU-regionalpolitiken började ta, att man kommer att grunda samkommuner. Och vi beslöt att föregripa det här litet, och grundade år -93 fem kommuner tillsammans en ledningsgrupp för näringsväsendet. Till den kom att höra den som var ansvarig för näringsväsendet i varje kommun. Och den här gruppen började fundera först och främst på hurdant samarbete man kunde ha. Vi grundade några projekt på den tiden. Men när det var klart att vi ansluter oss till EU så började vi -94 arbetet med Suupohjas landsbygdsprogram med avsikten att utreda vilket slag av utvecklingsverksamhet vi skulle syssla med under den kommande programperioden. Och i början av år -95 hade vi programmet klart, där fanns färdigt utfunderat ett tjugotal projekt som gjorts upp i samarbete med de här konsulterna.)”

Genom samkommunprogrammen kan man sålunda säga att kommunerna i Södra Österbotten fick sin röst hörd relativt väl (Mäkinen 1999, 165), då kommunernas bidrag i uppgörandet av SPD:n för 5b-området Västerbotten/Gävle/Dala blev ganska litet. I enlighet med beslut av landskapsförbundets fullmäktige baserade sig Södra Österbottens regionala 5b-program till stor del på det material som tagits fram i de fem samkommunerna (ibid., 159). Skillnaderna i hur olika nivåer hördes vid uppgörandet av det regionala programmet var dock stora. Trots att landskapsförbundet hade förberett sig på EU-medlemskapet och på strukturfondsprogrammen var tidtabellen för uppgörandet av programmet mycket snäv och man hann inte systematiskt engagera olika aktörer. Ett bristfälligt förverkligande av partner-

skapprincipen dels på grund av brådska var således något som förenade uppgörandet av programmen i bägge områdena. Men tanke på att man i Gävleborg inte ens påbörjat förberedelserna för programmet i november 1994 då man i Södra Österbotten redan hade programmet klart kunde man kanske i Finland ha tagit lite mera tid på sig för att bredda deltagandet. Å andra sidan var det regionala programmet endast en del av den gemensamma nationella SPD:n, så Södra Österbotten kunde inte ensam påverka tidtabellen, och målprogrammen inleddes trots allt redan från och med januari 1995.

Liksom i Gävleborg hade tjänstemännen en stor andel i uppgörandet av programmet, både på kommun- och på landskapsnivå. På landskapsförbundet hade tjänstemännen den största rollen; förbundets politiska fullmäktige deltog inte i arbetet särskilt mycket (Mäkinen 1999, 165). Tjänstemännen på förbundet ansåg till en del även att det var bäst att de politiska aktörerna inte blandade sig i programarbetet då de inte hade tillräcklig kompetens i dessa frågor (ibid., 165).

”Mutta täytyy sanoa, että se oli aika lailla virkamiespainotteinen ja kunnallispainotteinen, koska siihen vaiheeseen kun 5b tehtiin, niin ei saatu rekrytoitua niin laajoja piirejä kun nyt on tässä jo tämän uuden ohjelmakauden valmistelussa. Elikkä tämmönen kumppanuus ja tämmöset periaatteet ei välttämättä niin hyvin toteutunut siinä kaikki viimeksi”. (Landskapsrepresentant.)

”(Men jag måste säga att det [uppgörandet] var nog ganska tjänstemanna- och kommunbetonat för i det skedet då 5b-programmet gjordes upp kunde vi inte rekrytera så breda kretsar som nu inför den här nya programperioden. Att det här med partnerskap och sådana principer förverkligades inte nödvändigtvis så väl då förra gången.)”

Det var även landskapsförbundet som gjorde upp finansieringsplanen över hur man skulle dela upp den summa man tilldelats mellan de olika inriktningarna i programmet. Allokeringen planerades så att medlen ökade varje år då man räknade med att det till en början främst gäller att lära sig systemet och att man först mot slutet av programperioden kommer igång ordentligt. Utvecklandet av en mångsidig primärproduktion tilldelades den största mängden fondmedel, därefter kom befrämjandet av företagsamheten.

Hur landskapet valde att satsa de tilldelade medlen, hur dessa fördelats mellan inriktningarna i programmet, var avgörande för de statliga regionala myndigheterna och för hur deras roll i programmet skulle komma att se ut. Den huvudsakliga statliga medfinansieringen var inte samlad på en enhet liksom i Gävleborg på den regionalekonomiska enheten på länsstyrelsen utan de nationella medlen fördelades enligt de områden man hade valt att spendera pengarna på och fördelades mellan respektive statliga regionala myndigheter. I vilken grad dessa myndigheter kunde påverka prioriteringarna och pengafördelningen vid programuppgörandet berodde mycket på hur väl förberedda de var på införandet av en ny finansieringskanal och på det nya arbetssättet med program. Vid tidpunkten för uppgörandet av programmet var de regionala myndigheterna ännu utspridda på olika håll i det gamla länet och en del upptogs av organisationsförändringar, andra prioriterade inte deltagandet i programuppgörandet särskilt högt (Mäkinen 1999, 166). Landskapsförbundet hade upptagit ett samarbete med de myndigheter som ansågs viktiga med tanke på genomförandet av programmet redan i ett tidigt skede och dessa deltog även i

förberedelserna för programperioden. En sådan myndighet var bl.a. TE-centralens landsbygdsavdelning (t.o.m. 1997 landsbygdsnäringsdistriktet), som kom att ha en central roll i programmet då den fick handha den inriktning som tilldelats den största mängden medel (Valve 2001, 53).

Detta utgångsläge gjorde att alla regionala myndigheter inte lyckades lika bra vid allokeringen av medel, t.ex. Västra-Finlands miljöcentral tilldelades en relativt liten mängd medel att förvalta (Valve 2001, 53). Enligt en tjänsteman på miljöcentralen berodde detta på den obetydliga förhandlingsposition de hade och på de dåliga förberedelserna, även från miljöministeriets håll, inför strukturfondsprogrammen:

”Se johtuu mun mielestä yksinkertaisesti siitä, että silloin kun tätä 5b-ohjelmaa valmisteltiin, niin ei me ympäristöviranomaiset tällä alueella, eihän me oltu siinä mukana ollenkaan. Ja YM ei ollenkaan tajunnut sitä, että jotkut on tajunnut sen, jotkut ministeriöt tai jotkut hallinnonalat, että tässähän jaetaan uutta rahaa. Ja mun mielestä siitä se vain johtuu, että siellä ei ollut kukaan puhumassa isompien ympäristörahojen puolesta edes. No, ei se välttämättä sitä olis nostanut kovin paljon, mutta kyllä mä luulen että jonkun verran kuitenkin koska liitot, silloin ei ollut TE-keskuksia, mutta nämä työvoima- ja elinkeinoalan valtionviranomaiset, niin nehän tiesi kuitenkin siellä että rahaa tulee ja halusivat sen kaikki”. (Regionalmyndighetsrepresentant.)

”(Min åsikt är att det helt enkelt beror på det att då när det här 5b-programmet var under beredning så vi på miljömyndigheterna här i regionen, inte var vi med där alls. Och miljöministeriet förstod inte alls att några hade fattat det, några ministerier eller förvaltningsgrenar, att här delar man ut nya pengar. Och enligt mig beror det [de få medlen] endast på att ingen var där och talade för mera pengar till miljöprojekt. Kanske de ändå inte skulle ha höjts men troligen ändå i någon mån för förbunden och de nuvarande TE-centralerna, de visste nog att det tillkommer pengar och de ville ha hela potten.) ”

8.3. Samarbetsforum för beslutandet om projektens stödberättigande

Södra Österbottens samarbetsgrupp grundades våren 1995 och bestod av representanter från förbundet, kommunerna, statens regionala myndigheter eller från ministeriet ifall egna regionala myndigheter saknades, från näringslivet, universitet och andra behöriga nivåer. Kommissionens representanter kunde också delta i mötena. Samarbetsgruppen sammankallades endast ca två gånger i året; gruppen delegerade istället behandlingen av enskilda projektansökningar till arbetsutskottet som samlades varje månad. Arbetsutskottet bestod av de finansieringsansvariga myndigheterna. Som stöd för arbetsutskottet fanns därutöver en s.k. projektgrupp med representanter från de tre avdelningarna på TE-centralen, från miljöcentralen, från arbetsministeriet (en representant från Västra-Finlands länsstyrelse) och från landskapsförbundet; gruppen diskuterade projektärendena innan dessa gick vidare till arbetsutskottet. I projektgruppens möten deltog även samkommunernas kontaktpersoner som utgjorde en ömsesidig kontaktkanal mellan samkommunerna och myndigheterna; samkommunerna fick på detta sätt snabbt information om stora projekt och myndigheterna kunde höra samkommunernas åsikt om olika projekt (Puolivuotisraportti 1999, 2). Om man jämför partnerskapsforum som grundades inför strukturfondsprogrammen kan man till uppgifterna jämföra den svenska beslutsgruppen med arbetsutskottet, som behandlade projektens stödberättigande även om förbindelsen togs av den regionala myndigheten. Till sin sammansättning ligger dock den s.k. projektgruppen närmare beslutsgruppen eftersom den även hade kommunrepresentanter. Landskapets samarbetsgrupp hade i praktiken mera den roll

målnområdets övervakningskommitté hade i Sverige; den följde med hur programmet framskred i landskapet, medan övervakningskommittén i Finland hade ansvar för hela det nationella 5b-programmet.

Den statliga medfinansieringen var inskriven i budgeten för varje ministerium som hade hand om strukturfondsmedel, så den nationella statliga delen tillkom med samma beslut som fattades för beviljandet av EU-medel. Det fondansvariga ministeriets regionala myndighet koordinerade på ett regionalt plan hur mycket medel ur en viss fond man tänkte använda i regionen följande år. Det fondansvariga ministeriet allokerade sedan till varje ministerium den summa med fondmedel som dessa ministeriers regionala myndigheter hade anmält att de tänkt använda. De regionala myndigheterna fick sedan sin summa med EU-medel och nationella medfinansieringsmedel tilldelade sig ur det egna ministeriets budget.

För projektansökaren gällde det att få ihop kommunfinansieringen, därefter kunde han skicka in sin ansökan till den regionala myndighet till vars område projektet hörde. De regionala myndigheternas uppgift var att uppskatta huruvida projektet var godtagbart för finansiering ur strukturfonderna. Ansökan gick därefter igenom en noggrann behandling inom olika myndigheter innan det slutgiltiga beslutet om finansiering hos myndigheten kunde tas:

”Ensimmäiseksi oikeestaan meillä pohditaan tässä omassa hanketiimissä [...] Yhdessä pohditaan sitten, että onko tuo sellainen hanke jota vois viedä eteenpäin. Sitten se lähtee sitä normaalia kuvioo eteenpäin, että katotaan onko siinä kuntaraha valmistettu, tsekataan näitä seutusihteereitä, että onko ne kunnat mukana. Jos se on jostakin seutukunnasta lähtenyt liikkeelle, että onko siinä seutukunta valmis maksamaan se kuntarahaosuuden. Meillä on TE-keskuksen sisälläkin tämmönen rakennerahastotyöryhmä, jossa on nyt sitten TE-keskuksen eri osastoilta ihmisiä, katotaan vielä ja sitten se menee tähän maakunnan yhteistyöryhmän käsittelyyn ja siellähän on sitten näitä työrukkasia; on tää työjaosto, jonka puolto pitää hakee tälle hankkeelle ennen kuin se alueviranomaisen voi sen päätöksen tehdä. Tällä työjaostollakin on vielä tämmönen hankeryhmä, jossa nyt sitten on mukana nää alueviranomaiset ja nää seutuihmiset. Eli se käy aikamoista myllyä siinä ja muuttuu sitten tarvittaessa siinä matkan varrella”. (Regionalmyndighetsrepresentant.)

”(Till en början funderar vi här i vår egen projektgrupp. [...] Tillsammans funderar vi om det här är ett sådant projekt vi kunde föra vidare. Sen följer det normala mönstret att vi kollar upp om kommunfinansieringen är färdigt beredd, vi kollar med de här samkommunsekreterarna om kommunerna är med, om det har sitt ursprung i nån samkommun så är den här samkommunen beredd att betala kommundelen. Inom TE-centralen har vi också en sån här strukturfondsarbetsgrupp där det sitter personer från olika avdelningar, där kollar vi ännu och sen går ansökan vidare till behandling hos förbundets samarbetsgrupp. Där finns sedan olika arbetsskeden, t.ex. det här arbetsutskottet vars godkännande behövs innan den regionala myndigheten kan göra beslutet. Under arbetsutskottet finns sedan ännu en projektgrupp, som består av regionala myndigheter och samkommunernas representanter. Att den [ansökan] genomgår en ordentlig grovbehandling och förändras sedan vid behov under färdens gång.)”

Myndigheterna sågs som opartiska experter inom sitt område och besluten om projektens stödberättigande ansågs bygga på deras icke-politiska och neutrala bedömning av projekten utgående från de ramar som satts upp i landskapsprogrammet

och det nationella programmet. Förutom rollen som experter såg de statliga regionala myndigheterna sig själva även som intressebevakare för det egna ämnesområdet. (Valve 2001, 54-55).

”No, kyllä meillä ainakin on kovat intohimot tietysti tommosena metsätaloudellisena toimijana huolehtia, siitä että näihin ohjelmiin tulee riittävästi näitä metsäpuolen asioita mukaan”. (Regionalmyndighetsrepresentant.)

”(Nog har vi i varje fall som en sådan här skogshushållningsaktör en stark begivenhet att se till att det kommer tillräckligt med skogsfrågor med i de här programmen.)”

Detta kan ses som ett uttryck för de starka korporatistiska traditionerna i den finländska förvaltningen; de statliga regionala myndigheterna förde i princip sin målgrupps talan inom de olika beslutsforumen och deras opartiskhet gällde sålunda främst inom det egna området. I en mera allmän bedömning höll de främst på de områden de själva var ansvariga för; den rigida, sektoriella arbetsfördelningen mellan myndigheterna i den finländska förvaltningen gav sig således till känna.

Den sektoriserade förvaltningen orsakade även osmidighet; att ha så många olika ministerier inblandade var dock nödvändigt då man inte velat ändra de olika förvaltningssektorernas befogenheter i lagstiftningen (se bl.a. Virkkala 1998). Det komplicerade systemet med de skilda ministeriernas olika regler och procedurer tillsammans med strukturfondernas precisa regelverk splittrade programmen; intressemotsättningarna mellan ministerierna gjorde även att informationen ut till de regionala myndigheterna som verkställde programmen var bristfällig.

”Ja se mikä on ontunut aika lailla, että se taustatuki mikä on tullu tuolta ministeriöitten suunnalta, niin se on ollu aika sellanen ohkainen ja horjuva. Tämä on ollu niinku sellaista jatkuvaa soveltamista täällä ihan alusta loppuun asti suurin piirtein. Että ei kovin selkeitä ole nämä ohjeistukset ollu tänne kentälle. Vastuu on kumminkin täällä niistä toimista. [...] Että siinä on näitä, ihan näitä ministeriöiden välisiä jännitteitä. Täällä tilanne, miltä se näyttäytyy, niin se on ihan eri tuolla jossakin Helsingin päässä. Että täällä mietitään, että eikö se olis yksinkertaista tehdä noin vain, niin ei se vaan tunnu olevan silleen. Nuo eturistiraadat, taistelut olevan aika pahoja”. (Regionalmyndighetsrepresentant.)

”(Det som har haltat ganska mycket är stödet från ministeriehåll, det har varit ganska tunt och sviktande. Det hela har varit ganska rörigt från början till slut. Den här informationen och vägledningen ut till fältet har inte varit särskilt tydlig. Ansvar för de här åtgärderna ligger ändå här. [...] Där finns de här spänningarna mellan ministerierna. Hur situationen ser ut här är helt annan än den ser ut någonstans i Helsingforsändan. Här funderar vi om det inte skulle vara enklast att bara göra på ett sätt men så tycks det ändå inte vara. De där intressekonflikterna, striderna, tycks vara ganska svåra.)”

Partnerskapstanken i strukturfonderna och regionförvaltningsreformen 1997 utmanade detta starka revirtänkande som präglat den finländska regionalförvaltningen sedan länge. I Södra Österbotten kunde man märka en förändring till det bättre; det påtvingade samarbetet gjorde att aktörerna var tvungna att se utöver sina egna sektoriella intressen:

”Mutta ehkä ne kivet juuri sieltä vähän pyöristyykin kun ollaan yhdessä miettimässä. Mä olen ainakin huomannut sen, että sen takia on ollu juuri tämä yhteistyö hyvää, kun

siellä on, ei pelkästään ne riitapukarit keskenään esimerkiksi, vaan sitten siellä on ulkopuolisiakin, niin siellä tulee niin monenlaista näkemystä, että niitten on pakko ottaa se huomioon...Eikä voi ajaa enää sitä omaa putkee, mihin monella viranomaisella on taipumus. Meillähän on ongelma tässä koko hallintojärjestelmässä, se on niin putkimaiseksi rakennettu ja ajattelu myöskin.[...] Tämä keskusvirastojärjestelmä on aivan pielessä, sitten siellä on eri ministeriöt hyvin tarkasti vahtinut ja se menee kuntatasolle asti, siellä on taas omat lautakunnat ja ne taas vahtii sitä sitten omaa reviiriään. Että tää niinku pakan sekottaminen, niin musta se on ollu parasta kyllä”. (Landskapsrepresentant.)

”(Kanske de skarpaste kantigheterna slipas av då vi tillsammans funderar. Jag har i varje fall märkt det, just därför har det här samarbetet gjort gott, där är inte bara de här bråkmakarna sinsemellan utan också utomstående; det kommer med så många olika synpunkter att de måste beakta dem också...De kan inte bara köra fram det egna som många myndigheter har en benägenhet att göra. Vi har ju ett problem i hela förvaltningssystemet, det är så rörformigt uppbyggt och likadant är tänkandet. Centralförvaltningssystemet är helt åt skogen, de olika ministerierna vaktar noggrant sitt, och det går ända ner till kommunnivån, där finns igen de egna nämnderna och de vaktar sitt eget revir. Det att man liksom har blandat kortleken, det har nog varit det bästa.)”

8.4. Arenor för deltagande i programmet

8.4.1. Utgångspunkter för deltagandet

”Porukat kasahan ja nyt mietitään mitä me tarvitaan” (Samla ihop gänget så funderar vi nu vad vi behöver)

Samkommunerna och de statliga regionala myndigheterna var vid sidan av landskapsförbundet i nyckelposition vid programmets genomförande. Vem som deltog i den regionala utvecklingen och på vilket sätt berodde i stort på dessa aktörers verksamhet; de fungerade som samsarbetsarenor och som möjliga kanaler för deltagande i programmet (Valve 2001, 54). De regionala myndigheterna tog som sin uppgift att mobilisera och aktivera de potentiella aktörerna inom regionen som eventuellt kunde delta i programmet med att skapa projekt.

”Mitä nyt kuulee muista maakunnista, niin ei niillä ole toiminut tää hankkeistus sillä lailla kun se on meillä toiminut. Ja mä luulen että tää johtuu toisaalta siitä että nää on aika hyvin aktivoitunu nää meidän toimijat, mutta onhan meillä TE-keskus ollu hirveen aktiivinen ja kyllä EP-liittokin. Ne on ollu niin aktiivisia, TE-keskuksen maaseutuosasto erityisesti.” (Samkommunrepresentant.)

”(Vad jag nu har hört från andra landskap så har det inte fungerat så bra det här projektskapandet hos dem som det har gjort hos oss. Jag tror att det å ena sidan beror på att våra aktörer har aktiverat sig så väl, men nog har ju TE-centralen hos oss varit mycket aktiv, och även landskapsförbundet. De har varit så aktiva, TE-centralens landsbygdsavdelning särskilt.)”

På många håll, på läro- och forskningsanstalter, offentliga organisationer och på större företag hade man redan innan programperiodens början funderat på hur man kunde utnyttja den nya finansieringskanalen, ivrigt pådrivna och stödda av bl.a. landskapsförbundet. Man hade färdigt utarbetat idéer och t.o.m. på sina håll satt igång med projekt med nationell finansiering som man senare ansökte om EU-medel till.

Den starka sektoriseringen inom förvaltningen styrde även projektskapandet såtillvida att behoven för projekt definierades enligt de olika sektorområdenas ramar; näringslivsutveckling hörde i stort till näringslivsavdelningen vid TE-centralen, jord- och skogsbruk till landsbygdsavdelningen och miljöfrågor till miljöcentralen för att ta några exempel; detta istället för att utgå från mera helhetsinriktade perspektiv. De sektoriella gränserna för olika verksamhetsfält sammanfaller dock inte alltid med de naturliga gränserna för olika aktiviteter och projekt (Uusitalo 1999, 59). Statsrådsbeslutet att inte ändra arbetsfördelningen mellan förvaltningssektorerna stödde emellertid detta sektoriella tänkande (Virkkala 1998). Gränsöverskridande samarbete mellan de olika sektorerna har i allmänhet varit mera undantag än regel även om detta var något man uttryckligen ville stöda och uppmuntra t.ex. vid grundandet av TE-centralerna 1997 (se bl.a. Uusitalo 1999; Stenvall 1999). Detta slag av sektorisering går även ner till den kommunala nivån och de olika nämnder där finns (se bl.a. Uusitalo 1999, 59).

De ambitioner som styrde genomförandet av 5b-programmet i Södra Österbotten och som delades av de aktörer som var inblandade var för det första att fullt ut använda de medel som tilldelats landskapet. Den gemensamma hotbilden var att förlora medel som inte utnyttjats till någon annan 5b-region (Valve 2001, 54). För det andra var det frågan om att stöda strukturförändringen inom jordbrukspolitiken och mildra de skadeverkningar EU-medlemskapet innebar för regionens jordbrukare, som till en början var mycket skeptiska till EU och till strukturfonderna men som så småningom långsamt ändrade inställning:

”Tämä vastarinta sitten pikkuhiljaa murtui ja asenteet pikku hiljaa muuttuivat... pari vuotta siinä meni, sitten se nytkähti niin kuin toiseen päähän, että ’täs ollaan, eikä periksi anneta’... eikä tästä pääse irti, niin otetaan nyt tästä se hyöty mikä meillä on... Onhan se yksi tapa hyötyä siitä, että käyttää näitä projektirahoituksia koska lähtökohta on kuitenkin se, että jos me ei näitä rahoja itte käytetä täällä, niin ne käyttää varmasti joku porilainen tai kiljavalainen tai joku sellainen... Koska tosiasiaan on se, että jokainen jäsenmaa käyttää näitä sen määrän, jonka komissiolla on budjetissaan. Jos ei se jäsenmaa käytä niitä, niin sitten ne palautuu sinne EU-kassaan. Seuraavaa budjettia taas kun tehdään, niin todennäköisesti niitä ei enää siihen maahan niin paljon laiteta, kun nähdään, että niitä ei ole käytetty.” (Temaprogramkoordinatorare.)

”(Motståndet bröts sedan så småningom och attityderna förändrades... ett par år tog det, sen ryckte det liksom åt andra hållet, att ”här e’ vi och vi ger inte upp”... vi slipper det inte så låt oss istället ta hem den nytta vi kan få. Det är ju ett sätt att dra nytta av programmet, att man använder den här projektfinansieringen, för utgångspunkten är ändå den att om inte vi själva använder dom här pengarna här, så använder säkert någon annan dem, någon från Björneborg eller från Kiljava eller någon sådan... För faktum är ju det att varje medlemsland använder dem i den mån som kommissionen har budgeterat. Om inte medlemslandet använder dem så återförs dom till EU-kassan. Och när nästa budget görs upp så får det landet sannolikt inte så mycket pengar då man ser att de inte använts.)”

De projekt som finansierades var endera direkta företagsstöd eller s.k. utvecklingsprojekt. Landsbygdsavdelningen förutsatte dock att företagarna för att kunna få investerings- eller utvecklingsbidrag från Jordbruksfonden även deltog i något utvecklingsprojekt som stod för grunden för den företagsspecifika utvecklingen

och kunde på så sätt även engagera företagen starkare i samverkan och i den regionala utvecklingen.

8.4.2. Kommunernas medverkan i programmet

De finländska kommunerna ansågs för små för att kunna delta i struktur-fondsprogrammet med projekt som endast var riktade till den egna kommunen; i de flesta fall krävde myndigheterna att utvecklingsprojektet för att kvalificera för finansiering från fonderna sträckte sig åtminstone till samkommun-nivån:

”Meillä on ollu semmonen karkee linjaus, että ei olla tuettu yhden kunnankaan hankkeita niinku tämmösille yleisille kehittämishankkeille, se pienin yhteinen nimittäjä on se seututaso yleensä ollut. Eli silloin pitää oikeestaan myydä se idea ja se hanke sille seutusihteerille ja niille naapurikunnille”. (Regionalmyndighets-representant.)

(Vi har gjort en sådan grov linjedragning att vi inte har stött allmänna utvecklingsprojekt som endast berört en kommun, den minsta gemensamma nämnaren har varit samkommunen. Så då måste man egentligen sälja idén och projektet åt samkommunsekreteraren och åt grannkommunerna.)

De arenor för samarbete och deltagande i programmen som uppstod i samkommunerna berodde på hur de olika kommunerna valde att organisera sin samverkan. En del samkommuner valde att inte skapa några större arrangemang endast på grund av strukturfondsprogrammen och behöll beslutandemakten i den enskilda kommunen; beslutet om medverkan i projekt togs skilt för sig i varje kommuns eget förtroendeorgan. En samkommun delegerade beslutsfattandet till ett kommunförbund som grundats med egen budget och som fick uppgiften att ha hand om alla näringslivsprojekt. En annan valde att grunda en nämnd med egen budget som hade hand om koordineringen mellan kommunerna i fondarbetet. Själva beslutsfattandet om kommunfinansiering till projekt delegerades till nämndens delegation.

”Siinä on aika lailla eroja, nehän on eri vaiheissa tässä seutuistumisessa. On kaksi seutukuntaa, joilla se on oikein järjestäytynyt; toinen on yhtymämuodossa ja toinen tämmösessä lautakuntamuodossa, että ne on tämmösiä juridisia yksiköitä. Tavallaan on delegoitu sitä valtaa sille seutuorganisaatiolle, sille yhtymälle. Sillä on oma budjetti ja se päättää sitten osallistumisesta näihin seudullisiin hankkeisiin. Ja sitten nää kolme muuta on semmosia, että niillä on tämmönen löyhempi yhteiselin, kuntajohtajien ja johtavien viranhaltijojen porukka, joka sitten käsittelee näitä ja sitten päätökset osallistuttamisesta johonkin hankkeeseen, ne tehdään sitten näissä kunnanhallituksissa taikka valtuustossa. Se on vähän hitaampi tän ruljanssin kannalta sellainen systeemi.” (Regionalmyndighetsrepresentant.)

”(Där finns ganska stora skillnader, de är i olika skeden i den här regionbildningen. Två samkommuner har allt mycket organiserat, den ena i form av ett förbund och den andra i form av en nämnd, de är egna juridiska enheter. Man har på sätt och vis delegerat makten till samkommunorganisationen, till förbundet. Detta har sin egen budget och det beslutar om deltagandet i de regionala projekten. De tre andra är sådana att de har ett litet lösare samarbetsorgan, bestående av kommundirektörerna och de ledande tjänstemännen, som sedan behandlar ärendena och besluten om deltagande i något projekt, de görs sedan i kommunstyrelsen eller i fullmäktige. Det är ett lite långsammare system med tanke på den här ruljansen.)”

I de enskilda kommunerna i Södra Österbotten och för de kommunala förtroendevalda förblev arbetet med strukturfondsprogrammet avlägset, separat från kommunens vanliga verksamhet. I beredningen av ärendena förlitade sig samkommunerna på samkommunorganisationen eller på kommunernas tjänstemän, t.ex. på näringsombudsmännen, de tekniska ledarna eller lantbrukssekreterarna; de förtroendevalda hade bara ett formellt godkännande att göra i de fall man inte hade delegerat även finansieringsbesluten till samkommunen. Även i kommunerna i Gävleborg förblev strukturfondsarbetet en separat del som inte integrerades i någon högre grad i de andra områden som hörde till kommunens verksamhet. Okunskap var den naturliga orsaken till detta; det var få som hade den kunskap som krävdes för att ha hand om dessa frågor. Kommunerna i Gävleborg och deras förtroendevalda var dock närmare involverade i programmet än de motsvarande i Södra Österbotten. Det var kommunerna som själva för det mesta skapade projekt och det svenska systemet med heltidsanställda politiker, kommunalråd, gjorde att dessa förtroendevalda i högre grad kunde engagera sig i utvecklingen av projektplaner. Kommunstyrelsen tog för det mesta finansieringsbesluten, även om man mot slutet av perioden strävade efter att delegera besluten i allt större utsträckning. Majoriteten av beslutsgruppen utgjordes av kommunala representanter; en viktig roll som även visar att kommunerna i Gävleborg i högre grad var involverade i programmet i jämförelse med kommunerna och samkommunerna i Södra Österbotten.

De finländska samkommunernas roll i programmet var i stort att definiera behoven för olika projekt ute i kommunerna och att ordna med den kommunala medfinansieringen. Varje samkommun hade en gemensam kontaktperson som representerade samkommunen på möten och som höll kontakten ut till de deltagande kommunerna. Kontaktpersonen hade en viktig roll i vem som hördes och fick vara med vid definieringen av behov i kommunerna. De nivåer som oftast hördes var företagare och läroanstalter som specialiserat sig på utvecklingsarbete eller konsulter, men ibland kunde även olika intresseföreningar och frivilliga organisationer kallas till projektmöten (Valve 2001, 55). Företagarnas behov bemödade man sig om att kartlägga med hjälp av konsulter och kommunernas näringsombudsmän. I en del av landskapet hade man på kommunnivå länge samarbetat i flera projekt inom bl.a. företagsrådgivning och där hade uppstått en koncentration av företagskonsulter som vid införandet av strukturfonderna aktiverade sig i att skapa projektidéer. Kontakterna var ömsesidiga; konsulterna tog kontakt med samkommunen eller med någon annan myndighet för att diskutera idéer till projekt och samkommunerna informerade konsulterna om sina önskemål och prioriteringar ifall dessa hade förslag om hur man kunde genomföra dem.

Den kommunala medfinansieringen sågs som priset för den extra satsning som unnats landskapet och som den möjliga flaskhals som fanns för ett fullt utnyttjande av programmets tillgångar eftersom den nationella medfinansieringen tillkom samtidigt vid ett beslut om fondfinansiering. Det var således de enskilda kommunerna som i princip "betalade" programmet i regionen. Som en följd av det inkomstbortfall som minskade statsandelar och förändringar i skattesystemet orsakat tävlade kommunens basservicetjänster med utvecklingsprojekten om samma sparsamt tilltagna resurser (Mäkinen 1999, 184). I många kommuner fick det nya utvecklingsprogrammet ett ganska reserverat mottagande; till en del p.g.a. kommunens behov av att prioritera sina pengar, till en del p.g.a. inställningen till projektverksamhet överhuvudtaget. Resultaten i en enskild kommun av ett utvecklingsprojekt som man varit med och

finansierat och som sträckt sig över flera samkommuner, kan vara svåra att märka; nyttan med projektverksamheten blev sålunda svårare att motivera. Samkommunernas kontaktpersoner fick jämt vara beredda på att svara på kritik av framförallt förtroendevalda i kommunerna (Valve 2001, 55). Å andra sidan var det relativt lätt att hitta finansiering för projekt vars nytta klart riktade sig till den egna kommunen (Mäkinen 1999, 184). Tävlan om att få konkreta infrastrukturprojekt till kommunen orsakade t.o.m. spänningar inom och mellan samkommunerna (Valve 2001, 55).

”Jos ne on tämmösiä infrakohteita, niin ne kunnissa menee toisella lailla läpi koska se on näkyvä. Nää yrittäjäyshankkeet, tämmöset, ne on vähän...on vaikee osoittaa tuloksia”. (Samkommunrepresentant.)

”(Om det är frågan om sådana här infraprojekt så går de igenom i kommunerna på ett helt annat sätt för de syns. De här företagsamhetsprojekten, de är lite mera...det är svårt att visa på resultat.)”

För att göra finansieringssystemet så rättvist som möjligt och för att minska kritiken från kommunerna valde man att dela upp kostnaderna per kommun enligt t.ex. hur många företagare från kommunen som deltagit i det ifrågavarande projektet. Landskapsförbundet strävade även till att säkra en balans i tilldelningen av medel mellan de olika samkommunerna genom att förutsätta att breda utvecklingsprojekt skulle genomföras över hela landskapet.

8.4.3. Kanaler för deltagande inom sektormyndigheterna

Förutom de samarbetsgrupper som hörde till beslutsfattandet om beviljande av medel till projekt uppstod det många olika arenor runt vilka man samarbetade inom programmet. De temaprogram som TE-centralens landsbygdsavdelning gjorde upp utgjorde sådan arenor. Då projektperioden kommit igång märkte man på landsbygdsavdelningen att projektansökningarna snabbt började hopa sig. Man valde då att organisera sina fondmedel på sex temaprogram⁴, som var och en i princip blev en länk mellan landskapsprogrammet och de enskilda projekten. För varje temaprogram anställdes en koordinator och varje program fick även en styrgrupp, en evalueringsgrupp och en grupp med representanter för förmånstagarna för projekten. De sistnämnda kom från producentföreningar eller från centrala företag i regionen (Valve 2001, 55). Man ville med dessa temaprogram förbättra koordineringen och därmed undvika att finansiera projekt som gick på varandra, samtidigt som det var ett sätt att få fram projektidéer. I grupperna kunde man samla flera intressenter att samarbeta runt ett tema; det var särskilt viktigt att projektidéerna fick förmånstagarnas godkännande, av de andra parterna behövdes främst en förbindelse om medfinansiering. Styrgruppen inom varje temaprogram, dit koordineraren för programmet, samkommunernas kontaktpersoner och de regionala myndigheterna hörde, träffades en gång i månaden för att ventilerade idéer. Till koordineraren hörde uppgiften att hålla kontakt med potentiella aktörer och med företagarna inom temaprogrammets område för att sedan kunna förmedla deras synpunkter vidare till myndigheterna.

⁴ Dessa temaprogram var: Ramprogrammet för landsbygdsnäringsarna, det sydösterbottniska byaprogrammet, Näring ur myren, utvecklingsprogrammet för vidareförädling av livsmedel, utvecklingsprogrammet för turismen samt utvecklingsprogrammet för skogsvård och såskalig mekanisk träförädling.

Ett liknande system formades kring de medel som avdelats för miljöprojekt. På initiativ av landskapsförbundet gjorde miljöcentralen upp en plan där man som röd tråd hade fem vattendrag i landskapet. Kommunerna, förbundet och miljöcentralen förhandlade sedan ihop ett s.k. programkontrakt där det stod vilka projekt som skulle sättas igång och hur de skulle finansieras. Största delen av de pengar som reserverats för miljöprojekt föll inom denna plan.

För en del organisationer tryggade införandet av strukturfonderna till stor del en fortsättning på den verksamhet man sysslat med tidigare och fonderna innebar inte så mycket nytt. År 1995 fanns det brist på pengar för skogsförbättringsarbeten så man förde diskussioner mellan skogscentralen och den regionala myndigheten, den nuvarande landsbygdsavdelningen på TE-centralen, och man beslöt att organisera ett projekt inom 5b-ramen där man skulle gå in och finansiera skogsförbättringsåtgärder. Projektet inkorporerades således till en del av den normala verksamheten och den enskilda skogsägaren som beställt åtgärderna märkte ingen skillnad då det offentliga stödet för åtgärderna som gjordes sålunda kunde hållas på samma nivå som tidigare.

”Näissä metsänparannustöissä se ei ole sinänsä muuttanut oikeastaan mitään muuta kuin että se on ollut hyvänä lisänä rikka-rokassa. Että se on niinku turvannu sen toiminnan tason pitämisen, sen verran korkeammalla kuin mitä ne rahat on antanut niinku mahdollisuutta. Mutta sittenhän tällä 5b-rahoituksella on kylläkin tällaista uuttakin, uudenlaisiakin hankkeita on meillä ollut, esim puu-energiahankkeita ja sitten tollaisia yritysneuvontahankkeita, joita nyt ei aikaisemmin ollu olemassa.” (Regionalmyndighetsrepresentant.)

”I de här skogsförbättringsarbetena har det i och för sig inte ändrat nästan nånting annat än att det har varit ett bra tillägg. Det har tryggt verksamhetsnivån på en så mycket högre nivå som pengarna har gett möjlighet till. Men sen har vi ju med den här 5b-finansieringen också sånt här nytt, lite nyare projekt som t.ex. träenergiprojekt och sen företagsrådgivningsprojekt som inte fanns alls förut.)”

Då staten dragit in på medlen i början på 1990-talet som en följd av depressionen och man i många organisationer inte kunde täcka de vanliga verksamhetskostnaderna med de medel man fick var det lätt att ersätta den klyfta som uppstått med EU-medel. Detta kan dock sägas strida mot additionalitetsprincipen; att EU-medlen ska vara ett kompletterande tillägg till medlemsstaternas egna insatser. Å andra sidan hade de statliga stöden minskats redan innan strukturfonderna kom in i bilden. Läget som det såg ut i Finland vid införandet av strukturfonderna var i varje fall det att många organisationer befann sig i en situation där deras statsstöd minskat väsentligt; EU-stödet blev därför för några aktörer, som t.ex. en del kommuner, läroanstalter och föreningar, i viss grad en förlängning av den egna budgeten (Kettunen 1999, 63). Projektverksamhet är dock inte menat för att upprätthålla den normala verksamheten, en skiljelinje som en del organisationer till en början hade problem att inse:

”Sen tyypiset toimijat, jotka on tottunut sellaiseen valtioapusteemiin, ne ei ole sisäistänyt tätä, mikä on hanke verrattuna siihen tavallaan semmoseen toimintatukeen. [...] Muutaman semmosen kanssa me ollaan taisteltu koko ajan, tämmösiä pienempiä järjestöjä ja isompiakin järjestöjäkin, jotka ei ole tottunut siihen hanketoimintaan. Tietenkin se on ollu ongelma, kun koko ajan se talous on tiukentunut näillä toimijoilla, se normaalitoiminta on supistunut, niin sittenhän ei voi kohta sanoo, että mikä on sitä normaalia toimintaa ja mikä on sitä hanketoimintaa. Sillä hankehommalla on ikään kuin paikattu sitä entistä normaalia toimintaa. Se on ongelma oikeastaan

valtion, kuntien, tämmösien, jotka saa valtionapua ja järjestöjen, joilla on ollu julkista rahoituspottia käytettävissä, kun se on pienentynyt, niin sitten sitä on korvattu hankehommalla.” (Regionalmyndighetsrepresentant.)

”(Sådana aktörer som är vana med systemet med statsstöd, de har inte helt förstått vad ett projekt är jämfört med det vanliga verksamhetsstödet. Vi har brottats med några sådana hela tiden, mindre föreningar och även större som inte är vana med projektverksamhet. Förstås har det varit ett problem när ekonomin har blivit kärvare hela tiden hos de här aktörerna, deras normala verksamhet har minskat och snart kan man inte längre säga vad som är normal verksamhet och vad som är projektverksamhet. Med projekten har man liksom ersatt den tidigare normala verksamheten. Detta är problemet egentligen med staten, kommunen, såna som får statsstöd, och föreningar som har fått en offentlig pengapott att när denna pott minskat så har man ersatt det med projektarbete).”

För att uppnå målsättningarna i 5b-programmet, att bl.a. utveckla och förbättra småföretagarnas och lantbrukets konkurrenskraft, var företagarnas medverkan mycket viktig samtidigt som just denna ansågs vara den svåraste utmaningen i programmet (Manner-Suomi, 1995, 83; Valve 2001, 56). För att nå ut till denna målgrupp och få reda på deras behov använde sig myndigheterna av olika kanaler. Landskapsförbundet och de statliga regionala myndigheterna lät göra undersökningar hos läroanstalter om bl.a. de möjligheter strukturfonderna erbjöd lantbruket att anpassa sig till EU. För att kunna förverkliga ett framgångsrikt projekt gällde det att inneha den specialkunskap som behövdes för att kunna sköta maskineriet runt projektet samtidigt som det gällde att känna till de verkliga behoven hos projektets målgrupp.

”Kyllähän parhaat hankkeet tulee ilman muuta aina sieltä paikallislähtöisesti, eliikkä sieltä kentältä. Konsultithan tässä on ollu ilman muuta sellaisia jotka on mielellään näitä hankkeita synnyttelly ja pyytännyt siihen vaan, että liitot tulee taikka hankeviranomaiset tulee mukaan ja kunnat. Mutta parhaiten se silloin on rakentunut, jos siellä on yritysten kanssa mietitty heti yleensä kentän tarpeista. Ja siinähan usein tää hanketyöstäminen, hankkeistaminen on sen verran vaikea, että siinä pitää olla joku ulkopuolinen asiantuntija mukana. Kunnissahan on elinkeinoasianmiehiä, suunnittelusihteereitä. Valitettavasti niitakin tässä just on keritty vähentää kun niitä olis tarvittu näitä kehittäjiä. Eliikkä tämmönen hankkeistamisprosessi, niin se vaatii oman kehittäjäkuntansa ja osaamista sinänsä.” (Landskapsrepresentant.)

(Nog kommer de bästa projekten helt klart från den lokala nivån, från fältet. Konsulterna här har ju varit sådana som gärna har skapat projekt och sedan bara bett att förbunden eller projektmyndigheterna kommer med och kommunerna. Men bäst har det byggts upp då man genast tillsammans med företagen funderat över behoven ute på fältet. Och det här projektskapandet är ju ofta så svårt att man måste ha med någon utomstående expert. I kommunerna finns näringsombudsmän, planeringssekreterare. Tyvärr har man just hunnit minska på dessa nu när man skulle ha behövt såna här utvecklare. Den här processen med att skapa projekt, den kräver sin egen utvecklingskår och sitt eget kunnande.)

För att överbrygga avståndet mellan programmets målgrupp, som i de flesta fall var företagarna, och hela 5b-programmets maskineri var det enligt myndigheterna viktigt att det fanns s.k. medlare (Valve 2001, 57). Dessa medlare kunde vara t.ex. projektledare, temaprogrammens olika koordinerare eller konsulter som kunde hjälpa till med projektbyråkratin för enskilda ansökare och som även själva kunde skapa nya projekt.

Kring 5b-programmet uppstod sålunda en marknad för aktörer som på professionell basis skapade utvecklingsprojekt och erbjöd konsulttjänster för företagare som ville ansöka om företagsstöd. Förutom rena konsultfirmor var det även andra slags organisationer som såg en öppning i och med denna nya marknad. Rådgivande organisationer som t.ex. skogscentralen och lantbrukscentralen, och läroanstalter, hade alla rikligt med kunskap om landskapets primärproduktion samtidigt som de hade etablerade diskussionskanaler med tjänstemännen på landsbygdsavdelningen. Helsingfors universitets forsknings- och skolningscentral för landsbygdsutveckling (MAKES) hade redan innan programperioden haft hand om många projekt; andra, som t.ex. landsbygdscentralen, hade nyss erhållit konsultstatus som en följd av organisationsförändringar och sökte sig nu marknader och nya kunskapsområden. Intresset hos dessa aktörer att utveckla tjänster och erbjuda projekt kan ses som ett sätt att säkra en viss verksamhetsnivå efter den omvälvning depressionen i början av 90-talet fört med sig. Trots att myndigheterna inte förhöll sig kritiskt till dem erkände de ändå hur viktiga dessa medlare var för programmets genomförande. (Valve 2001, 57.)

”Osa varmaan tulee tietysti jostain näistä kehittämisohjelmista, että joku löytää sieltä sen oman paikkansa. Joku, vaikka maaseutukeskus, tai MAKES, ne löytää sieltä semmosen kohdan ja sitä lähdetään työstämään. Mutta kyllä mä vähän luulen että pääsääntöisesti siinä on vähän tämmöistä, että mikä sinne omaan organisaatioon sopii ja missä heillä on osaamista, niin se puetaan hankkeeksi ja sille haetaan rahaa. Onneksi meillä kuitenkin on niitä toimijoita, jos meillä ei olis näitä toimijoita, niin eihän meillä olis sitten hankkeitakaan, että nää rahat olis käytettyä. Että sitä voi tietysti kritisoida että onko ne ollu onnistuneita ne hankkeet, onko niillä saatu mitään aikaan. Mutta kamalaa olis sekin tilanne jos meillä ei olis mitään, kuka esittäis edes niitä.” (Samkommunrepresentant.)

”(En del kommer förstås från de här utvecklingsprogrammen, att någon därifrån hittar sin egen grej. Någon, t.ex. landskapscentralen, eller MAKES, de hittar en punkt och så börjar man arbeta på den. Men nu tror jag litet att det huvudsakligen är så att vad som passar i den egna organisationen och det de har kunnande i, det kläs till projekt och så söker man pengar för det. Men lyckligtvis har vi dessa aktörer ändå, utan dem skulle vi ju inte ha några projekt heller att använda pengarna till. Att man kan förstås kritisera om de har varit lyckade projekt, om man har fått något till stånd med dem. Men det skulle ju vara förskräckligt också om vi inte hade någon som ens föreslog projekt.)”

De aktörer som bedrev denna affärsverksamhet tävlade om myndigheternas förtroende, ett förtroende som byggde på tidigare erfarenheter av samarbete med ifrågavarande aktör samt på hur väl myndigheten ansåg att denna kände till den målgrupp det var meningen han skulle verka för. De organisationer som hade skaffat sig myndigheternas förtroende och den specialkunskap som behövdes för att ha hand om projektadministrationen hade ett försprång i förhållande till andra organisationer vilket uppmuntrade dessa att ytterligare satsa på att skapa projekt. (Valve 2001, 57.)

”Nyt tässä tämän ohjelmakauden aikana niin ne on opittu tuntemaan ne toimijatahot, joilta nyt yleensä jotakin hankkeita tulee, että ne on tosi harvoja sellaset ulkopuoliset ja tällaset niinku epämääräiset tai sellaset mitä me ei tunneta tai tiedetä toimijatahoja. Niin ne hakee, ne tietää tän systeemin, yleensä ne jo osaa lähtökohtaisesti niinku rakennella sitä hanketta vähän niinku se sopii strategioihin, näihin ja näihin

työohjelmiin ja painoaloihin”. (Regionalmyndighetsrepresentant.)

”(Under den här programperioden har man lärt känna de aktörer som nu för det mesta skapar projekt, de är mycket få sådana utomstående och såna diffusa eller såna som vi inte känner. De ansöker, de känner systemet, vanligen kan de redan från början bygga projektet så att det passar in i strategierna, i de här arbetsprogrammen och tyngdpunkterna.)”

En grupp för sig som även skapade projekt var de företag som förädlade livsmedel. De utförde projekt med vilkas hjälp de kunde förbättra tillgången och kvaliteten på råvarorna. Temaprogramkoordineraren likställde de österbottniska livsmedels-företagens intresse med lantbruksproducenternas och ansåg därmed att det var befogat att stöda projekten; utgångsläget var att företagets bästa även är landskapets bästa (Valve 2001, 55). På samma sätt såg man det även som viktigt att stöda skogsindustrins tillgång på råvaror, även om själva industrin inte deltog med egna projekt. Genom rikliga kontakter och förbindelser med skogscentralen försäkrade sig industrin om att deras intressen togs med i betraktande.

8.5. Hinder som hämmade medverkan i programmet

Även om det administrativa systemet som byggdes upp kring struktur-fondprogrammen skiljde sig i stor grad emellan Finland och Sverige och fastän de regionala institutionerna skiljer sig från varandra fanns ändå de problem och hinder för medverkan i programmet som framkom i Gävleborg även i hög grad i Södra Österbotten, men det fanns även intressanta skillnader mellan regionerna i en jämförelse av dessa aspekter.

Medfinansieringen kan ses som ordnad på ett lättare sätt i Finland eftersom man endast behövde ansöka om kommunfinansiering innan man kunde rikta en EU-ansökan till de statliga regionala myndigheterna; den nationella medfinansieringen tillkom med samma beslut som tilldelningen av EU-medel. I Sverige skulle man ha klart hela den offentliga medfinansieringen innan man lämnade in ansökan till EU-sekretariatet. Man ansökte även om finansiering hos flera olika offentliga medfinansierare i Sverige; förutom länsstyrelsen deltog t.ex. länsarbetsnämnden och regionala statliga myndigheter med finansiering, emedan t.ex. Arbetskraftsbyråerna i Finland inte deltog i medfinansieringen av 5b-programmet i samma utsträckning. Den statliga medfinansieringen sköttes för det mesta av de för ändamålet utdelade budgetmedel som de olika ministerierna förfogade över. I Sverige tolkades medfinansieringskravet i strukturfondsregelverket till att beröra även projektnivån medan man i Finland praktiserade medfinansieringskravet främst på åtgärdsnivå; detta i enlighet med den korrekta tolkningen av reglerna. Denna feltolkning i Sverige skyldes på ett missförstånd i förhandlingarna med EU; ett missförstånd som märkbart försvårade projekthanteringen.

Eftersom EU-medlen utgjorde en större andel av programmets totala finansiering i Södra Österbotten var andelen annan finansiering som projektägaren behövde samla ihop mindre än motsvarande andel i Gävleborg. Den svåra tröskeln i Finland var att få kommunerna att gå med i projektet med finansiering. Ifall projektet uppfyllde de formella kriterierna för att få EU-finansiering och ifall den kommunala finansieringen var ordnad kunde man ganska säkert räkna med att bli beviljad EU-medel eftersom programmet hade gott om pengar och man inte hade tillräckligt med projekt-

ansökningar för att kunna välja och vraka bland dem. Trots den kommunala finansieringens andel i projekten hade kommunerna ändå en biroll enligt många aktörer som skapade projekt; de diskuterade helst projektförslagen med de statliga regionala myndigheterna och inte sällan hände det att en samkommun på posten fick en ansökan där man väntade sig kommunalt bidrag för en viss summa utan några tidigare diskussioner:

”Monet [toimijat] on unohtanut rahoittajista sellaset kuin esim. kuntarahoittajat, kun siellä on 20-prosentin siivu, että se ei ole paljon mitään, että paljon tärkeempää TE-keskuksen kanssa keskustella ja seurustella. Kumminkin se kunta on lähempänä sitä lopullista edunsaajaa, ja se kuulee ensimmäisenä sen jos jossakin tökkii hommat. Niin sitä pitäis paremmin sitäkin siivua kuunnella ja ikään kuin ottaa samaan neuvottelupöytään meidän 70-prosenttisten kanssa. Ja kun tietää, että se hanke ei pysty toteutuu ilman sitä pientä siivua siihen.” (Regionalmyndighetsrepresentant.)

”(Många [aktörer] har av finansiärerna glömt sådana som t.ex. kommunfinansiärerna, när där finns en bit på 20 % så det är inte så mycket, det är mycket viktigare att diskutera med TE-centralen och umgås med den. Ändå så är kommunen närmare den slutliga förmånstagaren, och den är den första som hör om allt inte fungerar som det ska. Att man borde bättre höra också på delen och ta med den till samma förhandlingsbord med oss 70 %-are. När man vet att projektet inte kan förverkligas utan den lilla skivan heller.)”

Att privata medel inte kunde uppväxlas med EU-medel utgjorde inte en tröskel för deltagande i programmet; det var något som inte ens diskuterades i Finland. En orsak till att man inte reagerade över detta var kanske den att det inte var något problem att få privat medfinansiering till projekten; mängden privat finansiering i 5b-programmet i Södra Österbotten mångfaldigades i jämförelse med den andel, ca 10 % av helhetsfinansieringen, man utgått från i finansieringsplanen. I Gävleborg var man dock tvungen att i en del åtgärder rucka på kraven på andelen privat finansiering i projekten då man inte fick ihop tillräckligt, fastän man generellt uppnådde den utsatta nivån. Andelen privatfinansiering man räknade med i den totala budgeten för programmet i Gävleborg var dock även högre än den i Finland; andelen varierade mellan de olika åtgärderna allt från 8 % till 50 % med ett medeltal på över 20 % av åtgärdens totala finansiering (Samlat programplaneringsdokument...). Även i Finland varierade andelen privata medel; desto mer nyttan av ett utvecklingsprojekt kunde inriktas till ett företag eller flera, desto högre var andelen privat finansiering i projektet. Ju allmänare projekt desto mindre var andelen och inte i närmelsevis alla projekt fanns det överhuvudtaget med privata pengar, t.ex. i infrastrukturprojekt. Upplysta företag insåg dock snabbt vilket förmånligt riskfinansieringssystem och vilken kunskapskälla det var att vara med i utvecklingsprojekt. Södra Österbotten är även känt för sina många företagare; speciellt småföretagande är typiskt för landskapet och detta är även något som haft en betydande inverkan på atmosfären i regionen (Mäkinen 1999, 225). Situationen angående andelen privat finansiering i en studie från någon annan del av Finland skulle kunna se annorlunda ut.

En annan orsak till varför frågan om den privata finansieringens underdåniga ställning i förhållande till den offentliga aldrig dök upp i Finland var kanske det faktum att den statliga medfinansieringen tillkom ”automatiskt”; ifall man blev beviljad stöd fick man en pott med både EU- och statliga medel samtidigt. Huruvida det var privata eller offentliga pengar poängterades inte i ansökan såsom i Sverige där man ansökte om

EU-pengar separat efter att den privata och offentliga finansieringen var ordnad. I Sverige skulle det ur ansökan även framgå hur mycket av finansieringen som var vilketdera då detta påverkade andelen EU-stöd.

Det fanns således inte i Finland en så stark skiljelinje mellan offentliga och privata medel som i Sverige och man ansåg inte heller att detta var en orsak som hämmade eventuella aktörers medverkan i programmet. Det faktum att företagsstöden i Sverige lämnades utanför programmet gjorde att näringslivet inte heller genom dem kom i kontakt med programmet. Man hade även stränga regler för att projekten inte fick ses som stöd till ett specifikt företag. Detta gjorde att det var svårare att få företagen i Gävleborg närmare engagerade i programmet. I och med att företagsstöden i Finland var inkorporerade i strukturfondsprogrammet kunde man utnyttja detta som morot för att även få dem att delta i utvecklingsprojekten. Landsbygdsavdelningen ställde bl.a. som krav för att företaget skulle kunna få stöd direkt från fonderna att det även deltog i något slag av utvecklingsprojekt. De olika temaprogrammen som skapades under landsbygdsavdelningen där företagen som en part var med och representerade förmånstagarna kan även ses som ett sätt att få en närmare förankring hos näringslivet i programmet och binda dem starkare i utvecklingen av regionen. Trots detta ansåg man dock att det fortfarande fanns mycket kvar att önska i dialogen mellan företagen och myndigheterna som håller i programmet, särskilt då en del av företagen, som t.ex. jordbrukarna, ända från början var kritiska till detta slag av projektverksamhet:

”Yrittäjät, viljelijät, edunsaajat, ne vois olla enemmän mukana heti oikeestaan alusta lähtien näissä ohjausryhmissä, arviointiryhmissä ja tällasissa, niin kuulis heti sen palautteen siitä, että ollaanko oikeilla jäljillä. Oikeestaan tässä 5b-toiminnassa niin ei kerinny mukaan millään. Että se oli aika lailla ylhäältä päin nopeesti tuli tämä ruljanssi siihen ja sitä kautta onkin aika ymmärrettävää sitten aina että kritiikkiäkin tulee, että monella on käsitykset siitä, että mitä näillä hankkeilla saadaan aikaiseksi. Ja se perustuu siihen, että ei tiedetä, ei tunneta, ei olla keritty sitten paneutua siihen. Ja se, että yrittäjillä ja näillä edunsaajilla, viljelijöillä ja maaseutuyrittäjillä, kun ne itse on siinä käsityksessä, että olis parempi tulla suoraan niille se tuki kuin tällasen yleisen konsulttien kautta tai koulutusorganisaatioiden kautta, niin aika vaikee sitä on muuttaa sitä käsitystä. Tietenkin meillä on ollu helppoa, kun on ollut niin iso osuus tästä potista suoraan on tuettu yritystukena, niin silloin on aika hyvä imago sillä ollu sitten.” (Regionalmyndighetsrepresentant.)

”(Företagarna, jordbrukarna, förmånstagarna, de skulle kunna var mera med direkt från början i de här styrgrupperna, evalueringsgrupperna och såna här, så skulle man få höra direkt feedback om vi är på rätt spår. I 5b-programmet så hann man inte med på något sätt. Den här ruljansen kom ganska uppifrån-neråt, snabbt, och därför är det även förståeligt att man får höra kritik, många har sin egen uppfattning om vad man får till stånd med dessa projekt. Och det baserar sig på att man inte vet, inte känner till, att man inte hunnit sätta sig in i det. Och när företagen och de här förmånstagarna, jordbrukarna och landsbygdsföretagen själva har den uppfattningen att det vore bäst att stödet kom direkt till dem och inte via sådana här allmänna konsulter eller skolningsorganisationer så är det ganska svårt att ändra på den uppfattningen. Förstås har vi haft det lätt när man med en så stor del av den här potten direkt har stött med företagsstöd, då har det fått en ganska bra image ändå.)”

Kontakten till myndigheterna var viktig i Sverige såväl som i Finland; kanske hade denna kontakt t.o.m. en mer avgörande inverkan på deltagandet i 5b-programmet för

Södra Österbotten än i Gävleborg. Medlen delades ut till de olika regionala myndigheterna som i sin tur i stort använde sig av samma kanaler de arbetat med från förut. Landsbygdsavdelningen på TE-centralen organiserade snabbt ihop medlen i olika temaprogram som ofta hade ganska snävt definierade gränser för vilka slag av projekt som kunde godkännas inom dem. Fria, s.k. vilda projekt, som inte hörde till något temaprogram, var få och inom myndigheterna ville man helst även slippa sådana. För en aktör som inte hörde till de etablerade parter myndigheterna arbetat med tidigare hade det inledande skedet av programperioden en stor betydelse för en eventuell medverkan i programmet; det var då pengarna bands inom olika sektorer och temaprogram och det var vid detta skede det gällde att påverka. Det uppstår lätt en klyfta mellan uppgörandet av programmen och genomförandet av dem; denna klyfta kommer från att det främst är de olika myndigheternas tjänstemän som gör upp programmen medan de nivåer som man planerat att ska genomföra programmen i detta skede är med endast sporadiskt (Mäkinen 1999, 162). Därför betonas även vikten av kommunikation i det praktiska regionala utvecklingsarbetet (ibid., 162).

För aktörerna som på professionell basis skapade projekt var det viktigt att de hade byggt upp ett förtroende hos myndigheterna; de aktörer som var aktiva i regionen lärde myndigheterna snart känna och de visste vilka man kunde lita på för att få ett lyckat projekt. En aktör som hade rykte om sig att vara sakkunnig och väl känna till målgruppen för projekten hade lättare att få igenom ett projektförslag inom myndigheterna.

”Sellainen toimija joka pystyy sen tarpeen hahmottamaan sieltä, sillä on sellanen hyvä tuntuma siihen omaan asiakaskuntaan tai siihen kenttään missä se operoi, sellanen toimija on aika vahvoilla sitten suhteessa rahoittajiinkin. Ja tietenkin sillä pitää olla näyttöä, niitten pitää tavallaan niitten näyttöjen kautta meidän luottamus saavuttaa. Ja näytöt liittyy siihen, että miten ne pystyy huoltamaan ja hoitamaan sen omimman alueen, sen asiakaskunnan ja jos ne on tyytyväisiä.” (Regionalmyndighets-representant.)

”(En sådan aktör som kan ge gestalt åt det behov som finns, en sådan som har en bra kontakt med den egna kundkretsen eller till fältet där den fungerar, en sådan aktör har sedan även en stark ställning i förhållande till finansierarna. Och förstås måste den ha bevis, de måste på sätt och vis genom de bevis de har vinna vårt förtroende. Och bevisen hör samman med hur de klarar av att sköta det egna området, den egna kundkretsen, om dessa är nöjda.)”

Dialogen med företagarna, som var den viktigaste målgruppen i programmet, underlättades genom företagsstöden; i dem hade de finansierande myndigheterna en direkt kommunikationskanal med de företag som sökte stöd. De fick genom denna kanal även feedback för de utvecklingsprojekt som riktade sig till denna målgrupp och kunde på så sätt även bilda sig en uppfattning vilka aktörer som väl klarade av att sköta ett utvecklingsprojekt.

Principen med efterbetalning hämmade liksom i Sverige deltagandet i programmet för föreningar och grupper inom den ideella sektorn som inte hade den likviditet som krävdes för att kunna sköta ett projekt av den storlek mål 5b projekten var. I bägge länderna var det främst genom Leader-initiativen, som ju specifikt var inriktade på den ideella sektorn, som mindre föreningar engagerade sig i projekt. Den storlek och

den administration som krävdes av 5b-projekt gjorde att programmet ofta inte lämpade sig för de ideella föreningarnas verksamhet.

”Nämä yhteisöaloitteet ja varsinkin Leader on tuonut mukaan sitten näitä kyläseuroja, tämmöisiä..kolmatta sektoria, sehän on ihan uusi toimijataho koko tässä kehittämiskentässä. Näissä 5b-hankkeissa, niin siinä nyt on jonkin verran tullut semmosia jotka ei ole aikaisemmin oikeestaan hanketta pyörittäny. Mutta niiden se ongelma on tullut sitten eteen kun, 5b hankkeissa on kumminkin tietty laajuus sillä hommalla, vuoden -puolentoista -kahden hanke, ne on vaikeuksissa sitten, että ne ei pysty pyörittämään kuin yhtä kerrallaan ehkä, että se on sellanen kassaongelma heillä.” (Regionalmyndighetsrepresentant.)

”(De här gemenskapsinitiativen och särskilt Leader har fört med sig de här byaföreningarna, såna här...den tredje sektorn, det är en helt ny aktörsnivå inom utvecklingsfältet. I de här 5b-projekten, i dem har det kommit några nya som aldrig tidigare har haft hand om projekt. Deras problem är sedan då 5b-projekten ändå fordrar en viss omfattning, projekt på ett till två år, så dom får problem då de endast kan ha hand om ett projekt i gången, hos dem är det ett kassaproblem.)”

Liksom de landsbygdsutvecklingsprojekt som skapades i Gävleborg för att aktivera byaföreningar och mindre grupper hade man även i Södra Österbotten ett temaprogram kring byautveckling. Programmet kom till efter att den gemensamma föreningen för sydösterbottniska byar tagit kontakt med landskapsförbundet om saker de ansåg viktiga; förbundet och landsbygdsavdelningen blev intresserade och föreslog en organisering av åtgärderna i ett temaprogram under föreningens ledning. Under detta temaprogram kunde byagrupperna aktivera sig och ta initiativ till projekt enligt sina egna behov och prioriteringar.

Det invecklade regelsystemet och projektens krävande administration var ett problem och irritationsmoment såväl i Gävleborg som i Södra Österbotten. EU-programmens byråkratiska natur har allmänt varit orsaken till att många känner sig främmande för dem och till att mycket nyttigt utvecklingsarbete försiggår utanför deras ramar (Mäkinen 1999, 181). För föreningar inom den ideella sektorn vars verksamhet fungerar på frivillig basis var det praktiskt taget omöjligt att handha administrationen av ett 5b-projekt på grund av de stora resurser som krävs för att klara av byråkratin kring projektet.

”Mutta jos nyt meidän pitäis hakea noin yhdistyksenä, tuskin siitä tulis mitään. Kyllä se tuo byrokratia pikkusen pelottaa koska tässä kuitenkin toimitaan vapaaehtois pohjalta, me käydään kaikki päivät töissä, että meidän pitäis sitten niinku vapaa-ajalla sitä pyörittää. Koska siinä on sitten kuitenkin niin paljon tätä seurantaa ja byrokratiaa, niin mä en tiedä kuinka meillä ihmiset jaksaisi.” (Organisationsrepresentant.)

”(Men om vi skulle vara tvungna att söka som förening, det skulle knappast bli till något. Nog skrämmer den där byråkratin litet för vi arbetar ändå på frivillig basis, vi har våra egna arbeten varje dag så vi skulle vara tvungna att sköta det på fritiden. Det följer med så mycket uppföljning och byråkrati att jag vet inte hur vi skulle orka med det.)”

I bägge områdena var man av den åsikten att i inget annat EU-land efterföljs EU:s regler så noggrant som just i det egna landet och man frågade sig likaså om denna

byråkrati verkligen var nödvändig; ifall inte pengarna kunde användas på ett nyttigare sätt:

”Se on aivan käsittämätöntä kuinka sitten pitää jokainen penni selittää moneen kertaan ja monessa vaiheessa. Luodaan hirvittävä byrokratia josta kukaan ei osaa antaa neuvojakaan sitten. [...] Sitten näitä seuranta-arvioita ja toteutumisraportteja ja tällönsiä eri vaiheissa, niitä on tuhottoman paljon, paljon enemmän kuin kunnassa ja kuntahan on hirveen byrokraattinen organisaatio. Että tämä on nyt 2-3 kertaa sen mitä kunta vaatii. [...] Tämä on ollu aika pitkälle varmasti harjoittelukausi, mutta kyllä jotenkin tuntuu että rahoja vois käyttää hyödyllisemmin kuin monenkertaisen byrokratian tekemiseen.” (Samkommunrepresentant.)

”(Det är helt ofattbart hur det sen ska redogöras för varje penni många gånger och i olika skeden. Man skapar en ryslig byråkrati som ingen sedan ens kan ge råd om. Sen de här uppföljningsevalueringarna och verksamhetsrapporterna och såna här, sådana finns det helt förskräckligt många av, många fler än i kommunen och kommunen är ju en hemskt byråkratisk organisation. Att det här är nog 2-3 gånger mer än vad kommunen fordrar. [...] I stort har detta nog varit en övningsperiod, men på något sätt tycker jag nog att man skulle kunna använda pengarna på ett nyttigare sätt än till att skapa en mångfaldig byråkrati.)”

Godkännandet av projekt krävde många finansieringsbeslut på olika nivåer och projektansökaren måste ofta vänta länge innan den fick beslutet. Ibland kunde det dröja flera månader efter att arbetsutskottet tagit sitt beslut innan den statliga regionala myndigheten gjort de sista praktiska förfarandena så att projektet kunnat inledas; en behandlingstid på ett år var heller ingen ovanlighet bl.a. hos miljöcentralen och på undervisningsministeriet (Kettunen 1999, 69).

Den specialkunskap det krävs för att kunna ta del av utvecklingsarbetet höjer tröskeln för deltagande och gallrar bort deltagare. Även om det är meningen att arbetet med utvecklingsprogram ska beröra breda kretsar och vara en process som möjliggör deltagande så formades arbetet i Finland, paradoxalt nog, till en diskurs som bara få invigda hade möjlighet att delta i. (Mäkinen 1999, 164.) De aktörer i Södra Österbotten som skaffade sig kompetensen att styra projekt, utbildningsanstalter och konsulter av olika slag, tävlade nästan med varandra om att hitta på projektidéer och skapa projekt. Enligt kritikerna skapades projekten ofta även mera utifrån den kunskap och de professionella aktörer som fanns att tillgå i landskapet än utifrån de behov som fanns (Valve 2001, 57). Eftersom det fanns ett begränsat antal aktörer som hade den kompetens som krävdes var man i regionen i stor grad beroende av dessa aktörer för genomförandet av programmet.

”Mutta ongelma on tietysti ollut tässä, kun oppilaitokset synnyttää tai yleensä joku ulkopuolinen, luokittelisin oppilaitokset aika lailla konsultin rooliin, ne on tavallaan myynnyt sitä sitten yrityskentälle tai kuntakentälle. Ja sanonut vain, että tulleeko rahoituksella mukaan ja hommaatteko osallistujat esim. johonkin koulutukseen tai johonkin muuhun. Kun se pitäis lähtee sieltä kentältä se tarve ja sitten sen vaan joku synnyttäisi ja muovaisi hankkeeksi. Eliikkä nyt tää ei ole aivan lähtenyt vielä sieltä...kentälähtöisesti.” (Landskapsrepresentant.)

”(Men problemet har ju varit när läroanstalterna föder, eller överhuvudtaget någon utomstående, jag skulle klassificera läroanstalterna nästan som konsulter, de har på sätt och vis sålt det till företagen eller kommunerna. Och bara sagt att kommer ni med finansiering och skaffar ni deltagare t.ex. till någon skolning eller något

annat. När det borde komma från fältet det där behovet och att sedan någon bara skulle föda och forma det till ett projekt. Att nu har det inte ännu riktigt kommit därifrån fältet ännu.)”

I Sverige var ett hinder som uteslöt en del aktörer ur programmet Jordbruksfondens regler som förbjöd en förädling i andra ledet av träprodukter. I Södra Österbotten hade man inte samma restriktiva tolkning av reglerna; man finansierade projekt som t.ex. sysslade med att skapa möbler. I Finland motiverade man finansieringen av dessa projekt med hänvisning till Jordbruksfondens regler som anger att man får finansiera åtgärder genom vilka jordbrukarna får möjlighet att utöva en mångsidig yrkesverksamhet eller att skaffa sig flera olika inkomstkällor (Neuvoston asetus (ETY) 2085/93, artikla 5). I Gävleborg var det i dessa fall dock inte frågan om att göra jordbrukarnas inkomstmöjligheter mångsidigare utan mera om att satsa på produktförädling hos en skild bransch, vilket troligen förklarar denna skillnad i reglerna mellan länderna. Svårigheterna att uppfylla Jordbruksfondens kriterier med deras starka betoning på jord- och skogsbruk hör således troligen ihop med det låga antalet jordbrukare i regionen. Reglerna var en besvikelse för Gävleborg som i SPD:n hade reserverat en stor del medel för just ökad förädling av träet, som är länets viktigaste råvara. Att mål 5b inte var det bäst lämpade programmet för en del av kommunerna inom området kan sålunda ses som en delorsak till detta hinder.

9. Granskning av resultaten

Både på ett generellt plan och i frågan om medverkan i programmen har analysen av de två områdena visat på skillnader i genomförandet av strukturfondsprogrammen mellan Sverige och Finland (för en tabell på skillnader och likheter mellan de två 5b-programmen se bilaga 3). Skillnaderna i den regionala förvaltningen ger upphov till olika lösningar för programmens administration. Strukturfondsprogrammen i både Sverige och Finland (specifikt områdena Gävleborg och Södra Österbotten) kom att domineras av de regionala aktörer som från förut hade en tilldelad position inom den regionala utvecklingen. De offentliga myndigheter som fick att sköta om administrationen av programmet hade naturligtvis en central roll i programmet. Vilka dessa myndigheter skulle vara och hur det administrativa systemet skulle se ut var ingen självklarhet från början.

Införandet av mål 5b strukturfondsprogrammet innebar i Sverige att verksamhetsfältet för länsstyrelsens traditionella regionala utvecklingspolitik utvidgades till områden den inte berört tidigare. En liknande utvidgning av aktörerna som var involverade i utvecklingsarbetet skedde dock inte. Den formella organisationen som formades kring administrationen av 5b-programmet och för beslutandet av projektens stödberättigande i Gävleborg innebar att länsstyrelsen och kommunerna blev de styrande aktörerna. Länsstyrelsen hade även rollen som den viktigaste medfinansiären. Landstinget däremot fick kämpa för att ens få plats i beslutsgruppen. Länsstyrelsen sågs som en neutral part och som hela regionens representant och företrädare, och handhade sålunda den administrativa delen av programmet; kommunerna beslutade genom beslutsgruppen över projektens EU-finansiering och var även den part som genomförde programmet genom de projekt de skapade ut mot målgrupperna och förmånstagarna. Det svenska systemet innebar en långtgående decentralisering av beslutsfattandet; med införandet av de regionala tillväxtavtalen har man dock senare velat sammanföra strukturfonderna starkare i den nationella politikens genomförandeorganisation (Hallin & Lindström 2000, 66-67).

I Finland bestämdes det att det var de statliga representanterna på den regionala nivån som hade hand om administrationen av de tilldelade EU-medlen; sålunda garanterades statens involvering i programmet inte endast genom den statliga medfinansieringen. Resurserna och ansvaret för programmet delegerades dock inte till de statliga regionala myndigheterna utan behölls hos centralförvaltningen (Virkkala 2000, 27). De nygrundade regionala landskapsförbunden med huvudansvaret för den regionala utvecklingen blev i sin tur tilldelade partnerskapsforumet samarbetsgruppen som hade uppgiften att koordinera samarbetet och behandla projektansökningar; den slutliga förbindelsen togs dock hos de statliga myndigheterna. De statliga regionala myndigheterna i Finland sågs liksom länsstyrelsen i Sverige som en neutral part som innehade sakkunskapen inom olika områden; deras åsikter och prioriteringar sågs som objektiva och som utgående från programmet. Även om sektoriseringen inom finländsk förvaltning traditionellt varit stark lyckades man i Södra Österbotten, bättre än i många andra regioner i Finland, komma över gamla gränser och bygga en dialog mellan olika statliga regionala myndigheter och mellan dessa myndigheter och landskapsförbundet. Den strikta arbetsfördelningen i förvaltningen tillsammans med konsensusprincipen gjorde dock att man sällan blandade sig i de projektförslag en annan myndighet hade förberett till samarbetsgruppens arbetsutskott (Virkkala 1998, 46), något som kan sägas motverka en öppen diskussion och bedömning av projekten. Även om de regionala statliga myndigheterna genom TE-centralerna lärde sig samarbeta på ett nytt sätt så dominerar ministerierna fortfarande av ett revirtänkande, något som även försvårar TE-centralernas arbete (Kauppalehti, 26.11.01). På den regionala nivån eftersträvas en decentralisering för att åtgärda problemet; man vill flytta beslutanderätten över resurserna ner till de regionala myndigheterna där det operationella arbetet utförs (ibid.).

Omstruktureringen av den regionala förvaltningen och införandet av samkommunerna innebar för de finländska kommunerna att samarbete blev utgångspunkten för det regionala utvecklingsarbetet; det gällde att bygga upp ett förtroende och att hitta en gemensam syn på hur saker ska skötas mellan de kommuner som hörde till samma samkommun (Kahila 2000, 154). Kommunerna i Södra Österbotten hade dock en mindre roll i programmet jämfört med dem i Gävleborg; de var viktiga för medfinansieringen men de hade t.ex. ingen direkt representation i arbetsutskottet där projektförfinansieringen behandlades. I arbetsutskottet fanns representerade de statliga regionala myndigheterna och landskapsförbundet, som sålunda även fick agera representant för de kommunala myndigheterna. Till sina uppgifter kan man jämföra beslutsgruppen med arbetsutskottet men till deras sammansättning skilde de sig från varandra i stor grad; förutom att det var olika organ som var representerade i dem bestod beslutsgruppen främst av politiker medan arbetsutskottet uppgjordes av tjänstemän från de medverkande organisationerna. Då det inte fanns ett överflöd av projekt att välja emellan och man sålunda inte i större grad kunde tillämpa olika kvalitativa kriterier för projekturvalet spelade denna skillnad troligen inte så stor roll; projekten godkändes oftast om de bara fyllde de formella kriterierna för finansiering.

Landskapsförbundet fungerade i Södra Österbotten som en aktiv pådrivare av regional utveckling och befrämjare av programmet; det var en landskapets intressebevakare som gjorde sitt bästa för att landskapet skulle lyckas. I Sverige fanns det ingen motsvarighet till landskapsförbundet som på regional nivå såg till att länet fick ut allt utav programmet. Även om det hörde till sekretariatet att befrämja programmet och

marknadsföra det och att hjälpa till med projektansökningar var dess uppgift mera administrativ och inte inriktad på strategisk regionutveckling på samma sätt som landskapsförbundet som även hade en del finansiering att själv delta i eller skapa projekt med. Beslutsgruppen hade haft den teoretiska möjligheten att som en överregional partnerskapsmyndighet ta initiativ till regionala projekt, men deras arbete institutionaliserades snabbt till att endast godkänna tilldelningen av medel ur fonderna genom en objektiv granskning och beslutsprocess.

Landskapsförbundet i Södra Österbotten tillsammans med landsbygdsavdelningen på TE-centralen såg det som sin uppgift att se till att regionens aktörer mobiliserades inför programmet och att dessa kunde dra nytta av de medel som tillfördes. De starka korporatistiska traditionerna i det finländska samhället kan sägas ha påverkat deltagandet inte bara i de mera formella partnerskapsforumen för programmen som t.ex. samarbetsgruppen (se bl.a. Kenneher et al. 1999, 37), utan även i programmets praktiska genomförande. Inom de olika statliga regionala myndigheterna kände man väl till de grupper som berörde det egna området och man var van vid att involvera dessa parter i olika frågor och man såg till att deras intressen togs i betraktande vid beslutsfattandet. I strukturfondsarbetet såg myndigheterna sig själva till en del som intressebevakare för dessa parter. Detta kan ses i perspektiv till den uppfattning en skogspolitisk aktör uttryckte om den statliga skogshushållningsmyndigheten i Sverige, skogsstyrelsen, att dess stora roll främst är att agera lagövervakningsorgan.

Medan systemet hur man valt att sköta partnerskapsprincipen i Finland kan betraktas som ett uttryck för statscentrerad korporatism anser man i utredningen över partnerskapsprincipen gjord av Tavistock Institute däremot att Sverige igen är ett exempel på vad man kallar ”korporatism på reträtt” (retreating corporatism) (Kenneher et al. 1999, 37). Efter att länge ha varit en del av länsarbetsnämnderna ute i länen lämnade både fackföreningarna och arbetsgivarnas representanter dessa nämnder 1991; denna trend där sociala aktörer lämnat offentliga forum för beslutsfattande har sedan fortsatt och även påverkat deltagandet i de partnerskapsforum som hör ihop med strukturfonderna (ibid., 36). I samma anda valde även arbetsgivarnas representant, SAF, i Gävleborg att stanna utanför beslutsgruppen, vilket betydde att gruppen endast kom att bestå av offentliga myndigheter.

Till en del valde alltså näringslivet självt att inte delta i programmet i Gävleborg, medan de hinder som analyserats i tidigare kapitel ytterligare begränsade deras medverkan. De icke-offentliga aktörer som tog del av programmet var till största delen organisationer som i programmet såg ett sätt att finna finansiering för en del av sin verksamhet. Dessa var främst större aktörer som hade möjlighet att satsa på att skaffa den specialkunskap som behövdes och som hade kapacitet att sköta den märkbara administration som förknippades med ett EU-finansierat projekt. Efterbetalningen och kostnader som uppstod i projektet och som inte var stödberättigade gjorde dock att en del med tiden blev mera eftertänksamma innan de gav sig in på ett EU-projekt. Men det var inte organisationer av olika slag utan kommunerna som sågs som den huvudsakliga mottagaren av fondmedlen i 5b-programmet i Gävleborg. Kommunerna fungerade som ett slags förmedlare av programmet; de skapade projekt, t.ex. genom sina kommunala näringslivsbolag, som erbjöds till programmets målgrupper, oftast då kommunens företagare. När man till detta lägger kommunernas majoritetsställning i beslutsgruppen och deras väsentliga andel av medfinansieringen av programmen ser man att kommunerna kom att ha ett

mycket stort inflytande över implementeringsfasen i de svenska struktur-fondsprogrammen (Hallin & Lindström 2000, 95-96).

I Finland var det främst läroanstalter och konsulter som genom projekt förmedlade programmet ut till de olika målgrupperna; de olika temaprogrammens koordinerare hade även en sådan ställning och fungerade som en kontaktlänk mellan målgruppen för programmet, projektskaparna och myndigheterna. De regionala myndigheterna och kommunerna tog på sig rollen att förmedla programmet ut till de aktörer som eventuellt kunde skapa projekt. 5b-programmet i Södra Österbotten aktiverade s.k. professionella projektriggare i större grad än motsvarande program i Gävleborg. Läro- och forskningsanstalter, konsultföretag och intresseorganisationer kunde genom att hålla utvecklingsprojekt för olika målgrupper trygga en del av sin verksamhet och bli en accepterad part för utvecklingsarbetet i regionen. Ett nytt slag av samarbete formades mellan den offentliga sektorn och många konsulter som tidigare mest haft att göra med den privata sektorn. I Södra Österbotten uppstod det på sätt och vis en marknad för regionutveckling medan projektskapandet i Gävleborg i större grad var koncentrerat till kommunerna.

Synsättet som styrde projektskapandet i bägge områden utgick i allmänhet från finansieringsmöjligheterna; man kollade först upp vad man i programmet reserverat medel för och sen skapade man ett projekt utifrån det i programmet som passade in i ens egen verksamhet. Istället för att först diskutera med målgrupperna vilka behov dessa hade var det således oftare de målmärkta pengarna som styrde behoven och inte tvärtom. I ingetdera av områdena lyckades man inför den första programperioden involvera ett brett partnerskap för att göra upp programmet. Även om man kan säga att kommunerna i Södra Österbotten hördes i högre grad än de i Gävleborg innebar det gemensamma nationella 5b-programmet i Finland att regionala skillnader inte kunde tas i betraktande i lika stor grad som man hade möjlighet till i Sverige. I Gävleborg hade dock kommunerna endast ett litet inflytande på programmet och de kommuner som färdigt kartlagt behoven ute i byarna klagade även över att de kände sig styrda av programmet; de hade hellre sett att de själva i högre grad fått prioritera användningen av pengarna. För att undgå problem av detta slag är det viktigt att i framtiden vid uppgörandet av programmen, då prioriteringarna och behoven för regionen görs upp, involvera flera aktörer med olika perspektiv för att på så sätt få programmen att i större grad motsvara de behov som verkligen finns i regionen.

Möjligheten att i programmen få med sakkunskap från olika områden och från sektorer än den offentliga försvåras dock av den formella och byråkratiska karaktär strukturfondsarbetet har (Mäkinen 1999, 85). I de områden som undersökts formades arbetet kring strukturfonderna till stor del till en egen värld och för att kunna delta i denna inre krets krävdes en hel del specialkunskap kring terminologin och kring systemet och projektadministrationen, något som fjärmade nya potentiella aktörer från att delta. Den offentliga medfinansieringen i projekten förstärkte de offentliga aktörernas stora roll i programmet. Den ökade mängd byråkrati medfinansieringen förde med sig försvårade projektadministrationen och de som såg att medfinansieringen innebar något positivt som t.ex. ökad samverkan mellan medfinansieringsparterna, var få. Detta berodde dock även på att medfinansierarna, särskilt de offentliga, oftast förblev endast medfinansierare och inte på något annat sätt bidrog till att utveckla projektet.

Det visade sig att de som från tidigare varit involverade i den regionala utvecklingen behöll sina positioner; vare sig dessa var offentliga myndigheter eller organisationer som arbetat som konsulter tidigare så hade de ett försprång i förhållande till de nya aktörer som ville delta. Myndigheterna måste dock även se sitt ansvar i att få med nya och kanske lite mer vaga projekt som skapats av mindre institutionaliserade aktörer (Katajamäki 2000, 70). I detta nu får långt ifrån alla de verkligt innovativa projektidéerna den bedömning de är värda då de som presenterar dem inte är tillräckligt rutinerade ansökare medan de etablerade organisationerna alltför lätt får finansiering för rutinprojekt som har korrekt ifyllda ansökningsblanketter men som innehållsmässigt inte medför något nytt (ibid., 70).

10. Avslutningsvis

”Om du gör som du alltid har gjort får du samma resultat som du alltid har fått.” (Läst på Hudiksvalls företagsarena)

Inom en utsedd stödregion kan man se strukturfondsprogrammen som en yttre input som introduceras i ett existerande system, i början av den första programperioden är det sannolikt att programmen orsakar en viss förvirring och oordning men lika sannolikt är att situationen stabiliseras relativt snabbt (Valve 2001, 51). De roller de olika aktörerna får och vilka aktörer som överhuvudtaget får några roller i programmets genomförande bestäms till stor del utgående från de regler som görs upp nationellt för att styra programmen. De nationella reglerna i sin tur influeras i hög grad av förvaltningsstraditioner och de politiska styrmodeller som brukas nationellt och regionalt. Hur man traditionellt skött utvecklingspolitiken inom regionen, de bruk och arbetsmodeller som används, båda formella och informella sådana påverkar direkt även hur det praktiska deltagandet i strukturfondsprogrammen kommer att se ut. De institutionaliserade verksamhetsramarna gör att man främst letar efter lösningar i redan befintliga modeller; förmågan och modet att angripa problemen ur en ny synvinkel saknas ofta (Linnamaa & Sotarauta 2000, 126). Detta har även framkommit i analysen av de två 5b-strukturfondsområdena Gävleborg och Södra Österbotten; i likhet med tidigare forskningsresultat berördes oftast enbart de offentliga myndigheterna av det samarbete inom det regionala utvecklingsarbetet som påbjuds i partnerskapsprincipen, och dialogen med företag och medborgarorganisationer var för det mesta tämligen fåordig (se bl.a. Mäkinen 1999).

Analysen av den innebörd och tolkning partnerskapsprincipen fick i de båda områdena gav till känna att det i programmet främst kom att handla om offentliga aktörer; deras roller och samarbetsformer. Striktare, kvalitativa definitioner på termen talar inte ens om partnerskap i dessa fall; i den bemärkelsen finns således mycket kvar att önska i de båda ländernas implementering av strukturfondsprogrammen. Hur man skapar en fungerande dialog mellan de offentliga myndigheterna och den privata och ideella sektorn, och hur man kan få dessa sektorer i större grad involverade i programmen är något som framtiden får visa.

Även om deltagande i programmen till en del beror på de olika aktörernas egna val att medverka och delvis på de nationella regelsystemen och bruken framkom det även i fondernas strukturer och regler hinder som påverkade deltagandet till förmån för större, etablerade aktörer. Vissa förbättringar har skett inför den nuvarande programperioden för att rasera en del av de hinder som identifierats bl.a. då det blivit möjligt

att få förskottsbetalning, men fortfarande återstår många problem främst för de mindre aktörerna. Om man inom EU verkligen strävar efter att bredda deltagandet i programmen gäller det även för unionen att göra det regelverk som styr fonderna mer ändamålsenligt. Trots de uppenbara svagheter i systemet och komplikationer med byråkratin var man dock i bägge områdena överens om att programmet bidragit med något positivt till regionen. I vissa fall lyckades principerna med partnerskap och medfinansiering t.o.m. bringa fram samarbete där en sådan samverkan mellan aktörer förut varit en omöjlighet:

”Och det har lite grann det här EU hjälpt till med, det måste jag faktiskt säga. Man har alltså sett att samverkar vi så kan vi få pengar. Bråkar vi så får vi inga.”
(Kommunrepresentant).

Litteratur

Aalbu, Hallgeir, Hallin, Göran & Mariussen, Åge (1999) *When Policy Regimes Meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994-99*. Nordregio.

Amin, Ash & Thrift, Nigel (1994) *Living in the Global. Globalization, Institutions, and the Regional Development in Europe*. Ed. Amin, Ash & Thrift, Nigel. Oxford University Press

Council Regulation (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. (1993) *Official Journal of the European Communities No L 193/5*, 31.7. 93.

Etelä-Pohjanmaan aluekehitysohjelma, maaseutuohjelma, tavoite 5b (1994) Etelä-Pohjanmaan liitto. Julkaisu A:1. Seinäjoki.

EU & rakennerahastot. (1994) Euroopan komission Suomen edustusto. Helsinki.

Europeiska unionen och den regionala utvecklingen i Finland (1997). Europeiska kommissionens representation i Finland. Star-offset.

Glesbygdsverket (2001) Slutlig utvärdering mål 5b Västerbotten/Gävle/Dala. Östersund.

Goodwin, Mark (1998) "The Governance of Rural Areas: Some Emerging Research Issues and Agendas." *Journal of Rural Studies*, Vol. 14, No.1, 5-12. Elsevier Science Ltd.

Hallin, Göran & Lindström, Bjarne (2000) *Det ouppklarade partnerskapet. Om svensk regionalpolitik, strukturfonderna och den territoriella utmaningen*. Institutet för regionalforskning. Östersund.

Hooghe, Liesbet (1996) *Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity. Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Ed. Hooghe, Liesbet. Oxford University Press.

IM-gruppen Ab (1997) *Halvtidsutvärdering för Mål 5b programmet i Västerbotten/Gävle/Dala*. M-gruppen i Uppsala Ab.

Kahila, Petri (2000) *Innovatiivisen toiminnan erot maaseutukunnissa - sattumaa vai politiikkaa? 14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen. Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu*. Toim. Kurki, Sami, Linnamaa, Reija & Sotarauta, Markku. SENTE-julkaisuja 5/2000.

Katajamäki, Hannu (2000) *Laadun ja uskalluksen maaseutu. 14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen. Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu*. Toim. Kurki, Sami, Linnamaa, Reija & Sotarauta, Markku. SENTE-julkaisuja 5/2000.

Kauppalehti 26.11.2001 "Ministeriöiden reviirijattelu haittaa TE-keskusten työtä".

Toim. Risto Riihonen.

Kelleher, John, Batterbury, Sarah & Stern, Elliott (1999) *The Thematic Evaluation of the Partnership Principle*. Final Synthesis Report. Tavistock Institute.

Kenner, Jeff (1994) "Economic and Social Cohesion – The Rocky Road Ahead." *Legal issues of European Integration* No. 1/1994. Law Review of the Europa Instituut, University of Amsterdam. Deventer.

Kettunen, Pekka (1999) EU:n rakennerahastohankkeiden arviointi. Åbo Akademi.

Kunnat ja Euroopan unioni, EU jäsenyyden vaikutukset paikallis- ja aluehallintoon (1994). Toim. Sahrman, Keijo & Kirvelä, Torsti. Suomen kuntaliitto.

Kuosmanen, Antti (2001) *Finland's Journey to the European Union*. European Institute of Public Administration. Maastricht.

Larsson, Lars & Stenlås, Niklas (1999) *Agents of Development. Collective Action and the Partnership Effect*. Paper presented at the XVIII Congress of the European Society for Rural Sociology. Dalarna Research Institute.

Lindström, Bjarne, Hedegaard, Lars & Veggeland, Noralv (1996) *Regional Policy and Territorial Supremacy*. Nordrefo 1996:2.

Linnamaa, Reija & Sotarauta, Markku (2000) "Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta." *Sente-julkaisuja* 7/2000.

Manner-Suomi. Yhtenäinen ohjelma-asiakirja yhteisön rakenteellisista tukitoimenpiteistä tavoitteen 5b saavuttamiseksi Uusimaan, Itä-Uusimaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Hämeen, Pirkanmaan, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Österbottenin ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnissa 1995-1999. Kommission päätös Nro C (95) 2543/2 (1995)

Mariussen, Åge & Virkkala, Seija (1999) "Diversity by constructing regional actors in a multi-level Europe. A comparison of the partnership principle in Denmark and Finland." *Nordisk samhällsgeografisk tidskrift* 29, s.3-21.

Mäkinen, Marko (1999) Yhteisöpolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. Acta Universitatis Tamperensis 691. Tampereen yliopisto. Tampere.

Neuvoston asetus (ETY) N:o 2085/93, annettu 20 päivänä heinäkuuta 1993, asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) ohjausosaston osalta annetun asetuksen (ETY) N:o 4256/88 muuttamisesta. *Virallinen lehti* nro L 193, 31/07/1993.

Puolivuotisraportti 1999 (1999) Etelä-Pohjanmaan tavoite 5b-ohjelman toteutuminen. Katsaus rahoituspäätöksiin ja ohjelman tavoitteiden toteutumiseen 30.6 1999 mennessä. Etelä-Pohjanmaan yhteistyöryhmä.

Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.

Rakennerahastojärjestelmä Suomessa. Laajapohjaisesta tavoitteenasettelusta tehokkaaseen toteutukseen (1997). Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.

Samlat programplaneringsdokument för mål 5b Västerbotten/Gävle/Dala 1995- 1999 i Sverige.

Sandberg, Siv & Ståhlberg, Krister (2000) *Nordisk regionalförvaltning i förändring*. Åbo Akademi.

SOU 1999:24 (1999) *EG:s strukturstöd – Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen*. Näringsdepartementet.

Stenvall, Jari (1999) Aluehallinto 2000. Aluehallintouudistuksen keskeiset vaikutukset. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos. Tampere.

Svensson, Bo & Östhol, Anders (1999) *Regional Partnerships in Sweden: When, How and for What? Tankar kring lokal och regional utveckling inför det nya årtusendet*. Antologi från Forskarforum 1999. Red. Haraldsson, Kjell. Institutet för regional forskning.

Uusitalo, Eero (1999) "Finnish Rural Policy and Local Initiatives." *New Rural Policy, Finnish Journal of Rural Research and Policy, Vol 7/1999, No 2*, ss.50-67.

Valve, Helena (2001) "EU:n maaseutupolitiikan tulkinta ja tulkitsijat Etelä-Pohjanmaalla: analyysi osallisuuden ehtojen muotoutumisesta." *Alue ja Ympäristö* 30:2 (2001) ss.50-62.

Viinamäki, Olli-Pekka (2001) Rakennerahasto-ohjelmien arvioinnin teoria ja käytäntö. Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmat Suomessa kaudella 1995-1999. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti. Vaasa.

Virkkala, Seija (1998) *Thematic Assessment of the Partnership Principle: Country Report Finland*, Internal Report to the Tavistock Institute. Chydenius Institute.

Virkkala, Seija (2000) Suomalainen sovellutus yhteisöaluepolitiikan kumppanuusperiaatteista – innovatiivista alueellista kehittämistä?. *14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen. Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu*. Toim. Kurki, Sami, Linnamaa, Reija & Sotarauta, Markku. SENTE-julkaisuja 5/2000.

VNK (2000) Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6.

Westholm, Erik (1999) "Kompetens för den nya regionalpolitiken." *Nordisk samhällsgeografisk tidskrift*, 28, s.23-36.

Westholm, Erik (1999b) *Exploring the Role of Rural Partnerships. Local Partnerships and Rural Development in Europe. A literature Review of Practice and Theory*. Ed. Westholm, Erik, Moseley, Malcolm & Stenlås, Niklas. Sahlanders Grafiska Ab. Falun.

Bilaga 2

Exempel på frågeformulär

Vad var din roll i 5b prog.?

Hur kom du med? När? Hur såg du på detta uppdrag?

ARBETET MED PROGRAMDOKUMENTET, SPD

- Vilka var förväntningarna inför strukturfondprogrammen, åsikter?
- när inleddes arbetet med SPD:n, hur gjorde man? Vem var med? Om org., vem därifrån, förtroendevalda?
- hur informerades det om SPD:n, 5b programmet? Hade ni skolning i kommunerna, broschyrer?

ALLMÄNT OM BESLUTSGRUPPEN

- Vem var representerad i gruppen? Förtroendevalda? Näringslivsrepresentanter?
- Helt ny myndighet, hur uppfattar du beslutsgruppens roll? Svårigheter, ansvar, implementering, makt
- Vem representerar den? Regionen, staten?
- Hur gick mötena till? Vad diskuterades? Diskussionsklimatet?

PROJEKTEN

- I vilket skede blev sekretariatet inblandad i projekten? Första kontakt, initiativ, möten.
- Vilka kriterier för att komma med? Ville ni satsa på någon viss typ av projekt, någon strategi?
- Hade ni någon strategi när ni bedömde projekt? Berättigade-bedömning snarare än kvalitetsbedömning? Finansierade ni projekt som inte kanske borde ha fått? Ifall ja, varför finansierade ni, varför borde de ha inte fått?
- Strategiska diskussioner om vilka projekt som skulle prioriteras eller liknande, principerna? Vad ville ni uppnå?
- Var det svårt att bedöma, i så fall vad var det svåraste? På vad föll ett projekt vanligen om det avslogs?
- SPDn angav några starka sidor med regionen, t.ex. tillgång på skogsråvara av hög kvalité, ett miljöanpassat jordbruk, har man tagit fasta på dessa i bedömningen av projekt? Utbetalning av stöd?
- De horisontella kriterierna, miljö och jämställdhet, hur uppfattades de av gruppen/av dig?
- Var det någon som drog hemåt s.a.s.? Maj.kommuner i gruppen, påverkade det? Vem hade makten?
- Vem bestämde enligt er om ett projekt blev till eller ej? När skedde den första sällningen? Redan innan det kom till er, medfinansiering. Hur kom man med? Göra bra ansökningar?
- Vad gör ett lyckat projekt? Vilka svaga/starka sidor hade projekten? Långsiktig planering.
- Tycker ni att SPDn motsvarade de behov som finns i regionen, hade ni hellre sett den betona något annat?

ALLMÄNT/ SAMARBETE

- Vad var sekretariatets/Beslutsgruppens ställning i förhållande till andra myndigheter, t.ex. länsstyrelsen? Samarbete med andra myndigheter? ÖK? Utbetalande myndigheterna?
- Att arbeta i partnerskap, har det varit ngt nytt, bidragit till något nytt? Har det genomförts? Kommunerna emellan? Vad anser du om denna regel om partnerskap för att driva projekten, för att göra upp SPD? Nyttan?
- Fanns det ett brett urval av aktörer? Brister, hela regionen med?
- Tror ni att samarbetet mellan lokala aktörer/mellan myndigheter/mellan kommuner och myndigheter har ökat?
- Fick ni tillräckligt information om projekten för att göra beslut?
- Vem tycker du att kunde bestämma mest om projekten, medfinansierarna, beslutsgruppen?
- Vändpunkter under programperioden? Hur skulle du beskriva processen ni gick igenom under programperioden?
- Vilka problem/besvär/överskningar har ni stött på?
- Vad anser du om idén om att styra det på detta sätt, med en beslutsgrupp?
- Vilken var miljömyndigheternas roll i programmet 5b? Vilka i så fall? Miljöföreningar? De ideella föreningarna

RESULTAT

- Vilka förväntningar hade du på programmet? Uppnåddes de?
- Vad har programmet bidragit till åt regionen? Det viktigaste. Uppnåddes målen för SPD? Alla överens om målen?
- 5b är ett program för utveckling av landsbygden, men de åtgärder som tog fasta på traditionella näringar på landsbygden var inte särskilt lyckade? Varför inte lyckade?
- Innebar EU inträdet en omvandling för lantbrukarna, eller hade den största strukturomvandlingen skett?
- Tror du att dessa projekt kommer att föra med sig en förändring av trenden på landsbygden?
- Många projekt till kommunerna var att skapa egna grupper som sedan skapar egna projekt? Indirekt? När de ger vidare pengarna, vilka regler, vilken övervakning? Direkt till företagare?
- EU motståndet högt i bygden, har det påverkat programmet på ngt sätt?

MAKT, DEMOKRATI, ANSVAR

- Maktförhållandena påverkats i regionen? Staten versus regionerna, regionerna mera makt eftersom pengarna går till dem, de ska vara med i partnerskapet, hög repr. i Beslutsgruppen?
- Statens roll tidigare att jämna ut skillnader mellan regioner, idag vill göra skillnaderna till en styrka, ta till vara dem? Kan man se de regionala tillväxtavtal som en följd av detta eller av strukturfondssystemet?
- Hur skulle du ha förbättrat det gamla systemet, på EU nivå, på nationell, på regional nivå? Vad har gjorts?

Tabell.1 Skillnader och likheter mellan 5b-målprogrammen i Sverige och Finland

	<u>Gävleborg</u>	<u>Södra Österbotten</u>
Programmets uppbyggnad; SPD:n	Egen SPD och övervakningskommitté för varje 5b-område	En nationell SPD som de regionala programmen var underordnade, en nationell övervakningskommitté
Ansvariga för implementerandet av programmet i regionen	Beslutsgruppen och övervakningskommittén	Landskapsförbundet och dess samarbetsgrupp samt nio ministerier med sin regionalförvaltning
Centrala aktörer i projektskapandet	Kommunerna och deras näringslivsorganisationer	Medlare; organisationer av olika slag som på professionell basis skapade projekt
Kommunernas roll	Skapade projekt, beslutade om stödberättigande för projekt	Medfinansiärer, initiativtagare till projekt
Näringslivets roll	Målgrupp, delvis medfinansiärer	Målgrupp (även direkta företagsstöd), representerat i samarbetsgruppen och i temaprogrammen, medfinansiärer
Den ideella sektorns roll	Liten, skapade få projekt	Liten, skapade få projekt
Medfinansieringen	Statlig finansiering huvudsakligen hos länsstyrelsen, men även andra statliga medfinansiärer användes, sköttes separat från fondmedelsbesluten	Beslut om statlig medfinansiering och EU-finansiering samtidigt, finansieringen dock splittrad på olika regionala myndigheter, oftast endast en statlig medfinansiär involverad
Administration av ansökningar om EU-finansiering	Koncentrerat; alla fonder behandlades hos sekretariatet, fanns dock flera sekretariat (följde länen)	Hos den regionala myndighet till vars område projektet hörde och som administrerade en viss fond
Beslutsfattande om finansiering med EU-medel	Beslutsgruppen beslöt (bestod främst av medfinansiärer, kommunmajoritet), centrala myndigheter kunde dock överpröva beslutet	Förbindelsen togs av de statliga regionala myndigheterna, större projekt behandlades i samarbetsgruppen, vanligen behandling i dess arbetsutskott (bestod av medfinansiärer)

Intervjuer

Gävleborg

Intervjuade (sammanlagt 19):

Organisationsrepresentant

- Projektledare för byautvecklingsprojekt oktober 2001
- Mellanskog skogsägarna oktober 2001
- Naturskyddsföreningen i Gävleborg februari 2001
- Hushållningssällskapet i Gävleborg-Dala februari 2001

Myndighetsrepresentant (central eller regional)

- Närings- och Handelsdepartementet februari 2001
- Skogsstyrelsen i Gävleborg-Dala februari 2001

Beslutsgruppsledamot

januari 2001
februari 2001

Kommunrepresentant

- EU-samordnare januari 2001
(fem intervjuer)
- Landsbygdsutvecklare februari 2001

Länsstyrelserepresentant

- Länsstyrelsen i Gävleborg januari 2001
februari 2001
- 5b-sekretariatet på länsstyrelsen i Gävleborg januari 2001
(två intervjuer)

Södra Österbotten

Intervjuade (sammanlagt 20):

Landskapsrepresentant

- Landskapsförbundet oktober 1999
(två intervjuer)

Regional myndighetsrepresentant

- TE-centralen:
 - Landsbygdsavdelningen oktober 1999
 - o Skogscentralen oktober 1999
(två intervjuer)
- Företagsavdelningen november 1999
- Västra-Finlands miljöcentral oktober 1999
november 1999

Samkommunrepresentant

- Samkommunen "Suupohja" oktober 1999

- Staden Seinäjoki
- Samkommunen "Seinänaapurit"

november 1999
november 1999
januari 2001

Temaprogramkoordinerare

- Byaprogrammet
- Lantbruksnäringar
- Näring ur myren

oktober 1999
november 1999
november 1999

Organisationsrepresentant

- Finlands Naturskyddsförbund, Österbottens distriktsavdelning
- Suomenselän Lintutieteellinen yhdistys ry.,
regionalavdelning under BirdLife Finland
- Projektledare för byautvecklingsprojekt
- Foodwest
- Landsbygdscentralen

november 1999

november 1999
november 1999
januari 2001
januari 2001

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

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 Infrastrukturlandskab – 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

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 & Lähtenmäki-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

Arbidsprogram 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 1:1999) 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