



LUND UNIVERSITY

Förhandlingar med förhinder. En studie av de regionala tillväxtavtalen i Skåne och Kalmar län

Rosén Sundström, Malena

2002

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Rosén Sundström, M. (2002). *Förhandlingar med förhinder. En studie av de regionala tillväxtavtalen i Skåne och Kalmar län*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

http://www.svet.lu.se/Projekt/Regionprojektet/Pdf-rapporter/Malena_Rosen.pdf

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

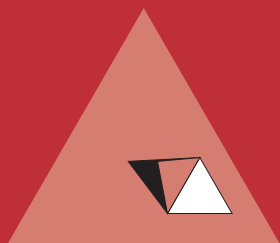
Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



REGIONALISERING OCH
FLERNIVÅDEMOKRATI

MALENA
ROSÉN

FÖRHANDLINGAR MED FÖRHINDER

En studie av de regionala tillväxtavtalen i
Skåne och Kalmar län

STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN
LUNDS UNIVERSITET

Department of Political Science
Lund University

Distribution: Statsvetenskapliga institutionen, Lund

FÖRHANDLINGAR MED FÖRHINDER

En studie av de regionala tillväxtavtalen
i Skåne och Kalmar län

Malena Rosén

Malena Rosén är doktorand vid Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.

© Statsvetenskapliga institutionen Lunds universitet
Grafisk form: PROSE DESIGN & GRAFIK
Tryck: Reprocentralen
Lund 2002
ISBN 91-88306-39-9

Innehåll

1 Inledning 7

Studiens upplägg 8

Metod och material 9

2 Regionförsöken och tillväxtavtalen 11

Försöksverksamheten 11

Skillnader mellan Skåne län och Kalmar län 12

De regionala tillväxtavtalen 13

RTA-processen i Skåne län 15

RTA-processen i Kalmar län 16

3 Förhandlingsteoretiska utgångspunkter 19

Varför förhandling? 19

Autonomiprincipen 21

Makt, ansvar och resurser 22

Förhandlingselement 24

4 Relationen stat-region: Förhandlingar? 29

Parternas kommunikation 30

Förhandlingsbenägenhet 33

Den uteblivna förhandlingen 35

Två förhandlingsvilliga regioner 37

Maktkamp eller ej? 38

5 Avslutande diskussion 41

Slutsatser 41

Vad händer framöver? 44

Referenser 49

I Inledning

1998 var ett märkesår för arbetet med regional näringspolitik i Sverige. Regeringen erbjöd då alla svenska län¹ att utarbeta s k regionala tillväxtavtal (RTA), som skulle utgöra starten för en ny och mer regional näringspolitik. Målet med avtalen var att efter regionala förutsättningar och genom bättre samordning mellan olika politikområden och sektorer främja tillväxt och sysselsättning. Samtliga län valde att tacka ja till deltagande i processen. Två år tidigare hade riksdagen beslutat att på försök införa en ny regional samhällsorganisation i fyra svenska län: Skåne, Kalmar och Gotland med start den 1 juli 1997 samt Västra Götaland från och med den 1 januari 1999. Det innebar att en del politiska sakområden som hittills varit statens ansvar i och med den nya organisationen skulle skötas av den regionala nivån. Regional utveckling var ett av de områden som försökslänens regionala organ, de s k självstyrelseorganen, fick ansvar för.

I försökslänerna fick självstyrelseorganen, i enlighet med idén att dessa skulle sköta de regionala utvecklingsfrågorna, den uppgift i RTA-arbetet som i övriga län gavs till länsstyrelserna: att initiera, driva och samordna arbetet med dessa avtal. De regionala tillväxtavtalen skulle tas fram och förankras i breda regionala partnerskap, bestående av såväl offentliga som privata aktörer. Varje län väntades förhandla fram finansiering och utformning av dessa avtal först inomregionalt och sedan med statliga aktörer på den centrala nivån, vilka innehade betydande finansieringsmedel.

Med tanke på självstyrelseorganens ansvar för regionala utvecklingsfrågor är det intressant att studera hur arbetet med de regionala tillväxtavtalen har fungerat – och fungerar – i försökslänerna. Rapportens syfte är att följa RTA-processen i Skåne län och Kalmar län. Som regionforskaren Jörgen Johansson (2000:69) konstaterat är frågor om

1 Begreppen län och region används synonymt i rapporten.

maktfördelning mellan de olika politiska nivåerna en av de principiellt viktigaste när det gäller den regionala försöksverksamheten. Den övergripande frågeställningen här är huruvida försöksverksamhetens ändrade ansvarsfördelning speglas i nya relationer mellan stat och region i RTA-arbetet: kan en ny maktfördelning skönjas mellan de två nivåerna i arbetet med de regionala tillväxtavtalen?

Frågan aktualiserar olika modeller för relationen mellan statlig och regional nivå. Den svenska staten har traditionellt valt en hierarkisk styrningsmodell. I den ändrade politiska kontext som framträtt framförallt sedan 1990-talets början, karakteriserad av ett ökat gränsöverskridande och, särskilt i EU-länderna, fler politiska nivåer och aktörer med inflytande över ett lands politik, har staten allt oftare kommit att uppträda som en *förhandlande part* snarare än styrande. Dessa två modeller, den hierarkiskt styrande och den förhandlande, kan ses som ändpunkterna på en skala som visar på statens relation till regionerna. Rapportens övergripande frågeställning kan anknytas till dessa modeller genom att formuleras som: *har den styrande staten, i någon mån, blivit den förhandlande staten?* Har staten, som av tradition i Sverige valt den hierarkiska modellen, rört sig i riktning mot att agera som en förhandlande part i arbetet med de regionala tillväxtavtalen?

Studiens upplägg

Nästa kapitel ger en kort bakgrund till försöket med utökat regionalt självstyre i fyra svenska län, med betoning på försökslänens ansvar för regionala utvecklingsfrågor. Eftersom rapporten behandlar två försökslän med olika organisationssätt och något olika uppgifter beskrivs också skillnaderna i försöksverksamhetens utformande i Skåne respektive Kalmar län. Därefter ges en översiktlig bakgrund till och beskrivning av de regionala tillväxtavtalen, samt av de två länens inomregionala RTA-processer. I kapitel tre presenteras det förhandlingsteoretiska ramverk som ligger till grund för analysen av relationerna mellan stat och region i RTA-processen, som är föremål för kapitel fyra. Kapitel fem utgörs av en sammanfattning, samt en diskussion av tillväxtavtalens – och i förlängningen, det regionala självstyrets – framtid i Sverige.

Metod och material

Studien bygger på en kvalitativ analys. Den överordnade frågan är om de ändrade ansvarsförhållanden som den regionala försöksverksamheten innebär avspeglas i ändrade maktförhållanden mellan stat och region. Detta görs genom en fallstudie av RTA-processen i Skåne och Kalmar län. Genom jämförelser mellan de två länens erfarenheter av processen har studien, i viss mån, även en komparativ ansats: Är erfarenheterna likartade eller skiljer de sig åt? Om de skiljer sig åt, i vilka avseenden och vad kan förklara dessa skillnader? Primärmaterialet som använts är av två slag. Det första är dokument, från såväl den statliga sidan (t ex propositioner, promemorier, förordningar) som den regionala sidan (regionala utvecklingsprogram och tillväxtavtal), och i viss mån även brevväxling mellan de två nivåerna. En viktig del av primärmaterialet bygger, för det andra, på intervjuer med personer som har varit eller är involverade i arbetet med de regionala tillväxtavtalen, både centralt och regionalt.

På den centrala nivån är det tjänstemän som intervjuats. Politikernas, i första hand regeringens, intentioner får antas speglas av de dokument de utfärdar. På regional nivå har dock både politiker och tjänstemän intervjuats. En poäng med att inkludera politiker på den regionala nivån är att de två regionernas politiska majoritet skiljer sig åt, vilket skulle kunna vara en faktor av betydelse för RTA-arbetet och kontakterna med den centrala nivån. En annan poäng är att det är det direkt eller indirekt politiskt valda regionorganet som ansvarar för de regionala tillväxtavtalen.

Huvuddelen av de 17 intervjuerna har gjorts under våren 2001 (undantagen utgörs av två intervjuer från december år 2000, samt två uppföljningsintervjuer med tidigare intervjuade i januari 2002). Samtliga intervjuer har utförts som semi-strukturerade elitintervjuer. Den semi-strukturerade metoden innebär att vissa gemensamma teman har styrts intervjuerna. Det har dock inte varit fråga om detaljerade frågeformulär. Fördelen med en sådan metod är att den tillåter ett stort mått av flexibilitet och ger utrymme för intervjupersonernas olika roll i och erfarenhet av den undersökta processen (Stenelo 1984:30).

Elitintervjuer innebär att urvalskriteriet för intervjupersonerna baseras på att dessa tillhör ”elit” inom området, dvs. att de är väl insatta i och innehar viktiga roller i processen, snarare än på någon form av representativitet (Stenelo 1984:29). Med några få undantag har intervjuerna bandats.

Jag har valt att inte referera citat som används i studien till namngivna personer, eftersom en del av intervjupersonerna bett om att få slippa detta. Istället refererar jag utsagor från intervjuerna till ”centrala” eller ”regionala” aktörer. Ett litet undantag från denna princip är aktörerna på Nutek, som refereras till som just detta. Det beror på att jag bedömer att så pass många personer därifrån har intervjuats, att någon enskild inte kan identifieras utifrån citaten, men också för att det ofta framgår av vad som sägs att det handlar om Nutek. Att inte referera till specifika personer kan innebära källkritiska problem. Genom intervjuernas centrala roll i materialet rör sig analysen dessutom huvudsakligen på ett *utsagoplan* (Lundquist 1993:109). Jag anser emellertid att båda dessa omständigheter till stor del uppvägs av att jag kunnat kontrollera uttalanden med andra intervjupersoner, samt med hjälp av det skriftliga material jag har haft tillgång till. En förteckning över vilka aktörer som intervjuats finns i referenslistan.

Försöksverksamheten

Regeringen tillsatte 1991 en utredning för att analysera ”den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad samt att göra en perspektivstudie med olika alternativ för en framtida struktur” (Johansson 2000:16). Utredningen var ett önskemål från kommun- och landstingsförbunden. Bakgrunden var att den svenska länsförvaltningen haft ökade problem under 1980-talet. Det aktualiserade frågan om behovet av att i ökad utsträckning organisera sakpolitik på den regionala nivån. Flera av de större landstingen och storkommunerna var intresserade av att få ökad makt över statliga kompetensområden på den regionala nivån, såsom regional utveckling. Det fanns även en vilja att demokratisera dessa regionala frågor (Johansson 2000:18). Att regionfrågan hamnade på dagordningen i svensk politik i början av 1990-talet förklaras ofta också med Sveriges närmande till EU och den ökade internationaliseringen, vilken krävde nya metoder för att regionalt näringsliv skulle kunna hävda sig på de internationella marknaderna (Keeting och Hooghe 1998:216).

I sitt slutbetänkande *Regional framtid* (SOU 1995:27) föreslog regionberedningen att ansvaret för regionala utvecklingsfrågor skulle flyttas över från länsstyrelsen till landstingen. De senare var positiva till förslaget, medan många kommuner och statliga myndigheter var motståndare. Det blandade mottagandet ledde till att regeringen valde en mellanväg: att i några län inleda försöksverksamhet med en ny regional samhällsorganisation (riksdagsbeslut 1996). Det huvudsakliga syftet med försöket var att pröva nya former för att stärka demokratin på den regionala nivån, och att genom bättre samordning och utnyttjande av resurser göra det regionala utvecklingsarbetet mer effektivt. Försöksverksamheten startade i Skåne, Kalmar och Gotlands län den 1 juli 1997, och följdes av Västra Götalands län den 1 januari 1999. Den kommer att pågå i sin nuvarande form t o m utgången av år

2002, i Skåne och Västra Götaland t o m år 2006. För de andra två länen kommer den också *i stort* att ske på samma sätt även nästa mandatperiod. I det sista kapitlet diskuteras de förändringar som riksdagen beslutat om fr o m år 2003.

I försökslänen övertog självstyrelseorganen ansvaret för vissa politiska sakområden från staten. Försöksverksamhetens starka betoning på regionalt utvecklingsarbete innebar att frågor releterade till detta fick en central roll i de sakområden som regionerna tog över ansvaret för (prop. 1996/97:36, *Den regionala samhällsorganisationen*), bl a ansvar för att ta fram en strategi för länets långsiktiga utveckling, s k regionalt utvecklingsprogram. Vad som skett i försökslänen har alltså inneburit att det regionala utvecklingsansvaret övergått från länsstyrelsen till länets förtroendevalda. I en rapport från Statskontoret (1999:40) står följande om detta: "Förändringen är principiellt viktig ur två aspekter. Det innebär en viss decentralisering av det regionala utvecklingsansvaret *från staten till det kommunala självstyret*. Ansvaret förs också *från en tjänstemannadominerad myndighet till ett politiskt styrt forum*" (kursivering i original).

Skillnader mellan Skåne län och Kalmar län

Innan vi går vidare och ser på de regionala tillväxtavtalens bakgrund och tillkomst är en redogörelse för försöksverksamhetens olika organisation och uppgifter i Skåne och Kalmar län på sin plats. Dessa skillnader kan vara av betydelse för respektive regions arbete med de regionala tillväxtavtalen, och för erfarenheterna av det regionala självstyret i övrigt. Regionförbundet i Kalmar är ett indirekt valt organ, i vilket landstinget och länets kommuner är medlemmar: de "äger" så att säga Regionförbundet tillsammans. Av regionfullmäktiges 45 platser tillsätts 30 av kommunerna och 15 av landstinget. Politikerna i Regionförbundets styrelse har därmed "en mycket stark, formell knytning till respektive kommun" (Johansson 2000:85).

Skåne inledde sin försöksverksamhet enligt liknande modell, med skillnaden att det här ingick två landsting och fler kommuner i regionförbundet. Den 1 januari 1999 slogs de två skånska landstingen

samman i ett nytt. Malmö stad, som tidigare stått utanför landstingen, förde också över ansvaret för sjukvården till det nybildade landstinget. I och med landstingssammanslagningen överflyttades ansvaret för regionala frågor till det direktvalda Skånelandstinget, som fick namnet Region Skåne. Regionfullmäktige i Skåne har 149 ledamöter. Skåne län har därmed haft en mer komplicerad process än Kalmar län, med två olika modeller under den inledande försöksperioden. Ytterligare en skillnad är färgen på den politiska majoriteten i de två länen: Kalmar har socialdemokratisk majoritet, medan Skåne har en borgerlig, som ”regerar” med stöd av Skånes väl.

I Skåne har således den tidigare landstingsverksamheten, med ansvaret för sjukvården, förts över till regionorganet. Underskottet inom sjukvården i Skåne har kastat en lång skugga över Region Skånes budget.² Ansvaret för sjukvården innebär å andra sidan beskattningsrätt. Kalmar län, däremot, har inget sjukvårdsansvar och därmed inte heller beskattningsrätt. Hälso- och sjukvårdsfrågorna ligger kvar hos Kalmar läns landsting. Frågan om vilket som är fördelaktigast för en region med utökat självstyre – ansvar för den kostsamma sjukvården, men egen beskattningsrätt, eller att slippa sjukvården och enbart ha utvecklingsansvar, men inte heller ha beskattningsrätt och därmed riskera att i högre grad bindas av statens mandat – har diskuterats av regionforskarna Magnus Jerneck och Mats Sjölin. De konstaterar att det i dagsläget är svårt att avgöra vilket som på lång sikt är det bästa (Jerneck och Sjölin 2000:163).

De regionala tillväxtavtalen

Efter att regeringen våren 1998 erbjudit alla svenska län att utarbeta regionala tillväxtavtal, och samtliga tackat ja, fick länsstyrelsen i respektive län ansvar för att initiera, driva och samordna arbetet med tillväxtavtalen. I försökslänen gavs uppdraget åt de självstyrande organen

² Region Skånes budget för 2002 pekar på ett underskott på 690 miljoner kronor. Kostnadsnivån ligger dessutom redan 400 miljoner kronor över budget, vilket gör att det för 2002 kan bli en förlust på 1,1 miljarder kronor. Hela verksamheten omsätter totalt 22 miljarder kronor. (Sydsvenskan 2002-02-24).

(prop. 1996/97:36, prop. 1997/98:62 samt SFS 1998:1694, *Förordningen om regionalt utvecklingsarbete*). Programmen skulle tas fram och förankras i breda regionala partnerskap, med stort utrymme för inflytande för näringslivet i de olika regionerna. Regeringens intention var att arbetet skulle drivas i ett underifrån-perspektiv (Statskontoret 1999:30), om än inom en statligt fastställd ram. Tillväxtavtalens slutgiltiga utformning och finansiering skulle sedan bestämmas genom förhandlingar mellan den regionala och den centrala nivån. Självstyrelseorganens ansvar för tillväxtavtalen har uttryckts som ett "eldlop" för det regionala självstyret, då arbetet med dessa är "den största uppgift som regeringen tilldelat regionerna och [...] tangerar de flesta av självstyrets kompetensområden" (Fernández 2001:369).

Till skillnad från strukturfonderna, av vilka tillväxtavtalets utformning inspirerats, gav de regionala tillväxtavtalen inte länen tillgång till *nya* pengar för regional näringspolitik och utvecklingsfrågor. Tanken från central nivå var att de medel som redan fanns skulle få en effektivare användning genom den nya processen. Staten identifierade, som ett underlag för finansieringen, de statliga anslag som bedömdes ingå i det regionala tillväxtkapitalet. Dessa medel utgjordes främst av regionalpolitiska medel, de arbetsmarknadspolitiska strukturfonderna (A1 och A2 medel) samt den s k Östersjömiljarden (för länen kring Östersjön). Från början var det oklart hur medlen skulle tillåtas användas i RTA-processen. I en prememoria från närings- och handelsdepartementet (1998-05-06) fanns inga särskilda restriktioner för hur tillväxtkapitalet kunde utnyttjas. Samtidigt framgick också att det var möjligt för deltagande parter att inkomma med förslag till regeringen, i syfte att skapa ett flexibla regelverk. Oklarheterna kring medelsanvändningens utformande, och de utlovade möjligheterna till regelförändringar, väckte förhoppningar om betydande flexibilitet hos aktörer på lokal och regional nivå.

I april 1999 presenterade samtliga 21 län utkast till regionala tillväxtavtal för regeringen. Därefter följde förhandlingar inom respektive län om finansieringen av dessa. Ett regeringsbeslut i samband med budgetpropositionen i september 1999 gav ytterligare anvisningar till statliga aktörer om processen och avtalen (1999-09-16, *Villkor för statlig medverkan i finansiering och genomförande av regionala tillväxtavtal*).

Här betonades bl a att de regelverk för medfinansiering som fanns på olika områden skulle gälla fullt ut. Det framgick nu att användningen av tillväxtkapitalet inte var så flexibelt som många lokala och regionala aktörer initialt hade förväntat sig. Samtidigt fastställde regeringen ett antal riktlinjer för avtalen, utöver de som getts i maj 1998. Tillväxtkapitalets relativa låsning samt de nya riktlinjerna ledde till besvikelse i många av länen. Detta behandlas utförligare i analyskapitlet.

De inom länen framförhandlade tillväxtavtalen skickades till regeringen den 15 november 1999. Detta utgjorde den formella starten för vad som avsågs bli förhandlingar mellan den centrala och den regionala nivån, och som "avslutades" i februari år 2000 (Nordregio 2000-05-31). I realiteten fortsatte dock processerna efter det utsatta slutdatumet. Sammanfattningsvis var regeringens intention således att de regionala tillväxtavtalen skulle tas fram genom två förhandlings"omgångar", en inomregional och en mellan stat och region. Trots detta arbetes fokus på relationen mellan stat och region ges här en översikt till den inomregionala processen i respektive län, då den kan ha betydelse för respektive regions relation till den centrala nivån. Viktiga aktörer i den regionala processen, såsom representanter för kommuner och näringsliv, har inte intervjuats för denna studie. Material från andrahandskällorna kan förhoppningsvis fylla dessa luckor i tillräcklig utsträckning för att ge en någorlunda god bakgrundsbild av RTA-arbetet inom de båda länen.

RTA-processen i Skåne län

Flera intervjupersoner vittnar om att det initiala skedet av RTA-processen i Skåne kännetecknades av bråk om vem som egentligen hade beslutanderätt: Region Skåne eller partnerskapet. Tvisten om var beslutanderätten skulle ligga uppstod eftersom regeringen inte gav klara anvisningar i frågan, menar en intervjuperson. Enligt anvisningarna var det regionorganet som skulle initiera processen, men vem som skulle ha beslutandemakt var oklart. Efter de inledande stridigheterna enades de regionala aktörerna om att regionorganet skulle vara beslutande, inte minst eftersom länet trots allt var ett försökslän och som sådant hade regionorganet tilldelats ansvar för utvecklingsfrågor (intervju).

Därefter anser de flesta intervjupersonerna att det inomregionala arbetet huvudsakligen fungerat bra. Det finns dock kritik mot att projektansökningar uppmuntrades, utan krav på hur dessa skulle se ut. Över 300 förslag kom in under kort tid. ”Många ute i kommunerna och på företag hade stora ambitioner, det skapade jättemycket förväntningar och sedan frustration när det inte hände något”, säger en regional aktör. Vissa kommuner kände sig också förbigångna i arbetet, vilket bl a framkommer i en rapport om fyra skånska kommuners samarbete med Region Skåne om det regionala tillväxtavtalet (Dahlsson 2000). Jörgen Johansson (2000:92–93) gör samma iakttagelse i sin studie av försöksverksamheten: ”Region Skåne har, [...], bedrivit ett intensivt förankringsarbete (även visavi kommunerna) i utarbetandet av tillväxtavtalet. Likväl är det tydligt att kommunpolitikerkåren är mer kritisk i Skåne jämfört med övriga försökslän i detta avseende”.

Regionorganets relationer med Länsarbetsnämnden (LAN), som är en regional statlig myndighet, har varit blandade. LAN sade nej till många projektförfrågningar, med motivering att kvaliteten på projekten var för låg. Region Skåne uppfattade dock att avslagen delvis berodde på regelverken, att en del av medlen var låsta: ”RTA handlade inte om nya pengar utan om att omfördela de medel som fanns effektivare. Men väldigt lite pengar visade sig vara tillgängliga, mycket fanns låst hos LAN”, säger en regional aktör. Länsstyrelsen har figurerat av och till i partnerskapet, men dess roll beskrivs som ”begränsad”. Tolkningen av uppdraget och bristen på pengar har ibland lett till konflikt med de statliga aktörerna på den regionala nivån, ”men man förstår dem också, de kan inte strunta i sina regleringsbrev”, anser en regional aktör. Flera intervjupersoner säger att det emellanåt varit svårt att arbeta med de dubbla processer som utvecklingsprogrammet och tillväxtavtalet utgjort, inte minst när det gällt att förklara dem utåt för allmänheten. De regionala aktörerna påpekar dock att de försökt se RTA som ett led i arbetet med utvecklingsprogrammet.

RTA-processen i Kalmar län

Kalmar var något av ett föregångslän vad gäller tillväxtavtalen. I ett brev från Regionförbundet till inrikesminister Jörgen Andersson och närings-

och handelsminister Anders Sundström, daterat 1997-10-31, presenteras *Regionala utvecklingsavtal – en modell för regionalt samarbete med staten*. Den modell som presenteras uppvisar flera likheter med vad som sedan kom att lanseras som regionala tillväxtavtal. I brevet står bl a: ”I ett första steg skulle inomregionala avtal kunna utvecklas för att ta hänsyn till våra regionala förutsättningar och bli till grund för olika inbördes åtaganden. Dessa avtal skulle sedan kunna bli en förutsättning för hur vi skall gå vidare med avtal som tecknas med parter utanför regionen” (s. 4).

I Kalmar län flöt det inomregionala samarbetet lättare från början. En intervjuperson menar att länet historiskt sett präglats av inomregional konkurrens, men att självstyret bidragit till att skapa ”ett rundare Kalmar län”. Regionförbundet initierade och ledde arbetet med RTA, och startade upp stora och lilla partnerskapet. Den inomregionala processen har utmärkts av en hög grad av konsensus. ”Processen inom Kalmar län har varit samarbetspräglad, det ligger i försöksverksamhetens natur”, säger en regional aktör. ”Kommunerna har varit beredda att prioritera hårt i sina egna önskemål, och sett till helheten”, säger en annan. Johanssons studie visar också att Regionförbundet i Kalmar har haft ett gott förtroende bland länets kommunpolitiker under RTA-processen (2000:93). Kalmar län kunde därmed tidigt agera samlat och tydligt gentemot den centrala nivån.

Från start diskuterades frågorna ”Vilket tillväxtkapitel finns i Kalmar län?” och ”Vilka aktörer sitter på detta?” (intervju). Länsarbetsnämnden (LAN) framhävs av flera personer som en viktig aktör och partner för regionorganet. ”Vi hade en ovanligt förmånlig sits, med t ex en intresserad länsarbetsdirektör som var varm anhängare av försöksverksamheten” (intervju). Regionförbundet och LAN författade bl a ett gemensamt brev till regeringen om A2-medlen, ett av LAN:s anslag, som båda parter hade hoppats skulle kunna användas mer flexibelt för att bidra i arbetet med tillväxtavtalen (brev daterat 2000-09-07). I Kalmar län svarade A2-medlen för 33 procent av tillväxtavtalens finansiering. När RTA-processen väl kommit igång visade det sig att en stor del av dessa pengar var låsta, och därmed inte kunde användas till att finansiera tillväxtavtalen. I brevet uppmärksammade Regionförbundet och LAN tillsammans regeringen på risken med ”tillväxt-

avtalens trovärdighet och avtalens genomförbarhet” om medlen förblev låsta, och efterlyste möjligheter till förändringar som skulle öppna för en flexiblare användning av A2-medlen.

De inomregionala förhandlingarna, eller diskussionerna, som de flesta av intervjupersonerna menar är en mer passande benämning, pågick till februari år 2000. Diskussionerna handlade om vad var och en av de olika involverade aktörerna kunde bidra med i processen. Många av de intervjuade påpekar, liksom deras skånska kollegor, det pedagogiskt svåra i att sära på processerna med dels utvecklingsprogram, dels tillväxtavtal. En aktör anser att det i efterhand hade varit önskvärt att *inte* ha deltagit i RTA-processen, och att det varit intressant med ett referenslän som tackat nej. En annan säger att det troligen varit enklare att hantera enbart ett instrument för utvecklingsfrågor, dvs. RUPEN. De flesta understryker emellertid noga att Kalmar län såg RTA som ett medel för att genomföra RUPEN, och pekar på de stora likheter som finns mellan de två.

Båda regionerna uppfattar att den centrala nivån gett motstridiga budskap. Anvisningarna har också ändrats under processens gång. Det uppstod tidigt osäkerhet om vilka pengar som fanns och hur de kunde användas (inte minst A2-medlen). Flera aktörer anser att det varit pedagogiskt svårt att skilja mellan de två processerna, dvs. det egna utvecklingsprogrammet respektive RTA, men att de försökt använda de regionala tillväxtavtalen som ett led i eller en del av utvecklingsprogrammets förverkligande. Detta märks i vad man valt att satsa på i tillväxtavtalen (jämför ”Regionalt utvecklingsprogram för Kalmar län. RUPEN 99” med ”Regionalt tillväxtavtal för Kalmar län”, samt ”Skånsk livskraft” med ”Skånes tillväxtavtal – en bearbetad version. Gränsland är skapande mark...”).

3 Förhandlingsteoretiska utgångspunkter

I det här kapitlet presenteras de förhandlingsteoretiska utgångspunkter som bildar analysens teoretiska ramverk. Jag redogör för valet av detta perspektiv samt definierar begreppet förhandling och går igenom ett antal element som vi bör finna i en process karakteriserad av förhandling. Kapitlet aktualiserar olika modeller för relationen mellan statlig och regional nivå, samt begreppen makt, ansvar och resurser.

Varför förhandling?

Politiska och ekonomiska förändringar, inte minst från 1990-talets början, har gjort nationalstatens gränser mindre betydelsefulla i en alltmer globaliserad värld. Statens makt utmanas ovanifrån av övernationella institutioner, där EU utgör det mest långtgående exemplet hittills, samt underifrån av lokala och regionala aktörer som i ökad utsträckning självständigt verkar över statsgränserna: "The heyday of the strong state is gone" (Pierre och Peters 2000:6, se även Jönsson 1999). Staten är emellertid fortfarande den huvudsakliga enheten i det internationella systemet³ och kommer sannolikt att vara så en lång tid framöver (se även Weiss 1998). Den verkar dock i en förändrad kontext där den i mindre utsträckning än tidigare ensam kan utöva politisk kontroll inom och styrning över sitt territorium (Pierre och Peters 2000:82). Andra aktörer, på olika politiska och administrativa nivåer samt i den privata sfären, har fått allt viktigare roller i utformandet av statens politik.

3 "[G]overnment is still discussed primarily in terms of national governments which exercise authority throughout the territories within their national boundaries and which can exert substantial control over international influences on their domestic policies and institutions (for example, national markets)" (Pierre och Peters 2000:4).

Inom statsvetenskapen brukar detta uttryckas som en övergång från *government* till *governance*. I *governance* utgör förhandlingar och nätverk, mellan privata och offentliga aktörer, centrala element, till skillnad från hierarkisk styrning i *government* (för en utförlig diskussion kring nätverk, se Jönsson 1999). Detta förutsätter också ett visst mått av decentralisering, för att underlätta nya och närmre former av offentlig-privat samverkan (Pierre och Peters 2000:77). Övergången från *government* till *governance* kan ses som att staten på en skala med ändpunkterna ”styrning” respektive ”förhandling” flyttat sig åt förhandlingshållet. Staten går från att vara styrningsstat till att i ökad grad vara förhandlingsstat. Egenskaperna för dessa två modeller med avseende på relationen mellan statlig och regional (samt, i Lundquists bok, lokal) nivå, presenteras i tabellen i form av två idealtyper.

Tabell 1 Styrningsstaten och förhandlingsstaten

Egenskaper	styrningsstaten*	förhandlingsstaten
Statsroll	överhet	part
Påverkansinstrument	styrning	förhandling
Konfliktlösningsmekanism	makt	överenskommelse
Medborgarroll	undersåte	part

*av Lundquist benämnd auktoritetsstaten

(Källa: Lundquist 1992:200)

IPARK-utredningen⁴ anknyter statsvetarna Magnus Jerneck och Mats Sjölin (2000:195) till dessa två modeller. De anser att förvandlingen ”från den traditionella styrningsstaten till *förhandlingsstaten*” är nödvändig, just som en följd av de politiska ramvillkorens förändring (regionalisering, EU-medlemskap etc.). Försöksverksamheten är ett steg i den riktningen i Sverige, som av tradition varit en stark centralmakt: ”I valet mellan statlig styrning och självstyrelse på regional samhällsnivå

⁴ Den parlamentariska regionkommittén, en utredning tillsatt med uppgift att följa upp och utvärdera försöksverksamheten samt att komma med förslag om den framtida regionala organisationen.

har staten tidigare alltid valt styrningsalternativet. Regionförsöken är ett bud på självstyrelsealternativet” (Jerneck och Sjölin 2000:194-195).

Autonomiprincipen

Decentralisering (”bort från centrum”) innebär en ökad autonomi för den nivå, regional eller kommunal, som övertar den statliga centralmaktens kompetens över det aktuella området. Som nämndes ovan hör decentralisering nära samman med *governance*. Autonomibegreppet i den här studien bygger på Lennart Lundquists definition och användning av begreppet, så som han tillämpat det bl a i studier av det svenska förvaltningssystemet (1992:115, kursivering i original):

Fundamentalt i hela decentraliseringstänkandet är *autonomi* gentemot de centrala makthavarna för makthavarna i lokalsamhället. Den enhet till vilken viss kompetens är decentraliserad har större eller mindre autonomi, med vilket avses både *handlingsfrihet* och *handlingsförmåga*. Motivet för att arbeta med dessa båda komponenter i autonomibegreppet är enkelt: aktören har inte mycket glädje av en frihet som han inte har förmåga att utnyttja.

Autonomi innebär således *både* handlingsfrihet och handlingsförmåga: inflytande över en uppgifts utformning såväl som tillgång till resurser (t ex ekonomiska) för att sköta uppgiften. Det aktualiserar ett annat förhållande mellan den centrala statsmakten och den regionala nivån, än vad som är fallet vid direkt statlig styrning över regionala frågor. Staten kan, i förhållande till regionerna, i sådana fall i ökad omfattning förväntas uppträda som förhandlare snarare än styrande. Förhandlingsrelationen dem emellan bör karakteriseras ”av att aktörerna har en viss autonomi och ett ömsesidigt beroende som gör de vanliga auktoritetslinjerna mindre verkningsfulla” (Lundquist 1992:176).

Den svenska regeringen klargjorde tydligt att den regionala försöksverksamheten inte handlade om federalisering (prop. 1996/97:36). Likaså framgick det av den proposition som lade grunden till arbetet med de regionala tillväxtavtalen att denna process skulle ske inom ett statligt fastställt ramverk. Regeringen initierade processen, och

statliga myndigheter skulle finnas med i utformandet, genomförandet och finansieringen av tillväxtavtalen (prop. 1997/98:62; Dahlsson 2000:18). Samtidigt gav regeringen signaler om en ny roll för länen i arbetet med tillväxtavtalen, inte minst för försökslänen. Regeringen uttryckte explicit i dokument och anvisningar att tillväxtavtalen skulle tas fram genom *förhandlingar* – dels inomregionalt inom partnerskapen, dels mellan regionorgan och statlig, central nivå (Fernández 2000:370). Försökslänen förväntade sig att de regionala tillväxtavtalen i dessa län skulle präglas av självstyrelseorganens ansvar för utvecklingsfrågor. Inom ramen för försöksverksamheten hade sakområdet två år tidigare delegerats till regional nivå, och regionerna väntade sig att det utökade ansvaret för dessa frågor skulle följas av ökat inflytande och resurser. Detta bör ses som en rimlig förväntan på ett decentraliserat sakområde.

Makt, ansvar och resurser

Begreppen makt, ansvar och resurser är centrala begrepp för diskussionen i denna studie. Makt definieras här som nära sammanhörande med *autonomi*, vilket diskuterades ovan. Autonomi är det logiska komplementet till makt: "If an actor influences another actor on some matter, he also reduces the other's autonomy" (Sjölin 1993:181).

Är då makten mellan de olika beslutsnivåerna absolut eller relativ? Om den konventionella synen på *government* – "state sovereignty and superiority" – skriver Pierre och Peters (2000:81): "The state is seen as sovereign, meaning that its powers and capabilities are absolute rather than something relative, contextual and negotiable". I *governance*-kontexten är "spelet om makten" inte nödvändigtvis ett nollsummespel, dvs. den ena nivåns vinst av makt behöver inte automatiskt vara den andra nivåns förlust (Pierre och Peters 2000:78):

...by granting more powers and autonomy to, for instance, subnational governments, the state loses some of its control but not as much as subnational governments increase their control. Institutional empowerment is a dynamic, sometimes even a cumulative process; empowered local governments become more attractive to societal actors at the local level and this, in turn, enables local authorities to enter concerted,

public–private governance projects. Through such projects, local governments enhance their effective leverage to a greater extent than the displacement of state power would suggest.

Även övriga två begrepp, ansvar och resurser, kan kopplas till autonomiprincipen – och till makt: om staten delegerar ansvar utan att delegera inflytande och resurser (ekonomiska eller andra, t ex kunskap och information) kan den regionala nivån inte anses ha någon reell makt över sakområdet ifråga. Det kan uttryckas som att staten, i rollen som förhandlingsstat, inte bara bör ha ett tillåtande element utan ”också kunna fungera som en möjliggörande kraft” (Jerneck 2000:10). Jerneck anser att det finns demokratiska vinster med övergången till förhandlingsstat. Om regionförsöken och utvecklingsfrågorna skriver han att (Jerneck 2000:5, kursivering i original):

[g]enom att föra över utvecklingsansvaret till politiskt valda organ kan de [regionerna] få den demokratiska förankring som tidigare saknades. Den i klassisk demokratiteori så uppmärksammade kopplingen mellan *makt* och *ansvar* blir reell. Från att tidigare ha beretts och beslutats på tjänstemannanivå knyts nu utvecklingsfrågorna uttryckligen till en politisk sfär närmare medborgarna.

Det skulle således bli lättare för medborgarna att utkräva politiskt ansvar. ”Istället för att staten och dess myndigheter bestämmer hur resurser ska fördelas, blir fördelnings- och tillväxtfrågorna föremål för en öppen demokratisk debatt i de politiska institutionerna”, skriver Jerneck (2000:6). Det förutsätter dock en tydlig koppling mellan makt och ansvar, något som ibland anses problematiskt i ett flernivåsystem där kompetenserna kan vara överlappande och även otydliga. En annan förutsättning är att offentlig debatt verkligen äger rum. Offentlig debatt och öppenhet kan försvåras av ett system som i stor utsträckning bygger på förhandlingar, mellan t ex offentliga och privata aktörer. Förhandlingar gynnas inte av offentlighetens ljus. Dessa aspekter måste tas i beaktande när vi diskuterar flernivåsystem och förhandlingssystem (se Jönsson 1999:226f samt Broman 2001:26ff, 45ff för en utförligare diskussion kring demokratiska dilemman i sammanhanget).

Förhandlingselement

Vilka element ska vi då leta efter i en förhandlingsprocess, dvs. vad kännetecknar förhandlingar? Statsvetaren Anders Sannerstedt (1992:9; se även Iklé 1968:2) definierar förhandling som:

...ett skeende, en process, där två eller flera parter kommunicerar med varandra i syfte att nå en överenskommelse i den fråga man förhandlar om. Utgångspunkten är att parterna har både gemensamma och motstridiga intressen. Utan gemensamma intressen skulle man inte förhandla. Utan motstridiga intressen, finns det ingenting att förhandla om.

Med avstamp i denna definition och i förhandlingsteori i allmänhet (för en god översikt och sammanställning härav, se t ex Jönsson 2002), anser jag följande element eller kärnegenskaper vara nödvändiga för att vi ska kunna tala om att en förhandlingsprocess äger rum:

- två eller flera parter, med gemensamma såväl som motstridiga intressen,
- kommunicerar med varandra
- till synes i syfte att nå en överenskommelse
- om fördelning av resurser, ansvar och/eller makt

De första tre punkterna kan beskrivas som *processegenskaper*, då de har med själva förloppet att göra. Den sista punkten är istället att betrakta som en *substansegenskap*, som har med förhandlingarnas reella innehåll att göra, och tas med eftersom sakfrågorna påverkar processens karaktär och förhandlingarnas utkomst. Nedan ges korta kommentarer till respektive element.

Parterna

Utan någon att förhandla med, går det inte att tala om förhandling. Parterna måste vara minst två. För att de ska ha något att förhandla om förutsätts att de har såväl gemensamma som motstridiga intressen, vilket framgick av definitionen ovan.

Däremot är parterna sällan homogena, vilket ofta förutsätts i förenk-

lade förhandlingsmodeller (Sannerstedt 1992:48). I kollektiv föreligger det sällan total enighet i alla frågor. Olika intressen och preferenser inom ett kollektiv leder till oenighet och konflikt, och därmed förs förhandlingar även internt, *inom* respektive förhandlingspart (kollektiv), för att nå fram till gemensamma ståndpunkter i förhandlingarna utåt. I litteratur om internationella förhandlingar har Putnam (1988) uttryckt detta som "two-level games", vilket innebär att förhandlingar förs på två (eller flera) nivåer. Om parternas interna förhandlingar eller samordning inte fungerar kan det leda till att det blir osäkert vilka parterna egentligen är och vad de vill.

Kommunikation

"[W]ithout communication there is no negotiation" (Fischer och Ury 1981:33). Utan kommunikation mellan parterna, verbal eller icke-verbal, kan inte någon förhandlingsprocess existera. Däremot behöver kommunikationen mellan parterna inte fungera felfritt, vilket ofta antas i förenklade förhandlingsmodeller. Kommunikationen i förhandlingar inom ett land, där parterna talar samma språk och har samma kultur, kan störas av andra faktorer, t ex av hur parterna bedömer varandra (Sannerstedt 1992:53).

Till synes i syfte att nå en överenskommelse

Parter engagerar sig i en förhandling *till synes* för att nå en överenskommelse. Det egentliga motivet för att förhandla kan emellertid vara ett annat än att enas om en överenskommelse (Iklé 1968:43 ff). Parterna kan ha intresse av att gå in i förhandling i förhoppning om att undvika ett alternativt, sämre scenario (i internationella förhandlingar t ex utbrott av krig); för att genom att "uppehålla" den andra parten skaffa sig en tidsfrist eller för att demonstrera en förhandlingsvilja som parten i realiteten inte har. Sannerstedt (1992:44) skriver att förhandlingar inte behöver "leda till en överenskommelse, och en förhandlande part kan ha ganska små förhoppningar om att en överenskommelse skall visa sig möjlig". De olika parterna kan t ex ha olika uppfattning om vad förhandlingen innebär och vad man egentligen förhandlar om.

Fördelning av resurser, ansvar och/eller makt

Detta element handlar om förhandlingarnas innehåll. De förhandlande parterna har gemensamma såväl som motstridiga intressen, och hur dessa ser ut och vad man förhandlar om påverkar förhandlingsprocessens karaktär, och i slutändan, resultatet. Förhandlingar kan vara integrativa eller distributiva. I distributiva förhandlingar, även kallade nollsummespel, blir ”den ena partens vinst blir den andra partens förlust” (Sannerstedt 1992:51). Denna förhandlingstyp präglas av egenintresse. Integrativa förhandlingar eller plussummespel karakteriseras istället mer utav samarbete och gemensamt problemlösande. De gemensamma intressena är betydande, och alla antas vinna på en överenskommelse.

Operationalisering

Hur ska vi operationalisera dessa element för att på ett meningsfullt sätt kunna söka efter dem i empirin, dvs. i denna studies intervju- och textmaterial? Jag har här valt att arbeta med de fyra förhandlingselementen genom att slå samman dem två och två:

Kommunikation kan operationaliseras enligt följande, rangordnat från ”lägsta” till ”högsta” grad av:

- 1 Att parterna överhuvudtaget träffar varandra/stöter på varandras information.
- 2 Att parterna har organiserade möten.
- 3 Att parterna verkligen utbyter information (dvs. inte bara träffas).
- 4 Att man lyssnar på varandras information (svarar på frågor, återknyter till andra partens idéer etc.).

Parterna kan föras in under denna operationalisering, då det måste vara minst två parter som deltar i kommunikationen.

Till synes i syfte att nå en överenskommelse benämner jag här ”förhandlingsbenägenhet”. Graden av *reell* förhandlingsbenägenhet kan variera. En anledning härtill är parternas respektive ”BATNA”,

vilket i förhandlingslitteraturen står för *Best Alternative To Negotiated Agreement*. Den part som har det bästa alternativet till en förhandlingsöverenskommelse, dvs. minst att vinna på en sådan, har i regel lägre reell förhandlingsbenägenhet. I fallet med de regionala tillväxtavtalen kan t ex staten sägas ha statlig styrning som ett alternativ till en förhandlingsöverenskommelse med regionerna. När parterna går in i förhandlingen med inställningen att resultatet av denna kan leda till praktiska förändringar i den egna verksamheten kan den reella graden av förhandlingsbenägenhet sägas vara hög. En lägre, reell förhandlingsbenägenhet kan bero på att en part, eller alla inblandade, snarare är ute efter sidoeffekter.

Substansegenskapen *fördelning av resurser, ansvar och/eller makt* kan ses som en fördjupning av denna operationalisering, dvs. att man vid en hög grad av reell förhandlingsbenägenhet är beredd på att förhandlingarna kan leda till faktiska förändringar i fördelningen av resurser, ansvar och/eller makt mellan den egna organisationen och de parter man förhandlar med.

Huruvida det blir förhandling eller ej beror på båda/samtliga parters aktörsegenskaper *förstå, kan och vill* (Lundquist 1987:77-78), där "förstå" är grundläggande för de andra två egenskaperna: om en aktör inte förstår processen som förhandling hjälper det inte att denne både har vilja och förmåga (kan) att agera som förhandlingspart. Uppfattas processen inte som en förhandling finns det inte heller någon anledning för parten att agera så. Missförståndet kan ha sin grund i att parten inte fått tillräcklig information eller att motpartens handlingar och/eller kommunikation inte tyder på att det handlar om en förhandling.

Med grundkravet uppfyllt att förstå processen som förhandling, beror sedan realiserandet av denna på parternas "vill/vill inte förhandla" och "kan/kan inte förhandla" (där förhandling alltså konstitueras av ovan nämnda element). "Kan/kan inte" har att göra med (I) intern förmåga, egna resurser, (II) resurser i en relation samt motpartens vilja och resurser. "Vill/vill inte" är mer okomplicerat, då det enbart handlar om den egna viljan. En förhandlingssituation, där aktörerna alltid är minst två, innebär att komplexiteten ökar – det räcker inte att en part både vill och kan förhandla för att så ska ske. Om den andra parten inte vill och/eller kan verkar det begränsande eller hindrade för den vars aktörs-

egenskaper står positiva till förhandling. Fyrfältsmatrisen nedan visar de olika alternativa konstellationerna beroende på aktörernas vilja respektive förmåga till förhandling.

	Vill förhandla	Vill inte förhandla
Kan förhandla		
Kan inte förhandla		

Figur 1 Aktörernas vilja samt förmåga till förhandling.

Aktörernas egenskaper påverkas av – och påverkar i sin tur – de omgivande strukturer som finns i samhället, dvs. mönster och beteenden som formats under lång tid. Strukturerna kan verka i både möjliggörande och hindrande riktning: de kan uppmuntra till och underlätta för aktörerna att t ex förhandla, men de kan också ha en försvårande eller hindrande inverkan.

4

Relationen stat-region: Förhandlingar?

I analysen i detta kapitel är fokus ställt på relationen stat-region och den övergripande frågan om det i RTA-processen finns tecken på att den styrande staten – i någon mån – blivit den förhandlande staten. Detta görs utifrån de förhandlingselement som presenterades i föregående kapitel. Vilka förhandlingselement fanns? Vad kan förklara att det blev/ inte blev förhandlingar? De regionala företrädarna agerade framgångsrikt i förhandlingar med staten vid initieringen av försöksverksamheten, konstaterar Jerneck och Sjölin i PARK-utredningen (2000:161, se även Fernández 1998). Däremot, menar de, har förhandlingssituationen, och relationerna med staten överlag, varit tuffare vad gäller den praktiska politiken i försöksregionerna: ”De hittillsvarande erfarenheterna visar tydligt att det är *en* sak att förhandla fram själva rätten till att vara försöksregion, en *annan* att genomdriva ambitionerna i praktisk politik” (Jerneck och Sjölin 2000:173, kursivering i original).

Hur ser bilden ut med avseende på de regionala tillväxtavtalen? Statens roll som regional aktör, text i form av LAN, behandlades i kapitel två. På den centrala nivån kan staten sägas ha tre olika roller eller skepnader: för det första i form av regeringen, för det andra i form av departementen (främst näringsdepartementet) och, för det tredje, som statliga verk eller myndigheter inom olika sakområden, så som Nutek, AMS och Jordbruksverket. Det är således i dessa roller som de regionala företrädarna mött ”staten” i de överläggningar, diskussioner och förhandlingar som skulle karakterisera RTA-processen.

Skåne län har haft mest kontakt med departementen och Nutek,⁵

⁵ Den 1 januari 2001 delades ”gamla” Nutek, som stod för Närings- och teknikutvecklingsverket, upp i tre nya myndigheter: 1.) ”nya” Nutek, som står för Verket för näringslivsutveckling, i vilket Almi företagsutveckling AB nu ingår, och som är ett kompetenscentrum för bl a regional näringslivsutveckling; 2.) Vinnova, Verket för innovationssystem, samt; 3.) ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier. I rapporten används Nutek om såväl det gamla som det nya verket. Någon skillnad mellan de tre nya myndigheterna görs inte.

Kalmar län med utbildningsdepartementet, Nutek och sekretariatet för Östersjömiljarden. Eftersom flertalet departement har berörts av RTA-processen, inrättades inom regeringskansliet två särskilda organ för arbetet med avtalen: Tvärdelegationen och Tvärsekretariatet. Tvärdelegationen, som har det övergripande ansvaret för processen, består främst av statssekreterare från samtliga departement, försvarsdepartementet undantaget. Tvärsekretariatet har det operativa ansvaret att driva RTA-arbetet, och finns placerat på näringsdepartementet. Framförallt Tvärsekretariatet har också varit en viktig kontakt för länen, inte minst i det tidiga skedet av arbetet. Tvärsekretariatet har fortlöpande kontakter med den regionala nivån. Varje län har utsett en kontaktperson för de regionala tillväxtavtalen, och dessa kontaktpersoner träffas gemensamt med Tvärsekretariatet två till tre gånger i halvåret. Nutek har också en viktig roll i processen. På uppdrag av regeringen medverkar myndigheten i överläggningar om de regionala tillväxtavtalen, vad gäller innehåll, genomförande och finansiering. Den ska även ställa sin sakkunskap och kompetens till regionernas förfogande. För detta har Nutek byggt upp en regional förhandlingsorganisation för dialog med regionerna, bestående av sex stycken dialoggrupper.

Parternas kommunikation

I föregående kapitel identifierades följande fyra punkter för operationalisering av förhandlingselementen ”parter” och ”kommunikation”:

- 1 Att parterna överhuvudtaget träffar varandra/stöter på varandras information.
- 2 Att parterna har organiserade möten.
- 3 Att parterna verkligen utbyter information (dvs. inte bara träffas).
- 4 Att man lyssnar på varandras information (svarar på frågor, återknyter till andra partens idéer och förslag etc.).

Med regeringens inbjudan till länen om deltagande i tillväxtavtalsarbetet (1998-05-06), initierades en organiserad (kommunikations)process, som bör anses uppfylla de första två punkterna ovan. Punkt tre

aktualiserar emellertid vissa problem. Redan från start fanns en del oklarheter i informationen, som efterhand kom att försvåra kommunikationen. Den kanske viktigaste var den oklara definitionen av det ”regionala tillväxtkapitalet”, vad som ingick i detta och hur det skulle kunna användas. Detta har påpekats av huvuddelen av intervjupersonerna, på regional såväl som central nivå. När förtydligandena om villkoren för statlig finansiering och medverkan kom i september 1999 hade processen redan kommit en bra bit på väg, och det sena förtydligandet tolkades av många regionala aktörer som att staten ”ångrat” de initiala intentionerna med RTA-processen. Regionerna uppfattade att den centrala nivån backade i förhandlingsbenägenhet, om vilket mer står att läsa i nästa avsnitt.

I nästan samtliga intervjuer framkom att informationen från den centrala nivån i många avseenden var både otydlig och motstridig. Denna kritik framkommer även i Nordregios rapport, som avstämde arbetet med tillväxtavtalen i maj 2000. Det har ”inte gått att lita på staten” pga av otydlighet och inkonsekvens i kommunikationen, menar flera involverade aktörer på den regionala nivån (Nordregio 2000:25). En av Nordregio-rapportens slutsatser om detta är också att ”RTA måste kommuniceras bättre” (Nordregio 2000:30). Mycket av kommunikationsproblemen bottnar sannolikt i att staten varit splittrad i synen på hur RTA-processen egentligen skulle gå till och vad den skulle innebära för relationerna mellan central statsmakt och regionerna. Det har funnits olika ambitioner och mål bland dem som har/har haft ansvar för arbetet, t ex pekar företrädare för regionerna på att Mona Sahlin och Björn Rosengren, som båda i tur och ordning ansvarat för småföretagsfrågor på näringsdepartementet, gett olika signaler, där Sahlin anses ha varit mer öppen för regionalt inflytande.

Av de statliga verk och myndigheter som deltagit i processen, framgår det av intervjuerna att Nutek haft den bäst fungerande kommunikationen med regionerna. Nutek bör anses ha uppfyllt alla fyra punkterna ovan. Företrädare för Nutek berättar att man besökte de nya regionerna ”så snart det fanns folk på plats” och sedan hade löpande kontakter med dem fram till etableringen av dialoggrupperna, som tog över kontakterna i september 1999. Bilden av en god och fungerande kommunikation mellan Nutek och regionerna bekräftas av såväl

regionala aktörer, som andra aktörer på den centrala nivån. Tvärsekretariatet omnämns också som en ”lyssnande partner”, men centrala aktörer säger att detta ofta upplevt sig ”hänga lite efter” pga bristande information uppifrån.

Även punkt fyra har varit problematisk, främst enligt de regionala aktörerna, men också enligt en del intervjupersoner på central nivå. Två tydliga exempel på den centrala nivåns brister som ”lyssnande part” kan illustreras av brevväxling mellan denna och respektive region. Regionförbundet i Kalmar län skrev tillsammans med länsarbetsdirektören ett brev till biträdande näringsminister Mona Sahlin och Arbetsmarknadsstyrelsens generaldirektör Anders L Johansson (daterat 2000-09-07) om A2-medlen. Utan en flexiblare användning av detta medel riskerades avtalets genomförbarhet i Kalmar län, och förändringar i regelverken efterlystes av de regionala brevskrivarna. ”Vi ser gärna att ni i ett svar tydliggör hur ni ser på detta [problem] och *vilka möjligheter till förändringar som finns*”, skriver Regionförbundet och LAN (min kursivering). Svaret, undertecknat av statsrådet Ulrica Messing (då ansvarig för regional näringspolitik och tillväxtavtalet), daterat 2000-11-14, omnämns av flera regionala aktörer som ”god dag yxskaft”. I brevet konstaterar statsrådet att regeringen tidigare förklarat sig beredd att pröva förslag till olika regeländringar som kan innebära ett effektivare sätt att använda befintliga resurser, och även gjort detta i en del fall, men ber brevskrivarna ”i de fall ni önskar regeringen ytterligare skall se över reglerna [...] precisera dessa”. I intervjuer säger aktörer från Kalmar län att man utpekade området inom vilket man önskade regelförändringar (dvs. A2-medlen). I brevet bad man få veta vilka möjligheter till förändringar som fanns inom detta område, men fick aldrig något svar på detta.

Regionstyrelsen i Skåne tog upp sina problem med finansiering av avtalet i ett brev till regeringen och den särskilda statsrådsgruppen för Skåne, bestående av Ingegerd Wärnersson, Lars-Erik Lövdén och Lars Engqvist (daterat 2000-09-21). Region Skåne anser att ”finansieringen från det statliga tillväxtkapitalet är otillräcklig, svårforcerad och fortfarande – efter ca två år – till stora delar olöst”. Brevet hänvisar till en tidigare skrivelse, som lämnades in tillsammans med Skånes tillväxtavtal till regeringen 1999-11-15, *PM angående vissa finansieringsfrågor*. Skrivelsens slutsats var att ”för att kunna medverka till regional

tillväxt i tillväxtavtalens anda måste regionala utvecklingsmedel i storleksordningen 50 mkr/år ytterligare tillföras Skåne. Detta kan ske antingen genom att Region Skåne får ökade regionalpolitiska medel eller genom att regelverket för t ex LAN möjliggör en friare användning av sina medel”. Denna skrivelse erhöll aldrig Region Skåne svar på (intervju). I brevet från 2000-09-21 framförs återigen samma förslag. Inte heller detta brev fick Region Skåne svar på.

Aktörer i Skåne och Kalmar län upplever överlag dålig respons på de förslag till regeländringar som skickades in, och som utgjorde en sådan viktig förutsättning för mycket av dessa regioners tillväxtavtal. En intervjuperson på central nivå säger att ”det var fel att varje region inte fick egna svar” istället för den sammanställning och översikt av förslag som näringsdepartementet skickade till samtliga län 2000-06-07. Det hade då dessutom förflutet avsevärd tid från det att vissa av förslagen hade skickats in. Individuella svar som återknöt direkt till olika inkomna förslag och förfrågningar, och i flera fall även *tidigare* svar, skulle med stor sannolikhet gjort de regionala aktörerna mer tillfredsställda med kommunikationsprocessen.

En aktör på central nivå anser att problemen med förhandlingarna bottenar i det som i den här studien togs upp som den första nödvändiga kärnegenenskapen i en förhandlingsprocess: att denna ska ske mellan minst två parter, dvs. det första av de två element som behandlats i detta avsnitt. ”Det är svårt att hitta en förhandlingssituation – det är en röra av parter och roller. Staten finns ju med som både samordnare och sakintressent, t ex LAN – ska den förhandla med sig själv då? För att kunna förhandla måste det finnas två parter”, säger denne aktör.

Förhandlingsbenägenhet

För att identifiera de återstående två förhandlingselementen, som tidigare formulerades som *till synes för att uppnå överenskommelse respektive fördelning av resurser, ansvar och/eller makt*, operationaliserades begreppet ”förhandlingsbenägenhet”. Enligt den operationalisering som vi arbetar med här, innebär en hög grad av reell förhandlingsbenägenhet att parterna ska vara beredda till verkliga förändringar i den

egna organisationens arbete och faktiska förändringar i fördelningen av resurser, ansvar och makt mellan den egna organisationen och övriga förhandlingsparter, som ett eventuellt resultat av förhandlingarna. Intervjuerna visar att de regionala aktörerna i stor utsträckning tvivlar på den centrala nivåns reella förhandlingsbenägenhet, främst departementens.

I samband med presentationen av budgetpropositionen inför år 2000, följde ett regleringsbrev med finansiella ramar för de statligt finansierade aktörer som väntades medverka i RTA-processen. Dessa förtydliganden ändrade stämmningsläget bland de regionala aktörerna. De ändrade riktlinjerna tolkades som en strategiförändring från regeringens sida, som ett tecken på minskad förhandlingsvilja och en preferens för återgång till starkare statlig styrning: regionerna upplevde att "staten backade" (Nordregio 2000:24 samt intervjuer). Liknande kritik "mot att staten undan för undan backat när det gäller utrymmet för att låta de regionala organen själva få prioritera medelsanvändningen" kom till uttryck i Johanssons studie av sex läns tidiga erfarenheter av tillväxtavtalsprocessen (Johansson 2000:80). Enligt Nordregios rapport fanns inte grund för de "långtgående tolkningar" som länen gjorde. Att så skedde berodde på bristande information till och kommunikation med den regionala nivån från den centrala, vilket sorterar under ovanstående operationalisering.

Flera regionala aktörer påpekar också statens "ovilja" till förändringar av regelverken som omgärdade användningen av tillväxtkapitalet. Trots att regeringen i sin inbjudan till tillväxtavtalen öppnade för förslag till ändringar i reglerna för tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder från regionerna, upplever de regionala aktörerna att det i realiteten inte hände mycket på området (intervjuer). En aktör på central nivå instämmer i att "radikala förändringar inte har gjorts". En förklaring kan vara förslagens natur (att relativt få förslag till förändringar verkligen kunde genomföras, som en följd av att dessa i princip skulle gälla nationellt och ha relevans för tillväxtprocessen), en annan att aktörerna på den centrala nivån varit ovilliga att släppa ifrån sig makt, en fråga som diskuteras utförligare i avsnittet "Maktkamp eller ej?".

Ovilja till praktiska förändringar i arbetet med regionala utvecklingsfrågor på central nivå kan tolkas som en tredje indikation på den centrala nivåns begränsade reella förhandlingsbenägenhet. "Inte på något de-

partement har RTA inneburit något genomgripande nytt arbetssätt. [...] Från ett par departement antyds att den politiska ledningen visar ett svalt intresse för RTA och [har] prioriterat den nationellt motiverade sektorspolitiken” (Nordregio 2000:31). Ett på sina håll stort ointresse för processen bekräftas av flera av de intervjuade aktörerna på central nivå. Det finns även en kamp om tillväxtavtalens innehåll och finansiering inom och mellan departementen. ”Tanken att bygga bryggor mellan sektorstuprören var svår att omsätta i praktiken. Makt och styrning är viktiga bitar, det innebär att släppa ifrån sig makt från sin sektor till någon annan. Sektorpolitiken är väldigt tydlig i regeringskansliet”, säger en aktör på Nutek. En annan central aktör säger att processer som RTA riskerar att bara bli en ”papperstiger”, med stor risk för att det blir mycket politik och lite innehåll. ”Det tar tid innan samsyn utvecklas, det handlar om revirbevakning”, säger en tredje central aktör, som dock tycker sig se positiva tecken på en utveckling mot ett ökat intresse för RTA-processen och samordning. Även regionala aktörer pekar på positiva signaler, framför allt Nuteks och Tvärsekretariatets arbete som upplevs som engagerade och aktivt.

Den uteblivna förhandlingen

Förhandlingsrelationen mellan stat och region uppvisar således brister, både vad gäller parternas kommunikation och (reella) förhandlingsbenägenhet. I kommunikationen finns problem med såväl punkt tre som fyra: motstridig och otydlig information respektive avsaknad av lyssnande motpart. Det är främst de regionala aktörerna som upplever dessa problem i kontakterna med den centrala nivån. Aktörer på den centrala nivån ”erkänner” i viss mån dessa brister, särskilt den motstridiga och otydliga informationen.

Med avseende på förhandlingsbenägenheten är det återigen främst regionerna som anser att den centrala nivån inte visat mycket av reell förhandlingsbenägenhet. Regionala företrädare upplever att staten backat från de ursprungliga intentionerna, inte visat vilja till förändring av regelverk för att frigöra större del av tillväxtkapitalet samt inte ändrat sitt arbetssätt för att verkligen anpassa sig efter de nya förhållandena.

Statliga aktörer på den centrala nivån instämmer i stort med de sista två påståendena. Däremot anser få av dem att staten verkligen backat från de ursprungliga intentionerna med RTA-processen. Att regionerna upplevt det så beror snarare på den otydliga informationen i början av processen, menar flera av de intervjuade. En del av de centrala aktörerna pekar också på att regionerna i viss mån missförstått idén med de regionala tillväxtavtalen: att de huvudsakliga förhandlingarna skulle äga rum inomregionalt. Den lägre grad av reell förhandlingsbenägenhet som trots allt funnits hos delar av den centrala nivån kan troligtvis – åtminstone delvis – förklaras med statens BATNA: statens möjlighet att i ökad utsträckning använda sig av sitt ”gamla” påverkansinstrument hierarkisk styrning, i avsaknad av uppnådda förhandlingsöverenskommelser med den regionala nivån.

Avslutningsvis illustreras några av de intervjuades olika synsätt på förhandlingsrelationen mellan stat och region med citat från tre olika placerade aktörer:

Vi har inte förhandlat. Det var en del av det här arbetet som inte fungerat, det hade inte tänkts igenom vad som skulle avses med förhandlingar (central aktör, som dock påpekar att det i första hand var tänkt att förhandlingarna skulle äga rum inomregionalt).

Själva den här beteckningen, regionala tillväxtavtal, den kan man naturligtvis med förlov sagt ha lite synpunkter på, för så mycket avtal är det ju egentligen inte. Och vad gäller vem som har haft möjlighet att påverka det ena och det andra, det kan man också fundera på. För det är ju, [...], väldigt mycket så att staten var noga med att gjuta det här i någon sorts nationell form (regional aktör).

Det fanns stora förväntningar i regionerna om pengar och möjligheter att förhandla med myndigheter som Nutek, och detta följdes inte upp. Partnerskapen var aktiva, och risken för besvikelser var rätt stor sen när detta blev tydligt [dvs. att pengarna var låsta, att det fanns få reella möjligheter att förhandla, förf. förtydligande]. Nutek gick in i detta med stora låsningar till pågående program. Politiskt har man inte tillräckligt väl klargjort vad man ville ha ut av det här. Samtidigt ska man komma ihåg att det var ett lärande försök. Det är en stor och långsiktig process, men många vill ha resultat *nu* (aktör på Nutek)

Två förhandlingsvilliga regioner

I kapitel två uppmärksammades vad som här bedöms som de viktigaste skillnaderna mellan de två studerade regionerna: stort och litet län, olika politisk färg samt olika uppgifter, organisation och finansiering. Det är nu dags att ställa frågan om Skåne och Kalmar län har olika erfarenheter av arbetet med de regionala tillväxtavtalen, och om detta i så fall kan bero på (någon av) dessa skillnader?

Den bild som hittills redovisats, där de två regionernas erfarenheter behandlats tillsammans, är inte i behov av några större modifieringar: erfarenheterna av RTA-processen och relationen med den centrala nivån uppvisar betydligt fler likheter än olikheter. Det ur denna studies perspektiv mest intressanta är de två regionernas gemensamma drag som förhandlingsvilliga aktörer. De har båda varit väl förberedda och inbördes koordinerade inför vad som väntades bli förhandlingar med den centrala nivån. De har även, i absoluta termer, varit resursstarka förhandlare. Däremot har de, i relativa termer sett, varit i en svag position eftersom de i så hög grad varit beroende av statliga resurser och statlig förhandlingsvilja för förhandlingarnas förverkligande.

Den skillnad som tydligast framträder i intervjuerna är att processen flutit något smidigare i Kalmar län, vilket tillskrivs det faktum att länet är mindre och att Skåne genomgått större förändringar, med t ex två olika organisationsmodeller, och att det därför tagit längre tid att komma in i arbetet här. ”Kalmarborna har utvecklat lokala aktörer till regionala aktörer, de har fått lokala aktörer att börja tänka i regionala banor. Det ger bra utfall även för den kommunala nivån. Det har varit svårare att få in det perspektivet i Skåne, som har många och stora kommuner”, säger en aktör på Nutek. Att Region Skåne fått dra ett tungt lass med de stora sjukvårdsunderskotten kan också i någon mån bidragit till att dämpa entusiasmen över RTA-arbetet, menar en central aktör: ”Kalmar har varit oerhört positivt. De har nog mer än andra tyckt sig ha pejl och att RTA gagnat vad de redan gjorde. I Skånes fall har det möjligtvis inverkat att de har sjukvården, den har överskuggat RTA, liksom i Västra Götaland”. Bilden av hur Region Skånes ansvar för

sjukvården, å ena sidan, och därmed regionens beskattningsrätt, å den andra, inverkat, är dock ingalunda entydig. En del aktörer menar att beskattningsrätten är viktig, för minskat beroende från staten.

Samma sak gäller storleken. Ovan framgick att Skånes storlek bidragit till att processen varit svårare att samordna här. En aktör i Kalmar län påpekar emellertid storlekens fördelar: ”Skåne är, tillsammans med Västra Götaland, en stor elefant på spelplanen – vad är lilla Kalmar i jämförelse?”. Samme aktör säger sig inte se att eventuellt olika erfarenheter mellan de två länen skulle bero på olika uppgifter eller organisation: ”Jag tror inte att det inneburit att staten behandlat oss olika, då tror jag snarare att det finns andra faktorer som spelat roll, t ex politisk färg. Skåne har borgerlig majoritet och ett vågmästarparti som inte anses riktigt rumsrent.” Även här är uppfattningarna delade: vissa aktörer menar att det inte helt går att bortse från att regionorganets majoritet i Skåne haft ”fel politisk färg”, sett ur regeringens perspektiv. Vissa påpekar dock att skåningarna ibland retat regeringen i onödan, genom att sticka fram hakan lite väl mycket.

Det övergripande intrycket är dock, som redan fastslagits, att det inte funnits några entydiga och stora skillnader i de två regionernas RTA-arbete, som kan tillskrivas deras olikheter i de avseenden som här studerats. Inte heller framkommer någon tydlig skillnad i de centrala aktörernas uppfattning om de två regionerna i detta arbete, med undantag för att Kalmar upplevs ha haft en något lättare process. Båda regionerna har av flera intervjupersoner på central nivå uppfattats som aktiva och intresserade av processen: ”Skåne, Kalmar och Gotland har varit mest aktiva i att höra av sig hit. De har varit mer offensiva, de har krävt mer aktivitet härifrån och även mer radikalt uppträdande från vår sida. De har velat profilera sig. Länsstyrelsernas kultur är mer försiktig”, anser en central aktör, vilket bekräftas från andra håll, bl a av en aktör på Nutek: ”Det är en annan go i försökslänen, de sitter inte fast i gamla spår.”

Maktkamp eller ej?

Förklaringar till den bristande förhandlingsrelationen har diskuterats, såsom den centrala nivåns splittrade agerande i fråga om de regionala

tillväxtavtalen. Ytterst bottnar frågan om vem som ska ha ansvar och resurser för att utforma regional näringspolitik i *makt*. Detta har berörts i några av avsnitten ovan. Hur ser de olika aktörerna i RTA-processen på frågan om det pågår en maktkamp om regional näringspolitik, mellan regional och central nivå?

På den regionala nivån är bilden relativt enhetlig – många av de intervjuade upplever en maktkamp. ”Det är ett nollsummespel om makten. Regionerna har tyckt att det varit lite väl roligt med försöksverksamheten, nu drar regeringen och staten öronen åt sig och vill ha tillbaka det gamla systemet”, säger en regional aktör. Andra instämmer i vad som någon uttryckte som ”konspirationsteorin”: att regeringen vill avstyra den snabba utvecklingen av regionalt självstyre och att tillväxtavtalet var ett sätt att delvis återta kontrollen. ”Man har ju ibland tänkt tanken att det här med RTA lanserade staten för att på något sätt avleda försöksverksamheten in i en sådan form som staten hade stöpt uppifrån” (regional aktör). Även de som inte ”bekänner sig” till konspirationsteorin menar att det är en strid om var makten för regional näringspolitik ska ligga – och att det främst är den centrala nivån som visar ovilja till ändring just av rädsla för att mista makt: ”Jag tror att många inom staten ser det [regional utveckling och maktfördelningen stat-region] som ett nollsummespel, medan regionerna ser det som en vinn-vinn-situation”.

På den centrala nivån är uppfattningarna om maktkamp mer skiftande. En del anser inte att någon sådan förekommer, och att staten inte har någon principiell motvilja mot att ändra i ansvars- och resursfördelningen: ”Personligen tror jag att det kan utvecklas så att båda parter vinner på det – eller så att regionen vinner. Man måste se till organsiatoriska frågor. Att RTA skulle vara statens sätt att ta tillbaka makt är taget ur luften, det har jag aldrig tänkt själv. Jag tror snarare att det blev en komplikation som man inte visste hur man skulle hantera med självstyrelseorganen”, säger en central aktör. En annan aktör på central nivå svarar så här på frågan om huruvida en maktkamp pågår: ”Ja, det tror jag. Staten decentraliserar gärna processen till regionerna, men vill behålla pengarna själv”.

Staten utgör ingalunda en enhetlig aktör. På sina håll har centrala aktörer agerat utan att definiera processen i makttermer, men inter-

vjuerna visar att det överlag har funnits ett makttänkande på central nivå som tydligt präglat RTA-processen. Makttänkandet förekommer även på regional nivå, men mer som frustration över den centrala nivåns förändringsobenägenhet och ofta i form av en positivare tro på möjligheterna att forma regionala utvecklingsfrågor på ett sätt som gör samtliga nivåer till ”vinnare”. Bilden stämmer väl överens med den Matilda Broman tecknar av maktspelet mellan regional och central nivå, i sin rapport om regionala utvecklingsfrågor i allmänhet (Broman 2001).

5 Avslutande diskussion

Slutsatser

Studien tog sitt teoretiska avstamp i förhandlingslitteraturen, vilket motiverades av (I) att förhandlingar mellan stat och region explicit omnämndes i dokument från regeringen som tillvägagångssätt i RTA-processen, och (II) att man kan förvänta sig ett ökat inslag av förhandlingsrelation mellan de två nivåerna utifrån autonomiprincipen, som aktualiserades av att staten redan delegerat ansvaret för regionala utvecklingsfrågor till de självstyrande organen i de två studerade regionerna.

Rapportens slutsats är att processen med de regionala tillväxtavtalen *inte* har präglats av regelrätta förhandlingar, snarare av samtal och diskussioner i kombination med statlig styrning, där det senare varit det mest framträdande. Staten har inte nämnvärt rört sig från sin traditionella placering nära styrningsstatens position i riktning mot förhandlingsstatens, på en skala där dessa båda modeller utgör ändpunkter. Den centrala nivån delegerade ansvar för regional utveckling – och regionala tillväxtavtal – till den regionala nivån, men var mer ovillig att delegera resurser och makt. Regionerna gavs med andra ord ett ökat mått av handlingsfrihet men inte reell kapacitet att utnyttja denna (handlingsförmåga). Någon ny maktfördelning kan sålunda inte skönjas mellan de två nivåerna med avseende på arbetet med de regionala tillväxtavtalen.

I analysen framkom flera brister i förhandlingsrelationen: den centrala nivån utgjorde en splittrad förhandlingspart, något som tydligt var till nackdel snarare än fördel för de regionala parterna, då det hämmade kommunikationen mellan parterna. Den splittrade staten gav otydlig och motstridig information, där bristen på en tydlig definition av det regionala tillväxtkapitalet i början av processen fick negativa konsekvenser i senare skeden. I kontakterna mellan de två nivåerna visade den centrala nivån även brister i återknytning till regionernas kommunikation. Exempel härpå är de brev med viktiga synpunkter på

finansieringsfrågor som de två regionerna skickade till regeringen respektive näringsdepartementet, på vilket ett ofullständigt svar gavs i ena fallet, och inget svar alls i det andra.

Regionerna upplever också att staten backat från de ursprungliga intentionerna samt genom få förändringar av regelverk och arbetssätt inte visat vilja att arbeta enligt nya metoder. Den relativt låga reella förhandlingsbenägenhet som staten uppvisat i processen torde – åtminstone delvis – kunna förklaras med statens BATNA: alternativet till en utebliven förhandlingsöverenskommelse med regionerna är att fortsätta med hierarkisk styrning och kontroll. Centrala aktörer instämmer i en del av kritiken som riktas mot det statliga agerandet, främst vad gäller otydlig och motstridig information (som de själva i flera fall upplevt som försvårande och hämmande i arbetet), samt att det varit svårt att få igenom regeländringar och nya arbetssätt. En del av de intervjuade på central nivå anser dock att regionerna missförstått delar av processen (t ex att förhandlingarna främst var tänkta att äga rum inomregionalt) och att de haft bråttom med att se resultat *nu* snarare än att betrakta RTA-arbetet som den lärande process det skulle vara.

Maktkamp och makttänkande har präglat processen. Centrala aktörer har till stor del sett processen med tillväxtavtal som ett nollsummespel och bevakat sina respektive revir, medan regionala aktörer i stor utsträckning har betraktat arbetet med tillväxtavtalen som ett plussummespel – åtminstone på sikt (undantag från dessa synsätt finns dock på båda nivåer). Om vi knyter an till fyrfältsmatrisen som presenterades i kapitel tre, så kan vi konstatera att det finns en hög grad av att *inte vilja förhandla* på den centrala nivån – se figur 2. Detta är tydligt inom såväl regeringskansliet (RK) som inom flera av departementen. I Nordregios relativt omfattande intervjumaterial påpekar aktörer på olika departement att den politiska ledningens intresse för processen varit svalt. Det finns dock även statliga aktörer, exempelvis Nutek, som anser att verkliga förhandlingar med regionerna hade varit önskvärda, men som *inte kunnat förhandla* pga att de medel de förfogar över inte varit tillräckligt flexibla och/eller att redan igångsatta projekt omöjliggjort detta. Exempel på statliga aktörer som *varken velat eller kunnat förhandla* får här representeras av AMS. Dock bör ett litet frågetecken sättas för AMS, eftersom det är svårt att veta i vilken utsträckning AMS verkligen

velat förhandla. Regionala företrädare har uttryckt *stor vilja till förhandling*, men upplever att de *inte kunnat* pga motpartens agerande.

	Vill förhandla	Vill inte förhandla
Kan förhandla		Staten i form av regeringen/RK, stora delar av departementen
Kan inte förhandla	Regionerna, staten i form av Nutek	Staten i form av AMS

Figur 2 Att vilja och kunna förhandla

Som vi konstaterade när aktörsegenskaper diskuterades i kapitel tre, är ”förstå” grundläggande för aktörens vill och kan. Om en aktör inte uppfattar en process som förhandling finns det inte heller någon anledning för denne att agera som en förhandlingspart. Vad gäller arbetet med de regionala tillväxtavtalen är det tydligt att den regionala nivån förstått processen som förhandling. Den centrala nivån *bör* ha förstått processen på samma sätt, främst regeringen som lanserade RTA-arbetets utformande som två förhandlingsrundor: en på regional nivå, och en mellan stat och region. Däremot kan delar av den centrala nivån förstått processen på annat sätt: det är i flera fall tydligt att informationen till och kommunikationen med övriga centrala aktörer inte alltid fungerat tillfredsställande från regering och departementens toppskikt.

De uteblivna förhandlingarna kan även tillskrivas strukturella faktorer. RTA-arbetet är något annat än regionförsöken. I arbetet med de regionala tillväxtavtalen ”förhandlade” staten med sig själv, dvs. länsstyrelserna, i de län som inte var försökslän. Det är så staten är van att relationen med den regionala nivån ser ut, att länsstyrelsen är den primära kontakten, medan försökslänen utgjorde främmande fåglar i RTA-processen. I de flesta län agerade staten ”som vanligt” gentemot länsstyrelsen som den regionala företrädaren.

Analysen visar inte på några större skillnader mellan de två regionernas erfarenheter av RTA-processen. Skåne län har haft en mer komplicerad

process, dels som ett resultat av att man här har haft två olika organisationsmodeller under sin tid som försökslän, och därmed inte var lika inarbetade i försöksverksamheten när de regionala tillväxtavtalen tillkom som Kalmar län, och dels pga av inre stridigheter i början av RTA-arbetet. Båda regionerna har upplevt organisatorisk komplexitet genom de dubbla processerna med utvecklingsprogram och tillväxtavtal. De har arbetet utifrån att de senare skulle utgöra en del av de förra, men ansett det svårt att pedagogiskt förklara skillnaderna utåt, för medborgarna. Det finns företrädare för såväl Skåne som Kalmar län vilka uppfattat processen med de regionala tillväxtavtalen som ett försök av staten att ta tillbaka makt som hamnat på den regionala nivån genom försöksverksamheten ("konspirationsteorin").

Trots besvikelser över uteblivna förhandlingar med den statliga nivån, samt en hög grad av statlig kontroll över processen, anser de regionala aktörerna överlag att arbetet med de regionala tillväxtavtalen inneburit många positiva erfarenheter. I sin ESO-rapport om tillväxtavtalsarbetet, med fokus på partnerskapsmodellen, skriver Peter Ehn (2001:55) att processen har "bidragit till att öka medvetenheten om den regionala och lokala näringslivsmiljöns betydelse för företags konkurrenskraft. Detta har i sin tur inneburit att betydelsen av nätverk och klusterbildningar har fått ökad uppmärksamhet. Viktigt är också att tillväxtavtalen har synliggjort de offentliga och privata resurser som satsas på att främja tillväxt och sysselsättning". Dessa fördelar har även framkommit i intervjuerna inom ramen för denna studie.

Vad händer framöver?

Regeringen lämnade den 27 september 2001 propositionen *Regional samverkan och statlig länsförvaltning* (prop. 2001/02:7). PARK-utredningen hade i sitt slutbetänkande året innan (oktober 2000, SOU 2000:85 *Regional frihet och statligt ansvar*) rekommenderat fortsatt försöksverksamhet, då det egentligen ansågs för tidigt att utvärdera verksamheten efter så pass kort tid.

I propositionen föreslås lagstiftningen som reglerar den ändrade regionala ansvarsfördelning i de fyra försökslänerna upphöra vid utgången

av år 2002 (prop. 2001/02:7, s. 2). Istället föreslås det bli möjligt att i samtliga län från och med år 2003 bilda *kommunala samverkansorgan* för regional utveckling. Ett sådant organ ska utgöras av ”ett kommunalförbund där samtliga kommuner är medlemmar och där även landstinget kan vara medlem” (prop. 2001/02:7, s. 1). Undantag från detta är Skåne län och Västra Götalands län där landstinget kan utgöra samverkansorgan. ”Regeringen gör bedömningen att ytterligare erfarenheter bör vinnas av en direktvald regional nivå och verksamheten bör här [i Skåne och Västra Götaland] fortsätta ytterligare en mandatperiod och bli föremål för utvärdering” (prop. 2001/02:7, s. 1).

Den traditionellt svenska modellen, med en stark statlig respektive kommunal nivå och en smal regional ”midja” (”timglasmetaforen”), framhålls i propositionen. Regeringen föreslår begränsat ansvar för styrelsen på den regionala nivån. Länsstyrelsens roll stärks överlag: ”Där det är lämpligt bör statliga regionala verksamheter inordnas i länsstyrelsen. Länsstyrelsens roll skall stärkas när det gäller tillsyn, uppföljning och utvärdering. Länsstyrelsens styrelse, som idag utses av landstinget, föreslås från år 2003 utses av regeringen för att markera att regeringen har det fulla politiska ansvaret för länsstyrelsens verksamhet” (prop. 2001/02:7, s. 2). Samtidigt signalerar regeringen i propositionen om en genomgripande utredning av samhällsorganisationen: om uppgifts- och ansvarsfördelning mellan såväl kommun, region och stat, som mellan myndigheter och departement.

Samverkansorganen föreslås få i uppgift att utarbeta program för länets långsiktiga utveckling och att samordna insatser i länet för genomförande av programmet. I de län som idag är försökslän får samverkansorganen även under nästa mandatperiod beslutanderätt över motsvarande regionalpolitiska medel som de i dag beslutar om, i avvaktan på en utvärdering av det fortsatta försöket. Samverkansorganen avses få ansvaret för utveckling och förankring av det som framöver benämns som *tillväxtprogram*. Dessa tar vid efter de nuvarande tillväxtavtalen, som förlängs ett år, dvs. t o m hela år 2003. Namnet ändras till tillväxtprogram ”eftersom det inte är fråga om juridiskt bindande avtal mellan parter” (prop. 2001/02:7, s. 48).

Till skillnad från vid lanseringen av idén med de regionala tillväxtavtalen nämns inte förhandlingar som ett förfaringssätt för

framtagande av de regionala tillväxtprogrammen. Programmen ska, enligt propositionen, utvecklas i samarbete med länsstyrelsen, som ska vara "statens regionala företrädare med ett tydligt ansvar inför regeringen" (prop. 2001/02:7, s. 49). Detta för att få ett "statligt helhetsperspektiv" i arbetet, och för hänsynstagande till nationella intressen. Hur strängt styrda de nya tillväxtprogrammen kommer att bli från statligt håll är oklart i propositionen, men att det blir någon form av statlig styrning står klart: "Redan nu kan förutses att vissa anvisningar kommer att finnas för hur tillväxtprogrammen skall utformas för att få viss enhetlighet i struktur och innehåll" (prop. 2001/02:7, s. 47).

Riksdagens beslut om de nya samverkansorganen och tillväxtprogrammen fattades den 17 januari 2002. Beslutet skiljer sig på en punkt från förslaget i propositionen: efter förslag från konstitutionsutskottet kommer försöksverksamheten i Skåne län och Västra Götalands län att fortsätta i oförändrad omfattning t o m år 2006, dvs. lagstiftningen om den ändrade regionala ansvarsfördelning upphör inte vid utgången av 2002 i dessa län (*Kommunala samverkansorgan för regional utveckling*, KU7, KU:s betänkande 2001/02:7). Vad innebär då detta för det framtida arbetet med regional utveckling i regionerna i allmänhet och de regionala tillväxtprogrammen i synnerhet? Reaktionerna på propositionen, och senare beslutet, är blandade från kommun- och landstingsförbunden samt de två här studerade regionerna. Om tillväxtprogrammen skriver de två förbunden följande (s. 4):

Det är också anmärkningsvärt att staten behåller en överprövningsrätt av tillväxtprogrammen. Det är inte rimligt att staten först förhandlar om ett program som sedan fastställs i demokratisk ordning, och att staten i ett senare skede ensidigt kan justera förhandlingsresultatet innan utbetalningar görs. En sådan ordning bidrar i allra högsta grad till en otydlighet om vad som är statens roll och funktion i sammanhanget. [Att] staten förbehåller sig rätten att fatta egna beslut om ekonomiska och andra insatser som rör en region, liksom att ha egna kontakter med företrädare för näringsliv och organisationer i en enskild fråga [...] underminerar samverkansorganens position som regionala företrädare, och "innebär en misstroendeförklaring mot samverkansorganens förmåga att hantera tillväxt- och regionala utvecklingsfrågor, som rimmar illa med det ansvar man säger sig vilja låta dessa ha" (min kursivering).

De statliga medel som samverkansorganen föreslås få hantera är betydligt mindre än vad självstyrelseorganen idag hanterar. Om de huvudsakliga ekonomiska resurserna ska ligga hos länsstyrelsen, ger det en uppfattning om att ansvaret för regional utveckling ska ligga här, anser kommun- och landstingsförbunden i reaktionen på propositionen.

En aktör i Region Skåne konstaterar att den egna regionen ser riksdagsbeslutet från 2002-01-17 som relativt positivt. Efter konstitutionsutskottets förslag som ledde till att försöksverksamheten fortsätter i oförändrat skick ytterligare en mandatperiod i Skåne och Västra Götaland, anser denne aktör att Region Skåne fått ungefär vad man hoppats på: "Däremot kanske de andra två försökslänen snarare tappar lite grann på det nya. Och de helt nya [som startar samverkansorgan] får en mild variant, det är inte bra för regionaliseringstanken." Om tillväxtavtalens övergång till tillväxtprogram säger aktören: "Rent allmänt så tar man ner profilen i namnet, men man höjer i genomförandet, t ex genom att landshövdingen ska samordna de statliga insatserna. Man inkluderar också infrastruktursatsningar och universitet och högskolor, som var exkluderade i RTA. Det är alltså mer som inkluderas, det känns som om det tas mer på allvar, man ställer större krav på den statliga sidan och dess samordning."

Inom Regionförbundet i Kalmar län menar en aktör att den mycket preliminära uppfattningen är att man fått bekräftat att strategin att se RTA som ett av flera genomförandeinstrument för RUPEN var den rätta. Det är på det regionala utvecklingsprogrammet fokus ligger: "Vi ser det regionala tillväxtprogrammet och infrastrukturprogrammet som konkretiseringar av RUPEN." Vilka inflytande- och påverkansmöjligheter som regionerna kommer att få vad gäller framtagandet av de nya tillväxtprogrammen återstår att se, menar aktören: "Förra gången var det mycket vackra ord, men klen med kunskapen och viljan att arbeta i den riktningen. Jag hoppas att näringsdepartementet och regeringskansliet inser att de måste återskaffa förtroende ute i landet... Vi kommer att lägga mindre tid och kraft på att försöka påverka den här gången, vi kör vårt eget race."

Vi kan slutligen konstatera att det är svårt att spekulera i vad de nya besluten kommer att innebära för regionernas möjligheter till inflytande och påverkan över regional utveckling och de regionala tillväxt-

programmen, och för relationerna mellan stat och region i dessa frågor. Mycket tyder på ökat statligt inflytande och kontroll över regionala utvecklingsfrågor, vilket också Matilda Broman pekar på i sina slutsatser av studiet av regional utveckling mer generellt. Vad gäller de nya regionala tillväxtprogrammen kan det faktum att det inte längre uttryckligen talas om förhandlingar mellan region och stat som ett led vid framtagandet tolkas på två olika sätt. För första kan det bero på att staten inte avser att röra sig i riktning mot att vara en förhandlande part, utan huvudsakligen hålla kvar vid den traditionella hierarkiska styrningen, t ex med motivering att skillnaderna regionerna emellan inte får bli för stora. Undvikandet av att explicit nämna förhandlingar kan, för det andra, bero på att regeringen vill "ligga lågt" den här gången, för att undvika det missnöje och den besvikelse som följde på RTA-processen där regionerna initialt hade högt ställda förväntningar på inflytande genom förhandlingar med staten. Intentionerna kan fortfarande vara att det ska finnas inslag av regelrätta förhandlingar i processen, men för att inte riskera en upprepning av uppskruvade förväntningar väljer man att formulera sig på annat sätt. Att det blir inslag av statlig styrning står klart, men inte hur långt denna kommer att sträcka sig. Var på skalan mellan förhandling och styrning staten kommer att placera sig i arbetet med de regionala tillväxtprogrammen återstår att se.

Referenser

Broman, Matilda (2001). "Regional utveckling. Tillväxt och demokrati i förändring". Rapport för projektet *Regionalisering och flernivådemokrati*. Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Dahlsson, Henrik (2000). "Partnerskap som profylax. En studie av Region Skånes och några skånska kommuners samarbete om det regionala tillväxtavtalet". Rapport för projektet *Regionalisering och flernivådemokrati*. Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Ehn, Peter (2001). Mycket väsen för lite ull. En ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen. Ds 2001:59. http://www.regeringen.se/info_rosenbad/departement/finans/eso//PDF/ds2001_59.pdf 2002-01-29

Fernández, Christian (2001). "Regionalisering och regionalism" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr. 4, 2001.

Fernández, Christian (1998). "The Bargaining Region". Rapport för projektet *Regionalisering och flernivådemokrati*. Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Fischer, Roger och Ury, William (1981). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Boston: Houghton Mifflin.

Iklé, Fred Charles (1968). *How Nations Negotiate*. New York: Praeger. (Andra upplagan.)

Jerneck, Magnus och Sjölin, Mats (2000). "Regionalisering och flernivåpolitik – Kalmar och Skåne län" i *Regional försöksverksamhet – tre studier*. SOU 2000:64. Stockholm: Fritzes.

Jerneck, Magnus (2000). "Statsmakt och regionalisering – en politisk utmaning?" i *Länsstyrelsernas roll i den svenska statsförvaltningen – dokumentation från ett seminarium*. Länsstyrelsen i Skåne län.

Johansson, Jörgen (2000). "Försök med en ny regional samhällsorganisation – demokrati, flernivåpolitik och regional mobilisering" i *Regional försöksverksamhet – tre studier*. SOU 2000:64. Stockholm: Fritzes.

- Jönsson, Christer (2002). "Diplomacy, Bargaining and Negotiation" i Walter Carlsnaes, Thomas Risse och Beth Simmons (red.) *Handbook of International Relations*. London: Sage.
- Jönsson, Christer (1999). "Nätverkens Europa" i *Globalisering*, SOU 1999:83. Stockholm: Fakta info direkt.
- Keeting, Michael och Hooghe, Liesbet (1998). "By-passing the nation-state? Regions and the EU policy process" i Jeremy Richardson (red.) *European Union. Power and Policy-making*. London: Routledge.
- Konstitutionsutskottet, betänkande 2001/02:7. "Kommunala samverkansorgan för regional utveckling".
- Lundquist, Lennart (1993). *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1987). *Implementation Steering*. Lund: Studentlitteratur.
- Messing, Ulrica. Svar på brev från Regionförbundet i Kalmar län och LAN, "Användning av s k A2-medel i tillväxtavtalet". Näringsdepartementet, 2000-11-14.
- Nordregio, Ledningskonsulterna och SIR. *Regionala tillväxtavtal. Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län och på central nivå*. Working paper, 2000-05-31.
- Närings- och handelsdepartementet, "Regionala tillväxtavtal – näringslivet i fokus", PM 1998-05-06.
- Näringsdepartementet, "Förslag till regeländringar i arbetet med de regionala tillväxtavtalen", PM 2000-06-07.
- Pierre, Jon och Peters, Guy B. (2000). *Governance, Politics and the State*. London och New York: Macmillan.
- Proposition 1996/97:36 "Den regionala samhällsorganisationen"
- Proposition 1997/98:62 "Regional tillväxt – för arbete och välfärd"
- Proposition 2001/02:7 "Regional samverkan och statlig länsförvaltning"
- Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" i *International Organization* 42 (3), s. 428-60.
- Regeringsbeslut 1999-09-16 "Villkor för statlig medverkan i finansiering och genomförande av regionala tillväxtavtal".

Regionförbundet i Kalmar län, "Regionalt utvecklingsprogram för Kalmar län. RUPEN 99". <http://www.kalmar.regionforbund.se/pdf-filer/rupe.pdf> 2002-01-29

Regionförbundet i Kalmar län, "Regionalt tillväxtavtal för Kalmar län", 1999-11-18.

Regionförbundet i Kalmar län, brev till inrikesminister Jörgen Andersson och närings- och handelsminister Anders Sundström, "Regionala utvecklingsavtal – en modell för regionalt samarbete med staten", 1997-10-31.

Regionförbundet i Kalmar län och LAN, brev till biträdande näringsminister Mona Sahlin och Arbetsmarknadsstyrelsens generaldirektör Anders L Johansson, "Användning av s k A2-medel i tillväxtavtalet", 2000-09-07.

Region Skåne, "Regionalt utvecklingsprogram för Skåne. Skånsk livskraft", 1999-08-30.

Region Skåne, "Skånes tillväxtavtal – en bearbetad version. Gränsland är skapande mark...", reviderad 1999-09-23.

Region Skåne, "PM angående vissa finansieringsfrågor", 1999-11-15.

Region Skåne, brev till regeringen och den särskilda statsrådsgruppen för Skåne, "Skåne och Öresundsregionen – viktiga för Sveriges framtid. Arbetet med Skånes tillväxtavtal – finansieringsfrågan mm.", 2000-09-21.

Sannerstedt, Anders (1992). *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Studentlitteratur.

SFS 1998:1694, Förordning om regionalt utvecklingsarbete.

Sjölin, Mats (1993). *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund: Lund University Press.

SOU 1995:27 "Regional framtid". Stockholm: Fritzes.

SOU 2000:85 "Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning" Stockholm: Fritzes.

Statskontoret (1999). *Gamla län blir nya regioner?* 1999:24. Stockholm: Statskontoret.

Stenelo, Lars-Göran (1984). *The International Critic*. Lund: Studentlitteratur.

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet (2001). *Yttrande över delat förslag till proposition 2001/2:7 regional samverkan och statlig länsförvaltning*. 2001-09-21.

Sydsvenska Dagbladet, ”Allt pekar på en miljardförlust” av Johan Wessman, 2002-02-24.

Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*. Cambridge: Polity Press.

INTERVJUER

Aronsson, Tomas. Ordförande i dialoggruppen för Skåne-Blekinge-Östergötland, Vinnova (tidigare Nutek). (Stockholm)

Bergquist, Anders. Projektledare, Nutek. (Stockholm)

Brynielsson, Håkan. Regiondirektör och ytterst ansvarig tjänsteman för tillväxtavtalen i Kalmar län. (Kalmar)

Efréim, Bertil. Projektledare för tillväxtavtalen i Kalmar län. (Kalmar)

Franzén, Sten. Sekretarare i Regionförbundets styrelse och fullmäktige, Kalmar län. (Kalmar)

Hammar skjöld, Erik. Departementsråd på utrikesdepartementet, ansvarig för Östersjömiljarden II. (Stockholm)

Hansén, Gunbritt. Ordförande i dialoggruppen för Kalmar-Stockholm-Gotland, Nutek. (Stockholm)

Henecke, Hans. Projektledare för tillväxtavtalen i Skåne län. (Kristianstad)

Herder, Kenneth. F d länsarbetsdirektör i Kalmar län. (Telefonintervju)

Kaliff, Roger. (s) ordförande i regionstyrelsen i Kalmar län. (Kalmar)

Näsvall, Björn. Projektledare, Nutek. (Stockholm)

Odmark, Aslög. Departementssekreterare på näringsdepartementet, f d verksam inom Tvärsekreterariatet. (Stockholm)

Rönnbäck, Caj. Projektledare, Nutek. (Stockholm)

Sjöberg, Anders. Departementssekreterare på näringsdepartementet, f d verksam inom Tvärsekreterariatet. (Stockholm)

Stein, Henrietta. Länsarbetsnämndens representant i partnerskapet i Skåne län. (Malmö)

Tufvesson, Rolf. (kd), ordförande i Regionala utvecklingsberedningen samt i partnerskapet i Skåne län. (Helsingborg)

Yngvesson, Monika. Direktör för regional utveckling i Skåne län. (Kristianstad)

Tidigare utgivna rapporter i serien

Kristina Elofsson & Teresia Rindelfjäll: *Fjernivådemokrati – en teoretisk såväl som praktisk utmaning*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1998.

Christian Fernandez: *The Bargaining Region*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1998.

Mikael Sundström: *DemokraIT. Regional demokrati och ny informationsteknologi*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1999.

Christian Fernandez: *NOSAM. Nordvästskånska kommuner i sökande efter en ny samarbetsprofil*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1999.

Flemming Kristensen: *Regionpolitiker i praxis*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1999.

Anna-Karin Sivberg: *A New Policy-Style? A Swedish Region Bargaining in the European Union*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1999.

Ulrika Jerre: *Att stödja interregionalt samarbete – en halvtidsutvärdering av Swebaltcop*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1999.

Gissur Erlingsson: *Regional pånyttfödelse. Ekonomi, demokrati och identitet i ett Europa under omvandling – en analys av ett forskningsområde*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1999.

Christian Fernandez: *Mer än sjukvård? Pressens bevakning av de regionala valrörelserna i Skåne och Kalmar län 1998*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1999.

Peter Santesson-Wilson: *Frågan som kom bort? Massmediernas rapportering om regionförsökens inledningsskede*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 2000.

Christian Fernandez: *Regionalisering och regionalism. Idé, ideologi och politisk verklighet*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 2000.

Henrik Dahlsson: *Partnerskap som profylax. En studie av Skånes och några skånska kommuners samarbete om det regionala tillväxtavtalet*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 2000.

Gissur Erlingsson: *Demokrati utan gränser. Öresundskomiteen – en okonventionell politisk konstruktion i det framväxande fjernivåsystemet*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 2001.

Matilda Broman: *Regional utveckling. Tillväxt och demokrati i förändring*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 2001.

