



Nr. 2005:8

## **Europeisering av regionalpolitikken?**

*– Eksempler på utvikling i Norge –*

## Forord

På oppdrag fra Moderniseringsdepartementet har Statskonsult gjennomgått aktuelle endringstrekk i EU knyttet til regionalisering, og analysert hva endringene kan bety for norsk forvaltning.

Kartleggingen gir et komprimert bilde av utviklingstrekk i EU på det regionalpolitiske området. Disse utviklingstrekkene vurderes opp mot endringer i norsk regionalpolitikk, som er inne i en tid med heftig debatt om fylkeskommunens framtid, og som samtidig preges av omstillinger til et nytt regime, der fylkeskommunene har fått i oppdrag å drive fram sin rolle som regional utviklingsaktør. En slik kombinert kartlegging og vurdering kan være nyttig for å få et innblikk i hvordan noen av fylkeskommunene har arbeidet med sin regionale utviklerrolle i lys av å være aktør på en europeisk arena.

Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektsansvarlig for dette prosjektet. Arbeidet har vært utført av Marthe Indset (prosjektleder), Ingunn Botheim, Mette Haarstad og Vivi Lassen. Anne-Grete Lund har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, mai 2005



Vivi Lassen  
avdelingsdirektør

---

## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>3</b>
1.1	Bakgrunn for oppdraget .....	3
1.2	Mål og problemstillinger .....	4
1.3	Metode og undersøkelsesopplegg .....	5
<b>2</b>	<b>Regioner, regionalisering og regional utvikling – En gjennomgang .... av noen sentrale begreper .....</b>	<b>7</b>
2.1	Hva er en region? .....	7
2.2	Regionalisering.....	8
2.3	Regionalpolitikk og honnørbegrepet regional utvikling .....	9
<b>3</b>	<b>Utviklingstrekk i EU .....</b>	<b>11</b>
3.1	Overordnede tendenser: Aktuelle utviklingstrekk.....	11
3.2	EU-kommisjonens forslag til ny regionalpolitikk.....	12
3.3	Andre endringer i EUs lovgivningspraksis .....	16
3.4	Traktatendringer .....	18
3.5	Utviklingsaktører og utviklingsredskaper – eksempler fra EU og ..... EUs medlemsland.....	19
<b>4</b>	<b>Utviklingstrekk i Norge .....</b>	<b>22</b>
4.1	Norsk regionalpolitikk de siste 10 år.....	22
4.2	Rollen som regional utviklingsaktør er uklar .....	23
4.3	Partnerskap .....	24
4.4	Internasjonalt engasjement er viktig for fylkeskommunene .....	25
4.5	Organisering av det regionale nivået – et tilbakevendende spørsmål	27
<b>5</b>	<b>Oppsummering og analyse: EU og norsk regionalpolitikk .....</b>	<b>29</b>
5.1	Oppsummering: Regionalisering i EU og Norge .....	29
5.2	Hvordan møter norske aktører påvirkningen fra EU?.....	31

## Litteratur

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for oppdraget

Bakgrunnen for denne rapporten er et oppdrag fra Moderniseringsdepartementet om å utrede aktuelle utviklingstrekk i EU knyttet til regionalisering, og gi en analyse av hva endringene i EU på dette området kan bety for norsk forvaltning.

### Utviklingstrekk i EU

Fire forhold kan framheves som særlig betydningsfulle for regionenes rolle i EU:<sup>1</sup>

- EUs regionalpolitikk finansieres av fire *strukturfond*.<sup>2</sup> Gjennom årene har strukturfondspolitikken bidratt til økt ansvar og handlingsrom for regionene. Kommisjonen fremmet i februar 2004 sitt forslag til ny regionalpolitikk for EU i perioden 2007–13, som nå er under debatt i EUs institusjoner.
- Det har også bredt seg klare holdninger til at sterk næringsutvikling i vekstkraftige regioner er en viktig forutsetning for å styrke EUs samlede konkurranseevne. Regionenes næringspolitiske funksjon blir med dette satt i en direkte sammenheng med *Lisboa-strategien*.<sup>3</sup>
- Videre har det vokst fram en sterkere bevissthet omkring *nærhet til befolkningen* som et prinsipp for politiske løsninger. Dette tankegodset knyttet til demokratisk legitimitet og *subsidiaritetsprinsippet* står sentralt i arbeidet med EUs grunnlovstraktat og debatten om Europas framtid<sup>4</sup>.
- Et fjerde utviklingstrekk er *utvidelsen av EU*, som vil få betydning for den videre utvikling av EUs regionale dimensjon og dermed for forholdet mellom lokalt og sentralt styringsnivå på nasjonalt plan.

---

<sup>1</sup> Jamfør Europapolitisk plattform (2003): *Samarbeid med regionale og lokale myndigheter*. Prosjektrapport i forbindelse med oppfølging av Regjeringens europapolitiske plattform tiltakspunkt 4.5.2.

<sup>2</sup> Om EUs strukturfond, se kapittel 3.2.

<sup>3</sup> Lisboa-strategien ble formulert som nytt mål på EUs toppmøte i mars 2000: EU skal, i løpet av en tiårsperiode, bli den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomien i verden, basert på økonomisk vekst med flere og bedre jobber og sosial samhörighet. EUs topledere ble også enige om en relativt detaljert strategi for å nå dette målet. Lisboa-strategien omhandler forhold som forskning, utdanning, opplæring, internettilgang og virksomhet på internett. Strategien omhandler også reformer av de europeiske landenes sosialpolitikk.

<sup>4</sup> Subsidiaritetsprinsippet skal sikre at avgjørelser tas så nært innbyggeren som mulig og at tiltak som inngangsettes på fellesskapsnivå kan rettferdiggjøres i forhold til mulighetene på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. På områder med delt lovgivningsmyndighet mellom fellesskapet og medlemstatene skal avgjøres fattes så nært innbyggeren som mulig, med mindre det er mer effektivt å iverksette tiltak på fellesskapsnivået.

---

## Utvikling i Norge - påvirkning fra EU

Virkninger av EØS-avtalen for norske kommuner og fylkeskommuner har blitt relativt godt dokumentert den siste tiden.<sup>5</sup> Vi tar derfor sikte på å undersøke norsk kommunal- og regionalpolitikk i lys av de fire utviklingstrekkene skissert ovenfor. Det vil være viktig å belyse sammenhenger med – og parallelle utviklingstrekk til – utvikling i Europa.<sup>6</sup>

Utviklingen av EUs regionale dimensjon representerer både viktige forvaltningspolitiske og europapolitiske utfordringer for Norge som EØS-land. En utvikling der for eksempel kommuner og fylkeskommuner velger å forholde seg til EU uten å gå via det nasjonale styringsnivået, berører viktige prinsipielle spørsmål knyttet til utforming av norsk politikk i EU/EØS sammenheng. Det får også konsekvenser for samarbeidsrelasjonene, arbeidsfordelingen og mekanismer for dialog mellom det lokale og det sentrale styringsnivået i norsk forvaltning.

### 1.2 Mål og problemstillinger

I de senere år har oppmerksomheten om regional utvikling vært stor både i EU og i Norge. Ulike forsknings- og utredningsmiljøer har til sammen bidratt med en stor mengde kunnskap og innsikt. Vi har derfor tatt sikte på å gi et *oppdatert oversiktsbilde* over utviklingen og situasjonen i Norge med utgangspunkt i de siste års NOU-er. Videre har det vært et siktemål å få fram synspunkter fra norske regionalpolitiske aktører på hvilke utfordringer og behov de står overfor. Endelig er hensikten å forsøke å synliggjøre hva de aktuelle endringstrekkene i EU kan bety for norsk regional utvikling.

To hovedspørsmål ligger til grunn for prosjektet: 1) Hva er hovedtrekkene i de aktuelle utviklings- og endringsprosessene i EU på det regionalpolitiske området? 2) Hvordan møter norsk forvaltning disse utfordringene (m.a.o. hvordan har en eventuell tilpasning kommet i stand)? Disse spørsmålene er svært omfattende, og henleder til temaet *europisering av regionalpolitikken*. Det er ikke mulig å belyse dem i sin fulle bredde i denne rapporten. Det er heller ikke meningen. Først og fremst illustrerer selve spørsmålsstillingen rapportens analytiske tilnærming. Ved å undersøke hvordan norske regionale myndigheters deltakelse i EU påvirker organisering og arbeidsformer på det regionalpolitiske området her hjemme, vil det likevel være mulig å bidra til å belyse disse problemstillingene nærmere.

I økende grad har forskning knyttet til europeisk integrasjon vært rettet mot å forstå integrasjonens mulige konsekvenser. Denne interessen for konsekvensene er først og fremst knyttet til hvordan europeiseringen påvirker medlemsstatene og ulike deler av stat og samfunn. Samtidig er det viktig å ikke se på omgivelsene som mer eller mindre deterministiske i forhold til endring. Det gjelder å få belyst hvordan disse endringene blir møtt, som igjen er med på å legge føringer

---

<sup>5</sup> Se blant annet NOU 2004:15 og NOU 2004:2

<sup>6</sup> Det vises til Distriktskommisjonens NOU 2004:19 samt til institusjonaliseringen av en debatt mellom sentrale myndigheter og representanter for kommuner, fylkeskommuner og Sametingen om europapolitiske temaer og EØS-avtalens berøring med lokalforvaltningen.

---

på konsekvensene<sup>7</sup>. Er det slik at et bestemt politisk fellesskap i sin tur også er med på å påvirke veien videre? Vi mener derfor det er viktig å se nærmere på spørsmålet om hvordan endringer fra EU blir møtt i det norske forvaltningsapparatet.

Prosjektet skal bidra til å øke bevisstheten om utfordringer for norsk forvaltningspolitikk som følge av regionaliseringen i EU. Prosjektet kan dermed tjene som innspill til behov identifisert gjennom arbeidet med europapolitisk plattform, og til den pågående forvaltningspolitiske diskusjonen knyttet til omstillings- og endringsbehov i norsk lokal- og regionalpolitikk.<sup>8</sup>

Kort sammenfattet vil følgende overordnede problemstillinger bli belyst i prosjektet:

- Endringsprosesser i EU med konsekvenser for EUs regionalpolitikk
- Utvikling i regionalpolitikken i Norge
- Analyse: EU-integrasjonen som ramme for norsk kommunal- og regionalpolitikk, og forvaltningspolitiske konsekvenser i lys av dette.

### **Avgrensning**

Beskrivelsen av forholdene i Norge avgrenses til å fokusere på hvordan norske regioners arbeid, organisering og samarbeid er innrettet i forhold til rollen som regional utviklingsaktør. Dernest stiller vi spørsmålet i hvilken grad dette arbeidet kan forstås og forklares ut fra trekk ved samarbeids- og integrasjonsprosesser på det europeiske nivå.

## **1.3 Metode og undersøkelsesopplegg**

### **Generelt om metodevalg**

Rapporten bygger på aktuell forskning og utredning omkring temaet. *Dokumentstudier* utgjør således et metodisk grunnelement. De seneste årene har det vært relativt stor forsknings- og utredningsaktivitet, og en rekke sentrale problemstillinger innen regional utvikling er belyst og undersøkt. Hva sier dette materialet om sammenhenger mellom EUs utvikling og norsk dynamikk i fylkeskommunenes rolle som regionale utviklingsaktører? Problemstillingene som prosjektet reiser, baserer seg på innsamlet empiri gjennom *intervjuer* med representanter fra fire norske fylkeskommuner.

### **Analytisk tilnærming**

Et siktemål er å analysere og forklare gjennom hvilke prosesser eller mekanismer den europeiske integrasjonen påvirker norsk regionalpolitikk. I hvilken grad kan forhold i EU ha betydning for norske regionale utviklingsaktører? I hvilken grad er endringene styrt av de norske, regionale myndighetenes egen vilje, intensjoner, ressurser, allianser og politikk?<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Johan P. Olsen og Bjørn Otto Sverdrup (red) (1998): Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid.

<sup>8</sup> I denne sammenhengen vil Distriktskommisjonens arbeid være relevant, i tillegg til det UD/KRD-ledete kontaktforumet mellom sentrale myndigheter og representanter for kommuner, fylkeskommuner og Sametinget.

<sup>9</sup> Olsen & Sverdrup, 1998

---

Hva som preger de prosessene der Norge blir tilpasset til EU, og hvordan norsk forvaltning møter denne utviklingen, kan vurderes i forhold til tre tilpasningsmåter<sup>10</sup>: En *regelbasert* tilpasningsmåte tar utgangspunkt i at Norge gjennom EØS- og Interreg-deltakelsen forplikter seg til å innføre et omfattende regelverk samt tilpasse seg en rekke krav til arbeidsformer. Hvordan tilpasser norske regionale myndigheter seg nye arbeidsformer som følger av EØS- og Interreg-deltakelsen, og i hvilken grad oppviser de motstand? En *interessebasert* tilpasningsmåte knytter seg til endringer på europeisk nivå som påvirker norske regionale myndigheters arbeidsmetoder mer indirekte gjennom endringer i regionale aktørers påvirkningskraft og gjennomslag. En *idébasert* forklaringsmåte består i at norske myndigheter tilegner seg samme problem- eller løsningsforståelse gjennom kopiering av populære ideer og bevisst bruk av andres lærdom. Dette berører spørsmål som hvordan aktørers ideer og preferanser dannes.

---

<sup>10</sup> Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy (red.)(1999): Utenfor annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen.

---

## 2 Regioner, regionalisering og regional utvikling – En gjennomgang av noen sentrale begreper

Det er ikke i utgangspunktet gitt hva som menes med begreper som *region* og *regionalisering*. Også regional utvikling er et hyppig anvendt ord som de siste par årene nærmest har blitt et moteord. Siktemålet her er ikke å komme fram til en endelig definisjon av disse begrepene. Vi har snarere forsøkt å avgrense dem slik at de blir anvendelige til vår bruk.

### 2.1 Hva er en region?

I praksis brukes begrepet *region* på svært ulike nivåer, for eksempel regioner med felles arbeids-, bolig- og servicemarkeder (ABS-regioner), helseregioner, landsdeler, grenseoverskridende regioner og flernasjonale regioner.<sup>11</sup> En region kan være et område på et høyere geografisk nivå enn en stat, som for eksempel Midtøsten, Latin-Amerika eller Norden. Regionbegrepet brukes også på et lavere geografisk nivå enn nasjonalstaten, som Bayern, Baskerland, Oslo-regionen, Nord-Norge og Follo. I vår bruk av begrepet region angir det alltid et geografisk område. Vi ser dessuten på regioner i lys av regionalisering og regional utvikling, og da er det regioner på et lavere geografisk nivå enn nasjonalstaten, innenfor nasjonalstaten eller på tvers av stater, som er interessant.

I faglitteraturen er det ikke uvanlig å operere med tre regiontyper: Administrative, funksjonelle og identitetsregioner. *Administrative regioner* er tillagt oppgaver innenfor offentlig administrasjon. Det er administrative kriterier som bestemmer grenseoppdragingen mellom disse. I Norge er de viktigste administrative regionene kommuner og fylker.<sup>12</sup> Imidlertid har det de senere år vokst fram en rekke andre eksempler på administrative regioner, hvor helseregionene er ett eksempel. Statskonsult gjennomførte i 2002 en kartlegging av den regionale inndelingen av statsforvaltningen og utviklingstendensene i den sammenheng.<sup>13</sup> Den viste at av 40 undersøkte etater med en regional inndeling hadde 10 fylket som hoveddistrikt, mens den allmenne utviklingen beveger seg mot større og færre regioner, og bort fra fylkesinndelingen. 28 etater hadde nylig gjennomført endringer i sin regioninndeling eller hadde spørsmålet under vurdering.

Fylkeskommunene og kommunene er også eksempler på *funksjonelle regioner*: Det har skjedd en funksjonsfordeling av styrings- og forvaltningsansvaret mellom stat og regionale myndigheter i en hierarkisk orden. Samtidig dannes også en funksjonell region når flere politisk-administrative regioner inngår i et interregionalt samarbeid for å styrke den økonomiske basis – for å utvikle et

---

<sup>11</sup> NOU: 2004:19, s. 36

<sup>12</sup> Statskonsultrapport 2001:4

<sup>13</sup> Statskonsultrapport 2002:18



---

næringsliv som ikke er begrenset til tradisjonelle forvaltningsgrenser.<sup>14</sup> Funksjonelle regioner er områder hvor den indre samhandlingen mellom ulike deler av regionen, ofte mellom et senter og senterets omland, binder regionene sammen. Arbeidsmarkedsregioner og handelsdistrikter er andre eksempler på funksjonelle regioner.

**Identitetsregioner** vil være homogene regioner med et indre fellesskap i kultur, språk, historie eller annet som gjør at regionen oppfattes å høre naturlig sammen.<sup>15</sup>

Disse tre regionkategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Det er fullt mulig at en administrativ også kan være en funksjonell region som samtidig har en sterk forankring i felles identitet.

Hvilke regioner har vi så i Norge? Etter avgrensningene ovenfor vil fylkeskommunene kunne sies å være regioner. Men hva er landsdeler? Begrepet eksisterer nesten ikke i offentlige inndelinger. Vi sier gjerne at vi har fem landsdeler, men disse svarer knapt til faktiske regioner på dette nivået. Organiseringen av statlige helseforetak og vegmyndigheter er gitt en helt annen inndeling. Statistisk Sentralbyrå, som forvalter den offisielle statistikken, har tilsvarende nivå med sju regioner. En mer interessant belysning av spørsmålet om hva som er våre regioner, får vi ved å studere hvordan regionene selv organiserer seg på dette nivået. Det er et faktum at vi i de 20-30 seneste årene har sett framveksten av interkommunale regioner som dekker arbeidsmarkedsregionene, og en form for landsdelsamarbeid mellom nabofylker. Dette samarbeidet kan ha tilløp til en utvikling som går mot en ny regional inndeling av det folkevalgte mellomnivået, og er i så måte uttrykk for en form for regionalisering.

## 2.2 Regionalisering

I debatten om regionalisering i Europa er det viktig at begrepet **regionalisering** skiller fra begrepet **regionalisme**. Sistnevnte begrep betegner en utvikling av autonome regioner med egen lovgivningsmyndighet innenfor føderale nasjonalstater eller nasjonalstater med sterke føderale trekk, eksempelvis i Tyskland, Italia, Belgia og Spania. Regionalisme er radikalt og lite historisk aktuelt i mange europeiske land, for eksempel i de nordiske land. Til forskjell fra regionalismen innebærer ikke regionalisering en prosess med løsrivelse eller autonomi. Den handler om å desentralisere ansvar og ressurser til folkevalgte regioner innenfor enhetsstatens rammer.<sup>16</sup>

Ikke overraskende finnes det flere måter å definere regionalisering på. Innledningsvis kan man likevel beskrive **regionalisering** i europeisk integrasjon som en utviklingsprosess, der regionene har spilt en stadig sterkere rolle i europeisk politikk – både på nasjonalstats- og EU-nivå. Utviklingen innebærer flere elementer. Regionalisering i EU har medført stigende samkvem mellom

---

<sup>14</sup> Veggeland: 2000

<sup>15</sup> Statskonsultrapport 2001:4

<sup>16</sup> KRD (2004): Faglig utredning:33

---

regioner på tvers av nasjonale grenser, og mellom regioner og EU-institusjonene. Denne delaktigheten har skjedd som følge av at regionene i større grad har utført oppgaver både på vegne av fellesskapet og sin egen stat.

Veggeland, Lindstrøm og Hedegaard (1996:2) definerer regionalisering slik: "(...) a process whereby the political influence and competence of regional institutions and actors are strengthened either as a result of state decentralisation or the development of new institutional structures at the regional level". I Statskonsultrapport (2001:04) pekes det på at regionalisering involverer tre elementer:

- når staten bruker regioner til å utføre oppgaver
- når regioner får oppgaver pga. at maktbalansen mellom sentralt og regionalt nivå er endret i regionenes favør
- når nye regioner oppstår enten ved at staten definerer dem eller at det skjer gjennom prosesser regionalt (regionbygging)

Vi kommer til å legge til grunn Veggeland, Lindstrøm og Hedegaards definisjon samt Statskonsults treleddete avgrensningen av hva regionalisering innebærer.

## 2.3 Regionalpolitikk og honnørbegrepet regional utvikling

Hva er **regionalpolitikk**? Stortingsmelding nr. 29 (1988–89:5) framholder at regionalpolitikken handler om å påvirke romlige eller regionale fordelingsmønstre: "Med regionalpolitikk menes den samlede offentlige innsats for å fremme geografisk likevekt og trygge levekår i alle deler av landet". Spenningen mellom den brede og den smale regionalpolitikken er et av de forhold som påvirker utviklingen av politikkkfeltet. Den politikken som bevisst tar sikte på å påvirke geografiske fordelingsmønstre, er den smale regionalpolitikken.

I EU-sammenheng settes det likhetstegn mellom begrepet *regionalpolitikk* og *økonomisk og sosial samholdighet* (cohesion). I EU går økonomi- og samholdighetspolitikken tilbake til Roma-traktaten (1957), der målsettingen var å redusere regionale ujevnheter. Med ikrafttreddelsen av Enhetsakten i 1987 ble økonomisk og sosial samholdighet gjort til et mål for EUs politikk på lik linje med fullføringen av det indre marked. Med Maastrichttraktaten ble selve politikken integrert i traktatverket.

Økonomisk og sosial samholdighet blir brukt som et uttrykk for solidaritet mellom medlemsstater og regioner i EU. Målet er balansert utvikling gjennom EU, ved å redusere strukturelle forskjeller mellom regioner og ved å jobbe for like muligheter for alle. I praksis søker EU å oppnå disse målene gjennom ulike finansieringsmåter – hovedsakelig gjennom strukturfondene.

*Regional utvikling* har så å si alltid utgjort en del av regionalpolitikken, men de siste par årene har vi sett en merkbar økning i bruken av dette begrepet. Harald Baldersheim (2003/3:276) påpeker at fylkeskommunen alltid har hatt tradisjon for å være "moderniseringsagent". Et av de første dampskipsselskaper for

---

passasjertrafikk ble startet av en fylkeskommune – Nordre Bergenhus amt, i 1857. Moderniseringen av jordbruket fra 1870-80-tallet ble ledet av amts-agronomer. Også gjenreisningen av Norge etter andre verdenskrig ble organisert gjennom fylkesadministrasjonen – etter hvert som et bredere utviklingsarbeid gjennom fylkesmannens utbyggingsavdeling.

Et sentralt spørsmål i dette prosjektet er hvordan norske fylkeskommuner og deres regionale samarbeidsstrukturer makter å leve opp til dagens utfordringer om å være regionale utviklingsaktører i en mer global tidsalder. Vi vil forsøke å konkretisere nærmere hva som legges i begrepet *regional utvikling*, og gi en nærmere forståelse for hva dagens forutsetninger for å bedrive regional utvikling består i.

---

## 3 Utviklingstrekk i EU

### 3.1 Overordnede tendenser: Aktuelle utviklingstrekk

For bedre å forstå EU og vurdere konsekvenser av EUs politikk for Norge, er det viktig at EU ikke utelukkende blir sett på som *årsaken* til globalisering, men også som et *svår* på globaliseringen. I EUs integrasjonsprosess må denne drivkraften sees på som den ene av to grunnleggende utfordringer som EU hele tiden har stått overfor: Hvordan kan selvstendige stater arbeide sammen for å finne felles svar og enes om løsninger på globaliseringens mange utfordringer knyttet til økonomisk vekst, produktivitet og konkurransekraft?

Den andre grunnleggende utfordringen i EUs integrasjonsprosess har kommet mer til uttrykk de senere år: Hvordan skal denne felles utformingen av politikk legitimeres og oppnå oppslutning i folket?

Fram til nylig har integrasjonsprosessen vært konsentrert om den første av de to problemstillingene: tiltak for å få det indre marked til å virke optimalt og for å korrigere uønskede virkninger av markedskreftene. Med andre ord har såkalte ”market-making”- og ”market correcting”-formål vært viktige og fått svært mye oppmerksomhet.<sup>17</sup> Også EUs felles regionalpolitikk har i hovedsak vært begrunnet i behovet for regional utjevning, for å sette EUs mange regioner i stand til å bedre høste fordelene av det indre marked og dermed optimalisere virkningen av det indre marked totalt sett.

De seneste års utvikling kan imidlertid tyde på at EU, med en helt annen bevissthet og i langt større grad, tar på alvor problemstillingen knyttet til det å ”bringe EU nærmere innbyggeren”, for slik å høste større oppslutning og legitimitet om EU og integrasjonsprosessen. Opprettelsen av Regionkomiteen og de seneste års bestrebelser på å nedfelle en praksis for håndhevelsen av subsidiaritetsprinsippet i EUs sekundærlovgivning, er eksempler på dette. Subsidiaritetsprinsippet har også stått sentralt i arbeidet med utformingen av den nye grunnlovstraktaten og i prosessen med å definere nærmere EUs styreform. Veggeland beskriver denne utviklingen i EU som en prosess mot etableringen av et forfatningsfestet rettighetsfellesskap.<sup>18</sup> Et nytt stort fellesskapsområde er i ferd med å bli *rettighetsregulering*, ikke bare knyttet til individet, men også demokratiet og maktfordelingen mellom nivåene. Signeringen av Nice-traktaten, inkludert integreringen av Charteret for fundamentale rettigheter som en politisk erklæring, og den nye Grunnlovstraktaten, der rettighetscharteret er inkludert i selve traktatteksten, er utviklingstrekk som tyder på det. I EU har det med andre ord skjedd en gradvis dreining i retning av større bevissthet omkring nærhet til befolkningen som prinsipp for politiske løsninger.

Både utfordringen knyttet til produktivitet, økonomisk vekst og konkurransekraft, og utfordringen knyttet til folkelig legitimitet har hatt betydning for EUs felles politikk for samhörighet og regional utvikling, dvs. EUs regionalpolitikk.

---

<sup>17</sup> Veggeland 2003:50

<sup>18</sup> *ibid*

---

Fremdeles er EUs regionalpolitikk innrettet mot det å jevne ut regionale forskjeller for å høste optimalt ut av det indre marked, og slik styrke EUs konkurranseevne på det internasjonale markedet. Stikkord som bærekraftig økonomisk vekst, produktivitet og konkurransekraft aktualiseres nå mer enn før som et resultat av at Lisboa- og Göteborgstrategiene veves tettere inn i regionalpolitikken.<sup>19</sup> Markedsorientering og konkurranseutsetting i regionene er generelle trekk i utviklingen i Europa. Samtidig gjør også globaliseringen seg gjeldende lokalt, og fører med seg spørsmål om ansvarsfordeling, effektivitet og politisk organisering på lokalt og regionalt nivå.

Til sammen står denne doble utfordringen sentralt i en utvikling der mange av EUs regioner jobber for å definere en *politisk aktørrolle* som tillegger dem ansvar som utviklingsaktører. Hva dette innebærer mer konkret, skal vi se nærmere på i dette kapittelet.

### **3.2 EU-kommisjonens forslag til ny regionalpolitikk**

EUs regionalpolitikk, eller EUs politikk for økonomisk og sosial samholdighet, er hjemlet i EF-traktatens artikler 158-162. Målene for denne politikken er å bidra til en harmonisk utvikling for fellesskapet gjennom tiltak som styrker den økonomiske og sosiale samholdigheten. I praksis vil dette si tiltak som skal bidra til å redusere regionale ujevnheter i utviklingsnivå. Et overordnet mål er å bistå de mest vanskeligstilte og bakenforliggende regionene.

Hovedinnsatsen i EUs arbeide for sosial og økonomisk samholdighet har vært kanalisert gjennom EUs fire strukturfond:

European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)

European Social Fund (ESF)

European Regional Development Fund (ERDF)

Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG)

Strukturfondene er tilskuddsordninger som forvaltes etter et relativt detaljert regelverk. Fire prinsipper skal være retningsgivende for implementeringen av strukturfondene:

*Konsentrasjon* – en best mulig målretting av midlene, blant annet gjennom prioritering av hvilke områder og formål som skal støttes

*Partnerskap* – hvilke aktører som skal delta i utformingen og implementeringen av politikken, både horisontalt og vertikalt

*Programorganisering* – utvikling av brede sektorovergrepene program der tiltak ses i sammenheng

*Addisjonalitet* – Merfinansiering fra andre offentlige kilder, slik at midlene fra EU utgjør en reell merinnsats.

10. februar 2004 publiserte Kommisjonen sitt forslag til det finansielle perspektivet for regionalpolitikken for perioden 2007-2013. En uke senere vedtok Kommisjonen den tredje rapporten om økonomisk og sosial samholdighet (cohesion). Disse to dokumentene danner grunnlaget for de såkalte Agenda 2007-reformene. Det er sagt at utformingen av en ny regionalpolitikk og de

---

<sup>19</sup> For mer informasjon om Lisboa- og Göteborgstrategiene, se neste side.

---

finansielle rammene for denne, blir de største utfordringene for et utvidet EU etter den avsluttede regjeringskonferansen, fordi EUs medlemsland må bli enige om det finansielle grunnlaget for EUs politikktutforming fram til midten av neste tiår.

#### *Kommisjonens forslag*<sup>20</sup>

Hittil har strukturfondene utgjort den nest største posten på EUs budsjett. Men for første gang kan dette endre seg: Ifølge forslaget skal ikke lenger den felles landbrukspolitikken være den dominerende utgiftsposten i budsjettet. I så måte utgjør forslagene et paradigmeskifte.

I sitt forslag til ny regionalpolitikk for perioden 2006–13 utpeker Kommissjonen bærekraftig vekst (Göteborg-strategien) og styrket konkurransekraft (Lisboa-strategien) som hovedutfordringene det kommende tiåret. Sammen med EUs sysselsettingsstrategi utgjør disse de tre strategiske prioriteringene for EUs framtidige samholdspolitikk, som det gjelder å målrette tiltakene mot. Kommissjonen søker videre å konsentrere innsatsen om de mest vanskeligstilte regionene, der de nye vil utgjøre et betydelig gravitasjonsfelt for de tilgjengelige midlene. Et tredje viktig område der Kommissjonen ønsker å foreta endringer, er selve implementeringsarbeidet der det foreslås tiltak for å desentralisere, forenkle og effektivisere, og for å gjøre implementeringen mer åpen og synlig.

#### **Strategiske mål: regionalpolitikk og Lisboa- og Göteborg-strategiene**

Lisboa-strategien berører nesten alle EUs økonomiske, sosiale og miljørettede aktiviteter, og gjøres nå til et av hovedmotivene for samholdspolitikken. Mye tyder på at den nye Kommissjonen kommer til å sette mye inn på å revitalisere Lisboa-strategien i sin fireårsperiode. Dette vil være i tråd med de sentrale anbefalingene i rapporten "Facing the challenge", som er en forberedelsesrapport til midtveiseevalueringen av Lisboa-strategien.<sup>21</sup> Rapporten konkluderer med at nasjonal og europeisk politikk – inkludert budsjetter – må reflektere Lisboa-prioriteringene bedre.

Fra flere hold blir det gjort klart at Lisboa-strategien trenger bedre lovgivning for å innfri ambisjonene om å sette fortgang på Europas konkurranseevne. Bærekraftig vekst, sysselsetting og sosial samholdighet utgjør Lisboa-strategiens kjerne. Konkurransekraft, innovasjon og produktivitet blir sett på som gjensidig avhengige faktorer - nødvendige for bærekraftig vekst. Kommissjonens forslag til ny strukturfondspolitikk inneholder derfor et klart budskap om å konsentrere innsatsen og investeringene om disse målene. Med andre ord ser Kommissjonen behovet for å begrense fellesskapets prioriteringer innenfor strukturfondspolitikken.

---

<sup>20</sup> European Commission (2004): "A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation". Third report on economic and social cohesion.

<sup>21</sup> Report from the High Level Group chaired by Wim Kok (2004): "Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment"

---

## Målområder

Strukturfondenes innsats skal som før innrettes mot spesielle målområder.

Nåværende mål er 1) regioner som ligger tilbake i den økonomiske utviklingen, 2) regioner som gjennomgår økonomiske og sosiale omlegginger, 3) opplæringsystemer og sysselsettingstiltak. Dersom Kommisjonens forslag til ny strukturfondspolitikkk bli vedtatt, kommer disse målområdene til å bli erstattet i 2007 av følgende tre mål:

- 1) Konvergens: Målet er nært beslektet med det nåværende målområde 1, og hensikten er å bidra til økonomisk utvikling i de mindre utviklede regionene.
- 2) Regional konkurransekraft og sysselsetting: For resten av Unionen foreslås det at tiltakene skal utformes etter et todelt mål der regionale utviklingsprogram skal styrke regional konkurransekraft. Stikkord her er innovasjon, kunnskapssamfunnet, entreprenørskap, miljøvern og risikoforebygging. Strukturfondene skal bidra til arbeideres og bedrifiers, på basis av den europeiske sysselsettingsstrategien, evne til å tilpasse seg endringer og oppmuntre utviklingen i arbeidsmarkedet som belønner sosial inkludering.
- 3) Europeisk territorielt samarbeid: Styrke samarbeidet på tre nivåer, grenseoverskridende samarbeid gjennom felles program, samarbeid mellom transnasjonale soner, og nettverk av samarbeid og erfaringsutveksling.

Kommisjonen foreslår at territorielt samarbeid, tidligere Interreg, blir en del av samhörighetspolitikken målområde 3. Målområde 3 "European territorial co-operation" integrerer Interreg med vanlig strukturfondsstøtte. Dermed samles disse støtteformene i ett målområde – med en foreslått tredobling av budsjettet i forhold til inneværende periode.

## Implementering

Forenklet og desentralisert implementering er et av forslagene som blir vektlagt. Større effektivitet, åpenhet og en klarere forankring av det politiske innholdet til politiske institusjoner som kan stå demokratisk til ansvar er målsettingene. Dette understreker igjen behovet for en strategisk tilnærming til politikken og utformingen av forslag til programmer, som også må klargjøre prioriteringene.

En desentralisert implementering innebærer ifølge Kommisjonen å styrke de institusjonelle kapasitetene på alle unionens myndighetsnivåer. Kommisjonens forslag vil også medføre at det *regionale ansvaret* for næringsutvikling og samarbeid over landegrensene blir styrket. Dette skjer blant annet ved at de politiske tiltakene må defineres klarere i henhold til programmenes prioriteringer, slik at prioriteringene tydeliggjøres. Programmene får dermed en klarere strategisk utforming. Et eksempel er Kommisjonens initiativ til styrket europeisk territorielt samarbeid. Kommisjonen har til hensikt å foreslå et nytt rettslig instrument i form av en europeisk samarbeidsstruktur (*a European co-operation structure*)

---

Gjennomføringen forenkles også ved at selve realiseringen av de tre prioriteringene skal organiseres rundt det forenklete og mer gjennomsiktede rammeverket hvor den neste generasjonen med programmer grupperes under de tre overskriftene: konvergens, regional konkurransevne og sysselsetting, og territorielt samarbeid.

I løpet av programfasen foreslår Kommisjonen å utarbeide et overordnet strategisk dokument for samhørighetspolitikken. Kommisjonen utarbeider forslaget som Parlamentet utformer en uttalelse til og som til slutt vedtas av Rådet. Ved at det strategiske dokumentet vedtas i forkant av programperioden, vil det gi klare signaler om prioriteringer for medlemsstatene og regionene. Hensikten med forslaget er å styrke strukturfondenes strategiske retning ved å bruke strukturfondene slik at de i større grad samsvarer med Lisboa- og Göteborg-agendaene. Her er det verdt å merke seg at Kommisjonen kom med et liknende forslag under Agenda 2000-forhandlingene som ikke ble vedtatt.

Dersom dette forslaget går igjennom denne gangen, er det ikke usannsynlig at innholdet kan bli noe justert. Eksempelvis påpekes det fra flere hold at det er en svakhet at Parlamentet kun skal konsulteres. Det er påpekt at forslaget bør vedtas i fellesskap av Rådet og Parlamentet i form av et rammedirektiv. Videre – i tråd med subsidiaritetsprinsippet – bør det være rom for tilstrekkelig fleksibilitet for medlemsstatene og regionene slik at de kan bruke fondene i samsvar med egne behov.

På grunnlag av det strategiske dokumentet skal hvert medlemsland lage en utviklingsstrategi som vil utgjøre rammeverket for de operasjonelle programmene.

Kommisjonen foreslår videre å avvikle den integrerte bruken av fond på programnivå. Tidligere kunne ikke medlemsstatene finansiere en utviklingsprioritering med kun ett fond. De var bundet til å bruke minst to fond per utviklingsprioritering. I fremtiden ønsker Kommisjonen at det enkelte program skal finansieres av kun ett fond. På denne måten ønsker Kommisjonen at alle fondene skal knyttes til de overordnede Lisboa- og Göteborg-strategiene.

Kommisjonen ønsker også å legge press på medlemsstatene til å ta partnerskapsprinsippet mer alvorlig under program- og implementeringsfasene. *Trepartsavtaler* mellom nasjonale, regionale og lokale myndigheter skal bidra til bedre koordinering mellom de ulike styringsnivåene.<sup>22</sup> Selve forslaget til ny strukturfondspolitikken nevner ingen rolle for Kommisjonen i å forhandle trepartsavtaler, men det er vanskelig å se for seg at Kommisjonen ikke kommer til, i en eller annen form, å kontrollere medlemsstatenes implementering av denne bestemmelsen.

Det er nå opp til medlemsstatene å foreta en politisk vurdering av forslagene og finne et kompromiss. Det gjenstår å se i hva nasjonale interesser vil bety for Kommisjonens forslag, og dermed prege det endelige resultatet.

---

<sup>22</sup> Se kapittel 3.3 for mer informasjon om trepartskontrakter.



---

### 3.3 Andre endringer i EUs lovgivningspraksis

I 2001 kom Kommisjonen med en hvitbok om nye styreformer – et dokument med forslag til reformer som skal gi innhold til begrepet *bedre lovgivning* (good governance). I hvitboken foreslås tiltak som skal fremme åpenhet, deltakelse, samhörighet og effektivitet. Hvitboken legger grunnlaget for en rekke tiltak for å forbedre ulike aspekter ved EUs beslutningsprosess. Tiltakene inngår i den felles handlingsplanen *bedre lovgivning*, og er ment iverksatt innenfor rammene av det gjeldende traktatverket.<sup>23</sup>

Initiativet *bedre lovgivning* består av to grupper av tiltak:

- Tiltak som tar sikte på å forbedre aspekter ved *lovforberedelsesprosessen* retter seg mot åpne høringer og konsultasjoner, konsekvensutredninger (impact assessment), samt bruken av ekspertise og etater.
- Tiltak som er utformet for å bedre *gjennomføringen* av fellesskapspolitikk, består hovedsakelig av oppdatering og forenkling av eksisterende lovgivning, bedre anvendelse av gjeldende regelverk og overvåkingen av dette, samt forbedring av komitéprosedyren.

Initiativet Bedre lovgivning må også ses på bakgrunn av at EU har stått overfor et problem med ujevn regelverksimplementering i medlemsstatene. Enighet om felles regler på fellesskapsplan har ikke nødvendigvis ført til omforent og effektiv anvendelse av disse reglene på nasjonalt plan. EUs respons på dette problemet har tradisjonelt vært å gjøre regelverket mer detaljert, og gjennom å gi Kommisjonen myndighet til å overvåke nasjonale myndigheters avgjørelser. Med Bedre lovgivning satses det på tiltak som skal effektivisere og forenkle alle faser av selve lovgivningsprosessen, for slik å sikre en rask og mest mulig ensartet gjennomføring i de nasjonale forvaltningene. I det følgende går vi nærmere inn på noen av tiltakene som har særlig relevans for de lokale og regionale forvaltningsnivåene.

#### **En permanent dialog med lokale og regionale myndigheter**

Som et ledd i lovforberedelsesprosessen søker Kommisjonen å styrke dialogen med representanter for regionale og lokale myndigheter ved å etablere ”en permanent og systematisk dialog”. Denne dialogen er ment å være et tillegg til de kontakt- og konsultasjonsformer som allerede eksisterer med lokale og regionale myndigheter.<sup>24</sup>

Dialogen ble etablert i et møte den 10. mai 2004 mellom daværende kommisjonspresident Romano Prodi, kommissærene Jacques Barrot og Peter Balazs, og president i Regionkomiteen Peter Straub. I tillegg deltok andre representanter fra europeiske organisasjoner for regionale og lokale myndigheter.

Hensikten med dette initiativet har vært å få mer systematikk i den dialogen Kommisjonen allerede fører på adhoc-basis med organisasjoner for lokale og regionale myndigheter, og på et tidlig stadium i beslutningsprosessen.

---

<sup>23</sup> European Commission (2001): “European Governance. A White Paper”

<sup>24</sup> COM (2003) 811 final: Communication from the Commission. Dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of European Union policy.

---

Denne systematiske dialogen skal skje i tilknytning til utarbeidingen av Kommisjonens årlige arbeidsprogram. Dialogen skal også finne sted i forbindelse med utformingen av viktige politikkinisiativ som har direkte eller indirekte lokal og/eller regional relevans, det vil si som har direkte eller indirekte territoriale konsekvenser. Dialogen avholdes i form av møter mellom partene. Kommisjonen legger i denne sammenhengen opp til å styrke Regionkomiteens rolle som mellomledd i dialogen mellom Kommisjonen og de lokale og regionale myndigheter. Selv om ansvaret for dialogen forblir Kommisjonens, får Regionkomiteen adgang til å holde konsultasjonene på vegne av Kommisjonen i enkelte tilfeller. Regionkomiteen skal også bistå Kommisjonen med å foreslå organisasjoner som skal delta i dialogen knyttet til de ulike politikkområdene. Kommisjonen skal godkjenne møtedeltakelsen for hvert møte. De organisasjonene som skal delta i den aktuelle dialogen, eller konsultasjonsprosessen, må

- være berørt av det aktuelle politikktiltaket
- ha medlemmer som er involvert i implementeringen av tiltaket
- ha en direkte interesse knyttet til tiltaket

### **Trepartskontrakter**

Som et ledd i å forbedre implementeringen, har Kommisjonen blant annet foreslått å innføre såkalte trepartskontrakter og -avtaler.<sup>25</sup> Dette dreier seg om avtaler og kontrakter mellom EU ved Kommisjonen, en medlemsstat og respektive regionale og lokale myndigheter. Gjennomføring av politikk og tiltak der vesentlige territoriale variasjoner har innvirkning på de målene som settes, kan gjøre det aktuelt å ta i bruk trepartsvirkemidler av denne typen. De ulike myndighetspartene må alle forplikte seg til gjennomføringen av selve målet, men måten og virkemidlene kan variere.

Forskjellen mellom trepartskontrakter og trepartsavtaler er at kontrakter er rettslig bindende, mens avtaler er ikke-bindende. Med andre ord gjelder kontrakter for gjennomføringen/ anvendelsen av bindende sekundærrettslig lovgivning, mens avtaler gjelder for gjennomføring av tiltak utenfor et slikt bindende rammeverk.

Siktemålet med både kontrakter og avtaler er å sikre at både lovgivning og programmer av stor betydning territorielt kan implementeres mer fleksibelt. Samtidig er det meningen at denne formen for gjennomføring skal gi en merverdi ved at man kan oppnå effektiviseringsfordeler, en enklere gjennomføring som et resultat av selve kontraktprosessen, bredere deltakelse og dermed en raskere og mer presis gjennomføring.

Da Kommisjonen fremdeles avventer tilbakemelding fra Rådet, pågår arbeidet knyttet til trepartskontrakter og -avtaler på pilotstadiet. Per i dag foregår det forsøk med trepartsavtaler på miljøområdet.

---

<sup>25</sup> Com (2002) 709 final: Communication from the Commission. A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities.

---

Et eksempel er den nylig inngåtte trepartsavtalen mellom Kommisjonen, Italias regjering og den italienske regionen Lombardia.<sup>26</sup> Hensikten med avtalen er å gjennomføre en rekke tiltak innen sektorene miljø, transport og energi – rettet mot bærekraftig mobilitet. Målene for tiltakene i Lombardia består i å redusere omfanget av motorisert ferdsel i sensitive soner, tilby effektiv offentlig transport, øke bruken av alternative drivstoffer, øke bruken av ny teknologi, øke sikkerhet og trygghet, og sørge for et sunt miljø generelt.

Kontrakten rommer en oppgave- og ansvarsfordeling mellom de tre partene Kommisjonen, Italias regjering og regionen Lombardia. Valget av gjennomføringsmåten – trepartsavtalen – begrunnes ut i fra Kommisjonens prinsipper for ”good governance”, dvs. åpenhet, deltakelse, samhörighet og effektivitet. Det vises til at partene forventer en merverdi som et resultat av måten disse tiltakene gjennomføres på med en bred deltakelse av ulike berørte grupper og interesserte. Det forventes at denne deltakelsen vil gi en effektiv lokal styringsprosess gjennom klart definerte mål og evalueringer og ved at avgjørelsene fattes på best egnede beslutningsnivå. Den brede politiske deltakelsen på alle myndighetsnivåer er dessuten med på å fremme prinsippene om åpenhet, involvering og deltakelse.

### 3.4 Traktatendringer

EUs grunnlovstraktat, som ble vedtatt av Det europeiske råd i juni 2004, har gjennom en rekke endringer brakt debatten om europeiske styringsreformer opp på primærrettens nivå.<sup>27</sup> Flere av endringene har relevans for EUs regionalpolitikk:

Grunnlovstraktatens artikkel I-3(3) i seksjonen om Unionens mål, slår fast at EU ”shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States”. Videre forsikrer traktatens artikkel I-5 at respekten for medlemsstatenes konstitusjonelle struktur skal overholdes: ”The Union shall respect the equality of Member States before the Constitution as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government.”

I EUs grunnlovstraktat forsterkes synet på at territoriell utjevning bidrar til EUs totale økonomiske utvikling, ved endringer i artikkelene 3 og 158. Artikkel 3, som omhandler unionens mål, framhever den territoriale siden ved å påpeke at unionen (...) ”shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States”. Med andre ord foreslår Kommisjonen at samhörighetspolitikken skal inkorporere Lisboa- og Göteborg-målene og bli et nøkkelredskap for realiseringen av dem gjennom nasjonale og regionale utviklingsprogram.

Men fremdeles vil det være nasjonalstaten som blir den konstituerende aktøren – både i forhold til EU og i forhold til medlemslandenes regioner. Mens EU-

---

<sup>26</sup> Regione Lombardia: Tripartite Agreement. European Commission, Italian Government, Lombardy Region.

<sup>27</sup> EUs grunnlovstraktat skal ratifiseres i hvert enkelt medlemsland, og kommer ikke til å trå i kraft før denne ratifiseringsprosessen er gjennomført.

---

nivåets primære rolle er å regulere, er medlemsstatsnivåets primære oppgave å utøve forhandlingsmakt. Den dominerende politiske kanalen for maktutøvelse går gjennom forhandlinger og avtaler i et multiaktørssystem. Styringsgrunnlaget er et omfattende og juridisk bindende avtaleverk, traktater og kontrakter som forhandles fram og vedtas i de nasjonale parlamentene. Regionene får på denne måten utfører- og utviklingsmyndighet fra staten.

### 3.5 Utviklingsaktører og utviklingsredskaper – eksempler fra EU og EUs medlemsland

#### Partnerskap

Partnerskap som prinsipp i forvaltningen av strukturfondene har siden 1988 stått sentralt sammen med prinsippene *programorganisering*, *addisjonalitet* og *konsentrasjon*. Partnerskap i utformingen og implementeringen av program har blitt mer inkluderende ved at det i dag involverer en rekke aktører i privat sektor inkludert de sosiale partene i tillegg til regionale og lokale myndigheter. Kommisjonen foreslår i sin tredje rapport for økonomisk og sosial samholdighet at organiseringen og koordineringen mellom de ulike myndighetsnivåene bør skje ved bruk av trepartsavtaler.<sup>28</sup>

En evaluering av partnerskapsprinsippet fra 1999 viser at partnerskap, til tross for sin korte historie i EU-sammenheng, har blitt en integrert del i alle stadier i strukturfondenes programorganisering. Rapporten påpeker også at til tross for at utviklingen av partnerskapsprinsippet har vært ujevn på tvers av medlemsland og program, har partnerskapsorganiseringen i medlemsland i hele EU bidratt til framvekst av regionalisering og desentralisering.<sup>29</sup>

Både OECD og europeiske forskningsinstitutter har i flere studier fulgt utviklingen av partnerskap i flere land og innenfor konteksten *bedre styreformer*. Irland er et land som har oppnådd positivt omdømme for sin partnerskapsmodell. På 80-tallet slet Irland med nesten 20 prosents arbeidsledighet og utflytting av kompetanse. Tilgjengeligheten til europeiske fond, støtte fra den sentrale regjeringen og tilretteleggingen fra partene i arbeidslivet la til rette for en framvekst av lokale partnerskap. Av de involverte aktørene ble det lagt til rette for en felles tilnærming til problemløsning, et sett felles målsettinger og et rammeverk for seriøse forhandlinger. Partnerskapene ble opprettet for å bidra til en utvikling bort fra de lokale myndighetenes ”narrow range of functions, inward-looking culture and bureaucratic style of operation”.<sup>30</sup> Til forskjell ble partnerskap sett på som mer inkluderende i sin utforming, geografisk målrettede, problemorienterte og bottom up-pregede i sin tilnærming.

---

<sup>28</sup> European Commission: A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion.

<sup>29</sup> The Tavistock Institute (1999): The Thematic Evaluation of the Partnership principle”. Final Synthesis Report.

<sup>30</sup> McMaster, Irene (2004): “Spatial Development Policy in Ireland: Lessons for The New Member States?”. ECPR Workshop European Spatial Politics or Spatial Policy for Europe?. Uppsala

---

Grunnlaget for de lokale partnerskapene er nasjonale avtaler som dekker en rekke tema og som inkluderer støtte. Partnerskapsaktivitetene kan deles i sju grupper: Næringslivsutvikling, tjenester for arbeidsledige, samfunnsutvikling, tilleggsutdanning og opplæring, forebyggende utdanning, tiltak rettet mot infrastruktur og miljø, og tilrettelegging for institusjonell og politisk endring.

I OECDs studie av Irland blir det påpekt flere fordeler, men også noen ulemper med de irske erfaringene. En viktig erfaring er at partnerskapene, som en ”bottom up-prosess”, genererer vesentlig variasjon og ujevnheter. Blant de mindre fordelaktive sidene blir det framhevet at arbeidet innenfor et partnerskap har vist seg å kreve mye tid, rådgøring, diskusjon og kapasitetsbygging for noen av de involverte aktørene. Effektivt samarbeid innebærer lytting, overtalelse samt å kunne endre på etablerte måter å gjøre ting på. Disse forholdene henger sammen med den løsningsorienterte tilnærmingen som partnerskapene bygger på. Samtidig viser det seg at nettopp partnerskapenes praktiske løsningsorienterte tilnærming, behovdrevne agenda og handlingsorientering fører til et utvidet tjenestetilbud. Gjennom lokale konsultasjoner og praktisk kunnskap har de identifisert flere mangler i det eksisterende tjenestetilbudet. Videre har partnerskapene formidlet nettverk og uformelle allianser, noe som har gitt bedre informasjonsflyt og koordinering mellom sysselsettingsprogram og sosiale program. Partnerskapene har også økt deltakelsen blant kommuner og aktører som tidligere hadde vanskelig for å bli hørt, fremmet læring og erfaringsutveksling fra andre steder, endringer som igjen har ført til nytenkning i offentlig sektor, og en prosess som kan fremme en organisasjonskultur som er mer responderende til individuelle og lokale forhold. Det har vist seg at partnerskapene har tilpasset seg endrede omgivelser ved å tilføre økte økonomiske og sosiale midler til utvikling. Noen initiativ har vært innovative. Mye av kreativiteten har oppstått ved å føre avvikende interesser sammen rundt en problemløsende agenda.

De irske erfaringene viser også til noen svakheter ved partnerskapene. Begrensede ressurser reduserer muligheten til å kunne bidra vesentlig og fremme de betydningsfulle resultatene. Det påpekes at aktørene her kan bli bedre til å bruke de opparbeidede nettverkene til å tiltrekke seg flere ressurser. Det blir også poengtert at mange partnerskap ikke har vært særlig strategiske, men vært for opptatt av løst koblede prosjekter og enkelttjenester. Mer kan gjøres i forhold til å benytte mer overordnede analyser. Det blir også sett på som en utfordring å samle og generalisere erfaringene som de involverte aktørene har bygd seg opp, for på den måten å bli enda bedre til å lære, bruke nettverkene og koordinere det videre arbeidet.

Regjeringer i flere EU-land har styrket sin deltakelse i partnerskap av liknende type som den irske. Gjennom partnerskap kan avtaler om langtidsprioriteringer som involverer en rekke berørte grupper brukes som en guide til å levere program og tjenester som er forenelig med lokale forhold og som allokterer ressurser i tråd med bærekraftig utvikling. Partnerskap tilskrives en rolle i å koordinere et sett integrerte utviklingstiltak i form av utviklingsstrategier. I Irland er det opprettet fylkesvise utviklingsstyrer, i Frankrike ”conseils de développement du pays”, i Storbritannia regionale utviklingsbyråer og i

---

Sverige regionale vekstavtaler som alle er et uttrykk for denne trenden. I EU blir disse partnerskapene sett på som et verktøy for å bedre styreformene.<sup>31</sup>

En annen form for partnerskap har også preget utviklingen i mange EU-land. En OECD-rapport fra 2002 tar for seg utviklingen og framveksten av frittstående offentlige institusjoner og uavhengige myndighetsorganer som har funnet sted i mange vestlige land som et resultat av moderniseringen.<sup>32</sup> Denne utviklingen har funnet sted blant annet i Frankrike, Tyskland, Nederland, Sverige, Spania og Storbritannia, der fellestrekkene er at slike organer utfører offentlige oppgaver på vegne av staten. På denne måten utgjør de en del av statlig styring. Årsaken til denne utviklingen har vært økte behov knyttet til spesialisering og dermed ekspertise i beslutningsprosessen, effektivitet og politisk uavhengighet. Andre årsaker er mer ad hoc-baserte forhold i samtiden, foruten politiske motiver. OECD-rapporten påpeker at eksistensen av slike institusjoner blir problematisk etter hvert som de erverver seg en viss autonomi og innflytelse på den politiske utviklingen. Problemer som oppstår knytter seg til forhold som mangelen på representativitet, det å kunne stille beslutningstakere politisk til ansvar, som igjen knytter seg til mangelen på politisk kontroll. Denne utviklingen preger også regionaliseringen i Europa. Begrepet *regional-stat* beskriver en type partnerskap, eller topartskontrakter inngått mellom staten på den ene siden, og en administrativ statlig myndighet på den andre. Problemet blir at staten blir sittende på begge sider av forhandlingsbordet, og at regionale myndigheter ikke inngår i partnerskapet.

---

<sup>31</sup> OECD (2004): "New Forms of Governance for Economic Development".

<sup>32</sup> OECD(2002): "Distributed Public Governance. Agencies, authorities and other government bodies". Paris

---

## 4 Utviklingstrekk i Norge

### 4.1 Norsk regionalpolitikk de siste 10 år

Fylkeskommunenes rolle og oppgaver har vært under vedvarende diskusjon nærmest siden etableringen i 1976. De siste ti årene er det særlig spørsmålene om behovet for et regionalt forvaltningsnivå, oppgavefordelingen mellom stat – fylkeskommuner – kommuner, valgordningen og inndelingen i fylker eller regioner som har vært diskutert. Det har vært nedsatt en rekke utvalg både på statlig og kommunalt nivå for å utrede spørsmålene.

*1996–1998 Sundsbøutvalget (utvalg nedsatt av KS)*

Det er riktig å opprettholde tre forvaltningsnivåer, men det er behov for opprydding og reformer for å styrke fylkeskommunens posisjon. Utvalget foreslo å etablere enhetsforvaltning på fylkesnivå under ledelse av fylkespolitikere. Forslaget innebærer at fylkeskommunens administrasjon og fylkesmannsembetene skulle slås sammen.

*NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

Utvalget foreslo å styrke det regionale folkevalgte nivået. En rekke statlige oppgaver skulle overføres og regionplanleggingen skulle styrkes.

*St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*

Forslaget fra regjeringen Stoltenberg var å styrke fylkeskommunen, men med færre oppgaver enn det som lå i Oppgavefordelingsutvalgets konklusjoner. Spesialisthelsetjenesten (sykehusene) ble foreslått overført til staten.

*St.meld. nr 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*

I oppfølgingen fra regjeringen Bondevik II ble det fastslått at fylkeskommunen ikke måtte utvikle seg til en overkommune. Meldingen reduserte antallet fylkeskommunale oppgaver, men foreslo å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

*NOU 2004:2 Effekter og effektivitet – effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*

Utvalget mener at en større del av ansvaret for en samordnet regionalpolitikk med fordel kan ivaretas på regionalt nivå. Det forutsetter etter utvalgets mening at regionene blir større og at et bredere regionbegrep (byområder og distriktsområder ses i sammenheng) legges til grunn.

*NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner*

Utvalget som var politisk sammensatt har behandlet både mål og strategier for en livskraftig distrikts- og regionalpolitikk og modeller for styring og samordning. Flertallet har gått inn for en trenivå modell med sterke folkevalgte regioner og med betydelig overføring av makt og oppgaver fra staten til det regionale folkevalgte nivået. Flertallet understreker at regionen bør ha et selvstendig økonomisk grunnlag.

Statskonsult har i rapport 2002:18 *Inndeling av regional stat*, laget en statusrapport over hvordan statlige oppgaver er organisert på regionalt nivå. Utviklingen går i retning av fem-seks større regioner, men det er ikke felles prinsipper som er lagt til grunn for regioninndelingen mellom de ulike etatene.

---

For å oppsummere, kan man si at utviklingen de siste ti årene har gått fra en gradvis nedbygging av fylkeskommunens oppgaver til at man i dag ser konturene av nye regioner med nye oppgaver.

## 4.2 Rollen som regional utviklingsaktør er uklar

I St.meld. nr. 19 (2001-2002) ble det påpekt at rollen som regional utviklingsaktør har vært sviktende de seneste årene. I meldingen ble likevel et skifte fra styring og kontroll til en utviklingsrolle basert på partnerskap og samarbeid, framhevet. Regjeringen ønsket at fylkeskommunene skulle bli fornyet og styrket i rollen som regional utviklingsaktør. Denne endringen er også omtalt som en ansvarsreform for fylkeskommunene. Det var forutsatt at rollen som regional utviklingsaktør skulle defineres nærmere og gis et innhold av fylkeskommunene selv. Utformingen av handlingsrommet ble ansett for å være avhengig av *konkret originalitet i form av visjoner, strategier, partnerskap og prosjektideer*.

Fylkeskommunen skulle styrkes som regional utviklingsaktør ved å få:

- større frihet og handlingsrom til å foreta egne strategiske vurderinger, til å fastsette egne mål og koble virkemiddelbruken til disse og til å inngå samarbeid med andre
- bedre mulighetene for tilpasning av virkemiddelbruken til regionale forhold
- ansvaret for å prioritere mellom formål
- større mulighet til å legge føringer på SNDs (nå IN) innsats på regionalt nivå
- resultatansvar overfor egne innbyggere
- mer nærhet til brukerne/tilskuddsmottakerne
- synliggjøring av fylkeskommunens ansvar i det regionale næringsutviklingsarbeidet

Konkret innebar dette bl.a. at en stor del av de distriktpolitiske virkemidlene ble desentralisert til fylkeskommunene i 2003. Hensikten med reformen er å styrke fylkeskommunene som regional utviklingsaktør ved å gi dem større frihet til å møte egne utfordringer med regionale løsninger. Fylkeskommunen skal forvalte virkemidlene i forpliktende partnerskap med kommuner, næringsliv, Innovasjon Norge (IN), regional stat, private organisasjoner, forsknings- og utdanningsinstitusjoner, eller andre aktører. Midlene skal bidra til å realisere fylkeskommunale mål for utvikling, særlig innenfor kompetanseheving, omstilling, nyetablering, innovasjon og nyskaping i næringslivet, og tilrettelegging for dette.<sup>33</sup>

Rollen som regional utviklingsaktør ble aktualisert da staten overtok ansvaret for driften av sykehusene. Gjennom intervjuer med representanter for fylkeskommunene kommer det imidlertid fram at fylkeskommunene fortsatt søker etter å gi rollen som regional utviklingsaktør et innhold. Alle fylkeskommunene

---

<sup>33</sup> På oppdrag fra KRD foretok Statskonsult i 2004 en kartlegging og vurdering av fylkeskommunenes arbeid med å utvikle et mål- og resultatstyringssystem for de regionalpolitiske virkemidlene.



---

har fokusert på rollen i sine fylkesplaner og i de regionale utviklingsprogrammene, og arbeidet er basert på partnerskap og regionale prioriteringer. Utviklingsrollen knyttes til et bredt spekter av fylkeskommunens oppgaver, fra samferdsel til kultur. Utviklingsrollen har ikke minst kommet tydeligere på fylkespolitikernes dagsorden. Hovedinntrykket er likevel at rollen er sterkt knyttet til de *finansielle* virkemidlene og *prosjektrelatert* arbeid. Dette varierer imidlertid i forhold til hvilke midler fylkeskommunen selv har til rådighet. Blant annet innebærer det at Akershus fylkeskommune som får svært begrensede utviklingsmidler fra KRD, definerer sin utviklingsaktørrolle bredt og inkluderer også forvaltningsoppgaver.

Gjennom intervjuene kommer det også fram et ønske om et større statlig engasjement i forhold til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Det etterlyses også en bedre koordinering mellom departementene når det gjelder de ulike virkemidlene som står til rådighet for å utvikle rollen som regional utviklingsaktør. Det vises bl.a. til at KRD og MD har hatt store ambisjoner i forhold til fylkeskommunens utviklingsrolle gjennom bl.a. regionale utviklingsplaner og fylkesplaner, mens dette ikke synes å gjelde de øvrige departementene, bl.a. NHD.

Når det gjelder statens rolle i forhold til regional utvikling, har informantene som Statskonsult har snakket med, særlig framhevet to forhold: De påpeker at det er behov for større statlig sektorsamordning og samordning av virkemidlene, og det blir påpekt at det er lite eller ingen koordinering mellom departementene i forhold til å legge til rette for fylkeskommunens nye rolle. Videre er informantene opptatt av at staten er svært forsiktig med å gi utviklerrollen et konkret innhold, og etterspør en diskusjon om statens rolle i denne sammenhengen.

### **4.3 Partnerskap**

Regionale partnerskap er en viktig del av rollen som regional utviklingsaktør. Ideen om et forsterket og mer formalisert regionalt partnerskap ble lansert i St.meld.nr.34 (2000-2001). Brukerorientering og en bedre samordnet og resultatorientert regional utvikling var viktige hensyn. Disse tankene kan sies å være helt i tråd med det *partnerskapsprinsippet* som EU opererer med i sin regionalpolitikk.

I Stortingsmelding nr. 31 1996-97: *Om distrikts- og regionalpolitikken* tok regjeringen initiativet til regionale utviklingsprogram (RUP). Dette må betraktes som et forsøk på å se den samlede innsatsen som har betydning for regional utvikling, i sammenheng med utgangspunkt i en analyse av området. Regionale partnerskap står bak programmene i hvert fylke, og hensikten er at det skal forplikte virkemiddelbruken innenfor de sektorene som deltar. I første omgang gjelder det de regionalpolitiske virkemidlene forvaltet av fylkeskommunen og av Innovasjon Norge. Men det er også meningen at programmene skal legge føringer for bruken av næringspolitiske virkemidler som IN forvalter for NHD. Bygdeutviklingsmidler og arbeidsmarkedsmidler diskuteres også.

---

Ett inntrykk er at de Statskonsults har intervjuet i dette prosjektet har intervjuet gjerne kunne tenke seg større grad av forpliktelse i tilknytning til det regionale partnerskapet. En informant sier det slik: ”Vi som er profesjonelle utviklingsbyråkrater, kunne ønske oss et større innslag av plankontrakter, langsiktighet og mer av den type regime”. Det blir gitt uttrykk for at med RUP-ene har man ikke tatt skrittet fullt ut mot en sterkere flerårig kobling til økonomiske virkemidler, som noen mener er nødvendig.

De regionale partnerskapene er ulikt organisert i Norge. Foruten fylkeskommunen er Innovasjon Norge og Fylkesmannen sentrale aktører i partnerskapene. Det samme er øvrige regionale statsetater, regionale høyskoler og forskningsentra, kommuner eller kommunesammenslutninger, næringsliv osv.

Statskonsults informanter trekker dessuten fram betydningen av andre typer partnerskap utover det regionale i arbeidet med regional utvikling. Både Interreg-partnerskapene og de rent prosjektbaserte samarbeidene med aktører i næringslivet samt partnerskapsavtalene med regionrådene i eget fylke har spilt en rolle i arbeidet med det nye utviklingsregimet.

Når det gjelder effektene av de mange samarbeidsprosjektene og partnerskapsarrangementene, er det vanskelig å få klare svar. Det blir påpekt at dette nye utviklingsregimet kun er to år gammelt og at det derfor er for tidlig å si noe om resultatene.

En rapport fra Nordregio viser imidlertid til at partnerskap i Norge blir oppfattet mer som et moteord enn som et signal om kvalitativ endring av politikk.<sup>34</sup> I kapittel 3 så vi nærmere på de irske erfaringene med lokale partnerskap, og viste blant annet til at det fra irske myndigheter trekkes opp ideologiske, økonomiske og politiske rammebetingelser gjennom en rekke tema nedfelt i nasjonale avtaler som inkluderer støtte. Som en motsetning til de irske erfaringene påpeker Nordregio i sin rapport at partnerskapet i Norge framstår som løst fra et slikt institusjonelt og ideologisk rammeverk, og poengterer at deltakelsen fra sentralt hold er for lav til at partnerskapene kan utvikles til ”kraftfulle motorer i det regionale utviklingsarbeidet”. Videre bemerkes det i Nordregio-rapporten at fylkeskommunene som samarbeidende institusjon ikke er blitt mer attraktiv nå enn den har vært tidligere – også dette i motsetning til irske erfaringer.

#### **4.4 Internasjonalt engasjement er viktig for fylkeskommunene**

Flere av informantene i fylkeskommunene legger vekt på at det internasjonale arbeidet har vært viktig for å fylle rollen som utviklingsaktør med innhold. Alle fylkeskommunene vi snakket med, har et bredt internasjonalt engasjement.

---

<sup>34</sup> Knudsen, Moen, Persson, Skålnes & Steineke (2005): ”Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskaps funksjon i den sammenheng”. Nordregio Working Paper 2005:1.

---

Alle de fire fylkeskommunene i vårt utvalg er involvert i Interreg. Norske partnere er nå involvert i mer enn 300 prosjekter i sju forskjellige Interreg-programmer, som er grenseregionale programmer langs hele Norges grense til Sverige, Finland og Russland, og tre transnasjonale programmer som dekker hhv. Østersjøen, Nordsjøen og Nord-områdene i perioden 2000-2006. Prosjektene representerer alt fra småskala, grenseoverskridende prosjekter til store, strategiske prosjekter til mange millioner. I tillegg deltar Norge i interregionalt samarbeid med partnere fra hele EU. Dette er Interreg IIIC, der europeiske regioner med felles utfordringer sammen kan søke løsninger uavhengig av hvor de befinner seg geografisk. Interreg IIIB-prosjektet Nordlige Maritime Korridor ledes av Rogaland fylkeskommune og Landsdelsutvalget.

Fylkeskommunene er også aktive i forhold til EØS-midler og programmer som Leonardo og Socrates. I tillegg er det et bredt samarbeid med ulike land og regioner ut fra fylkets beliggenhet og interesseområder. Eksempelvis er Nordland medlem av Barentsrådet, mens Buskerud er involvert i et samarbeid med andre fjellregioner i Europa.

Tilgang til finansieringsmulighet synes å være drivkraften bak mye av det internasjonale engasjementet. Dessuten gir felles prosjekter med andre regioner (i Norge eller i andre europeiske land) nye utviklingsmuligheter for fylkeskommunene. Vi har derimot ikke fått kjennskap til hvor store deler av fylkeskommunene som aktivt er involvert i internasjonalt samarbeid.

Deltakelsen og erfaringer fra dette arbeidet som i stor grad må sies å dreie seg om prosjektsamarbeid, brukes aktivt og bevisst av fylkeskommunene i arbeidet med å stake ut en rolle som regional utviklingsaktør. Interregdeltakelsen har gitt muligheter for midler og finansieringskilder slik at en rekke ideer og prosjekter har blitt realisert. Disse prosjektene brukes bevisst når fylkeskommunene redegjør for hvilke oppgaver de har i sin regionale utviklerrolle. Det virker som om alle informantene opplever at de har lyktes i forhold til intensjonene med Interregprosjektene, men er mer usikre på hvorvidt de har lyktes i forhold til resultatene.

Kommisjonens nye forslag om en permanent og mer systematisk dialog med representanter for lokale og regionale myndigheter ble iverksatt i 2004. Dette dreier seg om dialog- og kontaktformer som først og fremst retter seg mot de europeiske organisasjonene for regionale og lokale myndigheter. Et par av fylkeskommunene i vårt utvalg har vært i befatning med denne dialogformen gjennom sin deltakelse i disse europeiske organisasjonene. Alle fylkeskommunene oppgir at de deltar som likeverdige aktører i disse organisasjonenes arbeid opp mot EU/Kommisjonen. Dette oppleves som svært nyttig. Samtidig varierer erfaringene med arbeid i disse organisasjonene fra fylkeskommune til fylkeskommune i tråd med hvordan den enkelte fylkeskommune velger å delta/engasjere seg.

I tillegg nevner Nordland fylkeskommune at fylkets tenkning knyttet til regionbygging har vært inspirert av EU. Fylkets omlegging i 2002/2003 til rollen som regional utviklingsaktør var bl.a. et forsøk på å nærme seg EU-

---

systemet. For tiden er Nordland inne i et arbeid med å gjennomgå og vurdere egne strukturer i lys av EU-systemet.

Flere av fylkeskommunene har også opprettet egne kontorer i Brussel. Oslo-regionens Europakontor ble opprettet av Oslo kommune og fylkeskommunene i Akershus, Hedmark, Oppland og Østfold. Senere har også Buskerud, Telemark, Vestfold og Drammen kommune sluttet seg til. Kontoret skal fremme fellesinteressene til Oslo-regionen i Europa og være et verktøy for å sikre økt deltakelse i fellesskapet av europeiske regioner, i prosjekter og i EU-programmer som Osloregionen har anledning til å delta i.

Det er også opprettet egne Brusselkontorer for Trøndelag, Stavangerregionen, Vest-Norge, Nord-Norge (tidl. Nordland) og Sørlandet. Flere av disse er opprettet av fylkeskommuner, kommuner, næringsliv og FoU-institusjoner. I tillegg har både KS og NHO egne kontor i Brussel. Et interessant trekk er at flere av kontorene er samlokalisert med regionale kontorer fra andre land. Bl.a. er Nord-Norges Europakontor samlokalisert med Nord-Sveriges kontor, og Osloregionens kontor er samlokalisert med Vest-Sveriges og Tallinns kontorer.

Europa/Brussel-kontorene oppgis å være viktige for fylkeskommunene. Kontorene er viktige for kompetanseoverføring med hensyn til hvor og hvordan fylkene kan få midler og prosjekter gjennom f.eks. Interreg. Kontorene fungerer til dels også som "lytteposter" for fylkeskommunene når det gjelder utviklingen av EUs regionalpolitikk.

## **4.5 Organisering av det regionale nivået – et tilbakevendende spørsmål**

Organiseringen av det regionale nivået har vært et tilbakevendende spørsmål i Norge. Spørsmålet om to eller tre forvaltningsnivåer, oppgavefordelingen mellom nivåene, og den geografiske inndelingen på mellomnivået har vært berørt i flere av utredningene som er nevnt i kap 4.1.

I 1975 vedtok Stortinget direkte valg til fylkestinget, og fylkeskommunen fikk egen administrasjon under ledelse av en fylkesrådmann. Det ble også vedtatt at fylkeskommunen skulle ha egen beskatningsrett. Reformen i 1976 innebar derfor en selvstendigjøring og demokratisering av fylkeskommunen. Fylkeskommunen i sin nye form ble således utformet for å kunne utøve en territorielt basert politikk med demokratisk forankring i befolkningen i fylket.

Selve inndelingen i fylker har vært relativt stabil og ble sist endret da Bergen ble slått sammen med Hordaland fylke i 1972. Inndelingen i fylker har i langt mindre grad enn inndelingen av kommuner vært et diskusjonstema i norsk offentlig debatt.

Oppgavefordelingsutvalget var først og fremst et utvalg for vurderingen av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og regionnivåets oppgaver. I utvalgets anbefalinger ble det likevel forutsatt at en satsing på et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring ville kreve endringer i fylkesinndelingen. Hovedgrunnene til dette var at fylkesinndelingen mange steder ikke er

---

funksjonell nok for å fylle en regional utviklingsrolle samt effektivitetshensyn for tjenesteproduksjon og administrasjon.

Ser vi på utviklingen blant fylkeskommunene ser vi også tendenser til et utvidet samarbeid mellom fylkeskommuner i en region. Det tidligere nevnte BTV-samarbeidet er et eksempel på dette. Det er videre utredet muligheter for en sammenslåing av Agder-fylkene.

Per i dag synes det å være politisk flertall i Norge for å opprettholde mellomnivået i norsk forvaltning. Kommunenes sentralforbund vedtok nylig med stort flertall å arbeide aktivt for at det etableres sterke folkevalgte regioner til erstatning for dagens fylkeskommuner. KS mener at antallet regioner bør kunne reduseres til mellom 7 og 9. KS forutsetter videre at oppgaver, myndighet og ressurser overføres fra statlige forvaltningsnivåer. KS legger også vekt på at det i hele Europa er en trend at regioner, nivået mellom kommunen og staten, utgjør baser for økonomisk utvikling. Gjennom nye partnerskap mellom myndigheter, bedrifter, høyskoler og forskning brukes regionale fortrinn for å oppnå vekst.

---

## 5 Oppsummering og analyse: EU og norsk regionalpolitikk

To hovedspørsmål lå til grunn for arbeidet med denne rapporten: Hva er hovedtrekkene i de aktuelle utviklings- og endringsprosessene i EU på det regionalpolitiske området? Hvordan møter norsk forvaltning disse utfordringene? Med andre ord: Hva kjennetegner regionaliseringen i EU, og hvordan påvirkes regionaliseringen i Norge av det som skjer i EU på dette området? Når vi har sett på regionalisering i Norge har vi tatt utgangspunkt i regionale myndigheters rolle, oppgaver, finansieringskilder og organisering. Mer spesielt har vi valgt å se nærmere på hvordan norsk regional forvaltning møter påvirkningen fra EU i kraft av rollen som utviklingsaktør.

### 5.1 Oppsummering: Regionalisering i EU og Norge

Som redegjort for tidligere i rapporten, har vi valgt å ta utgangspunkt i et treleddet regionaliseringsbegrep. Regionalisering kan innebære

- at staten bruker regioner til å utføre oppgaver
- at regioner får oppgaver pga. at maktbalansen mellom sentralt og regionalt nivå er endret i regionenes favør
- at nye regioner oppstår enten ved at staten definerer dem eller at det skjer gjennom prosesser regionalt (regionbygging)

#### 5.1.1 Hva innebærer regionalisering i EU?

##### **Finansiering: en mer samordnet tilgang til finansieringskildene**

Over tid har EUs regionalpolitikk blitt stadig mer sentral i EUs arbeid. Dette avspeiles blant annet gjennom budsjettet, som for inneværende programperiode (2000–06) økte med 310 milliarder i forhold til den forrige. Forslaget til ny strukturfondspolitikk for neste programperiode går ut på å øke budsjettet ytterligere. Dersom dette forslaget går gjennom, vil det medføre at regionalpolitikk blir EUs største utgiftspost. Rent finansielt kan dermed regionalpolitikken komme til å utgjøre EUs største satsingsområde.

Som påpekt i kapittel tre er Kommisjonens forslag til ny strukturfondspolitikk ment å skulle gi en mer samordnet tilgang til og forvaltning av virkemidlene – blant annet ved å samle støtteformene i tre målområder. Videre ønsker Kommisjonen å begrense fellesskapets prioriteringer ved å foreslå at målområdene skal tildeles støtte og midler til program som i det alt vesentlige konsentrerer innsatsen om tre strategiske mål: Styrket konkurransekraft (Lisboa-strategien), bærekraftig utvikling (Göteborg-strategien) og EUs sysselsettingsstrategi.

##### **Oppgaver og organisering**

Den politiske effekten av finansieringskildene som strukturfondene representerer, er at EU setter regionene til å utføre oppgaver. Selve organiseringen og forvaltningen av strukturfondsprogrammene og dens politikk bidrar også til at det regionale nivået får en selvstendig rolle vis-à-vis staten i forholdet til EU. I

---

tillegg representerer tiltak som opprettelsen av Regionkomiteen, Kommisjonens forslag til ny strukturfondspolitik for perioden 2007–13, og Kommisjonens systematiske dialog med representanter for lokale og regionale myndigheter, bidrag til å gi regionene en politisk aktørrolle i EUs utforming av politikk.

Som påpekt i kapittel 3, innebærer forslaget til ny strukturfondspolitik at *partnerskapsprinsippet* som virkemiddel blir mer sentralt for å fremme regional utvikling innenfor den europeiske integrasjonsprosessen. For at et regionalt samarbeid skal kunne defineres som partnerskap, må samarbeidet være formalisert og gjensidig bindende. EUs partnerskapsprinsipp innebærer et tett samarbeid mellom Kommisjonen og respektive myndigheter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dette skal skje på ethvert stadium i utviklingsprosessen – fra utviklingsprogrammet forberedes og til det iverksettes. Tanken er at politiske og administrative myndigheter gjennom sin deltakelse avgir en viss makt og innflytelse til partnerskapet for å oppnå ønsket gjennomføringskraft og fleksibilitet. Hittil har imidlertid partnerskapet i EU-sammenheng manglet formell beslutningsfullmakt og juridisk status. Dersom EU innfører trepartskontrakter og –avtaler vil dette endre seg. Dette vil kunne bidra ytterligere til det som blir omtalt som *forhandlet suverenitet* for regionene og til å styrke regionale myndigheters ansvar og rolle som regional utviklingsaktør.

### **Rollen som utviklingsaktør – et virkemiddel for å oppnå politiske mål**

En forberedelsesrapport (Facing the challenge) til midtveisevalueringen av Lisboa-strategien anbefaler at nasjonal og europeisk politikk, inkludert budsjetter, må reflektere Lisboa-prioriteringene bedre. Som argumentert for ovenfor, tar Kommisjonens forslag til ny strukturfondspolitik sikte på å bidra til å gjøre regionalpolitikken en bedre egnet verktøy til å realisere EUs overordnede politiske målsettinger. Lisboa-strategien står sentralt i så måte. Også Kommisjonens forslag om å utarbeide et overordnet strategisk dokument for kohesjonspolitikken i forkant av programfasen, vil bidra til klarere signaler om prioriteringer og mål. Forslaget er ment å styrke strukturfondene som strategiske verktøy.

## **5.1.2 Hva innebærer regionalisering i Norge?**

### **Oppgaver og rolle**

Vi har sett i kapittel 4 at staten de siste årene har tilført det regionale folkevalgte beslutningsnivået nye oppgaver gjennom ansvarsreformen. Samtidig har staten fratatt fylkeskommunen vesentlige oppgaver, som sykehusdriften. Det har derfor ikke funnet sted noen entydig utvikling i Norge i retning av økende statlig bruk av fylkeskommunen til å utføre oppgaver.

Utnytter de norske fylkeskommunene EU-systemet godt nok for å løse sine oppgaver? I kapittel 4 refereres det til at alle de informantene Statskonsult har vært i befatning med, benytter seg av påvirkningskanaler som å delta i europeiske paraplyorganisasjoner og i Regionkomiteen – om enn i varierende grad. Men bare én fylkeskommune kunne vise til konkrete og positive erfaringer med politisk deltakelse i Regionkomiteen. Budskapet var at personlig engasjement, dyktighet og innsats – og ikke EU-utenforskapet – betyr mye dersom ønsket er å påvirke politikkområder i en institusjon som Regionkomiteen. Det kan derfor

---

se ut som om Regionkomiteen og arbeidet i europeiske paraplyorganisasjoner representerer muligheter til deltakelse og medvirkning som kan utnyttes bedre av norske regionale myndigheter. Dette dreier seg om *interessebaserte tilpasningsmåter* som kan føre til endringer i regionale aktørers påvirkningskraft og gjennomslag. Formelt involveres ikke Norge i samarbeidsprosedyrene i Regionkomiteen, men disse arbeidsformene får likevel betydning i den grad de kan fremme norsk medvirkning på relevante politikkområder. Slike interessebaserte former for arbeid og deltakelse kan ha potensial til å bli mer strategisk og målrettet.

Statskonsults panel av informanter avdekker at fylkeskommunenes forutsetninger for å arbeide med regional utvikling er høyst forskjellig, og at det er viktig å være forskjellig i denne sammenhengen. Det som synes klart, er at norske regioner ønsker ansvar for flere oppgaver og en større rolle i samfunnsutviklingen. Alle Statskonsults informanter er opptatt av hvilke muligheter rollen som regional utviklingsaktør kan medføre i denne sammenhengen. Her etterlyses en dialog med staten.

### **Finansiering**

Som påpekt i kapittel 4, er våre informanter opptatt av at de norske virkemidlene i stor grad er sektorisert, og på den måten blir de vanskelig tilgjengelige for kommunale og regionale folkevalgte myndigheter. Ønsket er at et mer samordnet virkemiddelapparat skal gi bedre finansielle muligheter, og at staten på den måten kan legge bedre finansielt til rette for rollen som regional utviklingsaktør.

Kapittel 4 belyser også hvordan norske fylkeskommuners deltakelse i Interreg oppmuntrer til kreativitet og legger til rette for realisering av ideer og aktiviteter. Informantene er likevel famlende i forhold til hva som er resultatene, og hva som burde være effektene. Får vi nok ut av denne Interregdeltakelsen? Bør norske fylkeskommuners deltakelse i Interreg samlet gjennomgå med sikte på å få mer kunnskap om effekter og resultater?

## **5.2 Hvordan møter norske aktører påvirkningen fra EU?**

Vår undersøkelse tilkjenner at norsk regionalpolitikk påvirkes fra EU både indirekte og direkte. Den mest direkte formen for påvirkning skjer gjennom EU-lover og -regelverk som direkte angår det lokale og regionale forvaltningsnivå og som blir rettskraftig i Norge gjennom EØS-avtalen. Dette er et område som er utførlig belyst fra flere hold den senere tid – senest i NOU 2004:15 *Regional statsstøtte og EØS-reglane*, og er derfor ikke berørt i denne kartleggingen. Som redegjort for i kapittel 1.3 representerer denne formen for påvirkning en *regelbasert tilpasningsmåte* der det å la være å tilpasse seg ikke oppfattes som noe alternativ. Denne tilpasningsmåten gir seg også utslag i form av omlegging til nye arbeidsmåter gjennom Interreg, deltakelse i EUs Regionkomité og i europeiske paraplyorganisasjoner. Dette er sider ved norsk EU-deltakelse vi har sett nærmere på i denne rapporten.



---

Av de mer indirekte former for påvirkning av norsk regionalpolitikk prøver vi i det følgende å belyse hvordan fylkeskommunenes rolle som utviklingsaktør blir formet som en følge av utviklingen i EU. Dette skjer delvis gjennom insentiver fra norsk sentralforvaltning som igjen har hentet ideer og begrepsbruk fra EU, og delvis ved at fylkeskommunene selv bidrar til å fylle denne rollen med innhold eller tankegods i samsvar med det de møter i Europa. Denne tilpasningen kan beskrives som mer indirekte, da endringer ikke nødvendigvis kommer i stand som et resultat av direkte krav og påbud fra EU, men som en konsekvens av aktørenes egne valg, interesser, forestillinger og tankegods.

### **Hvor dannes norske regionale aktørers ideer og preferanser?**

Kapittel 4 viser at det har funnet sted en endring i begrepsbruk og retorikk i det norske regionalpolitiske regimet som gir grunnlag for å spørre hvor og hvordan norske regionale aktørers ideer og preferanser dannes.

Rent begrepsmessig kan det fortone seg som om regionalisering i seg selv representerer en form for påvirkning fra EU og den europeiske utviklingen. Eksempelvis kan det argumenteres for at selve bruken av begrepene *region* og *regionalisering* i det norske språket er et uttrykk for påvirkning fra Europa. Veggeland (2000) poengterer at tanker om regionalisering tradisjonelt har stått svakt i den norske offentlige debatten. Inntil for få år siden fantes ikke begrepene *region* eller *regionalisering* i norsk politisk hverdagspråk. Ordet *region* ble brukt i andre sammenhenger. Først med den europeiske utviklingen har begrepet fått sin nye mening.

Det synes klart at fylkeskommunenes nye rolle som regional utviklingsaktør er et resultat av påvirkning fra EU – til tross for at den er drevet fram etter statliggjøringen av sykehusene. Sentrale begreper som partnerskap, programprinsipp og vektleggingen av rollen som ”partner” framfor ”myndighetsutøver” har klare paralleller til europeisk regionalpolitikk. Kapittel 4 viser hvordan ideen om et forsterket og mer formalisert regionalt partnerskap ble lansert i St.meld.nr.34 (2000-20001), og at brukerorientering og en bedre samordnet og resultatorientert regional utvikling var viktige hensyn. Disse tankene må sies å være helt i tråd med det *partnerskapsprinsippet* som ligger til grunn for EUs regionalpolitikk.

Dette er eksempler på en *idébasert tilpasningsmåte*, der norske myndigheter tilegner seg samme problem- og løsningsforståelse gjennom kopiering av populære ideer og bevisst bruk av andres erfaringer. Hvorvidt læringen er riktig eller representerer en reell forbedring, er ikke det sentrale – noe vi også har sett i kapittel 4. Som vi drøftet i kapittel 4 får bruken av begreper som partnerskap og utviklingsaktør preg av å være moteord, men uten at oppfatningen av hva som utgjør riktige og moderne løsninger og egnet politikk nødvendigvis endres.

Det kan også se ut som om det legges til rette for den idébaserte tilpasningsmåten i den videre utviklingen av dette regimet ved at staten i stor grad overlater til fylkeskommunene å fylle begrepet med innhold. Vi har sett i kapittel fire hvordan våre informanter aktivt bruker sitt Interreg-engasjement og sin deltakelse i europeisk samarbeid for øvrig både til å hente ideer og inspirasjon til sitt hjemlige arbeid, og som et ledd i selve arbeidet med regional

---

utvikling. Vi ser derfor at denne idébaserte tilpasningsmåten ikke bare kommer i stand ovenifra gjennom staten, men også nedenifra gjennom fylkeskommunene selv.

### **Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør**

Som påpekt i kapittel 4, framstår våre informanter som noe famlende i forhold til å målforankre rollen som regional utvikler. Staten er også utydelig på hva den ønsker å oppnå ved å tildele denne rollen til fylkeskommunene. Hva skal være de overordnede målene for denne politikken? Og hvordan skal disse målene forankres i de mer sektororganiserte deler av forvaltningen?

Sett ut i fra fylkeskommunenes rolle som regional utvikler, kan det fortone seg som om staten har to alternativer: Det ene alternative er å tydeliggjøre fylkeskommunens rolle som regional utvikler med et bredere oppgaveansvar, noe som kan innebære å utvikle partnerskapet slik at det får en sterkere vertikal forankring i tråd med utviklingen i EU. Dette medfører en klarere rolle for staten som strateg og målfester i den regionale utviklingen, men der ansvar og beslutningsmyndighet likevel kan delegeres til regionalt og lokalt nivå. Partnerskapet vil dermed kunne bli et bedre egnet virkemiddel til å målfeste den regionale utviklingen. Det andre alternativet er å samordne virkemiddelapparatet i større grad enn det som skjer i dag.

Samtidig er det ikke nødvendigvis behov for sterk statlig deltakelse i utviklingen av dette regimet. Sett i lys av ulikehetene og variasjonene blant de norske fylkeskommunene, kan det være viktig at de også har tilstrekkelig frihet til selv å sette målene for egen utvikling.

Det kan likevel se ut som om den institusjonelle organiseringen rundt rollen som regional utviklingsaktør og partnerskapet som den sentrale arbeidsformen, komparativt sett er svakere i Norge enn i mange EU-land. En sammenlikning av partnerskapet slik det praktiseres i EU kontra dets funksjon i Norge, synes urettferdig i betraktning av at partnerskapet i den formen det nå er lansert, er et nytt fenomen i Norge. At norsk utvikling henger etter på dette området er derfor å forvente.

I EU håndteres regionenes rolle som regionale utviklingsaktører som et middel til å nå en rekke mål. Dette kommer til uttrykk blant annet gjennom den vertikale organiseringen av partnerskapet og målstyringen av programmene. Forslaget til ny strukturfondspolitikkk tar sikte på å forbedre denne målrettetheten.

Som påpekt i kapittel 4, er St.meld.nr. 19 (2001-2002) forsiktig med å konkretisere rollen som regional utvikler. Tvert i mot heter det at ”rollen som regional utviklingsaktør må defineres nærmere og gis et innhold av fylkeskommunen selv”.

Slik den norske staten har framstilt og introdusert regionenes rolle som regional utviklingsaktør, kan det være grunn til å spørre om rollen framstår som et mål i seg selv. Har i dette tilfellet et middel blitt framstilt som et mål – til forskjell fra

---

i EU? I utviklingen av dette nye regimet kan det uansett være på sin plass å spørre hva som skal være statens rolle.

### **Utvikling av regionene**

Stortingsmeldingene legger vekt på samling og styrking av utviklingsoppgaver, -ansvar og –muligheter på et regionalt nivå. I meldingsarbeidet legges det dessuten vekt på å utforme regionalisering slik at den kan fungere som en strategi for regional utvikling. Det kan likevel være grunn til å etterlyse en mer bevisst og villet politikk fra statens side knyttet til det regionale nivåets utviklerrolle. Har norsk regionalpolitikk i dag et institusjonelt rammeverk som evner å gi tilstrekkelig retning – ikke bare til utviklingspolitikken, men også til impulser og påvirkning utenifra?

Et annet moment er at en utvikling i Norge i retning av en styrking av det regionale nivået også vil få konsekvenser for det statlige regionale nivået. Dersom oppgaver overføres fra staten til et folkevalgt, regionalt nivå vil det – i stor grad – innebære at oppgaver overføres fra det statlige, regionale nivået. Oppgaver vil i mindre grad bli overført fra *sentrale* statlige virksomheter. Dette reiser en rekke spørsmål knyttet til den videre utviklingen av den regionale statsforvaltningen, ikke minst når det gjelder utviklingen av fylkesmanns-embetene. Vil eventuelle endringer i oppgaver innebære en ytterligere rendyrking av fylkesmannens tilsynsrolle? Hvilken rolle skal regional statsforvaltning ha i et ”nytt” partnerskap med et styrket regionalt, folkevalgt nivå? Hvilken strategi skal staten ha for utviklingen og inndelingen av hele den regionale statsforvaltning? Dette er eksempler på spørsmål som vi mener det sentrale nivå i statsforvaltningen bør diskutere og avklare i tiden framover.

---

## Litteratur

Claes, Dag Harald & Tranøy, Bent Sofus (red.)(1999): *Utenfor annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget

COM (2003) 811 final: *Dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of European Union policy*. Communication from the Commission.

COM (2002) 709 final: *A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities*. Communication from the Commission.

European Commission (2004): *A new partnership for cohesion. Convergence competitiveness cooperation*. Third report on economic and social cohesion. Brussels

COM (2002) 709 final: *Communication from the Commission. A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities*. Communication from the Commission. Brussels

European Commission (2001): *European Governance: A White Paper*. Brussels

Kok, Wim (2004): *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Report from the High Level Group

Knudsen, Moen, Persson, Skålnes & Steineke (2005): *Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapets funksjon i den sammenheng*. Nordregio Working Paper 2005:1

Kommunal- og regionaldepartementet (2004): *Alternativer til dagens fylkeskommuner*. Faglig utredning, publikasjonsnummer H-2156. KRD 2004

McMaster, Irene (2004): *Spatial Development Policy in Ireland: Lessons for The New Member States?* ECPR Workshop European Spatial Politics or Spatial Policy for Europe. Uppsala

Nordregio (2004): *Tools for Sustainable Regional Development. Experiences and Prospects*. Stockholm

NOU (2004): *Effekter og Effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*. Norges offentlige utredninger 2004:2. Oslo

NOU (2004): *Regional statsstøtte og EØS-reglane*. Norges offentlige utredninger 2004:15. Oslo

NOU (2004): *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig geografisk og tilpasset politikk*. Norges offentlige utredninger 2004:19. Oslo

---

NOU (2000): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Norges offentlige utredninger 2000:22

OECD (2004): *New Forms of Governance for Economic Development*. Paris

OECD (2002): *Distributed Public Governance. Agencies, authorities and other government bodies*. Paris

Olsen, Johan P & Sverdrup, Bjørn Otto (red.) (1998): *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid*.

Regione Lombardia: *Tripartite Agreement. European Commission, Italian Government, Lombardy Region*.

Statskonsult (2002): *Inndeling av regional stat*. Statskonsultrapport 2002:18. Oslo

Statskonsult (2001): *Regionalisering. Internasjonale eksempler og norsk virksomhet*. Statskonsultrapport 2001:04. Oslo

Statskonsult (1999): *EUs strukturfond og forvaltningsutviklingen*. Statskonsultrapport 1999:7. Oslo

Stortingsmelding (2001-2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. St.meld. nr 19

Stortingsmelding (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. St.meld. nr 31

The Tavistock Institute (1999): *The Thematic Evaluation of the Partnership principle*. Final Synthesis Report.

Utenriksdepartementet (2003): *Europapolitisk plattform. Samarbeid med regionale og lokale myndigheter*. Prosjektrapport i forbindelse med oppfølgingen av Regjeringens europapolitiske plattform tiltakspunkt 4.5.2. Oslo

Veggeland, Noralv (2003): *Det nye demokratiet – et politisk laboratorium for partnerskap*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Veggeland, Noralv (2000): *The New Regionalism. European integration and multilevel governance*.