

---

## Forord

Statskonsult har på oppdrag fra KRD laget et notat om regionalisering og regionaliseringsdebatten, som et innspill til neste stortingsmelding om regional- og distriktpolitikken. Foreliggende rapport bygger på dette notatet.

Det siste året har det vært en heftig debatt om organiseringen av det norske regionale forvaltningsnivået, særlig knyttet til fylkeskommunens framtid. Forholdet mellom forvaltningsnivåene, og oppgavefordelingen mellom dem, er viktige spørsmål i den forvaltningspolitiske debatten. Hensikten med rapporten er å bringe en del fakta om oppgavefordeling og forvaltningsstruktur i en del utvalgte land, og å diskutere nytten av disse erfaringene og av en del sentrale begreper i forhold til den norske debatten.

Avdelingsdirektør Jørn Skille i Statskonsult har vært prosjektansvarlig for dette prosjektet. Arbeidet har vært utført av rådgiver Freddy Hansen og seniorrådgiver Sverre Sogge. Ursula Winje har bistått med språklig gjennomgang av rapporten.

Oslo, januar 2001

Vivi Lassen

---

## Innhold

1	Sammendrag .....	3
2	Innledning .....	5
2.1	Oppdrag og metode .....	5
2.2	Bakgrunn .....	5
3	Regioner, regionalisering og Regionenes Europa. En gjennomgang av noen sentrale begreper. ....	6
3.1	Hva er en region? .....	8
3.2	Regionenes Europa .....	9
3.3	Regionalisering .....	11
4	Det regionale mellomnivåets rolle i en del europeiske land .....	14
4.1	Danmark .....	14
4.2	Finland .....	15
4.3	Sverige .....	17
4.4	Irland .....	19
4.5	Frankrike .....	22
4.6	Mellomnivåets rolle i fem land – oppsummering. ....	24
5	Mellomnivåets rolle som utviklingsaktør – noen interessante modeller... ..	28
5.1	Mellomnivåets rolle i regional utviklingspolitikk i Sverige. ....	28
5.1.1	Forvaltningen av strukturfondsmidlene .....	29
5.1.2	Regionale tilvekstavtaler .....	30
5.1.3	Selvstyreforsøkene .....	33
5.2	Frankrike – plankontraktene er strukturfondssystemets originalmodell ..	35
6	Lærdommer for Norge? .....	37

---

# 1 Sammendrag

Begrepene **region**, **regionalisering** og **regionenes Europa** har ikke nødvendigvis entydige definisjoner. I den norske debatten om regionalisering kan det virke som om regioner er noe vi ikke har i Norge, men som man har i andre land. En ”satsing på regioner” betyr i såfall ikke å tillegge dagens regionale enheter større ansvar og myndighet, men snarere at man skaffer seg de riktige regionale enhetene. Regioner blir framstilt som noe som er større enn de enhetene vi har. Dette behøver ikke bety at man mener regioner større enn dagens fylker. Regionbegrepet brukes også om enheter større enn kommunene.

Det finnes flere måter å definere en region. I dette prosjektet er vi interessert i region forstått som et geografisk område mindre enn nasjonalstaten, innenfor den enkelte stat eller på tvers av stater. Det er vanlig å skille mellom homogene og funksjonelle regioner. Et skille mellom administrative regioner, funksjonelle regioner og identitetsregioner brukes også. I forhold til regionaliseringsdiskusjonen er de administrative systemene av særlig interesse, men det er også interessant hvorvidt de administrative regionene er sammenfallende med funksjonelle og/eller identitetsregioner.

Regionalisering kan også defineres på ulike måter. Etter vårt syn kan regionalisering brukes om **a)** at nasjonalstaten delegerer eller desentraliserer vesentlige oppgaver til regionene fordi dette virker fornuftig også sett fra nasjonalstatens synspunkt, og **b)** at regionene får vesentlige oppgaver fra nasjonalstaten ved delegering eller desentralisering som følge av at maktbalansen endrer seg i regionenes favør. I tillegg synes det rimelig å ta med at regionalisering **c)** innebærer at nye regioner oppstår, enten fordi staten definerer dem eller som følge av prosesser regionalt.

Mye av regionaliseringsdebatten er knyttet til begrepet ”regionenes Europa”. Både regionenes Europa og regionalisering kan innebære at det regionale nivået får økt betydning samtidig som nasjonalstatens rolle minsker. Dette har igjen sammenheng med at det overnasjonale nivået, EU-nivået, styrker seg på bekostning av nasjonalstaten. Regionene har en viktig rolle i EU, særlig i arbeidet med strukturfondene. Samtidig varierer regionenes stilling i EU-landene svært mye. I føderalstater som Tyskland og Belgia har regionene en sterk stilling. I andre EU-land finnes identitetsregioner der sterke krefter ønsker en tilsvarende stilling som regionene i føderalstatene. I enkelte av disse regionene arbeides det også for fullstendig uavhengighet og dannelse av nye nasjonalstater. Diskusjonen omkring Regionenes Europa handler ikke bare om regionenes stilling innenfor den enkelte stat, det dreier seg også i stor grad om regionenes rolle i utformingen av EUs politikk.

Med utgangspunkt i en rapport utgitt av EIPA (European Institute of Public Administration) har vi beskrevet mellomnivåets rolle i fem EU-land: Danmark, Sverige, Finland, Irland og Frankrike. Presentasjonen er konsentrert om to

---

hoveddimensjoner: mellomnivåets rolle i den nasjonale tjenesteproduksjonen og mellomnivåets rolle som utviklingsaktør.

Forvaltningsstrukturen på mellomnivå viser stor variasjon i de fem landene vi har sett på. Felles for dem er et mellomnivå preget av kompleksitet med flere aktører. Det er en tendens at regional statsforvaltning har fått svekket sin betydning som regional aktør. Dels har dette foregått gjennom desentraliseringsreformer med overføring av ansvar og oppgaver fra regional stat til folkevalgte regionale myndigheter, dels ved opprettelse av nye folkevalgte myndighetsorganer på mellomnivå. I flere av landene har regional folkevalgt forvaltning omfattende ansvar for tjenesteproduksjon, mens dette ansvaret er begrenset til enkeltsektorer i andre av landene. Det har skjedd en utvikling i retning større ansvar for folkevalgt regional forvaltning innenfor regional utvikling i flere av landene. Forvaltningen av EU's strukturfond kan sees som en viktig drivkraft i denne utviklingen. Forvaltningsmodellen for strukturfondene brukes også i nasjonal utviklingspolitikk i Sverige og Frankrike, der det satses på brede utviklingsprogrammer på regionalt nivå hvor mål, virkemidler og finansiering defineres gjennom avtaler eller kontrakter.

Fenomenet regionalisering dekker flere ulike prosesser i andre europeiske land. I flere europeiske land kan dette dreie seg om større regioner med egen identitet knyttet til historie, språk og kultur som arbeider for større grad av selvstendighet i forhold til nasjonalstaten. Økt grad av overnasjonalitet gjennom EU åpner for større grad av selvstendighet for sterke regioner. Regionalisering forstått på denne måten er av mer begrenset interesse for norske regioner dersom målet er å få til en liknende utvikling hos oss. Ingen norske regioner, verken i form av eksisterende administrative regioner eller identitetsregioner som kunne få administrativ status i framtida, synes å være tunge nok befolkningsmessig eller økonomisk. Med et mulig unntak for den samiske befolkningen er de regionale kulturforskjellene i Norge små. Det virker derfor søkt å skulle sammenlikne norske regioner med den typen regioner i enkelte andre europeiske land.

Et mer interessant utgangspunkt for det regionale Norge er å se på regionnivåets rolle innenfor utviklings- og næringspolitikken. Strukturfondene i EU legger sterke føringer på medlemslandenes regionalpolitikk. I modellen som brukes for strukturfondene er det et viktig element at utviklingspolitikken skal formuleres med utgangspunkt i den enkelte regions forutsetninger, at innsatsen skal være tverrsektoriell og skal forankres i et regionalt partnerskap. Regionale myndigheter, oftest regionale folkevalgte myndigheter, har en viktig rolle i dette. Eksempler fra Sverige og Frankrike viser at tilsvarende modeller også brukes i nasjonal nærings- og utviklingspolitikk, koordinert med strukturfondsinnsetningen. I begge disse landene synes denne utviklingsmodellen å ha en sterk politisk forankring både blant rikspolitikere og regionale politikere.

---

## **2 Innledning**

### **2.1 Oppdrag og metode**

Bakgrunnen for denne rapporten er arbeidet med å utvikle norsk regional- og distriktspolitikk. Kommunal- og regionaldepartementet ba våren 2000 Statskonsult utarbeide et notat om regionalisering. Notatet skulle presentere hovedlinjene i den internasjonale og norske diskusjonen om regionalisering og Regionenes Europa, og drøfte relevansen i forhold til norsk regionalpolitikk. Notatet skulle presentere nyere utredninger og framstillinger av det regionale forvaltningsnivåets betydning i europeiske land, bl.a. nylig publiserte arbeider fra EIPA. Foreliggende rapport er en bearbeidet versjon av notatet til KRD.

I rapporten diskuteres begrepene region, regionalisering og ”regionenes Europa”. Ulike tolkningsmuligheter av disse begrepene blir drøftet. Begrepet regionalisering er blitt gitt ulikt innhold, og bruken av begrepet synes å ha ulike ideologiske utgangspunkt. En presentasjon og drøfting av begrepet ut fra ulike utgangspunkt var derfor en viktig oppgave i prosjektet. Rapporten har videre en kort gjennomgang av det regionale forvaltningsnivåets rolle i fem europeiske land. Denne gjennomgangen bygger på rapporten ”The Intermediate Level of Government in European States” utgitt av EIPA. I denne gjennomgangen analyseres mellomnivåets rolle i forhold til velferdsproduksjon og i forhold til regionale utviklingsoppgaver.

I SK-rapporten ”EU’s strukturfond og forvaltningsutviklingen” (SK-rapport 1999:7) er utviklingen i Sverige viet særlig oppmerksomhet. Det foregår interessante prosesser i Sverige både mht forholdet mellom folkevalgte og statlige organer på regionalt nivå, og med bruk av program som styringsform for regional utviklingspolitikk. Etter ønske fra oppdragsgiver gir rapporten en oppdatert framstilling av utviklingen i Sverige og i Frankrike med hensyn til mellomnivåets rolle i regionalt utviklingsarbeid. På bakgrunn av beskrivelsene av disse landene diskuteres relevansen av regionaliseringsbegrepet for utviklingen i Norge.

Prosjektet er basert på litteraturstudier, det er ikke gjennomført intervjuer eller andre former for innsamling av primærdata spesielt for prosjektet. Prosjektet bygger imidlertid på datainnsamling som ble gjort i forbindelse med prosjektet ”EUs strukturfond og forvaltningsutviklingen”.

### **2.2 Bakgrunn**

Det regionale forvaltningsnivåets rolle i regional- og distriktspolitikken har vært et sentralt tema i politikktutviklingen i mange år. Det har vært gjort flere forsøk på å styrke det regionale forvaltningsnivåets rolle i regionalpolitikken. Gjennom frifylkeforsøkene tidlig på 90-tallet og annen forsøksvirksomhet har man forsøkt å samordne virkemiddelbruk rettet mot næringsutvikling og forankre dette på fylkesnivået. Ordningen med regionale utviklingsprogram

---

(RUP) som ble innført i siste halvdel av 90-tallet har trukket i samme retning. Det har imidlertid også skjedd endringer som har vært framstilt som en svekkelse av det regionale folkevalgte nivåets rolle i regionalpolitikken. Sentrale elementer som er blitt trukket fram er etableringen av SND-kontorer i fylkene som har medført at fylkeskommunene ikke lenger forvalter bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidler, og en oppbygging av fylkesmannsembetene på områder som har vært oppfattet som utviklingsområder snarere enn kontroll- og tilsynsoppgaver.

De siste årene har det vært stor diskusjon om det regionale forvaltningsnivåets framtid i Norge. Oppgavefordelingsutvalget, som har utredet den framtidige oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, går med stort flertall inn for å beholde et regionalt folkevalgt forvaltningsnivå. En viktig begrunnelse for dette er mellomnivåets forutsetninger som regional utviklingsaktør. I det politiske miljøet er det imidlertid uttrykt skepsis fra flere hold mot et framtidig regionalt folkevalgt forvaltningsnivå i Norge. To av partiene på Stortinget har programfestet å legge ned fylkeskommunen, og en slik linje har tilhengere også i andre partier. I befolkningen synes fylkeskommunen å ha en relativt svak legitimitet. I den senere tid er det i liten grad det regionale nivåets rolle i det regionale utviklingsarbeidet debatten har dreid seg om. Diskusjonen om fylkeskommunens framtid har i hovedsak vært konsentrert omkring tjenesteproduksjon, særlig sykehusdrift.

I den norske debatten om mellomnivåets rolle i det regionale utviklingsarbeidet vises det ofte til utviklingen ellers i Europa, både på EU-nivå og i EUs medlemsland. Det hevdes at et viktig utviklingstrekk i EU er ”regionalisering”, og at utviklingen i EU-landene på dette området har gått i en annen retning enn i Norge. Mens det regionale forvaltningsnivået i Norge har sviktende legitimitet både i det politiske miljøet og blant befolkningen, og etter noens mening har tapt i drakampen med sterke nasjonale sektorinteresser om ansvar og oppgaver, skal regionene i EU ha fått en stadig viktigere rolle og blitt en betydelig maktfaktor.

### **3 Regioner, regionalisering og Regionenes Europa. En gjennomgang av noen sentrale begreper.**

På 80- og særlig på 90-tallet er begrepene ”regionalisering”, ”regionenes Europa” og ”regionalisme” blitt hyppig brukt. Det er ikke alltid helt klart hva som menes med disse begrepene. Det er heller ikke gitt hva som menes med begrepet ”region”. For å nærme oss en definisjon, eller i det minste en nærmere avgrensning av disse begrepene har vi gått gjennom diverse litteratur der disse begrepene står sentralt.

---

Vi vil nærme oss en definisjon av region-begrepet ved å sette på spissen noen tolkninger utfra den norske region-debatten. Man får noen ganger inntrykk av at **regioner er de geografiske enhetene vi ikke har, men burde skaffe oss**. De fleste andre land synes å ha regioner, ikke minst har de det i EU. Regioner skulle altså være et alternativ til det vi har. Og det vi har i denne sammenhengen er først og fremst **fylker**, med både en statlig og en folkevalgt administrasjon. Man hører ofte utsagn av typen ”**vi i Norge burde også satse på, eller utvikle, regioner**”. I ”satse på” eller ”utvikle” ligger det da underforstått ”etablere/opprette/definere”, og ”satse på/bruke/gi oppgaver”. Altså, å ”satse på regioner” betyr ikke det samme som å gi flere oppgaver til dagens fylkesnivå.

Koblet til forestillingen om at regioner er noe annet enn det vi har ligger det videre en forestilling om at regioner er **større enn det vi har**. Men dette trenger ikke nødvendigvis bety at regioner må være større enn **fylkene**.

Regiondebatten i Norge ser ut til å dreie seg om to ulike geografiske nivåer: **regioner større enn kommuner**, og **regioner større enn fylker**. Mye av diskusjonen om satsing på regionale sentra, utpeking av planregioner, arbeid i forhold til bolig- og arbeidsmarkedsregioner – dreier seg om et regionnivå større enn **kommunene**. I dagens politiske debatt, etter stortingsbehandlingen av St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*, er det imidlertid få som åpent diskuterer kommunesammenslåinger av et slikt omfang at kommunene ville utgjøre bolig- og arbeidsmarkedsregioner. Et slikt regionnivå ville heller komme i tillegg til kommunenivået, for eksempel som interkommunalt samarbeid. Fylkene kan etter noens syn med fordel byttes ut med interkommunalt samarbeid som kunne være på et lavere geografisk nivå enn dagens fylker. Det ville innebære at det regionale mellomnivået ville bestå av flere og mindre enheter enn i dag. Men fylkene kan også byttes ut med større regioner, for eksempel landsdeler.

En annen tendens, som er mindre framtrepende men som likevel forekommer, er å betrakte regioner som noe som er mer geografisk perifert enn sentrum. Begrepet ”distriktene” brukes på denne måten – distriktene er noe som befinner seg ”der ute” sett fra sentrum. Den norske distriktpolitikken, som bl.a. innebærer en ekstra innsats for regional utvikling i de svakere utbygde og mer perifert beliggende deler av landet, har sin parallell i andre land, og denne parallellen kalles der regionalpolitikk. I alle EU-landene har regionalpolitikken denne typen ekstrainsats som et viktig element, og i de fleste av dem er perifert beliggende rurale områder viktige innsatsområder i en slik politikk. Det er kanskje dette som gjør at man kan høre enkelte som snakker om ”ute i regionene” på samme måte som det er vanlig å snakke om ”ute i distriktene”. Dette kan bety at man har byttet ut begrepet ”distriktene” med ”regionene”, men det kan også bety at man mener ”regionene” er noe som er mindre perifert enn det man legger i ”distriktene”, men likevel perifert i forhold til sentrum.

En siste tendens som vi vil komme tilbake til under diskusjonen av regionalisering, er at regioner, eller de interessante regionene, befinner seg i

---

**grenseområdet mellom nasjonalstater.** Dette kan være regioner som på en måte ligger latent - de kan ha eksistert som egne enhet i tidligere historiske epoker – men så har utviklingen av og endringene i grensene mellom nasjonalstatene ført til at det er trukket en grense gjennom regionen. Denne grensen har lagt hindringer i veien for regionens utvikling, og gjort grenseområdet til utkanter i nasjonene. Regionalisering får vi da når regioner på en måte ”gjenoppstår” i slike områder når nasjonsgrensene ikke lenger har den samme betydning – gjerne knyttet til utviklingen av overnasjonalitet i EU.

### 3.1 Hva er en region?

**Region** angir i vår sammenheng et geografisk område. Begrepet kan brukes om et område på et høyere geografisk nivå enn nasjonalstat (Midtøsten, det sørlige Afrika, Norden) eller på et lavere geografisk nivå enn nasjonalstaten (Vallonia, Baskerland, Nord-Norge, Osloregionen, Follo). Regioner kan også gå på tvers av nasjonsgrenser og omfatte deler av ulike stater (Øresundsregionen, Barentsregionen). I forhold til diskusjonen om regionalisering er det regioner på et lavere geografisk nivå enn nasjonalstaten, innenfor den enkelte stat eller på tvers av stater, som er interessant.

Det er vanlig å skille mellom flere typer regioner utfra regionenes karakter. Flere slike inndelinger i kategorier finnes. En vanlig måte å kategorisere regioner på er å skille mellom **homogene** og **funksjonelle** regioner. I en **homogen** region er det de indre likheter som binder regionen sammen. Dette kan være naturgitte likheter (”barskogsbeltet”, ”fjellregionen” ..) eller det kan være kulturelle likheter som fellesskap i språk og/eller historie. I en **funksjonell** region er det den indre samhandlingen mellom ulike deler av regionen, ofte mellom et senter og senterets omland, som binder regionen sammen. Arbeidsmarkedsregioner og handelsdistrikter er eksempel på funksjonelle regioner. En annen måte å omtale det samme skillet på er å dele mellom **kulturelle** og **funksjonelle** regioner<sup>1</sup>. Her nevnes ”homogen”, ”naturlig”, ”historisk”, ”mental” region, identitetsregion som andre måter å betegne **kulturelle** regioner på. De **funksjonelle** regioner omfatter ”administrative” og ”økonomiske” regioner.

Andre opererer med tre regiontyper: **Administrative, funksjonelle og identitetsregioner**<sup>2</sup>. **Administrative regioner** er tillagt oppgaver innenfor offentlig administrasjon<sup>3</sup>. Det er administrativt bestemt hvor grensene mellom

---

<sup>1</sup> Anders Salomonsen: Regionaliteten som problem, i Idvall & Salomonsen: ”Att skapa en region” NordREFO 1996:1.

<sup>2</sup> Bl.a. Noralv Veggeland, se for eksempel ”Regionbygging over grenser i det nye Europa – aktører, arenaer og regioner. NordREFO 1994:6.

<sup>3</sup> Man kan i og for seg også finne administrative regioner innenfor privat virksomhet. Mange større private bedrifter som opererer i hele Norge har laget regionale inndelinger med regionale kontorer og organisasjoner. Disse trenger ikke bestandig å bygge på offentlige administrative regioner, men ofte vil grensene mellom dem følge offentlige grenser.



---

dem skal gå. I Norge er de viktigste administrative regionene kommuner og fylker. Ofte kaller vi kommuner for lokalt nivå og fylker for regionalt nivå, men det er nok korrekt å regne begge som administrative regioner. Men det finnes en rekke andre: helseregioner, ulike landsdelsinndelinger eller ”distrikter” som brukes av statlige myndigheter f.eks. innenfor kirken og politietaten, interkommunale samarbeid. **Funksjonelle** regioner vil her være identisk med beskrivelsen av slike i avsnittet ovenfor, mens **identitetsregioner** vil være homogene regioner med et indre fellesskap i kultur, språk, historie eller annet som gjør at regionen oppfattes å høre naturlig sammen. Innenfor en slik tredelt definisjon vil ikke de tre kategoriene være gjensidig utelukkende. Man kan for eksempel tenke seg en administrativ region med en sterk grad av indre samhandling slik at den danner en funksjonell enhet. Den samme regionen kan også være homogen med hensyn til språk, kultur og historie og utgjøre en sterk identitetsregion.

I forhold til diskusjoner om regionalisering er tilknytning til det administrative systemet viktig – diskusjonen handler i stor grad om roller og rolledeling innenfor det politisk-administrative systemet i et land, eventuelt på europeisk nivå. I boka ”Norge foran oppbruddet”, som har fått mye oppmerksomhet bl.a. fordi den argumenter sterkt for en ”regionalisering” av Norge, bruker forfatteren Sverre Jervell følgende enkle definisjon av en region: ”Med ”region” forstår vi en politisk og administrativ enhet som ligger mellom kommunene og nasjonalstaten. ”Regioner” omfatter en lang type ulike enheter, fra tyske delstater til svenske län som Skåne. I Norge vil fylkene kunne betraktes som ”regioner”.” I det videre vil vi legge en slik enkel definisjon til grunn. Vi kan derved også avlive noen av forestillingene vi har vært inne på innledningsvis: at regioner er noe vi ikke har i Norge, at de må være større enn de enhetene vi bruker hos oss, eller at regioner er noe som bare befinner seg ”utenfor sentrum”. Vi vil fastslå at det viktigste regionale nivået i dagens norske administrative system er fylkesnivået, og at fylkene verken er mer eller mindre regioner enn det man finner i andre land. En helt annen sak er hvorvidt fylkene er hensiktsmessige regioner i forhold til de oppgavene de skal løse eller kan få i oppgave å løse. Dette kommer vi tilbake til i diskusjonen av begrepet ”regionalisering”.

### 3.2 Regionenes Europa.

I diskusjonen om regionalisering trekkes ofte slagordet ”Regionenes Europa” fram. Begrepet avspeiler en følelse av at det regionale og det overnasjonale nivået får økt betydning samtidig som nasjonalstatens rolle minsker.<sup>4</sup> Dette knyttes i særlig grad til utviklingen i EU. En regional dimensjon har vært innebygd i EU-samarbeidet siden Romtraktaten ble undertegnet i 1957. Samarbeidet skulle føre til økonomisk utvikling som skulle komme alle deler av

---

<sup>4</sup> Se bl.a. ”Myten om Regionernas Europa” av Anna Wieslander i Idvall & Samuelsson: ”Att skapa en region” NordREFO 1996:1.

---

fellesskapet til gode, også de som var svakest utviklet fra før av. Etter hvert ble det opprettet egne økonomiske virkemidler på fellesskapsnivå for å styrke den regionale utviklingen i de svakere regionene. Dette utviklet seg til EUs strukturfond, som i dag utgjør EUs nest største post på det felles budsjettet og er en meget sterk satsing. Samtidig med den økte satsingen på å utvikle svakere regioner i EU har bevisstheten om regionenes potensialer og betydning vært økende. Særlig i sterkere og mer sentrale regioner i EU er representanter for politikere, administrasjon, universiteter/forskningsinstitusjoner og næringsliv blitt bevisste omkring regionens betydning. I slike regioner er det blitt tatt initiativer for å styrke regionens stilling i det som oppfattes som en stadig sterkere konkurranse mellom regioner både i Europa og på verdensbasis.

Det er stor forskjell på regionenes stilling innen de ulike nasjonalstatene i Europa, og det er forskjeller i regionenes muligheter for å opptre som mer selvstendige enheter. I flere av de sentrale EU-landene har man regioner som er av en slik karakter i geografisk utbredelse, folketall eller kulturelt/språklig/historisk at den vil kunne ha likhetspunkter med en nasjon. Store nasjonalstater som for eksempel Spania, Storbritannia, Tyskland eller Italia har regioner som tidligere har vært egne statsdannelser, eller deler av andre statsdannelser. I Tyskland, som er en føderalstat, har delstatene hatt en relativt selvstendig stilling og hatt omfattende oppgaver i hele etterkrigstiden. I andre land har man følt at de fleste beslutninger har vært truffet sentralt. Den føderalistiske modellen som man bl.a. finner i Tyskland er blitt holdt fram som et eksempel av mange. I flere land har det i vokst fram en sterk **regionalisme** i regionene.

Regionalisme kan betegnes som en ideologisk strømning som vektlegger regionenes betydning i forhold til nasjonalstaten. Innenfor regionalismen kan det finnes svært ulike politiske innfallsvinkler – fra de mest konservative som vil verne det regionale særpreget mot all modernisering og fremmed innflytelse, til bevegelser langt ute på venstresiden som kan se regionen som en arena for kampen mot sentralmakten og for et annet samfunnssystem.

Det kan i enkelte tilfeller være glidende overganger mellom regionalisme og nasjonalisme, og mellom arbeidet med å styrke en regions stilling og arbeidet for full løsrivelse og etablering av en ny helt uavhengig nasjonalstat. Man kan ikke se bort fra at en slik utvikling kan være målet for enkelte aktører på den ”regionalistiske” arenaen. Full løsrivelse er i alle fall det erklærte målet for en del separatistiske grupper i regioner som Korsika, Baskerland og Nord-Irland. Det tidligere Jugoslavia er et tragisk eksempel på oppbrudd i en nasjonalstat som antakelig viste seg å romme for store indre motsetninger, og der nasjonalistisk demagogi fyrte disse motsetningene ytterligere opp.

Regionene som manøvrerer i ly av slagordet ”Regionenes Europa” er altså svært forskjellige, og har muligens også ganske forskjellige agendaer. Noen regioner har mest til felles med et område der befolkningen føler de er så annerledes enn resten av nasjonalstaten de inngår i at regionen for så vidt kunne

---

vært en selvstendig stat. Det kan hevdes at denne formen for ”regionalisering” i Norden kulminerte med dannelsen av Norge, Finland og Island som selvstendige stater i første del av forrige århundre. Dette er en annen agenda enn det et norsk fylke, eller landsdel, har når de arbeider for at en større del av styringen skal foregå regionalt i stedet for sentralt. Og forskjellen har ikke bare med størrelsen på regionen å gjøre.

Et forhold som vi kanskje glemmer i Norge er at ”Regionenes Europa” også handler om hvem som skal styre utviklingen i EU. I de føderale statene i EU har det vært strid om hvilken representasjon regionene skal ha i forhold til de besluttede organer i unionen. Disse regionene krever at de gis tilsvarende rolle i utformingen av politikk på EU-nivå som de har i forhold til nasjonal politikkutvikling. Gjennom opprettelsen av EUs Regionkomité, som har en rådgivende funksjon på linje med den økonomiske og sosiale komité, fikk regionene en arena med en egen plass i beslutningsstrukturen i EU. Mange ser nok for seg at komitéens rolle skal styrkes slik at regionene får en mer reell innflytelse på politikkutviklingen. Men det er også andre institusjoner i EU som har ambisjoner om å styrke sin rolle – ikke minst Parlamentet. I dag er nok de fleste forkjemperne for ”Regionenes Europa” også tilhengere av å styrke Parlamentets rolle. ”Regionenes Europa” og ”Borgernes Europa”, som vil styrke den enkeltes innflytelse gjennom det direkte valgte Parlamentet, står sammen mot ”Nasjonenes Europa” som nok er det ledende konseptet i dagens EU. Det er lite tvil om at medlemsstatene har den viktigste hånden på rattet gjennom ministerrådet, selv om Parlamentet har fått styrket sin stilling betraktelig de siste årene. Men man kan tenke seg at ”Regionenes Europa” og ”Borgernes Europa” kan komme til å konkurrere i framtiden. Det kan også hevdes at å slippe til regionene i større grad i styringen av EU er å erstatte en form for territoriell forankring av mandatet fra velgerne med en annen, og at det ikke bringer Europa nærmere et reelt demokrati basert på direkte valg.

I forbindelse med ”Regionenes Europa” trekkes ofte begrepet ”subsidiaritet” fram. Subsidiaritetsprinsippet går ut på at beslutninger skal fattes på det nivået der det er mest hensiktsmessig. Her skal vi også være oppmerksom på at begrepet, slik det er kommet inn i Maastricht-traktaten, først og fremst handler om forholdet mellom overnasjonalitet og nasjonal styring, dvs. mellom Kommisjonen og medlemslandene. Men det gir legitimitet til å arbeide for at også det regionale nivået må være riktig beslutningsnivå der dette er mest hensiktsmessig.

### **3.3 Regionalisering**

Vi er kommet over flere måter å definere regionalisering på. Jervell<sup>5</sup> bruker igjen en relativt enkel definisjon: ”Med Regionalisering forstår vi en utvikling der regioner innenfor en nasjonalstat krever større innflytelse over egen

---

<sup>5</sup> Sverre Jervell: Norge foran oppbruddet. Europaprogrammet, 1998.

---

*utvikling*". Problemet med denne definisjonen er at den legger vekt på regionens aspirasjoner om innflytelse uten å ta stilling til om de får innflytelse, og uten å berøre nasjonalstatens stillingstaken til dette kravet. I en del sammenhenger kan det være hensiktsmessig for nasjonalstaten å bruke det regionale nivået i arbeidet med å nå nasjonale mål. Bruken av lokalt og regionalt nivå som velferdsstatens forlengede arm i de nordiske land er eksempler på dette.

Andre har forsøkt å lage definisjoner på regionalisering som fanger opp flere sider av fenomenet. Veggeland<sup>6</sup> mener regionalisering har en dobbel betydning:

- ?? Å utvikle institusjoner og territoriale forvaltningsregimer på politiske nivå underordnet statsnivået (Når kompetanse tildeles fylker eller kommuner. Desentralisering/delegering).
- ?? "Regionbygging" over grenser - administrative og nasjonale.

Veggelands definisjon er utviklet videre av Lindstrøm, Hedegaard og Veggeland:<sup>7</sup>

*"By regionalisation is meant 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."*

Oppsummert kan vi si at begrepet regionalisering brukes på følgende måte:

- ?? når staten bruker regioner til å utføre oppgaver,
- ?? når regioner får oppgaver p.g.a. 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.

Dette siste er det som kalles "regionbygging", og innebærer at nye regioner oppstår og får oppgaver. "Regionbygging" kan skje innenfor en nasjon eller på tvers av nasjonsgrenser. Under konseptet "regionbygging" må det ligge en forutsetning om at eksisterende regioner på en eller annen måte er "feil". En slik feil kan være at de administrative regionene ikke er sammenfallende med de funksjonelle regionene eller identitetsregionene. Grensene mellom de administrative regionene utgjør derved en hindring for en utvikling basert på mulighetene for samhandling eller identitetsmessig fellesskap.

Som vi tidligere har vært inne på har mye av interessen vært konsentrert om nye regiondannelse på tvers av nasjonsgrenser. Slike regiondannelse, eller samarbeidsregioner, ble tidlig etablert i grenseområdene mellom Tyskland og

---

<sup>6</sup> Veggeland "Regionbygging over grenser i det nye Europa – aktører, arenaer og regioner. NordREFO 1994:6.

<sup>7</sup> Lindstrøm, Hedegaard, Veggeland: Regional policy and territorial supremacy. NordREFO 1996:2

---

nabolandene Nederland, Belgia og Frankrike. Disse regiondannelsene hadde viktige funksjoner i arbeidet med å bygge opp et nytt Europa uten fare for ny krig mellom Tyskland og dets naboer. Dette er folkerike områder hvor grensene har vært trukket forskjellig gjennom områdene opp gjennom historien. Det er derfor reelt at en nedbygging av grensene i disse områdene vil kunne åpne opp for en ny og gunstigere utvikling i grenseområdene, og at det er et stort potensiale for samarbeid og samhandling over grensene.

Også de nordiske land var relativt tidlig ute med det som i nordisk terminologi er blitt kalt ”grenseregionalt samarbeid”. Nordisk Ministerråd har gjennom det regionalpolitiske samarbeidet siden 60-tallet støttet nordiske grenseregioner. Nordkalotten var først ute – siden er det blitt flere, og de siste årene har ministerrådet støttet ni nordiske grenseregioner. De fleste av disse er av en annen karakter enn grenseregionene i det sentrale Europa. Nordiske grenseområder – særlig grensene mellom Norge, Sverige og Finland - består i stor grad av tynt befolkede områder. For Norges del er det bare den sørligste del av grensa mot Sverige, i Østfold, som kan sies å være noenlunde tett befolket nært opp til grensen. Dette betyr at potensialet for å få til samarbeid og samhandling over grensen i utgangspunktet er mindre enn det man finner mange steder på kontinentet. Det er også i mindre grad grunn til å hevde at oppheving av grense skulle kunne åpne for en ny inndeling av det geografiske rom som er mer funksjonell - eller mer forankret i felles identitet - enn dagens inndeling. Det betyr ikke at det ikke er fornuftig å ha en politikk for å oppmuntre til økt kontakt og samarbeid, både kulturelt, næringsmessig og på andre måter, over grensene. Blant annet er de kulturelle forskjellene for eksempel mellom Norge og Sverige så små at det av den grunn ligger godt til rette for et samarbeid.

Som vi har sett er det problemer knyttet til regionaliseringsbegrepene, og til begreper som ”Regionenes Europa” og regionbygging. Også selve regionbegrepet er vanskelig fordi det kan romme så mye forskjellig. Mye av diskusjonen synes å gå på visjoner om å utvikle alternativer til dagens strukturer. Mye av retorikken er også utviklet som ledd i en interessekamp for sterke regioner som arbeider for større eller mindre grad av løsrivelse innenfor nasjonalstater som er langt mindre homogene enn den norske.<sup>8</sup> Denne typen retorikk blir fra tid til annen forsøkt brukt i den norske debatten også, men møter problemer fordi den tar utgangspunkt i andre forhold. At det i Norge for tiden er en sterk diskusjon om hvorvidt vi i det hele tatt trenger et regionalt mellomnivå viser at denne typen argumentasjon ikke har hatt veldig sterkt gjennomslag.

---

<sup>8</sup> I artikkelen ”Myten om Regionernas Europa” hevder Anna Wieslander at det er klare likheter mellom nasjonsbyggingen på 1800-tallet og regionbyggingen i dag. Hun viser også hvordan begrepet ”region” har fått et annet verdimesig innhold: ”*Det förfäste som begreppet Regionernas Europa fått i den politiska vokabularen pekar på en relativt kraftig omvärdering av termen ”region”. Från att ha förknippats med provincialism ocj ekonomisk svaghet är det nu regionen som symboliserar framtiden.*” Fra Idvall & Salomonsson: ”Att skapa en region” NordREFO 1996:1.

---

## 4 Det regionale mellomnivåets rolle i en del europeiske land.

Dette kapitlet bygger på informasjon hentet fra boken *The Intermediate Level of Government in European States – Complexity versus Democracy?* (EIPA 1999). Vi har konsentrert oss om gjennomgangene av mellomnivået i følgende land: Danmark, Sverige, Finland, Irland og Frankrike. Vi har valgt ut de tre nordiske EU-landene fordi disse har fellestrekk med Norge både kulturelt/historisk og geografisk. Frankrike er tatt med fordi det er et av de sentrale EU-landene og fordi man har en kompleks og interessant regional forvaltning. Irland er tatt med fordi dette er et land der man i utgangspunktet ikke har noe regionalt forvaltningsnivå. For mer detaljerte beskrivelser av disse landene, og de øvrige EU-land, vises til ovennevnte bok fra EIPA.

Vi har valgt å se på de utvalgte landene ut fra to hoveddimensjoner:

- ?? mellomnivåets rolle i den nasjonale tjenesteproduksjonen – som velferdsstatens forlengende arm. Sentralt her er evt. ansvar for bestilling og/eller drift av tjenester innen helse- og utdanningssektorene.
- ?? mellomnivåets rolle som utviklingsaktør. Sentrale elementer kan være ansvar for planlegging og samordning, eller beslutningsmyndighet, innenfor offentlig politikk for utvikling av regionen, slik som infrastrukturbygging, arealdisponering og næringsutvikling.

### 4.1 Danmark

Den politiske og administrative forvaltningsstrukturen i Danmark er utpreget desentralisert og består av 14 amtskommuner på regionalt nivå og 275 kommuner på lokalt nivå. I tillegg er regionale statlige myndigheter gruppert i 14 statsamt som samsvarer geografisk med amtskommunene.

*Statsamtene* har begrenset myndighet, og i sterkere grad enn i Norge, Sverige og Finland er de statlige funksjonene på regionalt nivå i Danmark i hovedsak begrenset til tilsyns- og kontrollfunksjoner, særlig rettet mot kommunene. Parallelt med begrensningen av statsamtenes myndighet, har amtskommunene gjennom de siste 30 årene overtatt oppgaver fra statsamtene (helsetjenester, psykiatriske sykehus, naturvern, ansvar for handikappede barn og videregående skole). Desentraliseringsreformene har fulgt hovedprinsippene om at offentlig oppgaver skal løses gjennom en demokratisk prosess på lokalt eller regionalt nivå og så nær innbyggerne som mulig.

Ut fra dette ”subsidaritetsprinsippet” har fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene ført til at amtskommunene er blitt tildelt funksjoner som er mer omfattende enn lokal forvaltning kan/skal ivareta. *Amtkommunens* funksjoner kan deles inn i to hovedkategorier:

---

?? *Oppgaver knyttet til ytelser av tradisjonelle velferdstjenester*

Dette omfatter alle sykehustjenester, bortsett fra visse sentralstyrte spesialsykehus, institusjoner for fysisk og mentalt handikappede, administrasjon av nasjonal sykeforsikrings tjenester, videreutdanning, samt utdanning innen helsesektoren, voksenopplæring og voksne innvandrere. Amtskommunen gir også støtte til regionale teatre, museer, orkestre og bibliotek.

?? *Rollen som regional planleggings- og utviklingsorgan*

Dette omfatter planlegging og plassering av viktige transportlokaliteter, bygging og vedlikehold av veinett, og ansvar for mesteparten av offentlig transport på regionalt nivå. Amtskommunene spiller en viktig rolle innenfor naturvern og miljø, bl.a. tilsyn med industri og utslippskvoter.

Når det gjelder planleggingsoppgaver som er tillagt amtskommunen er disse knyttet til samordning av planlegging i kommunene og ivaretagelse av behovet for helhetlig fysisk planlegging i regionen. I tillegg spiller amtskommunen en viktig rolle som regional utviklingsaktør som skal stimulere økonomisk utvikling og næringslivsaktivitet.

Amtskommunene har et bredt internasjonalt engasjement, og internasjonale relasjoner inngår som en vesentlig del av de regionale utviklingsstrategier i amtskommunene. EIPA-gjennomgangen peker på at den ”nye” europeiske konteksten har gitt regionene et nytt sett med incentiver som styrker deres muligheter til å utforme sosiale prosjekter og utviklingsprosjekter. Amtskommunene har vært aktive deltakere i EUs strukturfondprogrammer, og administrasjonen av fondene er amtskommunenes ansvar – uten innblanding fra sentralt nivå.

Sammenlignet med Sverige (og Finland) har interkommunalt samarbeid på mellomnivå beskjedent omfang i Danmark. Interkommunalt samarbeid om oppgaveløsning er avhengig av sentral godkjenning.

## **4.2 Finland**

Den finske regionalforvaltning består både av statsforvaltnings- og kommunalforvaltningsenheter. Det finske mellomnivået består av ulike regionale myndigheter, men et særtrekk ved finsk regionalforvaltning er at samkommunene dekker de fleste av funksjonene som ivaretas av regionale myndigheter i de andre nordiske landene.

Regional statsforvaltning består av 18 ulike regionalforvaltningsmyndigheter og 140 kontorer med nærmere 27 000 ansatte. De viktigste myndighetene er Länsstyrelsen og Arbetskrafts- og næringscentralen. Utenom disse to myndighetene består regional statsforvaltning av miljøsentraler, annen regionalforvaltning underlagt departementene og regionale enheter underlagt statlige etater.

---

*Arbetskrafts- och näringscentralen* ble opprettet gjennom en forvaltningsreform i 1997, hvor seks ulike myndigheter<sup>9</sup> med 77 kontorer fra tre forvaltningsområder ble slått sammen til én myndighet med ca 1000 ansatte. Sentralene har omfattende myndighet innenfor sitt virkeområde og skal fremme og støtte økonomisk utvikling innenfor sine virksomhetsområder, særlig med sikte på næringslivsaktiviteter og utnyttelse av arbeidskraft. Oppgavene er å:

- ?? fremme og samordne regional utvikling
- ?? stille til rådighet kunnskap og ekspertise for næringsaktiviteter
- ?? yte konsulenttenester og støtte til små og mellomstore bedrifter
- ?? fremme internasjonalisering, eksport-import og teknologi i bedrifter
- ?? hjelpe frem skogbruk og landbruk, samt industri i rurale område
- ?? ha ansvar for regional fiskeriforvaltning
- ?? ha ansvar for regional arbeidsmarkedspolitikk og arbeidsmarkedsopplæring
- ?? føre tilsyn med og styre virksomheten til lokale arbeidskontorer.

Når det gjelder EUs struktur- og sosialfond fordeler sentralene hoveddelen av regional utviklingsstøtte innenfor landbruket.

Gjennom forvaltningsreformen i 1997 ble antallet *lensstyrelser* redusert fra 12 til 6. Reformen styrket lensstyrelsens funksjon som flersektoriell ekspertmyndighet, men samtidig fikk de mindre makt enn tidligere. Det er kommunene som står for mesteparten av tjenesteytelsene til innbyggerne, mens lensstyrelsen skal fremme både nasjonale og regionale målsettinger. I praksis betyr det at lensstyrelsen fører tilsyn med og evaluerer hvordan kommunene løser og gjennomfører sine oppgaver. Lensstyrelsen er ansvarlig for kontroll, inspeksjon og visse autorisasjoner. De er selvstendige "inntektsenheter" med til sammen ca 1000 ansatte, og ledes av en landshövding.

De finske kommunene har stor grad av autonomi og er primært ansvarlig for offentlige tjenester i Finland – og for utvikling av disse tilbudene. De viktigste tjenestene gjelder utdanning, sosial- og helsetjenester og vedlikehold av teknisk infrastruktur. Kommunene utfører i dag nær 2/3 av offentlig tjenesteproduksjon. Fordi gjennomsnittsstørrelsen på kommune er liten, ytes mange tjenester gjennom kommunesamarbeid i form av samkommuner. Det er i alt ca 270 samkommuner i Finland. På regionalt nivå skiller samkommunestrukturen Finland fra regionale forvaltningssystem i de andre nordiske landene. I Finland dekker samkommunene, og samarbeid mellom lokale etater, nesten alle de funksjonen som ivaretas av regionale myndigheter i andre nordiske land. Den regionale forvaltningen av kommunene omfatter samkommunerråd opprettet av kommunene. De viktigste av disse er 19 landskapsforbund og 21

---

<sup>9</sup> *Företagstjänstens distriktsbyrå, Arbetskraftsdistrikt, Landsbygdens näringsdistrikt, Teknologiska utvecklingscentralens regionenheter, Statsgaranticentralens distriktsbyrå og utrikeshandelsförbundets regionenheter.*



---

sykehusdistrikter. Begge utøver funksjoner med rettslig status under samkommunen.

*Landskapsförbund* er interkommunale fellesmyndigheter og er ansvarlig for utvikling av kommuneforvaltningen. Deres funksjon som regionale utviklingsmyndigheter er lovfestet i ”Lov om regionalutvikling”<sup>10</sup>, og gjelder både nasjonal regionalpolitikk og prosjekter finansiert av EUs strukturfond. De er også ansvarlig for regional planlegging. Det innebærer at de i prinsippet er ansvarlig for den generelle planleggingen av regionalpolitikk og for utarbeidelse av regionale utviklingsprogrammer. I EIPA-gjennomgangen understrekes det at landskapsforbundenes myndighet, i praksis, er mer basert på evnen til å arbeide i nettverk, enn på reell myndighet. Fordi de selv har et svært begrenset budsjett, er de avhengig av nært samarbeid med regionale og lokale organer. En del av aktivitetene er knyttet til oppgaven med å utarbeide og implementere utviklingsprogrammer som er støttet av EUs strukturfond. Så og si alle regionale utviklingstiltak koordineres gjennom spesielle programmer utarbeidet av landskapsforbund i samarbeid med sentral og lokal forvaltning, næringsliv, universiteter, forskningsinstitutter og frivillige organisasjoner. I praksis er samarbeid mellom landskapsforbund og Arbetskrafts- og næringscentralen en forutsetning for et regionalt utviklingstiltak.

Planleggingen omfatter en rekke oppgaver knyttet til arealplanlegging, bl.a. plassering av servicefunksjoner, planlegge områder for næringsutvikling og industri, planlegge veinett, håndtering av avfall og kloakk, energiforsyning, fordeling av landområder til jordbruk, skogbruk og rekreasjon. Regionforsamlingen – ”Landskapfullmäktige” – er det øverste beslutningsorganet for landskapsforbundene. Representantene velges enten for en 4-årsperiode, eller ved at kommunene oppnevner representanter for hvert enkelt møte. Landskapsstyrelsen er landskapsforbundets utøvende og administrative organ.

Finland er inndelt i 21 (utenom Åland) sykehusdistrikter for å lette ytelsen av spesialisert medisinsk behandling. Alle kommuner er tilsluttet samkommuner som administrerer sykehusdistriktet innen sitt område.

### **4.3 Sverige**

Offentlig forvaltning på mellomnivået består både av direkte folkevalgte landsting, regionale statlige myndigheter og kommunefellesskaper (som utfører oppgaver på regionnivå). Regionale statlige myndigheter er på den ene side delt inn i fylkesadministrative enheter (*lensstyrelsen*) med ansvar for den regionale aktiviteten til en rekke myndigheter på sentralt nivå, og på den annen side

---

<sup>10</sup> Tidligere lå ansvaret hos lensstyrelsen, men ble overført til landskapsforbundene i 1995, som del av desentraliseringsreformen.

---

administrative organer som er direkte regionale forgreninger av sentrale myndigheter. Landsting og lensstyrelse dekker det samme geografiske området.

Den særskilte blandingen av statlige forvaltningsorganer, direkte folkevalgte institusjoner og kommunefellesskaper på regionalt nivå, med dels overlappende oppgaver og ansvarsområder mellom ulike myndigheter, er et særtrekk ved den svenske administrasjonen på mellomnivå.

*Lensstyrelsen* er sentralforvaltningens regionale arm. Det er 21 len og lensstyrelser. Begrunnelsen for opprettelsen av lensstyrelser var opprinnelig å sikre en effektiv organisering av skatteinnkrevingen. I dag utfører lensstyrelsen et bredt spekter av oppgaver og funksjoner. De har ansvar for regional administrasjon av en rekke sentrale tjenesteytelser. Videre utøver de tilsyn med kommunene og er appellinstans for lokale myndigheters beslutninger. Lensstyrelsene har også ansvar for regional utviklingspolitikk.

I EIPA-gjennomgangen pekes det på at lensstyrelsen innehar en dobbeltrolle, dels ved å ivareta en "top-down" funksjon på vegne av sentralt nivå, og samtidig være ansvarlig for en "bottom-up" prosess når det gjelder utviklingen av lenet. Denne dobbeltheten gjenspeiles i sammensettingen av lensstyrelsen. *Landshövdingen* (fylkesmannen) utnevnes av regjeringen, mens medlemmer av lensstyrelsen utnevnes av landstinget. Lensstyrelsen er direkte underlagt sentrale myndigheter.

De viktigste oppgavene til lensstyrelsen er:

- ?? regional planlegging og utvikling
- ?? veier og kommunikasjon
- ?? utdanning
- ?? fiskeri
- ?? landbruk
- ?? miljøvern
- ?? vern av natur og vann
- ?? helsesikkerhet, inkl næringsmiddelkontroll
- ?? sivilforsvar.

Hoveddelen av arbeidet gjelder miljøvern, landbruk og regional utvikling.

I tillegg til lensstyrelsen har det fra sentralt hold vært opprettet en rekke statlige etater på "lensnivå" med spesielle oppgaver. Etter en reform i 1991 er det bare et fåtall slike statlige "lensetater" tilbake. Den omfattende integreringen av regionale statsetater som fulgte av reformen, sammen med introduksjonen av lekmanrepresentasjonen i lensstyrelsen, innebar en styrking av lensstyrelsens myndighet og funksjon, og samtidig en styrking av oppslutningen regionalt. Samlet gjorde disse endringene lensstyrelsen til den viktigste aktøren på mellomnivået. Derfor var det naturlig at ansvaret for regional planlegging og utvikling formelt ble tillagt lensstyrelsen.

*Landstingets* oppgaver bestemmes i stor grad av lover som pålegger lokale myndigheter å utføre spesielle tjenester og oppgaver. Slike pålagte oppgaver og

18

---

funksjoner har økt raskt og omfatter i dag ca 4/5 av landstingets utgifter. I tillegg til disse offentlige servicefunksjonene spiller landstinget en rolle som regional utviklingsaktør, men den har vært begrenset til å skulle stimulere til samarbeid mellom "seg selv", lensstyrelsen, lensarbeidsstyrelsen og sammenslutningen av lokale myndigheter og næringsliv. Det overordnede ansvaret for regional utvikling er fortsatt lagt til lensstyrelsen.

Interkommunalt samarbeid er frivillig og har et relativt begrenset omfang. I 1991 var det registrert 29 interkommunale samarbeid på områder som vannforsyning, boligpolitikk, regional planlegging, lokal og regional transport, brannvern, videregående utdanning, energiforsyning, kloakksystem.

En konklusjon som trekkes i EIPA-gjennomgangen er at det regionale mellomnivået i Sverige er preget av en institusjonell kompleksitet og fragmentering av ansvar. Dette kommer til uttrykk i en mangel på tydelig funksjonsfordeling mellom regionale statlige etater og landsting, en tendens blant regionale statlige etater til å velge geografiske inndelinger som ikke samsvarer med de 24 lenene og overlappende myndighet mellom ulike aktører på flere politikkområder (bl.a. regional utvikling). Den fragmenterte beslutningsstrukturen dette har resultert i har manifestert seg i et demokratisk problem med hensyn til plassering av politisk ansvarlighet for ulik politikk på regionalt nivå.

Som et svar på disse problemene er det iverksatt ulike forsøk med ny regional organisering med en overføring av ansvar for regional utvikling fra staten til selvstyrte organer i visse regioner (jfr kap. 5.1.3.). En av hovedoppgavene til den nye regionale organisasjonen vil være å utarbeide et program for lenets langsiktige utvikling. Betingelsene for forsøkene, som er fastsatt i regjeringsforslag og senere riksdagsvedtak, er at prosessen med å utarbeide langsiktige utviklingsprogrammer, skal være en "bottum-up" prosess som gjenspeiler perspektivene til innbyggerne i regionen, snarere enn den "top-down" tilnærmingen som forbindes med lensstyrelsens regionale utviklingspolitikken.

#### **4.4 Irland**

Irland skiller seg ut ved at landet har en utpreget sentralisert forvaltningsstruktur og i liten grad har etablert et regionalt forvaltningsnivå. På den annen side er det et komplekst lokalt forvaltningssystem som utgjør hovedstrukturen av den subnasjonale forvaltningen i Irland. Det er 188 slike organer, som omfatter 29 County Councils<sup>11</sup> og en rekke andre organer med benevnelse som County Borough Council (for urbane områder) og Urban

---

<sup>11</sup> County Councils er en mye brukt betegnelse på våre fylkeskommuner. I Irland brukes imidlertid County Councils om lokale, ikke regionale myndigheter.

---

District Council (for større byer). Det er i hovedsak disse organene og deres råd/styrer som representerer forvaltningen under nasjonalt nivå. På helseområdet er det imidlertid etablert råd som dekker et større geografisk område. Irland er dekket av 7 slike råd. Bortsett fra helserådene er det ellers i hovedsak riktig å si at offentlig forvaltning utøves enten på nasjonalt nivå eller av lokale myndigheter. I EIPA-gjennomgangen understrekes det at selvom betegnelsen "regional" brukes i noen benevnelser, som "regional myndighet", er det ikke snakk om et regionalt forvaltningsnivå i Irland. I en irsk kontekst indikerer betegnelsen kun et organ som dekker et geografisk område som er større enn et lokalt myndighetsområde. Regjeringen har imidlertid sluttet seg til at i framtida skal Irland i prinsippet ha et regionalt nivå med koordinerende funksjoner, et "county"-nivå og et lavere nivå under "counties" i byene.

Et særtrekk ved irsk forvaltning er de "statsstøttede organene" som er autonome offentlige organer, hvor de fleste ansatte er rekruttert utenom embetsverket. Men regjeringen utnevner direktører eller styremedlemmer til organenes styrer eller råd, som rapporterer årlig til respektive departementer. De statsstøttede organene kan deles inn i 5 hovedkategorier:

- ?? Handel - som selger varer og tjenester direkte til publikum og forutsettes å være selvfinansierte
- ?? Utvikling - som tilbyr støttetjenester til økonomiske aktiviteter
- ?? Helse
- ?? Kultur – som bl.a. gir tilskudd til organisasjoner eller enkeltpersoner
- ?? Regulerende (f.eks. Central Fisheries Board) eller rådgivende (f.eks. National Economic and Social Council).

Irsk medlemskap i EU (1973) har hatt stor betydning for regional utvikling. Irland har hele tiden vært målbevisst i arbeidet med å etablere et mest mulig effektivt apparat for å frembringe prosjekter som kunne komme inn under ulike EU-fond. Finansdepartementet har hele tiden hatt en overordnet rolle i dette arbeidet og hatt ansvaret for styringen med strukturfondsarbeidet. Men allerede før EU-medlemskapet var det opprettet regionale utviklingsorganisasjoner i hver av de 9 fysiske planleggingsregionene i Irland. Disse fikk i oppgave å støtte opp under arbeidet med å forberede prosjekter, først og fremst ved å koordinere fysiske utviklingsplaner fra lokale myndigheter og utforme utviklingsstrategier for regionen. I 1994 ble det ved lov opprettet 8 regionale myndigheter (*Regional Authorities*), bestående av lokalt valgte representanter som de lokale myndigheter selv oppnevner. De ble opprettet for å samle representanter for lokale myndigheter og skulle være en konsultativ mekanisme mellom lokale myndigheter i regionale grupperinger. Hovedoppgaven til disse myndighetene er å bidra til samarbeid mellom lokale myndigheter, offentlige myndigheter og andre, koordinering av offentlige tjenesteytelser, samt foreta kritiske gjennomganger av regionale utviklingsbehov og hvordan utviklingsprogrammer finansiert av strukturfondene gjennomføres innenfor regionen.

---

Oppsummeringsvis kan det sies at endringer i de rammebetingelser som Kommisjonen har lagt på strukturfondene siden 1980-tallet – hvor Kommisjonen, i tråd med prinsippene om subsidiaritet og partnerskap, har oppfordret medlemslandene om å desentralisere styringsansvaret for strukturfondene til regionalt mellomnivå – har ført til en sterkere involvering av regionale og lokale aktører i Irland. Men det har foreløpig ikke resultert i endringer av maktbalansen mellom sentrale og lokale myndigheter: Finansdepartementet har beholdt sin nøkkelrolle og styringsansvar i saker som gjelder innsats fra strukturfondene i Irland. Departementene innehar også alle hovedkontaktpunkter med Kommisjonen og andre EU-organer, og innenfor alle politikkområder tas beslutningene på dette nivået. Men de ”regionale myndigheter” vil fortsatt koordinere planlegging på et overordnet fylkesnivå, og i EIPA-gjennomgangen pekes det på at de vil spille en stadig viktigere rolle for planlegging og anvendelse av strukturfond. Sagt på en annen måte, så vil de fortsette å fungere som strategiske planleggingsmekanismer, snarere enn å være et utøvende forvaltningsnivå.

I en senere EIPA-publikasjon (*EU Structural Funds beyond Agenda 2000 – Reform and Implications for current and Future Member States*, EIPA 2000/02) pekes det på at det i Irland, i forbindelse med utforming av en ny utviklingsplan rettet inn mot strukturfondenes programperiode for 2000-2006, ble debattert om også denne planen skulle dekke hele territoriet i republikken, dvs være en ”nasjonal utviklingsplan”, eller om den skulle ha et sterkere regionalt fokus. På bakgrunn av sterk økonomisk vekst i Irland var det ikke sannsynlig at hele landet ville få støtte som Målområde 1<sup>12</sup>.

For å nå målsettingen om å maksimere støtten fra EU, innførte derfor irske myndigheter en ny inndeling av landet i statistiske enheter. Dette var imidlertid et valg som Kommisjonen ikke ville godkjenne umiddelbart. For det første måtte dette forhandles med EUROSTAT<sup>13</sup>. For det andre fryktet Kommisjonen at den irske løsningen ville skape presedens, slik at andre medlemsland ville vurdere å trekke opp nye regionale grenser med sikte på å hente mer ut av strukturfondene. Løsningen på dette kom under Rådsmøtet i Berlin våren 2000, hvor det var enighet om at Irland skulle reklassifiseres i to regioner<sup>14</sup>, hvorav en beholdt status som Målområde 1. I EIPA-boken trekkes følgende konklusjon: ” (...) It is clear that the sub-division of the country into two regions will have profound implications for the management of the Structural Funds in Ireland. In particular, with regard to the organisation of the sub-national levels, several changes have been undertaken or planned. Two ”group regional authorities” will be created, corresponding with the boundaries of the two new NUTS II regions. In practice, it appears that the group regional authorities will constitute

---

<sup>12</sup> Målområde 1 er høyest prioritert i EUs strukturfond. Se 5.1.1.

<sup>13</sup> EU's statistiske kontor.

<sup>14</sup> Såkalte NUTS II-regioner. NUTS er et system brukt i EU for klassifikasjon av regionale enheter på ulike geografiske nivåer, for bruk i innsamling og presentasjon av statistikk. NUTS II brukes som enhet for å fastslå alvorlige regionale forskjeller, der de svakeste regionene gis status som målområde i. Tidligere utgjorde Irland en NUTS II-region.

---

merely an agglomeration of the existing eight regional authorities in terms of their membership, administration and responsibilities. Of particular interest, however, is the fact that these new group regional authorities will have responsibility for the management of the two regional operational programmes. This can be considered a further strengthening of the involvement of regional actors in the policy process, a trend that has been developing for some years now.”

For å styrke planlegging regionalt er det fremmet et forslag om å opprette en ny mekanisme på mellomnivå med såkalte ”strategiske politikk-komitéer”. Disse skal bringe folkevalgte representanter sammen med representanter for interessegrupper og frivillige organisasjoner. Komitéene skal samarbeide innen for et system med ”sosiale partnerskapsavtaler” på lokalt nivå og innenfor ulike programområder. Komitéene i en region skal oversende sine resultater til en ”korporativ politikkgruppe”, sammensatt av lederne for komitéene, som så skal utarbeide en sammenhengende og felles plan for regionen.

## 4.5 Frankrike

Forvaltningen på mellomnivå i Frankrike består av fire typer aktører: interkommunale samarbeidsorganer, regionene, departementene og prefektene. Alle har a priori et særskilt ansvar, men de er også i høy grad avhengig av hverandre og utgjør derfor et administrativt nettverk med sammenkjedet ansvar for offentlig politikk. Det er i vesentlig grad desentraliseringsreformene som pågikk fra tidlig 1980-tallet til tidlig ’90-tallet som har gitt dette nettverket sin nåværende form. Reformene førte til tre myndighetsnivåer på mellom- og lokalt nivå som har direkte folkevalgte råd: 26 regioner, 100 departementer og 36 559 kommuner. Geografisk sett fungerer dette etter en slags byggesteinsprinsipp - et varierende antall kommuner inngår i hvert departement, mens det vanligvis er 4 departementer som utgjør en region.

Myndighetsmessig er det ikke et hierarkisk forhold mellom aktørene på det mellomliggende folkevalgte forvaltningsnivået: Regionene har ingen hierarkisk bemyndigelse over departementene, som på sin side ikke har noen vesentlig bemyndigelse over kommunene eller de interkommunale organene. På statlig side har man en prefekt (fylkesmann) for hvert departement, og for hver region. Prefekten i det departementet som har administrasjonssenteret i regionen er også regionprefekt. Fordi den rettslige kompetansen til ulike myndigheter (regionråd, departementsråd, kommuneråd, interkommunale strukturer, prefekter og statlige regionale organer) står i et gjensidig avhengighetsforhold, så blir ofte offentlig politikk besluttet, administrert og implementert ved hjelp av et nettverkssamarbeid mellom disse institusjonene.

*Interkommunale samarbeidsformer* representerer et viktig over-kommunalt forvaltningsnivå i Frankrike. Imidlertid lider dette forvaltningsnivået av en

---

utpreget rettslig kompleksitet, et fortsatt begrenset omfang av integrert ansvar og relativt begrenset myndighet til å fatte selvstendige beslutninger.

*Departementene* har siden Napoleon vært viktige geografiske enheter i Frankrike. I det tidligere mer sentralstyrte systemet hadde prefekten den utøvende myndighet i departementet og styrte på vegne av sentralmakten. Desentraliseringen fjernet prefektens utøvende myndighet over departementene og innebar utvidede fullmakter for det folkevalgte departementsrådet og for presidenten i dette rådet. Departementenes hovedansvarsområde gjelder sosialtjenester.

*Regionene* en relativt ny institusjon på mellomnivå opprettet ved desentraliseringsloven i 1982 og er myndigheter på mellomnivå representert ved et direkte folkevalgt regionråd. Regionene er gitt betydelig myndighet, først og fremst knyttet til økonomisk utvikling. De viktigste oppgavene er:

- ?? Deltakelse i planlegging av nasjonal og regional utvikling innenfor rammen av fire-årige plankontrakter – *contrats de plan*<sup>15</sup>
- ?? Samfinansiering av offentlige fellesgoder av regional betydning
- ?? Økonomisk investeringsstøtte til bedrifter og medvirkning i finansieringen av regionale utviklingsorganer og blandede finansieringsselskaper
- ?? Ansvar for yrkesutdanning på regionalt nivå (i samråd med staten, utdanningsinstitusjoner og yrkesutdanningsorganer)
- ?? Ansvar for bygging og vedlikehold av skoler for elever mellom 15 og 18 år

I EIPA-gjennomgangen understrekes det at regionene ansees for å være det myndighetsorganet på mellomnivå som er best egnet til å møte utfordringer knyttet til regional økonomisk utvikling, samarbeid med andre lands subnasjonale enheter (for eksempel de tyske *Länder*) eller relasjoner til EU-institusjonene. Det pekes videre på at regionenes funksjon imidlertid svekkes av mangel på ressurser (økonomi og personal) til å møte disse utfordringene, og de fungerer ineffektivt som følge av kraftig politisering.

*Prefektene og regionprefektene* – sentralforvaltningens direkte representanter på regionalt nivå – mistet gjennom desentraliseringen mesteparten av myndigheten til å direkte kontrollere lokale myndigheter. Fortsatt er subnasjonale folkevalgte myndigheter pålagt å orientere prefekten om viktige beslutninger før de iverksettes, men de må ikke lenger innhente forhåndsgodkjenning av prefekten. Men fortsatt har prefektene en meget viktig beslutnings- og koordineringsfunksjon på mellom- og lokalt nivå. De regionale prefektoratene, i samarbeid med regionrådene, spiller en svært viktig rolle som regional utviklingsaktør. Regionprefektene er gitt fullmakt til å forhandle frem kontraktene (*contrats de plan*) som offisielt inngås mellom staten og regionen ved regionrådene (se 5.2). Når det gjelder styring av regionale

---

<sup>15</sup> kontrakter som forhandles frem mellom staten og en region med klare forpliktelser fra partene om bruk av offentlige midler. Nærmere beskrevet i 4.2.

---

utviklingsprogrammer som delfinansieres av EUs strukturfond, fungerer regionprefektene også som grenseflate mellom staten og myndigheter på mellomnivå. Dette gjelder både utforming av søknader og iverksetting av programmene. På dette området har regionprefektene fått styrket sin myndighet over departementsprefektene. De ble gitt lovfestet myndighet til å utstede policy-direktiver til departementsprefektene når det gjelder implementering av ”nasjonal og EU politikk som angår økonomisk og sosial utvikling og nasjonal og regional utvikling”. Mer generelt har prefektene ansvar for at det er samsvar med EU-lovgivning på subnasjonalt nivå.

Regionprefektens rolle understreker at sentralforvaltningen fortsatt har en fremstående rolle i relasjonen mellom franske regioner og Europa. Dette understrekes også i måten det forhandles om prosjekter som delfinansieres av Strukturfondene og i måten prosjektene implementeres. Ansvar for forberedelser og utarbeidelse av søknadsforslag ligger fortsatt i et statlig organ (*DATAR*<sup>16</sup>) på sentralt nivå. På subnasjonalt nivå er det regionprefektene som – i samråd med myndigheter på mellom- og lokalt nivå – forhandler om utviklingsprosjekter som kvalifiserer for medfinansiering fra EU. De fleste EU-fond kanaliseres også via sentralforvaltningen og regionprefektene. Sistnevnte er også ansvarlig for etterprøving i gjennomføringsfasen av disse prosjektene. I EIPA-gjennomgangen understrekes det at de folkevalgte myndighetene på mellomnivå bare utgjør ett av mange ledd i en forhandlingskjede hvor ulike nivåer i sentralforvaltningen spiller viktige roller.

I praksis er beslutningsprosessen mellom de ulike aktørene på mellomnivå kompleks. EIPA-gjennomgangen peker på at sammenkjedede ansvarsområder, samfinansiering og gjensidige avhengighetsforhold mellom berørte aktører innebærer at det er svært få offentlige politikkområder som i dag utformes av én aktør. Når det gjelder sammenkjedning av ansvarsområder får interkommunale strukturer i hovedsak overført tekniske ansvar fra kommunene (vann, veier, boligspørsmål, bytransport, kultur- og sportsfasiliteter), mens departementene har et særskilt mandat på det sosiale området og regionene konsentrerer seg primært om nasjonal, regional og økonomisk utvikling.

#### **4.6 Mellomnivåets rolle i fem land – oppsummering.**

Forvaltningsstrukturen på mellomnivå viser stor variasjon i de fem landene vi har sett på. En fellesnevner er allikevel at mellomnivået har en kompleks karakter hvor de ulike regionale aktørene samlet utgjør et forvaltningsnettverk, som preges av at oppgave- og ansvarsdelingen i mange sammenhenger dels er overlappende og dels uklar. Irland skiller seg ut fra de andre landene ved at det mangler et mellomnivå i betydningen at det er opprettet et eget regionalt

---

<sup>16</sup> DATAR – *Délegation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (Delegasjonen for nasjonal planlegging og utvikling og for regional virksomhet)



---

forvaltningsnivå. Men Irland har likevel en form for mellomnivåstruktur i form av nyopprettede ”regionale myndigheter” eller råd.

Det er en tendens i disse landene at regional statsforvaltning har fått svekket sin betydning som regional aktør. Dels har dette foregått gjennom desentraliseringsreformer med overføring av ansvar og oppgaver fra regional stat til folkevalgte regionale myndigheter, dels ved opprettelse av nye folkevalgte myndighetsorganer på mellomnivå (regionrådene i Frankrike). Men til tross for at de har mistet noe av sin betydning, har regional statsforvaltning greid å redefinere sin rolle på regionalt nivå, og fremstår fortsatt som en stabil og viktig aktør. Det er også en tendens til at styrkingen av folkevalgt regional forvaltning bare delvis er gjennomført, dvs at overføringen av ansvar er begrenset av det handlingsrommet disse forvaltningsorganene gis. Et eksempel som trekkes frem i EIPA-gjennomgangen illustrerer dette: Da det ble opprettet nye regionråd i Frankrike, ble dette mellomnivået gitt stor grad av politisk legitimitet ved bruk av direkte valg, men den nyetablerte strukturen er gitt begrenset ansvar og ressurser, dvs handlingsrom, som over tid tenderer til å skape spenninger enten mellom sentralt nivå og mellomnivå, eller mellom lokalt nivå og mellomnivå. Danmark skiller seg i noen grad fra de andre landene ved at de statlige funksjonene på regionalt nivå i hovedsak er begrenset til tilsyns- og kontrolloppgaver.

Når det gjelder folkevalgt regionalforvaltnings rolle i den nasjonale tjenesteproduksjon går det et skille mellom de som har et relativt smalt ansvarsområde og de med et bredere ansvar. Sverige og Danmark utgjør ytterpunkter i de landene vi har sett på . I *Sverige* utfører den statlige lensstyrelsen er bredt spekter av oppgaver og funksjoner og har ansvar for administrasjonen av en rekke tjenesteytelser, mens hovedoppgaven til landstingene er helsetjenester, som utgjør 80% av aktivitetene. I *Danmark* har ”amtskommunen” ikke bare ansvar for helsetjenester (64% av utgiftene går til sykehus og andre helsetjenester), men også veier, videregående utdanning og regional planlegging.

*Finland* skiller seg fra de andre landene ved at tjenesteproduksjonen i hovedsak er organisert gjennom ”samkommunene”. Samkommunene og samarbeid mellom lokale etater dekker nesten alle de funksjonene som ivaretas av regionale myndigheter i andre nordiske land. Helseområdet utgjør den desidert største oppgaven til samkommunene, og står for nær  $\frac{3}{4}$  av utgiftene.

I *Irland* er det de lokale myndighetene som er hovedaktør i offentlig tjenesteproduksjon på subnasjonalt nivå. Selvom Irland mangler et mellomnivå, er det allikevel snakk om en mellomnivåstruktur hvor tjenesteproduksjonen på ulike områder organiseres i et samarbeid mellom kommunene i form av ”regionale råd”. Men det kan forstås som et uttrykk for stor grad av sentralisering i Irland, at også departementene oppnevner medlemmer til disse rådene.

---

*Frankrike* skiller seg fra de andre landene ved at det er to myndighetsnivåer på mellomnivå – regioner og departementer - som har direkte folkevalgte råd. Ut fra EIPA-gjennomgangen kan det sies at tjenesteproduksjonen preges av at den rettslige kompetansen til ulike myndigheter står i et gjensidig avhengighetsforhold, og sammenkjedingen av ansvarsområder innebærer at offentlig politikk ofte besluttes, administreres og implementeres i et nettverkssamarbeid mellom regionale og lokale myndigheter (dvs mellom regionråd, departementsråd, kommuneråd, interkommunale strukturer, prefekter og regionale statlige organer). Noe forenklet kan det sies at interkommunale organer får overført ansvar fra kommunene på områder som vann, veier, bytransport, boligspørsmål, kultur- og sportsfasiliteter, mens de franske departementene har et særskilt ansvar for sosialtjenester og regionene primært har et ansvar for nasjonal, regional og økonomisk utvikling. Men regionene spiller også en indirekte rolle som tjenesteprodusent ved at de har ansvar for yrkesutdanning på regionalt nivå og for bygging og vedlikehold av skoler for elever mellom 15 og 18 år. De statlige regionale organene – prefektoratene – har mistet mye av sin myndighet, og har i første rekke en tilsynsrolle med departementenes tjenesteproduksjon innen sysselsettings-, helse- og sosialområdene.

Når det gjelder mellomnivåets rolle som utviklingsaktør viser EIPA-gjennomgangen stor grad av variasjon mellom de fem landene. Variasjonene kommer til uttrykk i spørsmålet om delegering av ansvaret for regional utvikling til "regionene", eller annerledes sagt, i hvilken grad sentralforvaltningen er involvert og styrer utviklingsarbeidet regionalt.

I *Danmark* fremstår amtskommunene som hovedaktøren for regional planlegging og utvikling. Amtskommunenes overordnede rolle som utviklingsaktør viser seg tydeligst når det gjelder EUs strukturfondprogrammer, hvor administrasjonen av fondene er amtskommunenes ansvar – uten innblanding fra sentralt nivå.

I *Finland* har de statlige regionale Arbeidskrafts- og næringsentralene ansvar for å bidra til og samordne regional utvikling innen sine virksomhetsområder. Det er også sentralene som fordeler regionalutviklingsstøtte, som kommer fra EU-fond, til landbruket. Men det er landskapsforbundene – interkommunale fellesmyndigheter – som er den viktigste utviklingsaktøren på mellomnivå med lovfestet ansvar for regional utvikling og planlegging.

I *Sverige* er det lensstyrelsen – som er direkte underlagt sentrale myndigheter – som har ansvar for regional planlegging og utvikling. Lensstyrelsen innehar også en hovedrolle for administreringen av EUs strukturfond. Også landstinget har en rolle som en utviklingsaktør, men i første rekke som samarbeidspartner for lensstyrelsen, Arbeidslensstyrelsene og sammenslutningen av lokale myndigheter og næringsliv. Imidlertid representerer de pågående forsøkene med en ny regional organisering et brudd med den tradisjonelt sterke posisjonen

---

regional stat har hatt i regionalutviklingen, og innebærer at ansvaret for regionalutvikling overføres fra staten til selvstyrte organer i forsøksperioden.

I *Irland* styres det regionale utviklingsarbeidet i stor grad av sentrale myndigheter. Imidlertid har det lenge eksistert ”regionale råd” knyttet til arbeidet med EU-fond. Rådene har i oppgave å koordinere fysiske utviklingsplaner fra lokale myndigheter og gjennomgå regionale utviklingsbehov i regionene. Flertallet av rådsmedlemmene oppnevnes av lokale myndigheter, men også sentralforvaltningen er representert i rådene. Det er departementene som ivaretar hovedkontaktpunktene med Kommisjonen og andre EU-organer og beslutninger på alle politikkområder tas på sentralt nivå.

I *Frankrike* har regionene fått overført betydelig ansvar for økonomisk utvikling. Det er i første rekke gjennom deltakelse i planlegging av nasjonal og regional utvikling innenfor de 4-årige plankontraktene at regionene spiller en viktig rolle som utviklingsaktør. I EIPA-gjennomgangen fremholdes det at regionene er det mest hensiktsmessige forvaltningsorganet for utviklingsspørsmål på mellomnivå, men at regionene ikke får tildelt nødvendige ressurser for å kunne ivareta denne rollen som utviklingsaktør. Staten – gjennom regionprefektene – spiller fortsatt en svært rolle som regional utviklingsaktør, ved at de er gitt fullmakt til å forhandle frem plankontraktene mellom staten og regionrådene. Regionprefektene har fortsatt også en sterkt posisjon i forholdet mellom franske regioner og EU.

I en artikkel i *Eipascope 2000/2* konstaterer Torbjörn Larsson<sup>17</sup> at det ikke finnes land med samme mellomnivåstruktur og mener generelt at utviklingen på mellomnivå i noen grad er et organisatorisk svar på problemer og krav som skapes andre steder. Et eksempel på dette er land hvor det har vært vanskelig å slå sammen små lokale myndigheter til større enheter, og hvor løsningen på dette problemet har vært å etablere et nytt mellomnivå. Imidlertid fungerer forvaltnings- og administrasjonssystemet i et land som et helhetlig system, slik at det som fremstår som en løsning i en del av systemet kan bli et problem i en annen del. Larsson mener at dersom mellomnivået er fragmentert vil det føre til rivalisering og konkurranse mellom ulike typer administrative enheter, slik det er tilfelle i mange land, og nye problemer og behov for koordinering vil oppstå.

Larsson mener videre at mellomnivåets komplekse karakter også vil bli et problem når det blir behov for mer samarbeid mellom regioner på tvers av landegrenser. Sagt på en annen måte; hvem skal samarbeide med hvem, når de samme saksområdene eller funksjonene ivaretas av ulike typer strukturer på mellomnivå i ulike land?

---

<sup>17</sup> Torbjörn Larsson er svensk nasjonal ekspert ved EIPA og har vært med å redigere boken *The Intermediate Level of Government in European States – Complexity versus Democracy?*  
27

---

## **5 Mellomnivåets rolle som utviklingsaktør – noen interessante modeller**

Gjennomgangen i kapittel 4 av det regionale forvaltningsnivåets rolle i en del europeiske land viser betydelig variasjon landene imellom. Det er viktige forskjeller m.h.t. hvilken rolle det regionale nivået spiller både som tjenesteprodusent og som utviklingsaktør. Alle de fem landene er EU-medlemmer. Det er vanskelig å se at EU-medlemsskapet virker i retning av en bestemt organisasjonsform for det regionale mellomnivået. Det ser videre ikke ut til å være drivkrefter i forbindelse med EU-medlemsskapet som drar i retning spesielle løsninger i forhold til organisering av tjenesteproduksjonen. Velferdsytelser til innbyggerne er ikke en del av EUs fellesskapspolitikk, dette er det enkelte medlemslands suverene ansvar. I den grad det skjer en parallell utvikling i medlemslandene på dette området kan dette i tilfelle skyldes bakenforliggende trender i samfunnsutviklingen i landene, eller at fokuseringen på regionenes rolle, diskusjonene om ”Regionenes Europa” og etableringen av regionkomiteén i EU kan virke inn på oppgavefordelingen i det enkelte land.

Når det gjelder det regionale nivåets rolle som utviklingsaktør kan man imidlertid peke på drivkrefter i forbindelse med EU-medlemsskapet. Som det framgår av oversikten i kap. 4 er oppgaver i forbindelse med EUs strukturfond en viktig oppgave i alle de omtalte landene. I EU-landene utgjør strukturfondene en meget sterk satsing på regional utvikling. I perioden 1994-2000 utgjorde fondene 170 milliarder EURO over EUs budsjett. I nåværende planperiode 2000-2006 utgjør innsatsen fra EU 195 milliarder EURO. Siden alle midler fra strukturfondene skal medfinansieres fra medlemslandene utgjør den samlede innsatsen som styres gjennom strukturfondenes styringssystem mer enn det dobbelte av innsatsen over EUs budsjett. Alle EUs medlemsland omfattes av strukturfondene.

I rapporten ”EUs strukturfond og forvaltningsutviklingen” (Statskonsultrapport 1999:7) er virkningen av strukturfondene på medlemslandenes forvaltningssystem analysert, med hovedvekt på utviklingen i Sverige. I dette kapitlet oppdateres bildet av Sverige fra rapporten med det siste årets utvikling på området. Det gis også en beskrivelse av det franske systemet med plankontrakter. Dette er beskrevet i rapporten ”Trebente hunder” utgitt av NUTEK og KR D. Også her er opplysningene oppdatert med noe nyere materiale.

### **5.1 Mellomnivåets rolle i regional utviklingspolitikk i Sverige.**

I ”EUs strukturfond og forvaltningsutviklingen” er det et hovedpoeng at man i Sverige har valgt å bruke forvaltningen av strukturfondene til å prøve ut nye

---

modeller for regional styring av utviklingspolitikken.<sup>18</sup> Dette skjer dels gjennom forvaltningen av selve strukturfondsmidlene, dels ved at modeller fra forvaltningen av fondene brukes i en omlegging av nasjonal nærings- og utviklingspolitikk. I tillegg beskrives forsøkene med økt folkevalgt styring på regionalt nivå i fire len i Sverige. I dette kapitlet tas disse tre poengene opp igjen og oppdateres med ny informasjon.

### 5.1.1 Forvaltningen av strukturfondsmidlene

Sverige er nå i ferd med å legge rammene for en ny strukturfondsperiode. De økonomiske rammene fra fondene i Sverige har økt med 54% fra forrige periode, og er nå oppe i 19 milliarder SEK for tidsrommet 2000 – 2006. Regelverket for strukturfondene har gjennomgått en forenkling, bl.a. er antallet såkalte målområder redusert fra 7 til 3. Sverige omfattes av alle de tre nye målområdene: Det nye mål 1 omfatter EUs svakest utviklede områder, tilsvarende det gamle mål 1. I tillegg er alle områder som hadde status som mål 6 i det gamle systemet nå blitt mål 1-områder. Mål 6 ble opprettet i EU som resultat av medlemskapsforhandlingene med Sverige, Finland og Norge og omfattet områder med særlig lav befolkningstetthet. Sverige hadde i forrige periode betydelige mål 6-områder og har derved med det nye systemet fått disse som mål 1. Det nye mål 2 omfatter øvrige geografiske områder der det er behov for en omstillingsinnsats. Dette målområdet tar opp i seg det gamle mål 2 (Industriområder med omstillingsproblemer) og mål 5b (rurale områder/landbruksområder) i tillegg til storbyområder med problemer og fiskeriavhengige områder. Det nye mål 3 utgjør arbeidsmarkedspolitiske innsatser utenfor de geografiske målområdene 1 og 2.

I forrige strukturfondsperiode hadde man i Sverige en interessant nyskaping i form av "beslutsgrupper". Disse ble brukt i de geografiske målområdene for å beslutte bruk eller ikke bruk av programmidlene i forhold til søknader til enkeltprosjekter. I disse beslutsgruppene hadde folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå i fellesskap (kommuner og landsting) flertall. For at disse gruppene skulle kunne ha ansvar for beslutning om bruk av EU-midler ble de gitt status av statlige myndigheter. Gruppene var en nyskaping som ga kommune- og landstingspolitikere inngrep med nærings- og utviklingspolitikk på en måte de tidligere ikke hadde hatt. Samtidig lå det formelle ansvaret for korrekt bruk av fondsmidlene hos såkalte "fondsansvarlige myndigheter". Dette var sentrale sektormyndigheter; arbeidsmarknadsstyrelsen, jordbruksverket og NUTEK (et statlig organ med likhetstrekk med SND) som hadde fondsansvar for hvert av de tre fondene sosialfondet, jordbruksfondet og regionalfondet. Disse kunne overprøve vedtak gjort av de regionale beslutningsgruppene dersom de mente vedtakene ikke var i tråd med regelverket.

---

<sup>18</sup> Dette kapitlet bygger på "EUs strukturfond og forvaltningspolitikken" (Statskonsult rapport 1999:7) og senere innhentet informasjon særlig fra det svenske næringsdepartementet og NUTEK. For nærmere presentasjon av mål, virkemidler og forvaltningsmodell innenfor strukturfondene og løsninger valgt i Sverige vises til ovennevnte rapport.

---

I forberedelsene til den nye strukturfondsperioden ble det foretatt en utredning omkring styringssystemene. Denne konkluderte med at beslutsgruppene ikke hadde noen fornuftig funksjon og burde legges ned. Det har skjedd en del endringer i styringssystemet for fondene i den nye perioden. Lensstyrelsene er blitt fondsansvarlige myndigheter, og er også blitt sentrale i den daglige driften av programmene. Beslutsgruppene er erstattet av såkalte strukturfondsdelegationer med tilsvarende sammensetning som beslutsgruppene hadde. I disse nye gruppene har også kommuner og landsting i fellesskap flertall. Lensstyrelsen har formannskapet i strukturfondsdelegasjonen, og delegasjonen er mer integrert i Lensstyrelsen enn den tidligere beslutsgruppen var.

### 5.1.2 Regionale tilvekstavtaler

I den svenske regjeringens regionalpolitiske proposisjon våren 1998, Regional tillväxt – för arbete och välfärd, er regionale tilvekstavtaler et av de viktige nye grepene. Regjeringen foreslår at dette gjøres på følgende måte:

**Regjeringens förslag:** *Riksdagen godkänner ett program för utarbetande av regionala tillväxtavtal. Programmet syftar till att åstadkomma bättre samverkan mellan organ som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder på såväl lokal och regional som på central nivå. Länsstyrelserna och, i försökslänen, självstyrelseorganen, kommer att erbjudas att initiera, driva och samordna arbetet tillsammans med det "regionala partnerskapet". De regionala tillväxtavtalen skall utarbetas stegvis i tre etapper. Under den första och andra etappen utförs dels en analys av regionens styrkor och svagheter, dels utarbetas ett utkast till program som bl.a. anger mål, prioriteringar, genomförande och möjlig finansiering. I samband med detta kommer deltagande aktörer att ha möjlighet att lämna förslag till ändringar i regelverk, beslutsordningar m.m. i syfte att uppnå ökad flexibilitet vad avser arbetssätt och medelsanvändning inom ramen för avtalen. Under den tredje etappen genomförs förhandlingar mellan statens företrädare och övriga aktörer om programmets slutliga innehåll och finansiering. Därefter sluts ett regionalt tillväxtavtal som skall löpa under tre år. De första avtalen beräknas träda i kraft år 2000.*

Invitasjonen gikk ut til lensstyrelser og selvstyreorganer. Alle stilte seg positive og utarbeidet utkast til avtaler. Utkastene ble gjenstand for en forhåndsevaluering (*ex.ante-evaluering*) av uavhengige institusjoner, og det ble deretter gjennomført forhandlinger mellom staten sentralt og representanter for de regionale partnerskapene. 15. februar 2000 ble de ferdig undertegnede avtalene overlevert til regjeringen gjennom en høyt profilert "Tillväxtdag". 8 statsråder og 15 statssekretærer representerte da regjeringen i alle de svenske lenene. Avtalene gjelder for perioden 2000-2003.

---

Bedre samordning av utviklingsinnsatsen fra flere sektorer, med utgangspunkt i utfordringer og muligheter for den enkelte region, har lenge vært et sentralt mål innenfor regionalpolitikken i alle de nordiske land. Erfaringene i alle landene har vært at det er vanskelig å få til sektorsamordning av denne typen p.g.a. motstand fra sektorene. Modellen som nå settes i verk i Sverige er bygget over samme lest som forvaltningssystemet for EUs strukturfond. Det sies da også klart i proposisjonen at strukturfondene er modellen:

*Framtagandet och genomförandet av EG:s strukturfondsprogram har i Sverige resulterat i att delvis nya arbetsformer för tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder har utvecklats. Programmen för de geografiska målområdena utarbetas och genomförs av ett brett partnerskap bestående av företrädare för olika regionala och lokala aktörer. Arbets sättet har bl.a. inneburit nya samarbetsformer och diskussioner om val av åtgärder och hur dessa skall prioriteras. Mål- och resultatstyrningen och uppföljningen av insatser har blivit effektivare. Det finns skäl att, bl.a. utifrån erfarenheterna av strukturfondsarbetet, vidareutveckla olika former av programarbete inom ramen för den regionala näringspolitiken.*

Tilvekstavtalene gjelder hele landet, ikke bare de regionalpolitisk prioriterte områdene. I tid er avtalene tilpasset arbeidet med reformene av strukturfondene, ved at både avtalene og det nye strukturfondssystemet gjelder fra år 2000. Det er også interessant at midler fra strukturfondene utgjør en viktig del av finansieringen av avtalene. Strukturfondsmidlene er geografisk differensiert gjennom en sterk prioritering av målområde 1. Også i målområde 2 er det tilgjengelige midler fra fondene. Utenfor de geografiske målområdene vil det ventelig være mulig å benytte midler fra målområde 3 til arbeidsmarkedspolitiske innsatser innenfor tilvekstavtalen.

Gjennom å legge seg på samme modell som strukturfondene, med programarbeid, partnerskap, samfinansiering og sektorsamordning, skaffet Sverige seg et forsprang ved programarbeidet i neste strukturfondsperiode. Strukturfondsmidlene vil komme inn og finansiere strategier som er utviklet innenfor det nasjonale systemet med tilvekstavtalene.

Invitasjonen fra regjeringen bar preg av dels stor åpenhet i forhold til ulike valg av løsninger, men også vilje til å holde fast ved en del viktige krav til avtalene. Avtalene er frivillige, de regioner som ikke ønsker skal ikke tvinges. Geografien er også i utgangspunktet åpen: En tilvekstavtale kunne inngås for ett len eller et av de nye forsøksområdene med større regionalt selvstyre, men kan også gjelde deler av et len, eller flere len. Alle len valgte å holde seg til den eksisterende lensinndelingen for avtalene.

Modellen er i stor grad den samme som for strukturfondene: Utgangspunktet for avtalen er et regionalt utviklingsprogram utarbeidet av det regionale partnerskapet. Ut fra en analyse av regionens sterke og svake sider, trusler og muligheter formuleres et overordnet mål. Innretningen av programmet gis i

---

form av begrunnede prioriteringer som er presiseringer av det overordnede målet. Prioriteringene munner ut i konkrete mål som er etterprøvbare. Innenfor hver enkelt prioritering konkretiseres innholdet i form av innsatsområder. Både prioriteringer og innsatsområder bør være begrenset i antall. Avtaleutkastet skal forhåndsevalueres.

Deltakelse i det regionale partnerskapet kan variere ut fra lokale forhold. Også det sentrale partnerskapet vil kunne variere etter hvilken avtale det behandler. Forutsetningen for at avtaler kan inngås er at partnerskapet tar stilling til hvordan programmet skal gjennomføres. Partenes bidrag i finansieringen er en viktig del av avtalen. Som en del av arbeidet med avtalen ligger også muligheten for å be om endringer av, eller mer fleksibilitet i forhold til, eksisterende regelverk.

En viktig forutsetning for tilvekstavtalene er en mer målrettet og bedre samordnet bruk av eksisterende statlige midler. Det forutsettes at det ikke kommer friske midler til. Som et ledd i forberedelsene til tilvekstavtalene har man i Sverige gjort forsøk på å identifisere den såkalte regionale tilvektskapitalen. I proposisjonen fra 1998 går det fram at 77 mrd SEK, om lag 10 % av statsbudsjettet, beregnes å ha særlig betydning for den regionale utviklingen. Det meste av dette vil fortsatt ligge innenfor de ordinære styringssystemer innenfor den enkelte sektor. Det som er nevnt som regional tilvektskapital, som kan inngå i tilvekstavtalenes finansiering, ble i proposisjonen beregnet til i overkant av 13 mrd SEK årlig. Arbeidsmarked, undervisning og regionalpolitikk er de største postene. Midler fra strukturfondene inngår også. Senere er dette anslaget økt til om lag 20 mrd SEK for år 2000. Disse midlene utgjør den konkrete finansieringen av tilvekstavtalene – det er innretningen av disse midlene avtalene i realiteten handler om. Det skal i prinsippet være mulig å gjøre omdisponeringer innenfor den regionale tilvektskapitalen. Siden midlene er bevilget på statsbudsjettet til ulike spesifiserte formål krever en slik omdisponering behandling i regjeringen eller i Riksdagen.

Forhandlingsprosessen fram til de endelige avtalene ble undertegnet er blitt evaluert<sup>19</sup>. Her går det fram at initiativet om tilvekstavgifter har betydd starten på en ny måte å drive utviklingspolitikk på i Sverige. Følgende sitat utgjør innledningen til forslagene fra evaluator: *”Inledningsvis konstaterades att genom de regionala tillväxtavtalen har på mindre än två år introducerats ett nytt sätt att bedriva regionalt utvecklingsarbete i hela Sverige. Länen som tecknat avtalen har genomfört ett omfattande och energiskt regionalt programarbete i breda partnerskap och ser nästan genomgående mycket positivt på både det hittills nedlagda arbetet och på möjligheterna att genomföra åtgärdsprogrammen. Vi har också konstaterat att samverkan på regional nivå hittills ofta fungerat bättre än samordningen på den centrala nivån. Samarbete på regional nivå har utvecklat arbetsformer som har goda*

---

<sup>19</sup> ”Regionala tillväxtavtal. Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län och på central nivå” Nordregio Working Paper 2000-05-31.



---

*förutsättningar att fortgå i framtiden. På den centrala nivån finns det en upplutning kring målet för RTA-processen och en uttalad vilja att driva på sektorssamordningen inom RK och med myndigheterna genom ett mera processorienterat sätt. RTA-processen har därmed, som vi bedömer det, förutsättningar att utvecklas vidare mot framgångsrik modell för regionalt utvecklingsarbete i samspel med nationell utvecklingsplanering.”*

Nye samarbeidsformer mellom sektorer, og mellom offentlige myndigheter og næringslivet er utviklet. Det blir også påpekt at man ser ut til å ha lagt seg på en for snever tolkning av handlingsrommet for arbeidet ute i lensstyrelsene. Dette gjelder særlig forholdet til regelverk som styrer bruken av de ulike budsjettkapitlene innenfor ”tilvekstkapitalen”. Det er i liten grad kommet forslag om vesentlige regelendringer, eller omprioriteringer mellom budsjettposter. Dette har sammenheng med signalgivingen fra sentralt hold, som evaluator er kritisk til. På sentralt nivå har arbeidet ført til dialog mellom sektordepartementer sentralt. Det er også interessant at alle departementene ser tilvekstavgiftene som et instrument for bedre vekst og økt sysselsetting, og stiller seg bak målsettingene. Dette understreker den sterke forankringen modellen har fått i Sverige.

### **5.1.3 Selvstyreforsøkene**

Som omtalt ovenfor er man i Sverige i gang med flere forsøk med nye styringssystemer på regionalt nivå. I Skåne og i Västra Götaland er det etablert nye storlen ved å slå sammen tidligere len. På Gotland og i Kalmar len skjer forsøkene innenfor uforandrete geografiske enheter. I Skåne og Västra Götaland etableres nye direkte valgte folkevalgte regionforsamlinger som overtar en del oppgaver fra den statlige lensforvaltningen. I Kalmar dannes det nye folkevalgte organet gjennom indirekte valg, gjennom de deltakende kommunene. På Gotland, der kommunen hittil har hatt hånd om landstingsoppgavene, er det kommunen som også overtar oppgaver fra lensmyndighetene.

De nye selvstyreorganene får en klart viktigere rolle enn dagens landsting ved at ansvaret utvides fra i hovedsak å gjelde helsevesen til et mer helhetlig ansvar for regional utvikling. Dette innebærer blant annet ansvaret for strukturfondsarbeid og annen deltakelse i EUs programvirksomhet, og ansvaret for å koordinere regionens arbeid i forbindelse med tilvekstavgiftene. Selvstyreforsøkene er nylig blitt evaluert, og den nedsatte Parlamentariska Regionkomiteén (PARK) leverte i oktober 2000 sin innstilling om den videre forsøksvirksomheten til det svenske finansdepartementet. PARK går inn for å forlenge forsøket fra 1. januar 2003 til 31. desember 2006. Man går også inn for å åpne for at også andre len kan søke forsøksstatus.

PARK uttaler på basis av evalueringen som er gjennomført at det er for tidlig å gjøre seg opp en endelig mening om hvorvidt forsøket har vært vellykket og bør

---

følges opp med å gjøre det utvidete regionale selvstyret permanent. Forsøket har pågått i for kort tid til at slike konklusjoner kan trekkes. Evalueringen viser på samme måten som evalueringen av den norske fylkeskommunen at det regionale forvaltningsnivået ikke står særlig sterkt i befolkningens bevissthet. Det pekes imidlertid på at selvstyreforsøket har dratt i gang en diskusjon om deltakelse i beslutningsprosessene, og at det er tatt noen nye initiativer i forsøksregionene på dette området. PARK konkluderer med at hovedinntrykket av forsøksvirksomheten er positiv, og at den har gavnet den regionale utviklingen. Utviklingen i andre len, særlig innføringen av tilvekstavtaler og arbeidet med EUs strukturfond, bidrar til en utvikling mot en mer regionalisert utviklings- og næringspolitikk også der. Dette er bakgrunnen for at komitéen ønsker å åpne for forsøk i flere len.

PARK kommer med flere forslag for å gjøre forsøket bedre. Evalueringen peker på at regionenes handlefrihet er begrenset på grunn av detaljerte statlige regelverk. Det foreslås derfor en del endringer som klarere definerer statens og regionenes ansvar, særlig innenfor regionalpolitikken. De statlige regelverkene bør i større grad være i form av overordnede rammer, og staten bør generelt begrense seg til tilsyn, kontroll og ivaretagelse av nasjonale mål.

Mens reformen med de regionale tilvekstavtalene ser ut til å ha en direkte tilknytning til erfaringene med strukturfondsarbeidet har forsøkene med nye styringsformer på regionalt nivå en videre bakgrunn. Større og sterkere regioner, med større makt til regionale folkevalgte organer, er en viktig del av ”Regionenes Europa” og som diskuteres i EU og de fleste europeiske land. Mens vi i Norge og Danmark har regionale folkevalgte myndigheter som har betydelige ansvarsområder innenfor både tjenesteproduksjon og regional utvikling, har man i Sverige latt statlige regionale myndigheter ha hånd om de viktigste utviklingsoppgavene. Landshövdingen og lensstyrelsen har ofte framstått som regionens viktigste talsmenn, mens landstingspolitikerne er blitt sett som sektorpolitikere innenfor sykehussektoren. I Sverige hvor man har relativt store og sterke kommuner har det regionale folkevalgte organet landstinget på mange måter vært presset fra to kanter. I motsetning til i Norge er ansvaret for videregående utdanning i Sverige lagt på kommunenivået og ikke på regionalt nivå. Organiseringen av beslutningsgruppene og de nye strukturfondsdelegasjonene i strukturfondprogrammene, der kommunenes representanter utgjør flertallet av de folkevalgte representantene, viser kommunenes betydning. En slik sammensetning av beslutningsgruppene ville være temmelig usannsynlig i Norge, hvor fylkeskommunen ville hatt en viktigere posisjon.

Det er imidlertid landstingsnivået som representerer Sverige i EUs regionalkomité. Landstingsforbundet er også blitt den fremste forkjemper for å styrke regionenes stilling i Sverige, og har tatt initiativ til en rekke utredninger. Mye av dette utredningsarbeidet har utgangspunkt i diskusjonen omkring ”Regionenes Europa”.

---

Selvstyreorganene er opprettet som forsøk, og de er nå under evaluering. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at det kan finnes noen vei tilbake, særlig der man har slått sammen tidligere len til nye storlen. Men den eksisterende lensstyrelsen later også til å stå sterkt mange steder i Sverige. Landshøvdingene er ofte markerte tidligere parlamentarikere og regjeringsmedlemmer med betydelig popularitet i sine len. Det er videre også et folkevalgt element inne i lensforvaltningen gjennom lensstyrelsens styrelse. Dette er valgt av landstinget. Da selvstyreforsøket ble vedtatt av Riksdagen stemte Moderaterna imot. Dersom forslaget om en forlengelse og utvidelse av forsøket blir fulgt opp vil forsøket få et omfang som gjør det enda vanskeligere å tenke seg at det skulle kunne reverseres etter forsøksperioden.

## **5.2 Frankrike – plankontraktene er strukturfondssystemets originalmodell**

Frankrike har etablert et system hvor staten og regionene inngår plankontrakter.<sup>20</sup> Kontraktene har tidligere hatt varighet i 5 år, nå har man gått over til å bruke samme varighet som EUs strukturfondprogrammer. Siste generasjon plankontrakter gjelder derfor for perioden 2000-2006. Alle de 22 regionene i Frankrike inngår slike plankontrakter med staten, altså ikke bare de deler av landet som er prioritert i regionalpolitisk sammenheng.<sup>21</sup> Plankontrakts-filosofien er delvis et resultat at åttiårenes desentraliseringsbølge. De to mellomnivåene i Frankrike – departementene som det er 96 av, og regionene som grupperer sammen departementene og som det altså er 22 av – har i dag folkevalgt styring gjennom direkte valg, og beskatningsrett.

Gjennom plankontraktene får staten og regionene et delt ansvar for politikkområder som tidligere var fullt ut statlige. Regionenes bidrag til plankontrakten skaffes til veie gjennom skatter og avgifter. Den regionalpolitiske prioriteringen av den enkelte region avspeiles i statens bidrag til plankontrakten i forhold til det regionale bidraget. I siste generasjon plankontrakter utgjør statens bidrag 39 % av totalen i Ile de France, som er den sterkeste regionen, og 63.5 % i Limousin, som er den svakeste regionen. Denne differensieringen utgjør en svært viktig del av statens utjevningpolitikk i Frankrike. Ser man alle plankontraktene samlet utgjør delingen mellom staten og regionene 50 % hver. Regionens bidrag kommer gjennom egne inntekter, særlig skatteinntekter. Gjennom plankontraktene kanaliseres 10 % av statens investeringsmidler som brukes i Frankrikes regioner. Plankontraktene er tilpasset EUs strukturfondprogram. En god del av den nasjonale

---

<sup>20</sup> Dette kapitlet bygger på referat fra en studietur Kommunaldepartementet arrangerte til Frankrike i 1995, kapitlet om Frankrike i "Trebeinte hunder", omtale i Le Monde 16. mai 2000 og diverse informasjon hentet på Internett fra DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale).

<sup>21</sup> I tillegg til de 22 regionene skrives det også plankontrakter med 4 franske oversjøiske områder, slik at det totale antallet er 26.

---

medfinansieringen av strukturfondprogrammene går gjennom plankontraktene. Vi ser altså at både Sverige og Frankrike tilstreber en integrasjon mellom egen regionalpolitikk og strukturfondene.

Plankontraktene har et tyngdepunkt rundt de store investeringsprosjektene i regionene. I forrige generasjon plankontrakter gikk 40% til infrastruktur, det meste av dette er veier. 25% gikk til utdanning, opplæring, 20-25% til øvrige utviklingstiltak og de resterende 10-15% til diverse, bl.a. bypolitikk.

Plankontrakten har bare to partnere: Staten og regionen. Men kontraktene har også betydning for andre tiltak og planer, ikke minst gjennom at de definerer nasjonal medfinansiering av EU-programmer. Etter at plankontraktene er signert, bidrar departementene og andre offentlige aktører slik som bykommuner med midler/innsats i enkeltinvesteringer fra prosjekt til prosjekt.

Et sentralt element i arbeidet med plankontraktene er forhandlingene som føres mellom staten, representert ved Regionsprefekten ("regionsfylkesmannen") og regionen representert ved presidenten i regionsforsamlingen. Disse to signerer kontrakten når den er ferdig forhandlet. På sentralt nivå koordineres arbeidet gjennom en inter-ministeriell plankommisjon ledet fra statsministerens kontor. Alle ministerier (med unntak av forsvarsministeriet og utenriksministeriet) deltar i dette arbeidet, som fører fram til den enkelte regionprefekts forhandlingsmandat. I mandatet ligger også omfanget av statens finansielle bidrag. Regionprefekten konsulterer sentrale myndigheter under forhandlingene, men har fått større fullmakter i de senere plankontraktsforhandlingene enn i begynnelsen, og dermed muligheten til å være mer fleksibel i forhold til mandatet fra statsministerens kontor.

Både på regionalt statlig, og på folkevalgt nivå involverer plankontraktene ulike sektorer. Systemet med plankontrakter fører til at sektorer som tidligere ikke har samarbeidet, har fått en grunn til å samarbeide. Utsikten til mange nye midler i systemet er selvsagt viktig, men mange av aktørene er kommet til den erkjennelsen at oppnåelse av konsensus er like viktig, om ikke viktigere. Det hevdes at det systemet som nå er etablert gir en viss kontinuitet som oppfattes som viktig for å bevare langsiktigheten i ulike satsinger. Selve planen er rammeverket og gir de overordnede føringene, men de endelige prioriteringene gjøres i budsjettet. Det ligger et viktig forpliktende element i kontrakten når den er undertegnet, og dette binder aktørene, også staten, til å stille opp med de midlene som er avtalt. En slik binding gjelder også over et regjeringsskifte.

Forhandlingene omkring den nye generasjonen plankontrakter har trukket ut i tid. I juni 2000 var 20 av 22 plankontrakter undertegnet. To regioner gjensto – Auvergne og Languedoc-Roussillon. Her er det politiske motsetninger mellom regjeringen og majoriteten i regionrådet som har ført til utsettelsen. Også disse kom på plass i løpet av sommeren. Undertegningen av plankontraktene er blitt

---

foretatt med mye mediaoppmerksomhet. Under undertegningen av kontrakten for Provence-Alpes-Cote d'Azur var eksempelvis statsministeren til stede.

Det er ikke dramatiske endringer mellom tidligere generasjoner og de nye plankontraktene. En tendens er at mens de økonomiske rammene øker – fra 73 mrd FRF fra staten i forrige runde til 110 mrd nå – har veksten til veiutbygging stoppet opp. Det er imidlertid en sterk økning til annen infrastrukturbygging, bl.a. jernbane. Her skjer det en kraftig utbygging av høyhastighetstog.

Samlet utgjør statens og regionenes bidrag til plankontraktene 230 mrd FRF i perioden 2000 – 2006. I tillegg beregnes andre offentlige myndigheter, særlig departementer og kommuner, å tilføre om lag 60 mrd FRF. Vi ser at det derved er betydelige midler som i Frankrike styres gjennom denne formen for regional nærings- og utviklingspolitikk.

## 6 Lærdommer for Norge?

Regionaliseringsbegrepet er som vi har sett mangslungent og ikke alltid helt enkelt å forholde seg til. Utsagn av typen ”det foregår en utstrakt regionalisering i dagens Europa” kan ha ulike meninger, alt etter hva man legger i begrepet ”regionalisering” og ”region”.

Ett aspekt ved regionaliseringen er at enkelte ”identitetsregioner” innenfor en nasjonalstat arbeider for større grad av selvbestemmelse. Dette har ført fram i flere land. Spania, der enkelte regioner (Catalonia, Baskerland, Andalusia) har fått en noe mer selvstendig stilling enn andre regioner, er et eksempel på dette. I Belgia har det skjedd en endring av hele systemet i og med at dette i dag er en føderalstat. I Storbritannia er det innført egne parlamenter i Wales og Skottland. I Frankrike førte stridigheter omkring større regionalt selvstyre for Korsika med bl.a. en begrenset mulighet for å vedta egne lover til at innenriksministeren forlot regjeringen høsten 2000.

Det kan vanskelig hevdes at det finnes norske regioner som på noen måte kan sammenliknes med disse eksemplene, og hvor den regionale identiteten er tilsvarende. Krav om større grad av myndighet for samiske organer er nok det som hos oss kommer nærmest denne delen av ”regionaliseringen”. Skulle man tenke seg en regional identitet knyttet til noen av dagens fylker eller landsdeler på linje med det man finner i Catalonia, Skottland eller Flandern måtte det nok skje en svært stor grad av ”regionbygging” for å kompensere for dagens tross alt temmelig homogene norske kultur. Det kan hevdes at den typen regional oppvåkning som skjer i noen av de europeiske identitetsregionene snarere har paralleller til det som i Norge ført fram til selvstendigheten i 1905.

I tilknytning til identitetsregionenes oppvåkning har det vært særlig interesse for de regionene som kan dannes på tvers av nasjonsgrensene. Uten å gå inn i en polemikk mot denne tanken må det konstateres at forutsetningene for denne

---

typen regiondannelser er annerledes i Norden, med et mulig unntak for Øresundregionen etter åpningen av broen, enn en del steder på kontinentet. Dette gjelder ikke minst langs Norges grenser. Grenseområdene er generelt svært tynt befolket. Dette betyr at grenseregionalt arbeid må ha et annet utgangspunkt enn at grenseregionene skulle kunne erstatte regioner innenfor den enkelte nasjonalstat.

Vi har sett at det regionale mellomnivået har ulike roller i ulike europeiske land. Når man trekker utviklingen i resten av Europa inn i den norske diskusjonen synes det fornuftig å forankre diskusjonen i hva som er den faktiske arbeidsdelingen mellom nivåene i andre land og hvilke oppgaver det regionale nivået faktisk har. Dette blir mer konkret enn å bruke tid og krefter på den mer ideologisk pregede retorikken på dette området. Det kan også virke fornuftig å la diskusjonen ta utgangspunkt i de regioner vi i dag har i Norge, fylkene, med åpninger for justeringer av disse. En diskusjon med utgangspunkt i vår manglende "regionalisering", koblet til forestillinger om at våre regioner er helt "feil" størrelsesmessig, kan lett føre til at ingenting skjer.

Det kan synes som mye av den aktuelle diskusjonen om mellomnivåets rolle i Norge har utgangspunkt i oppgavefordeling innenfor tjenesteproduksjonen, særlig i helsesektoren. Når det hevdes at det regionale nivået i andre europeiske land har styrket sin stilling gjelder dette i særlig grad i det regionale utviklingsarbeidet, særlig innenfor regional- og næringspolitikken.

Det viktigste fellestrekket mellom de systemer vi her har sett på (Sverige, Frankrike, EU-strukturfondene) er at utviklingspolitikken skal ta utgangspunkt i den aktuelle situasjonen og mulighetene i et geografisk området, regionen. Et partnerskap bestående av regionale og sentrale myndigheter fra ulike sektorer, og med deltakelse fra samfunns- og næringslivet, utvikler en felles problemforståelse, mål, strategier og virkemidler. Dette uttrykkes gjennom et program, avtale eller kontrakt som forplikter deltakerne, og sikrer finansieringen. Det skjer løpende oppfølging for å sikre at tiltak som settes i verk er i tråd med programmet. Det er også lagt inn egne evalueringsrutiner for å kunne vurdere om innsatsen gjør at man når målene som er satt.

Et viktig trekk i både Sverige og Frankrike er den sterke politiske forankringen av denne måten å drive utviklingspolitikk. Utvikling av den enkelte region basert på regionens egne forutsetninger blir sett på som en forutsetning for nasjonens økonomiske utvikling, og får derved en sentral plass i næringspolitikken. I begge land er avtalene/kontraktene omfattet med betydelig politisk interesse. I Frankrike har statsministeren vært til stede under undertegning av en av avtalene. Flere av regionspresidentene i Frankrike er markerte rikspolitikere. Når regionen Auvergne er uenig med regjeringen om innhold og prioriteringer i den nye plankontrakten arter dette seg som en polemikk mellom tidligere president Giscard d'Estaing og regjeringen. I Sverige var mange regjeringsmedlemmer til stede under overleveringen av avtalene, og det opplyses at statsministeren er engasjert i innføringen av det nye

---

systemet. Et slikt sterkt politisk engasjement har nok stor betydning i en sak hvor det alltid vil kunne oppstå konflikter med ulike sektorinteresser.

I Sverige er det den statlige regionale forvaltningen som koordinerer arbeidet med tilvekstavtalene. Det er i dag usikkert hvordan mellomnivået i Sverige vil bli organisert i framtiden. Det er imidlertid fremmet forslag om både å forlenge dagens forsøk med regionalt selvstyre og å åpne for slike forsøk i flere regioner. Eksemplet fra Sverige viser imidlertid også at det er mulig å innføre en regionalt forankret utviklingspolitikk koordinert av en statlig aktør på mellomnivå. Dette kan tyde på at det er viktigere at det etableres regionale partnerskap med deltakelse fra ulike parter og interesser i regionen, enn at det organet som koordinerer arbeidet regionalt har en statlig eller regionalt folkevalgt overbygning. Utfallet av diskusjonen omkring fylkeskommunens framtid trenger derfor ikke å være avgjørende for hvorvidt det vil være mulig å få til en slik politikk i Norge. Det som imidlertid framstår som avgjørende er om det finnes et ønske fra sentrale politiske miljøer om en slik politikk.

---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	REGIONALISERING – internasjonale eksempler og norsk virkelighet
<b>Forfatter(e):</b>	Freddy Hansen og Sverre Sogge
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2001:4
<b>Prosjektnummer:</b>	515
<b>Prosjektnavn:</b>	REGIONALISERING – internasjonale eksempler og norsk virkelighet
<b>Prosjektleder:</b>	Sverre Sogge
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Kommunal- og regionaldepartementet
<b>Resymé:</b>	Rapporten diskuterer regionaliseringsbegrepet slik dette er brukt i europeisk og norsk debatt. Basert på en større studie i EIPA gis en oversikt over det regionale forvaltningsnivåets oppgaver innenfor tjenesteproduksjon og regional utvikling i fem europeiske land. Modeller for regional utvikling i Sverige og Frankrike blir trukket særlig fram.
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input checked="" type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
<b>Emneord:</b>	Regionalisering, ”regionenes Europa”, regionalpolitikk, regionale utviklingsprogram, plankontrakter, tilvekstavtaler, oppgavefordeling, EU, strukturfond
<b>Dato:</b>	13.02.01
<b>Sider:</b>	40
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO



