

# Europeisk integrasjon og regional endring

Jan Erik Grindheim

## Innledning

Europa har de siste tiårene opplevd tre regionaliseringsbølger. Den første var primært *kulturelt* motivert og kom i kjølvannet av 1970-tallets konflikter rundt den borgerlig-liberale nasjonalstatens standardiseringspolitikk overfor nasjonale minoriteter. Den andre var *økonomisk* motivert og må sees i sammenheng med de offentlige reformprosessene som på 1980-tallet skulle effektivisere og demokratisere de nasjonalstatlige velferdsstatene ovenfra-og-ned, og tilfredsstillte kravene fra regioner i Europa med en økonomisk vekst og velstand som ikke ble deres kriserammede moderstater til del. Den tredje var *politisk* motivert og ble introdusert i Det europeiske fellesskap (EF) på begynnelsen av 1990-tallet, som et forsøk på å gi den europeiske integrasjonspolitikken en sterkere grad av politisk legitimitet i forkant av iverksettelsen av Traktaten om Den europeiske union (EU) i november 1993.

Hva er det historiske grunnlaget for det regionale styringsnivået i dagens Europa? Hvordan er de europeiske landene organisert på regionalt nivå? Hvilken betydning har de europeiske integrasjonsprosessene hatt for endringene i det regionale styringsnivåets oppbygging og oppgaver siden introduksjonen av ideen om et Regionenes Europa på 1990-tallet?

## Stat, region, union

En kronologisk inndeling i kulturelle, økonomiske og politiske regionaliseringsprosesser i Europa betyr ikke at disse prosessene opptrer klart atskilte fra hverandre, at de tilhører hver sin spesifikke periode, eller at slike prosesser nødvendigvis kan knyttes til det ene eller andre nivået i de politiske og administrative styringsstrukturene. Kulturelle, økonomiske og politiske konflikter forekommer i forskjellige former og kombinasjoner i alle de tre periodene, og forholdet mellom territorielle styringsenheter og funksjonelle samfunnssektorer er i Europa i høyeste grad preget av gjensidig avhengighet. En studie av regionaliseringen i dagens Europa vil derfor måtte være konsentrert om utviklingen innen EU og det jeg kaller europeiseringen av det regionale styringsnivået i et flernivåperspektiv. Som John Loughlin sier: «the link between nation and state has been considerably weakened and new types of relationship among the constituent territorial units have been developing at the supranational, the subnational and the international levels» (Loughlin 2008:472).

For det første har den europeiske integrasjonsprosessen på 1990-tallet forsterket en allerede pågående tendens til desentralisering og fragmentering av nasjonalstatens politiske makt, autoritet og legitimitet som startet i 1970- og 80-årene. Dette har ført til institusjonelle endringer i forholdet mellom politiske og administrative styringsnivåer innad i de europeiske nasjonalstatene (*intrastatlig*), mellom lokale og regionale enheter på tvers av deres grenser (*interregionalt*), og utenfor de tradisjonelle politiske og administrative institusjonene gjennom utviklingen av nye kanaler for regional interesseartikulasjon (*ekstrastatlig*).

For det andre har regionalpolitiske tiltak på overstatlig nivå, for eksempel innføringen av Regionskomiteen og subsidiaritetsprinsippet i Traktaten om Den europeiske union i 1993, styrket den politiske legitimiteten for en integrasjon i dybden basert på en funksjonell så vel som territoriell regional organisering. Dette har redusert nasjonalstatens handlingsrom som selvstendig enhet innenfor det politiske og administrative systemet i EU, og ført til en transstatlig koordinering og harmonisering av regionalpolitiske tiltak på nasjonalstatlig, regionalt og lokalt nivå.

For det tredje har utvidelsen av den europeiske integrasjonen i bredden ført til så grunnleggende endringer i EUs struktur- og regionalpolitiske tiltak at dette også vil påvirke den generelle regionalpolitikken i Europa i årene som kommer. I budsjettperioden 2007–2013 legges det langt større vekt enn tidligere på utviklingen av funksjonelle samarbeidsformer uavhengig av politiske og administrative skillelinjer og territorielle grenser. Dessuten legges det opp til en overføring av politisk makt og administrativ myndighet fra overstatlig til regionalt nivå for å jevne ut forskjeller i økonomisk utviklingsnivå og bæreevne, som i sterkere grad er basert på gjenytelser fra de enkelte regionene enn tilfellet har vært til nå. Dette skyldes primært at EU-kommisjonen ønsker å gå fra et ovenfra-og-ned- til et nedenfra-og-opp-basert system for struktur- og regionalpolitiske tiltak etter utvidelsen av Unionen med ti nye medlemsstater 1. mai 2004 og Bulgaria og Romania 1. januar 2007 (Grindheim 2008).

Tabell 1 er en matrise som systematiserer denne utviklingen langs en funksjonell dimensjon operasjonalisert i variablene intrastatlig, interregionalt og ekstrastatlig, og en territoriell dimensjon operasjonalisert i variablene statlig, regional og overstatlig.

**Tabell 1** Analytisk rammeverk for studiet av europeisk integrasjon og regional endring

	Overstatlig	Nasjonalstatlig	Regionalt
<b>Intrastatlige endringer</b>	Subsidiaritet og regional representasjon i Regionskomiteen og Europaparlamentet	Desentralisering, regionalisering og føderalisering	Koordinering, harmonisering og standardisering, RUP *
<b>Interregionale endringer</b>	Struktur og regionalfond, Den europeiske investeringsbanken	Grenseoverskridende samarbeid, f.eks. INTERREG **	Regionale utviklingsprogrammer, f.eks. RIS/RITTS ***
<b>Ekstrastatlige endringer</b>	Forsamlingen av europeiske regioner (AER), private konsultentselskaper	Institusjonelt transnasjonalt samarbeid, f.eks. universiteter	Brusselkontorer, regionale utviklingskontorer

\* RUP betyr regionalt utviklingsprogram og er noe alle fylkeskommuner i Norge er pålagt å gjennomføre. \*\* Interreg er et grenseoverskridende samarbeidsprogram innenfor EU. \*\*\* RIS er EUs Regional Innovation System og RITTS er Regional Innovation and Technology Transfer Strategies, begge programmer for regional utvikling.

## Regionalisering som politisk begrep

*Region* var betegnelsen på Romerrikets administrative enheter og i middelalderen utgjorde regional organisering et prinsipp for maktdeling mellom det overnasjonale keiserdømme gitt av Gud og det Aristoteles hadde kalt det lokale *polis*. Før de første moderne statsdannelsene vokste frem i kjølvannet av freden i Westfalen i 1648, var det forskjellige former for kulturelle og økonomiske regioner – og nettverk mellom regioner og bystater – som dannet grunnlaget for verdslig politisk makt i Europa. Stein Rokkan (1975a) skrev for eksempel om vanskelighetene med å etablere stabile statsdannelser i det handels- og kulturbeltet som strakk seg fra de norditalienske byene i sør til de nederlandske og baltiske byene nord på det europeiske kontinent. Fem hundre år senere var dette den delen av det europeiske kontinentet som først ble samlet i Det europeiske fellesskap etter annen verdenskrig, mens de europeiske integrasjonsprosessene har gått langt tregere i forhold til landene i den geopolitiske, økonomiske og kulturelle periferien.

*Regionalisering* forbindes primært med den formen for desentralisering av politisk makt som har foregått innenfor nasjonalstatens grenser siden fremveksten av Det europeiske fellesskap/Den europeiske union etter annen verdenskrig. Etter den franske revolusjon i 1789 ble nasjonalstaten og det konstitusjonelle demokratiet det institusjonelle rammeverket den politiske utviklingen i Europa kom til å utvikle seg innenfor. Koblingen mellom territoriell konsolidering og kulturell standardisering – det Rokkan (1975a) kalte stats- og nasjonsbygging i det nittende århundre – ble det administrative og politiske apparatet de nye handels- og industribaserte elitene i Europa brukte for å sikre seg en maktbasis i kampen mot de overnasjonale elitene av geistlige og aristokrater, og for å skape sentraliserte og enhetlige styresett på tvers av lokale og regionale enheter og identiteter. Men nasjonalstaten var bare én av flere muligheter for politisk organisering, som seiret over alternative politiske løsninger på begynnelsen av 1800-tallet (Neumann 1998).

Ifølge Rokkan (1974b) vokste nasjonalstaten ut av en vellykket administrativ og politisk sentraliseringsprosess, som i de fleste tilfeller krevde bruken av militær makt og vold mot eksisterende lokale og regionale maktinstitusjoner. Prosessen ble legitimert gjennom ideen om at de nye

borgerlige elitene så seg selv som bærere av forskjellige folkegruppers nasjonale særtrekk og felles identitet. Deres rolle ble naturalisert gjennom heroisering av visse nasjonale ledere og ikonifisert ved hjelp av visse nasjonale hendelser, og i motsetning til de geistlige og aristokratiske elitene så ikke den borgerlige eliten nasjonen løsrevet fra folket – men som tilhørende dem selv. Nasjonalstaten brakte eliten og folket sammen. Bakgrunnen for dens suksess må søkes i evnen til å garantere folket demokratisk medbestemmelse og individuelle rettigheter innenfor visse territoriale grenser i det tyvende århundre (Holsen 1997).

Den kollektive kulturelle identitet som dannet grunnlaget for utviklingen av nasjonalstaten på 1800-tallet, fikk altså et håndfast uttrykk i form av politiske, sosiale og økonomiske rettigheter på 1900-tallet (Rokkan 1975a). Det vil si at den individuelle økonomiske rasjonalitet demokratiet som politisk styringssystem bygger på, ble tilfredsstilt i en tid da massene ble integrert i de politiske beslutningsprosessene. Dette førte også til at alle forsøk på å endre de sentraliserte og standardiserte rettighetsystemene som i varierende grad har eksistert og som eksisterer på nasjonalstatsnivå i Europa i dag – gjennom intern desentralisering eller ekstern integrasjon – som oftest ble møtt med motstand fra de nasjonalstatlige institusjonene og oppfattet som en trussel mot den nasjonale velferdsstatens legitimitet. Dette gjelder spesielt i de landene som (1) geopolitisk ligger i utkanten av den kontinentale kjernen av Europa, (2) som siden reformasjonen har vært utenfor den romerskkatolske kirkes overnasjonale kontroll, og (3) som opplevde en nasjonalstatlig konsolidering i form av enhetlig organisering allerede før de nasjonale kulturelle standardiseringsprosessene tok til på 1800-tallet og demokratiseringen av nasjonalstaten gjennom utbyggingen av velferdsstaten på 1900-tallet; i første rekke de skandinaviske landene og Storbritannia (Grindheim 1996; 2008).

## Nasjonalstatlig regionalisering i komparativt perspektiv

Et fellestrekk ved de europeiske landenes utvikling på 1980- og 90-tallet er at substatlige politiske og administrative institusjoner var involvert i reformer og moderniseringsprosesser for den offentlige sektor allerede før

ideen om et Regionenes Europa kom på dagsorden i EF/EU (Olsen 1991). Men, til tross for at vi i løpet av de siste tiårene har sett en tydelig tendens til konvergens mellom de europeiske nasjonalstatene med hensyn til økt vekt på substatlig organisering, og at denne prosessen er påskyndet av utviklingen innen EU, er det fremdeles stor variasjon mellom landene når det gjelder regionale institusjoners selvstendige betydning som politisk og administrativt nivå innenfor nasjonalstaten. Til en viss grad kan forskjellene som diskuteres, skyldes at vi ikke har en entydig definisjon av begrepene region og regionalisering. Men det er også klare empiriske forskjeller i hvordan de politiske styringssystemene i Europa er organisert.

Når det gjelder definisjoner av begrepene region og regionalisering, og hvordan disse også må sees i sammenheng med begrepet regionalisme i en diskusjon av det regionale styringsnivåets tilbakekomst i europeiske politikk, kan vi ta utgangspunkt i Sverre Jervells forståelse av region og regionalisering med basis i nasjonalstaten som overordnet politisk styringssystem:

Med 'region' forstår vi en politisk og administrativ enhet som ligger mellom kommunene og nasjonalstaten. 'Regioner' omfatter en lang type enheter, fra de tyske delstatene til svenske län som Skåne. I Norge vil fylkene kunne betraktes som 'regioner'. Med 'regionalisering' forstår vi en utvikling der regioner innenfor en nasjonalstat krever større innflytelse over egen utvikling. [...] Med 'regionalisering' menes altså en utvikling der regionene tar mer hånd om egen utvikling. De går fra å være objekter til å bli subjekter, fra å være iverksettere av nasjonalstatens politikk til selv å bli politiske aktører (Jervell 1998:157).

Dersom vi følger Christopher Harvie (1994), er drivkreftene bak det Jervell kaller en regionalisering i Europa, styrt av en form for regionalisme. Det vil si et ønske om å delta i et samfunns politiske og administrative beslutningsprosesser som springer ut av det sivile samfunn. Det sivile samfunn kan defineres som «de grupperinger, foreninger og organisasjoner som eksisterer mellom og uavhengig av privatsfæren og staten i et demokratisk samfunn» (Grindheim 1997:252), og ifølge Veggeland (1996:36) tilhører Harvie de som ser regionen som den «opprinnelige ramme for politisk organisering», og vektlegger således det faktum at det regionale nivået

– dersom vi kan operere med et slikt i en overordnet europeisk kontekst – har en lenger og mer naturlig historie enn nasjonalstaten.

Går vi nærmere inn på denne forståelsen av begrepet regionalisering, har regionale krav i form av regionalisme på den ene side vært oppfattet som en fornektelse av de ideer om modernisering og fremskritt vi forbin-der med utviklingen av nasjonalstaten i det nittende århundre og velferds-  
staten i det tyvende, på den annen side som ledd i en prosess for moder-  
nisering og demokrati: økt regionalisering kan skape et mer representativt  
og demokratisk politisk system fordi beslutningene tas nærmere dem  
disse gjelder (Gjellestad 1998b). Det er derfor vanskelig å operere med det  
regionale nivået som et mer grunnleggende naturlig nivå for politisk  
organisering og deltagelse enn nasjonalstaten. Dette blir, som Veggeland  
(1996) påpeker, et normativt spørsmål.

I kartet på side 26 (figur 1) har Organisasjonen for de europeiske mino-  
riteter definert det de ser som historiske minoriteter og majoritetsnasjo-  
ner i Europa. Her skal vi se nærmere på hvordan de statlige strukturene  
korrelerer med de nasjonale kulturene, slik tabell 2 viser. Her ser vi at det  
vi fra figur 1 kan karakterisere som kulturelt homogene territorielle  
områder, i hovedsak faller sammen med det jeg i tabell 2 kaller enhetlige  
organiserte statsmodeller, eller desentraliserte versjoner av disse. Mens  
kulturelt heterogene territorielle områder faller sammen med regionali-  
serte enhetsstater eller føderalt organiserte statsmodeller. Mønsteret føl-  
ger det Stein Rokkan og Derek Urwin (1983) har kalt en sentrum/periferi-  
dimensjon i de europeiske stats- og nasjonsbyggingsprosessene, hvor det  
regionale styringsnivået av kulturelle og økonomiske årsaker har klart seg  
best i de sentrale delene av Europa, det vil si i det Rokkan (1974a og  
1974b) kalte bybeltet, mens tidligere selvstendige regionale territorielle  
enheter er blitt underlagt sentrale maktstrukturer i de mer perifere delene  
av Europa (se også Bartolini 2004).

**Tabell 2** Kategorier av territorielt definerte styringsmodeller i et vidt definert Europa\*

Statsmodell	Enhetsstater		Desentraliserte enhetsstater	
	Har substatlige politiske og administrative enheter kun på lokalnivå. Det kan eksistere regionale enheter for administrative formål, men disse er underordnet det sentrale nivået og har ikke direkte folkevalgte forsamlinger med en viss grad av autonomi.		Har gjennomgått en reformprosess med sikte på å etablere valgte regionale institusjoner over lokalnivået. Det regionale nivået er konstitusjonelt befestet og har en viss grad av autonomi.	
Land	To nivåer**	Tre nivåer***	Land	Regioner/nivåer
	Albania	Danmark	Frankrike	22 regioner / 4 nivåer
	Andorra	Finland	Nederland	12 regioner / 3 nivåer
	Bulgaria	Hellas	Polen	16 regioner / 4 nivåer
	Hviterussland	Irland		
	Estland	Kroatia		
	Island	Norge		
	Kypros	Romania		
	Latvia	Sverige		
	Litauen	Tyrkia		
	Liechtenstein	Ukraina		
	Luxembourg	Ungarn		
	Makedonia			
	Malta			
	Moldavia			
	Montenegro			
	Portugal			
	Tsjekk. rep.			
	Slovakia			
	Slovenia			

Regionaliserte stater		Føderalstater	
Er karakterisert ved direkte folkevalgte institusjoner på regionalt nivå, som er konstitusjonelt befestet (bortsett fra i Storbritannia) og har utvidet autonomi og lovgivende status.		Er basert på grunnlovsfestet maktdeling og samhandling mellom forskjellige politiske og administrative beslutningsnivåer. Det regionale nivået har egen eksistensberettigelse og kan ikke ensidig bli opphevet eller restrukturert av det føderale/sentrale nivået.	
Land	Autonome reg.	Land	Delstater
Georgia	3 autonome regioner 10 autonome distrikter	Belgia	3 territorielle / 3 språk 2 republikker
Italia	5 aut. reg., 15 regioner 2 provinser	Russland	58 republikker Kosovos rolle uklar ****
Spania	17 autonome regioner 4 forvaltningsnivåer	Sveits	26 kantoner 16 länder
Storbritannia	3 autonome regioner 3 forvaltningsnivåer	Østerrike	9 länder

### Definisjoner

Regionen er det geografisk avgrensede og lovfestede organet som er etablert på et nivå umiddelbart under Staten, og som er gitt politisk selvstyre (Art. 1.1). Regionen skal erkjennes i statsforfatningen, eller annen lov, som garanterer selvstyre, identitet, forvaltningsområder og organisering (Art. 1.2).

Bosnia Herzegovina ble i Freedom House sin analyse av verdens frie demokratier i 2003 regnet som et internasjonalt protektorat og Hviterussland som autoritært styre.

\* Oversjøiske områder er ikke tatt med. \*\* Tilsvarende sentralt og kommunalt nivå og \*\*\* tilsvarende sentralt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå i Norge med direkte folkevalgte institusjoner med en viss grad av politisk og administrativ autonomi. \*\*\*\* 1.12.2006 er fremdeles ikke Kosovos rolle i forhold til Serbia klarlagt. Kilde: CIA Fact Book 2004, Forsamlingen av europeiske regioner 2000, Hughes, Sasse og Gordon 2004 og Transparency International 2004.

## Regionens rolle i det nye Europa

Med iverksettelsen av Den europeiske enhetsakten i 1987 og Maastricht-traktaten i 1993, får regionene en helt ny rolle som selvstendige territoriale administrative og politiske enheter i europeisk politikk. Mens 1980-tallet primært var preget av *intrastatlig regionalisering*, som et middel i forsøkene på å reformere de europeiske velferdsstatene i en tid med økonomisk press og ideologisk kritikk, ble 1990-tallet preget av *grenseoverskridende interregionalt* samarbeid for å fremme regional økonomisk vekst og kulturell diversitet (Östhol 1996).

Dette har for det første ført til at det regionale nivået innen de europeiske nasjonalstatene er blitt en integrert del av det Gary Marks (1992) kaller et flernivåstyre (*Multi-level Governance*) av lokalt, regionalt, nasjonalstatlig og overstatlig baserte institusjoner i europeisk politikk. For det andre har regionene fått en form for utenrikspolitisk rolle i det indre marked, og på den måten brutt det monopolet det nasjonalstatlige nivået tradisjonelt har hatt på dette området.

Dette trenger likevel ikke å være et motstridende forhold. Med henvisning til fylkesordføreren i Akershus, Ragnar Kristoffersen, sa for eksempel Norges tidligere utenriksminister Bjørn Tore Godal i 1997 at «så langt synes altså internasjonalt kontaktarbeid å være kommet inn i et spor hvor vi er medspillere og ikke utfordrere til nasjonalstaten». Før dette hadde han sagt at «dette samspillet mellom utenriksledelsen og den politiske ledelsen i fylkene er noe nytt som har vokst frem de siste tre–fire år. Det har sammenheng med det vi vanligvis omtaler som den europeiske regionaliseringen, altså den langsiktige utvikling der europeiske regioner og fylker spiller en stadig viktigere rolle som politiske aktører» (Godal 1997:4 og 1).

Det at regionalisering og integrasjon opptrer samtidig betyr likevel ikke at det trenger å være noen direkte årsakssammenheng mellom de to prosessene eller at konsekvensene av denne utviklingen er et resultat av bevisste prosesser. For det første kan interne forhold i de enkelte nasjonalstatene, så vel som eksterne faktorer som den generelle globaliseringen av kultur og økonomi eller et ønske om å kopiere andre politiske styringsystemer, medføre en generell velvilje fra politiske og administrative miljøer til regionalisering. For det andre kan regionene selv – bevisst eller tilfeldig

– søke samarbeid på tvers av nasjonalstatlige grenser, uten at dette er ledd i en større plan for nasjonal desentralisering/regionalisering, og/eller et ønske om å støtte en sterkere overnasjonal integrasjon. For det tredje, kan det jeg har kalt ekstrastatlige aktører utenom de administrative og politiske kanalene, være drivkrefter i en regionaliserings- og/eller integrasjonsprosess. Henrik Halkier og Mike Danson (1997) viser for eksempel hvordan halvoffentlige regionale utviklingsinstitusjoner både kan arbeide intrastatlig og interregionalt med prosjekter som fører til endringer i administrative og politiske institusjoner på ulike styringsnivåer. Men det finnes også en rekke offentlige etater, private firmaer og sivile organisasjoner (*Non-Governmental Organisations* – NGOs) som arbeider med regional utvikling både intrastatlig og interregionalt. Innenfor EU har for eksempel Kommisjonen et eget system for forhåndsgodkjenning av stiftelser, private firmaer og enkeltpersoner som kan operere innenfor Unionsens programmer (Kröger 2008), eller den kan benytte seg av egne tilsyn og andre enheter for å drive kontroll og politikkutvikling (Majone 2006).

Det finnes et utall av slike institusjoner og private avtaler på nasjonalstatlig og overstatlig nivå i Europa. Men generelt kan vi si at Kommisjonen legger vekt på å bruke en blanding av offentlige, halvoffentlige og private aktører i de regionalprosjektene som EU finansierer. Dette har også ført til utviklingen av nye arbeidsmodeller som har et sterkere nedenfra-og-opperspektiv enn tradisjonelle nasjonalstatlige modeller for regional utvikling. Dette er gjengitt i tabell 3 fra Halkier og Dawson (1997:244, min oversettelse).

**Tabell 3** Kjennetegn ved tradisjonelle og nye modeller for regional utvikling

	Tradisjonell ovenfra og ned	Ny nedenfra og opp
<b>Operasjonsnivå</b>	Nasjonalt	Regionalt
<b>Økonomiske målsetninger</b>	Interregional likhet	Regional konkurranseevne
<b>Utviklingsstrategier</b>	Importert vekst	Intern vekst
<b>Policy virkemidler</b>	Byråkratisk regulering Internasjonal promotering Stipendier/støtteordninger Fremme investering i kapital	Venture capital Rådgivning Teknisk infrastruktur Utdannelse og trening
<b>Iverksetting</b>	Segregert	Integrert

Kilde: Halkier og Dawson (1997:244)

## Europarådet og sammenslutningen av europeiske regioner

Den økende regionale selvstendigheten og handlefriheten for det regionale styringsnivået i europeiske nasjonalstater er ikke bare et resultat av endringer i nasjonalstatlige kontrollregimer og en bevisst regionaliseringspolitikk fra EUs side. Det finnes flere aktører som har hatt innflytelse på den grenseoverskridende regionaliseringen i Europa på mellomregionalt nivå. Her vil jeg komme inn på to spesielt: Europarådet og Sammenslutningen av europeiske regioner.

*Europarådet* ble opprettet i 1949 og er en mellomstatlig politisk organisasjon som i 1994 telte 32 medlemsstater. Ett av dets arbeidsområder er grenseoverskridende regionalt samarbeid, og det har viet mye oppmerksomhet til lokale og regionale myndigheters konstitusjonelle rolle i europeiske land. Dette arbeidsområdet har, ifølge Veggeland (1996), blitt sett i sammenheng med å utvikle enhet, demokratiske institusjoner, solidaritet og borgerrettigheter i Europa. Og ved at mer av engasjementet er blitt vendt mot de sentral- og østeuropeiske landene, er problemstillinger knyttet til forholdet mellom den tradisjonelle nasjonalstatlige og den nye grenseoverskridende regionaliseringen kommet på den politiske dagsorden. Europarådet har en paneuropeisk profil og samarbeider med andre mellomregionale institusjoner og organisasjoner, spesielt The Assembly of European Regions (AER), som også har sitt sekretariat i Strasbourg.

Siden 1985 har mer enn 260 regioner fra medlemstater i EU og land utenfor arbeidet sammen i denne paraplyorganisasjonen, som på norsk kalles Sammenslutningen av europeiske regioner. Dens formål er «å representere det regionale nivåets interesser utad og fremme samarbeid regioner imellom innad» (Farsund, Meissner og Nødland 1995:43) gjennom å

- ... organisere og fremme samarbeid mellom europeiske regioner
- arbeide for fast regional representasjon i europeiske institusjoner
- fremme regionalisme og føderalisme i Europa
- arbeide for solidaritet med tilbakestående regioner i samarbeid med EU

Samarbeidet med EU er av stor betydning, og virkningen av AERs lobbyvirksomhet kom tydelig til syne ved innlemmelsen av Regionskomiteen i Maastricht-traktaten i 1992. Organisasjonen gjorde utredninger angående mandat, budsjett, representativ sammensetning og arbeidsprosedyrer for The Consultative Council of Regional and Local Authorities – forløperen til Regionskomiteen.

Etter at regionene i årene rundt 1960 ble gjenoppdaget som en viktig del av nasjonalstatens institusjonelle og territoriale struktur i Europa, ble styrking av regionale og kommunale institusjoner sett på som et mulig virkemiddel for statsmakten i forsøket på å styre utviklingen av den moderne velferdsstaten i en bestemt retning. Men parallelt med at nasjonalstaten gjenoppdaget det regionale og kommunale styringsnivået, ble regionene og kommunene også klar over seg selv og mulighetene for å utvikle selvstendige politiske tiltak. Dette gjaldt på det kulturelle så vel som det økonomiske området.

Utviklingen begynte med at europeiske regioner med felles utfordringer og interesser – i første rekke alperregioner, belgiske, franske, hollandske og tyske regioner, samt regioner som definerte seg funksjonelt, for eksempel regioner med behov for industriell omstilling og regioner som omkranset byer etc. – begynte å samarbeide og deretter opprettet interregionale organisasjoner som også hadde en politisk misjon (Keating 1996). Dette var også begynnelsen på AER, som opprinnelig ble etablert i den valonsktalende delen av Belgia som Rådet for Europeiske Regioner (Council of European Regions). Nåværende navn fikk organisasjonen i 1987.

Det finnes en detaljert oversikt over hva AER gjør og hvilke regioner og organisasjoner som er medlemmer i denne organisasjonen og andre interregionale organisasjoner i Farsund, Meissner og Nødland (1995) og Veggeland (1994; 1996). Jeg vil derfor ikke gå videre inn på dette her, men i stedet diskutere hva som ligger i begrepet «den nye regionalpolitikken» i Europa i dag.

## Regionenes rolle i det nye Europa

Vanligvis tenker vi på regioner som *territorielle* enheter. Det kan være hele verdensdeler (Den nordamerikanske region), grupper av land (Den nor-

diske region), regioner på tvers av land (Barentsregionen), regioner innenfor et land (Østlandsregionen), eller regioner innenfor et enkelt fylke eller en kommune. Det går likevel et hovedskille mellom regionalisering mellom stater (Katzenstein 1996) og regionalisering innad i stater til eller mellom enheter som befinner seg mellom det lokale og nasjonale nivået i disse statene (Keating 1996). Den nye regionalpolitikken opererer også med ikke-territorielle regioner, som for eksempel det Veggeland kalles funksjonelle og kulturelle/etniske regioner.

De tradisjonelle *administrative* regionene har vært bygget opp og utviklet innenfor nasjonalstatens grenser og er en del av dennes hierarki. De får sin legalitet fra staten, som også bestemmer deres funksjonelle virkefelt og forvaltningsmessige rammer. I enhetsstatlige styringssystemer betyr det at staten alltid vil ha en mulighet til å kunne trekke tilbake rettigheter og myndighet den har overført til underliggende styringsnivåer, noe den ikke nødvendigvis kan gjøre i føderale stater. *Funksjonelle* regioner er områder som er definert ut fra ett eller flere saksområder for samarbeid, for eksempel økonomisk, og basert på en eller annen form for regional arbeidsdeling. Disse regionene kan falle sammen med administrative grenser eller de kan gå på tvers av slike, nasjonalt eller internasjonalt. De *kulturelle/etniske* regionene er knyttet til opplevelsen av felles identitet og historie. Slike regioner kan også gå på tvers av nasjonalstatlige grenser eller de kan være en del av territorielt definerte enheter de oppfatter som mer eller mindre legitime (Veggeland 1996).

I begrepet Regionenes Europa inngår administrative, så vel som funksjonelle og kulturelle/etniske regioner, som viktige bestanddeler. I januar 1999 ble det for eksempel arrangert en stor konferanse i Brussel med tittelen A Europe of Cultures in a Europe of Regions. Formålet var å diskutere hva som kan gjøres for å verne om og fremme kultur- og minoritetsidentiteter i Europa. Konferansen foregikk samtidig med at EUs Regionskomité var samlet til sesjon, og komiteen stod som arrangør av konferansen. Samtidig med Regionskomiteens 26. planleggings-sesjon i november 1998 ble det holdt møter om bruken av regional planlegging i kampen mot arbeidsløsheten i EU-landene.

Det er likevel et faktum at akkurat Regionskomiteen, som ble innlemmet i EUs institusjonelle system med Maastricht-traktaten i 1992, ikke har fått

den makt og innflytelse på de politiske beslutningsprosessene i EU som dens egne medlemmer og mange med dem hadde håpet ved traktatrevisjonen i Amsterdam i 1997. Det er mange årsaker til dette, men Farrows (1997a) mener at en årsak er at det var en selvmotsigelse å introdusere en rådgivende komité på overstatlig nivå, som skulle ivareta og fremme subsidiaritetsprinsippet om at politiske beslutninger i EU bør tas så nær dem de gjelder som mulig, og det å fremme interregionalt samarbeid. Det har også vist seg å være en rekke konflikter innad i komiteen, mellom lokale versus regionale representanter, venstre- versus høyrepartier, urbane/industrialiserte versus rurale regioner, eksekutiv versus deliberativ regionalisme og nordlige versus sydlige regioner (Christensen 1995). Dessuten har Gjellestad (1998a) vist at det fremdeles er nasjonalstatene som i de fleste tilfeller kontrollerer og utnevner representantene til komiteen, ikke regionene selv.

Regionene kan være *reelle beslutningstagere* og ha autonom status innenfor et konstitusjonelt politisk system som fordeler makt ut fra en horisontal orden. Eller de kan, som de har vært til nå, være aktører innenfor et hierarkisk og *monopoliserende statsregulert* politisk system, hvor statene er normgivere for både de over- og substatlige aktørene. Veggeland (1996) har kalt dette et spørsmål om en fremtid med et Europa *av* regioner (regionene er reelle beslutningstagere) eller *med* regioner (nasjonalstaten tildeler kompetanse).

I EUs overstatlige politiske institusjoner med myndighet og interesse for regionenes fremtid, Kommisjonen, Europaparlamentet og Regionskomiteen, er det bevisst politikk å fremme regionenes rolle i de politiske og administrative beslutningsprosessene i Unionen. Spørsmålet er hvordan medlemsstatene og det mellomstatlige Unionsrådet stiller seg til dette. Dersom aktører på det regionale nivået – enten dette er store tyske *Länder* eller små danske *amt* – begynner å føre en mer aktiv utenrikspolitikk i form av inngåelse av forpliktende avtaler etc., er det klart at det vil kunne oppstå konflikt mellom det regionale, det nasjonalstatlige og det overstatlige nivået.

Spørsmålet er derfor hvilke regionalpolitiske tiltak EU har etablert utenom de politiske institusjonene for å styrke det regionale nivået i unionssamarbeidet og støtte opp under det indre marked ved å jevne ut økonomiske og sosiale skjevheter mellom regionene.

## Konklusjon

Jeg har i denne artikkelen sett utviklingen av en overstatlig regionalpolitikk i EF/EU i forhold til de variasjonene som finnes mellom de klassiske enhetsstatene, desentraliserte enhetsstatene, regionaliserte statene og føderalstatene i Unionen når det gjelder dette spørsmålet. Det regionalpolitiske samarbeidet i EF/EU begynte med strukturfondene og Investeringsbanken, som i perioden 1975–1988 primært fungerte som mellomstatlige institusjoner som handlet ut fra funksjonelle målsettinger til beste for utjevning av økonomiske og sosiale forskjeller mellom og innad i medlemsstatene. I perioden 1989–1993 utviklet Kommisjonen en felles regionalpolitikk og tok initiativ til økt interregionalt samarbeid på tvers av nasjonalstatsgrensene i Europa, og beveget derved den regionalpolitiske innsatsen i overstatlig retning, men fremdeles innenfor rammene av en funksjonell tankegang. Med innføringen av NUTS I, II, og III samt seks målområder, og ikke minst tanken om å etablere åtte superregioner, tok Kommisjonen et skritt i retning av å redefinere de territoriale grensene i Europa ut fra et overstatlig perspektiv. Og med etableringen av Regionskomiteen ble det forsøkt å oppnå større grad av politisk legitimitet for en slik politikk. Som jeg imidlertid har argumentert for her, kan Regionskomiteen også sees på som et steg bort fra det overstatlige aspektet i retning av en ny territoriell konsolidering av grenser på tvers av EUs funksjonelle integrasjonsbestrebelse. Motstridende interesser innad i komiteen og i forholdet til hele det regionalpolitiske og administrative regimet i EU reflekterer dette og de politiske skillelinjene som går mellom de enhetsstatlige medlemsstatene i periferien og de regionaliserte og føderale statene i sentrum.

## Litteratur

- Bartolini, Stefano (2004): «Old and New Peripheries in the Process of European Territorial Integration», i: C. Ansell og G. di Palma (red.): *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 19–44
- Bullmann, Udo (1997): «The Politics of the Third Level», i: C. Jeffery (red.): *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass

- Christiansen, T. (1995): «Second Thoughts – The Committee of the Regions after its first year», i: R. Dehousse og T. Christiansen: *What Model for the Committee of the Regions? Past Experience and Future Perspectives*, EUI Working Paper, EUF No. 95/2. Firenze: European University Institute
- Farrows, Martyn (1997): «The Formal Representation of Sub-State Levels of Government in the European Union: Some Preliminary Comments on the Establishment, Operation and Evolution of the Role of the Committee of the Regions», paper til IEA/IACES 1997 Postgraduate European Studies Research Conference, 11. april 1997, Dublin
- Farsund, Arild, Rudolf Meissner og Svein Ingve Nødland (1995): *Regionalt samarbeid over landegrensene i Europa. Norske fylkeskommuners alliansebygging for næringsutvikling*, Rapport RF 234/1995. Stavanger: Rogalandforskning
- Godal, Bjørn Tore (1997): «Internasjonalt regionalt samarbeide og forholdet til nasjonalstaten», tale på møte i kontaktutvalget for fylkeskommunene på Østlandet, 16. juni 1997, <http://odin.dep.no/html/noforvalt/depter/ud/taler/950616.html>
- Gjellestad, Malin (1998a): «Mot økt regional makt i 'Regionenes Europa'? Det regionale beslutningsnivået og nasjonalstatlig politikk», i: J.E. Grindheim (red.): *EU. Fra økonomisk fellesskap til politisk union*. Oslo: Universitetsforlaget
- Gjellestad, Malin (1998b): *De sterkeste rett? En komparativ studie av regional aktivitet i EU: 1987–1997*. Hovedoppgave, Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen
- Grindheim, Jan Erik (1996): «Die Europäische Union: von der funktionalen zur territorialen Integration?», i: W. Linder, P. Lanfranchi og E.R. Weibel (red.): *Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz: Der Klientstaat im Kräftefeld der europäischen Integration*. Bern: Haupt Verlag
- Grindheim, Jan Erik (1997): «Sivilt samfunn», i: Ø. Østerud, K. Goldman og M.N. Pedersen (red.): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Grindheim, Jan Erik (2008): *Stat, Region, Union – flernivåstyre i Den europeiske union*. Doktorgradsavhandling levert ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Bergen (under bedømming)
- Halkier, Henrik og Mike Dawson (1997): «Regional Development Agencies in Western Europe. A Survey of Key Characteristics and Trends», *European Urban and Regional Studies*, Vol 4 (3), s. 243–256
- Harvie, Christopher (1994): *The Rise of Regional Europe*. London: Routledge
- Holsen, Sjur S. (1997): *Grensene for identitet? Et statshistorisk perspektiv på nasjonal identitet og europeisk nasjonsbygging*. Hovedoppgave, Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen
- Jervell, Sverre (1998): *Norge foran oppbruddet. Datateknologien, europeiseringen og regionaliseringen er i ferd med å omforme hele det norske samfunn*. Oslo: Europaprogrammet
- Katzenstein, Peter J. (1996): «Regionalism in Comparative Perspective», ARENA Working Paper No. 1, Universitetet i Oslo

- Keating, Michael (1996): «The Invention of Regions. Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe», ARENA Working Paper No. 8, Universitetet i Oslo
- Kröger, Sandra (2008): «Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies. *European Governance Papers*, Discussion Paper No. C-08-03 (45 sider)
- Loughlin, John (2008): «Federalism, regionalism and local government: comparative perspectives on transforming the nation-state». *European political science*, No. 7, s. 472–482
- Majone, Giandomenico (2006): «Managing Europeanization – European Agencies», i: J. Peterson og M. Shackleton (red.): *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Marks, Gary (1992): «Structural Policy in the European Community», i: A. Sbragia (red.): *Europolitics. Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*. Washington D.C.: The Brookings Institution
- Neumann, Iver B. (1998): «The Little Piggy Stayed at Home. Clashing Conceptions of State, Nation and Europe in Norwegian Discourse». Paper presentert på ARENA, Oslo 1. desember 1998
- Olsen, Johan P. (1991): «Modernization Programs in Perspective: Institutional Analysis of Organizational Change», *Governance, An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 4 (2), s. 125–149
- Olsen, Johan P. (1995): «Europeanization and Nation-State Dynamics», ARENA Working Paper No. 9, Universitetet i Oslo
- Rokkan, Stein (1975a): «Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe», i: C. Tilly (red.): *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton NJ: Princeton University Press
- Rokkan, Stein (1975b): «Votes Counts, Resources Decide. Refleksjoner over territorialitet vs. funksjonalitet i norsk og europeisk politikk», i: *Makt og motiv. Et festskrift til Jens Arup Seip*, Oslo: Gyldendal
- Rokkan, Stein og Derek W. Urwin (1983): *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*. London: Sage Publications
- Veggeland, Noralv (1994): *Regionbygging over grenser i det nye Europa – aktører, arenaer og regimer*. Stockholm: NordREFO
- Veggeland, Noralv (1996): *Regionenes Europa. Innføring i teori og praksis*. Oslo: Spartacus forlag as
- Östhol, Anders (1996): *Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa*. Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen