

---

## FORORD

Prosjektet "EU's strukturfond og forvaltningsutviklingen" er gjort på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjektet presenterer modellen som brukes i forvaltningen av EU's strukturfond, og diskuterer erfaringer med modellen i EU's nye medlemsland, med hovedvekt på Sverige. Andre del av prosjektet har vært avgrenset til norske erfaringer med strukturfondene gjennom deltakelse i INTERREG, et strukturfondsfinansiert program for bl.a. samarbeid i grenseregioner.

Avdelingsdirektør Gudrun Vik har vært prosjektansvarlig. Prosjektet har vært utført av seniorrådgiver Ingrid Kvåle og spesialrådgiver Sverre Sogge, og sistnevnte har utformet rapporten. Til prosjektet har det vært knyttet en referansegruppe bestående av representanter for Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Vi takker for velvillig bistand fra sentrale og regionale myndigheter i Sverige, og fra regionale myndigheter i de to trøndelagsfylkene og Østfold. Statskonsult står ansvarlig for beskrivelser og vurderinger av strukturfondssystemet både i EU og i Norge gjennom INTERREG.

Oslo, mars 1999

Jon Blaalid

---

## Innhold

1	Sammendrag .....	3
1.1	Strukturfondsmodellen .....	3
1.2	Strukturfondene i Sverige .....	3
1.3	Svenske erfaringer .....	4
1.4	INTERREG .....	6
1.5	Hva kan Norge lære? .....	8
2	Innledning .....	9
3	Strukturfondene er et av EU's største prosjekter .....	10
3.1	Strukturfondenes forvaltningsmodell .....	12
3.1.1	Konsentrasjon .....	12
3.1.2	Partnerskap .....	14
3.1.3	Programorganisering .....	15
3.1.4	Addisjonalitet .....	16
3.1.5	Påvirker strukturfondene forvaltningsutviklingen? .....	17
4	Strukturfondene og Sverige .....	19
4.1	Det svenske forvaltningssystemet .....	19
4.2	Svensk regionalpolitikk .....	19
4.3	Medlemskapsforhandlingene med EU .....	20
4.4	Programarbeidet .....	22
4.5	Den svenske gjennomføringsorganisasjonen .....	24
4.5.1	EU Programkontoret – en ny myndighet .....	25
4.5.2	Beslutningsgruppene – en nyskaping der lokale og regionale folkevalgte har flertall .....	26
4.6	Erfaringer i Sverige så langt .....	28
4.6.1	Sektorsamordning .....	29
4.6.2	Regionale aktørers deltakelse .....	32
4.6.3	Nye aktører – partnerskap .....	33
4.6.4	Nye rutiner for kontroll og evalueringer .....	33
4.6.5	Administrative kostnader .....	34
4.7	Endres det svenske systemet? .....	36
4.7.1	Regionale tilvekstavtaler .....	36
4.7.2	Nye aktører på regionalt nivå .....	38
5	Finland og Østerrike .....	41
5.1	Strukturfondene i Finland .....	41
5.2	Østerrike .....	43
6	INTERREG-programmet .....	43
6.1	INTERREG i Norge .....	45
6.1.1	De norske INTERREG-områdene – store forskjeller i geografi og organisering .....	47
6.1.2	Nordens grønne belte .....	50
6.1.3	Et grenseløst samarbeid .....	53
6.1.4	Erfaringer fra INTERREG .....	55
7	Hva kan Norge lære av strukturfondsmodellen? .....	64
8	Tabeller og figurer .....	69
9	Litteraturliste .....	69

---

# 1 Sammendrag

## 1.1 Strukturfondsmodellen

Strukturfondene er den nest største posten på EU's budsjett, og kanaliserer i perioden 1993-99 170 milliarder ECU til regionalpolitikk, arbeidsmarkedspolitikk og enkelte strukturtiltak innen landbruket i EU's medlemsland. Strukturfondene utgjør hovedinnsatsen i EU's arbeide for sosial og økonomisk samhørighet, som er et politikkområde med betydelig vekt i EU. Det er 4 fond, og bruken av dem er konsentrert om 7 målområder. 4 av disse er geografisk avgrenset (mål 1, 2 5b og 6), de øvrige kan brukes alle steder i EU. Av disse er to arbeidsmarkedspolitiske (mål 3 og 4), mens mål 5a brukes til en del strukturtiltak innen landbruk og fiske. I tillegg til målområdene finansierer fondene også såkalte fellesskapsinitiativer. Blant disse er det grenseregionale programmet INTERREG størst. Norge deltar i dette programmet.

Strukturfondene forvaltes etter et relativt detaljert regelverk. Fire generelle prinsipper vektlegges i regelverket: **Konsentrasjon, Partnerskap, Programorganisering** og **Addisjonlitet**. Gjennom **konsentrasjon** ønsker en å målrette innsatsen. Bruken av målområder skal ivareta konsentrasjonen. Gjennom **partnerskap** legges det opp til å trekke med flere sektorer, nivåer og interesser i utforming og implementering av politikken. **Programorganisering** skal sikre sammenheng mellom de problemer strukturfondspolitikken skal løse, og de tiltak som settes inn. Innsatsen skjer gjennom flerårige programmer, som skal utformes etter en bestemt mal. **Addisjonlitet** skal sikre at midlene fra fondene kommer som et reelt tillegg til den innsatsen som gjøres nasjonalt. Det er ikke tillatt å redusere nasjonal innsats og erstatte denne med EU-midler. Midlene fra fondene gir aldri fullfinansiering. Det er derfor behov for betydelig medfinansiering fra nasjonale midler.

Midlene fra strukturfondene er betydelige i forhold til de midlene de fleste medlemsland bruker på området regionalpolitikk. I forhold til arbeidsmarkedspolitisk innsats utgjør strukturfondsmidlene et mer beskjedent tillegg, i hvertfall for de nordiske landene. Det omfattende behovet for medfinansiering gjør at de programmer som fondene finansierer blir dominerende innenfor den regionalpolitiske innsatsen i de fleste medlemsland. Dermed blir også arbeidsformen som ligger i regelverket for fondene dominerende. I denne undersøkelsen har vi i første rekke studert innføringen av strukturfondene i Sverige og sett hvordan dette har påvirket forvaltningsutviklingen.

## 1.2 Strukturfondene i Sverige

Sverige har en administrativ struktur som har mye felles med den norske. Sentralt er departementene noe mindre, og større deler av den operative virksomheten er lagt til direktorater, såkalte verk. Regionalt har man som hos oss både statlige og folkevalgte myndigheter. Store deler av de statlige myndighetene er samlet i Länsstyrelsen under Landshövdingens ledelse, men det finnes også viktige myndigheter på regionalt nivå direkte underlagt sentrale myndigheter. De folkevalgte regionale myndighetene, Landstingene, er i enda

---

større grad enn norske fylkeskommuner konsentrert om sykehusdrift. Landstingene har ikke noe ansvar i forhold til regional utviklingspolitikk. Sverige har ikke et system med regional planlegging tilsvarende vår fylkesplanlegging. Kommunene er færre enn i Norge og derved vesentlig større.

I medlemskapsforhandlingene med EU oppnådde Sverige sammen med Finland og Norge at det ble innført et nytt mål 6 blant målområdene for strukturfondene. Dette målet åpner for betydelig strukturfondsinnsett til de ekstremt tynt befolkede delene av periferien i Norden. I Sverige fikk man et mål 6-område som er svært stort i utstrekning men som bare omfatter 5 % av befolkningen. Området følger i liten grad administrative grenser. I tillegg fikk Sverige mål 2 og 5b-områder, og adgang til de horisontale målene 3, 4 og 5a. Sverige fikk også midler til en rekke såkalte fellesskapsinitiativer, bl. a. INTERREG. Samlet bidrag fra strukturfondene til Sverige i perioden 1995-1999 er 1,42 mrd. ECU.

Det ble laget 15 program for målområdene i Sverige. Den vanligste modellen var at det ble tilsatt en egen utredningsmann for å lede arbeidet med å lage et programutkast. Sekretariat for programarbeidet var oftest lagt til en statlig myndighet på sentralt eller regionalt nivå. Det ble opprettet referansegrupper for å forankre programutkastene i partnerskapet.

For driftsfasen av programmene er det etablert egne styringsorganer. Alle program har en overvåkingskomite slik regelverket krever. I disse deltar EU-kommisjonen, sentrale og regionale myndigheter. Komiteenes ansvar er at programmet kjøres slik det er lagt opp til i programdokumentet. Komiteen kan beslutte å gjøre endringer i programmet underveis dersom dette viser seg å være nødvendig. Dette er mest aktuelt på bakgrunn av evalueringer som det er komiteens ansvar å ta initiativ til.

Den daglige driften av programmet er lagt til en besluttende myndighet. I Sverige har man for de geografisk avgrensede programmene valgt å etablere nye organer for dette, i form av beslutningsgrupper. Disse beslutningsgruppene er gitt status av statlige myndigheter slik at alle regler for kontroll, revisjon osv. som gjelder for Staten også gjelder for beslutningsgruppene. Politikere fra kommuner og landsting utgjør samlet flertallet i beslutningsgruppene. Øvrige medlemmer er tjenestemenn fra statlig forvaltning på regionalt nivå. Landshøvdingen leder de fleste av beslutningsgruppene. Av de horisontale målområdene er mål 3 og mål 5a styrt innenfor de samme strukturer som har ansvaret for nasjonal arbeidsmarkeds, landbruks- og fiskeripolitikk. For mål 4 har man imidlertid valgt å etablere en ny statlig myndighet, Svenska EU-programkontoret.

### **1.3 Svenske erfaringer**

Innføringen av strukturfondene i Sverige har ført inn nye arbeidsformer og strukturer i forvaltningen. Samtidig skjer det endringer og forsøksvirksomhet innenfor det svenske systemet med betydning utover forvaltningen av strukturfondsmidlene. Det kan være vanskelig å fastslå i hvilken grad endringene skjer som en direkte følge av strukturfondsarbeidet, og i hvor stor grad de er drevet fram av andre årsaker.

---

Forvaltningen av fondene har åpnet nye muligheter for sektorsamordning. Dette går fram av den svenske regjeringens foreløpige vurdering av erfaringene med fondene, og bekreftes av de intervjuer Statskonsult har gjort med sentrale aktører i Sverige. Sektorsamordningen skjer dels som en følge av måten arbeidet er organisert på, ved at flere sektorer deltar i styringsorganene for programmet. Vel så viktig synes det å være at EU-innsatsen skal medfinansieres av nasjonale midler. Disse midlene er for de geografisk avgrensede målområdene ikke øremerket på noen budsjetter, de må komme fra de ulike sektorenes ordinære midler. Det har vært mindre grad av sektorsamordning innenfor de horisontale målområdene. Disse målene er i seg selv mer sektorspesifikke, selv om det også for disse er organisert sektorovergripende partnerskap. Medfinansieringen for disse målområdene er for en stor del bevilget over statsbudsjettet.

Fra 1.1.2000 innføres et nytt grep innenfor svensk regionalpolitikk. En betydelig del av de statlige midlene som i dag brukes regionalt innenfor en rekke sektorer vil da bli bundet opp gjennom regionale tilvæxtavtaler mellom staten og den enkelte region. Strukturfondsmidler vil inngå som en del av avtalemidlene, og strukturfondspolitikken blir derved gjort til en sterkere integrert del av svensk regionalpolitikk. Modellen er helt klart inspirert av strukturfondsmodellen, noe som også går fram av regjeringens argumentasjon for ordningen.

Strukturfondene har gitt politikere fra kommuner og landsting nye oppgaver innenfor regional utviklingspolitikk gjennom opprettelsen av beslutningsgrupper for de geografisk avgrensede målområdene. I Sverige er det den statlige lensforvaltningen som ellers har ansvaret for regional utvikling. Strukturfondsarbeidet er derved kommet inn som et nytt element i forholdet mellom statlig og folkevalgt regionalforvaltning. Det er nå forsøk i gang i flere len med overføring av oppgaver fra statlig til folkevalgt regionalforvaltning. I to av disse områdene er etablering av større len en del av forsøket. Disse forsøkene må sees som et svensk utslag av en tendens i de fleste EU-land til å overføre ansvar til folkevalgte organer på regionalt nivå. Strukturfondsmodellen legger til rette for dette, ved vektleggingen av partnerskap der representanter fra regionen inngår. Det kan likevel neppe hevdes at de aktuelle forsøkene i Sverige er en direkte følge av strukturfondsmodellen.

Partnerskapsmodellen forutsetter at også partene i arbeidslivet inngår i utforming og implementering av politikken. Det er særlig i programutviklingsfasen det har vært aktuelt å trekke disse inn, i implementeringen er de i mindre grad med.

Strukturfondsmodellen har medført en forsterket satsing på kontroll og evalueringer. Det synes å være et problem at kontroll- og revisjonsaktiviteten ikke er nok samordnet. Det store antallet revisjonsinstanser som skal kontrollere gjør at mye arbeid går med til dette. Arbeidet evalueres systematisk. Målprogrammene evalueres før oppstart, midtveis og etter avslutning. De administrative kostnadene ved å forvalte strukturfondsmidlene beregnes til om lag 5 % av samlet offentlig innsats gjennom programmene.

---

EU er nå i ferd med å legge grunnlaget for en ny strukturfondsperiode for årene 2000-2006. I Sverige er det satt i gang utredninger om gjennomføringsorganisasjonen for neste strukturfondsperiode. Ved utgangen av februar 1999 ble en slik utredning lagt fram om organiseringen av de geografiske målområdene. Det foreslås her relativt omfattende endringer, bl.a. å kutte ut beslutningsgruppene. Verken Regjeringen eller Riksdagen har så langt tatt stilling til forslagene.

Finland og Østerrike, som ble EU-medlemmer samtidig med Sverige, har delvis valgt andre modeller for administrasjon av strukturfondsarbeidet. Ingen av dem har etablert nye myndigheter slik man har i Sverige med beslutningsgruppene. Midlene er gått til en påplussing av eksisterende innsatser, og i mindre grad til nye typer satsinger.

## 1.4 INTERREG

I tillegg til målområdene finansierer strukturfondene også 13 såkalte fellesskapsinitiativ. Størst av disse er INTERREG, med et budsjettert bidrag fra fondene på 3159 millioner ECU (MECU) i perioden 1994-99. INTERREG har tre underprogram, hvorav Norge deltar i to: INTERREG IIa, som er et program for samarbeid og utvikling i grenseregioner, og INTERREG IIc som er et program for samarbeid om regional planlegging i større områder.

INTERREG IIa har en forvaltningsmodell som har mange likhetspunkter med målprogrammene, særlig de geografisk avgrensede målene 1, 2, 5b og 6. Programmene tar utgangspunkt i en konkret avgrenset region. Det etableres partnerskap, som for INTERREG omfatter aktører på begge sider av grensen. Det lages et program på samme måte, med SWOT-analyse<sup>1</sup>, mål, strategier og innsatsområder. Innsatsen skal medfinansieres, og er tverrsektoriell.

Norge deltar i 6 INTERREG-IIa-program: Barents, Nordkalotten, Mittskandia-Kvarken, Nordens Grønne Belte, Indre Skandinavia og Et Grenseløst Samarbeid. For dette prosjektet har vi sett nærmere på Nordens Grønne Belte, som omfatter Nord- og Sør-Trøndelag og Jämtland, og Et Grenseløst Samarbeid, som omfatter deler av Østfold fylke, Bohuslän og Dalsland.

**Nordens Grønne Belte** er stort i geografisk utstrekning, har lav befolkningstetthet og lange avstander, og er på mange måter typisk for nordiske utkantområder. Samarbeidet utgjøres av tre hele fylker/län, og omfatter dermed også de regionale tyngdepunktene Trondheimsregionen og Østersund. Samlet budsjett for programmet for perioden 1995-99 er 26.08 MECU hvorav 22 MECU er offentlig finansiering. Av dette kommer ¼ fra strukturfondene, ¼ fra KR D mens den øvrige offentlige finansieringen er regional medfinansiering i Jämtland og Trøndelag. Programmet har en overvåkingsskomité med deltakelse fra EU-kommisjonen, sentrale departement i Sverige og Norge, regionale myndigheter og politikere og partene i arbeidslivet. Det er to innsatsområder i programmet, med hver sin beslutningsgruppe. Det største innsatsområdet, Grenseregionalt samarbeid om SMB og lokal utvikling, har en beslutningsgruppe med regionale politikere og statlige myndigheter på regionalt

---

<sup>1</sup> SWOT-analyse: Analyse av styrker, svakheter, muligheter og trusler.

---

nivå, svenske kommunepolitikere og en representant fra KS i Norge. Sekretariatet er delt mellom Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner og Länsstyrelsen i Jämtland med sistnevnte som hovedsekretariat.

**Et Grenseløst Samarbeid** er tettere befolket og mindre i utstrekning enn de andre INTERREG-områdene der Norge er med. Dette området likner mer på typiske INTERREG-områder på kontinentet, der en nasjonsgrense går gjennom et tettere befolket område. Total ramme for programmet er 26 MECU, hvorav 22 MECU er offentlig finansiering. På samme måte som for Nordens Grønne Belte deles den offentlige finansieringen med  $\frac{1}{4}$  fra hver av partene Strukturfondene, KR D i Norge, regional medfinansiering i Sverige og regional medfinansiering i Norge. Overvåningskomitéen er sammensatt på samme måte som for Nordens Grønne Belte. Beslutningsgruppen består av politikere og statlige myndigheter fra regionalt nivå, svenske kommunepolitikere og en norsk kommunepolitiker som representerer Grensekomitéen Østfold-Bohuslän. Sekretariatet er delt mellom Østfold fylkeskommune og Västra Götalandsregionen.

Utviklingen av programdokument for INTERREG-programmene skjedde under sterkt tidspress. Programmene ble utviklet regionalt, i samarbeid mellom svenske länsmyndigheter og norske fylkeskommuner. Andre deler av partnerskapet regionalt ble i mindre grad trukket inn, og da først og fremst gjennom partnerskapsmøter. Programutkastene ble oversendt de ansvarlige departementer i Sverige og Norge, som ikke hadde innsigelser mot innhold og prioriteringer i programmene. De ble deretter oversendt EU-kommisjonen.

Begge de to programmene har gitt muligheter for, og bidratt til en bedre sektorsamordning. Som for målprogrammene i Sverige kan det også her pekes på to elementer som bidrar til dette: Organiseringen med vekt på partnerskap, og medfinansieringen. I styringsorganene for programmene er det på norsk side fylkeskommunen, fylkesmannens landbruksavdeling og arbeidsmarkedsetaten som deltar. Alle disse gir uttrykk for at programmet har bidratt til bedre kontakt og lagt til rette for sektorsamordning. I Nordens Grønne Belte blir det videre lagt vekt på at INTERREG-programmet har økt samarbeidet mellom de to trøndelagsfylkene.

Medfinansieringen er organisert forskjellig i de to områdene. I Nordens Grønne Belte er det opprettet en prosjektkonto der fylkeskommunen og fylkesmannens landbruksavdeling bevilger midler slik at hele medfinansieringsbehovet er dekket. Beslutningsgruppen disponerer disse midlene, men har delegert saker med samlet finansieringsbehov inntil 1 mill. til sekretariatet. Et Grenseløst Samarbeid har ikke noen slik felles medfinansieringspott, men fylkeskommunen har bevilget midler som gjør det mulig å dekke noe av medfinansieringsbehovet derfra. Øvrige medfinansieringsmidler må skaffes fra ulike kilder regionalt og nasjonalt.

Løsningen for Nordens Grønne Belte har nok gitt et tettere samarbeid mellom fylkeskommunen og fylkesmannens landbruksavdeling. På den annen side har løsningen i Et Grenseløst Samarbeid krevd større kreativitet i arbeidet med å få inn andre partnere og medfinansieringskilder.

---

Regionale aktører har en viktig rolle i INTERREG. Programarbeidet skjedde her regionalt, mens målprogrammene i Sverige hadde større grad av sentral styring over programprosessen. Driften av programmet skjer også regionalt, gjennom beslutningsgrupper og sekretariat. På norsk side er det særlig fylkeskommunen, men også fylkesmannens landbruksavdeling og arbeidsmarkedsetaten som har viktige roller i driften av programmet.

Målprogrammene i Sverige har gitt regionale folkevalgte myndigheter roller som de tidligere ikke har hatt, gjennom landstingspolitikernes og kommunepolitikernes viktige rolle i beslutningsgruppene. Det er ikke grunnlag for å hevde at noe tilsvarende har skjedd på norsk side gjennom deltakelse i INTERREG. Norske fylkeskommuner har i motsetning til svenske landsting lenge hatt en viktig rolle innenfor regional utviklingspolitikk og planlegging. INTERREG har begrensede ressurser sammenliknet med hva målområdene i Sverige kanalisere. INTERREG er i Norge en av flere satsinger der fylkeskommunen, i samarbeid med andre aktører regionalt, får mulighet til å utforme og utføre en regionalt forankret utviklingspolitikk. En annen slik satsing er regionale utviklingsprogram, RUP. INTERREG-arbeidet har gitt viktige erfaringer for arbeidet med RUP, og flere peker på at INTERREG er RUP i sin mest rendyrkede form. Flere etterlyser en bedre integrasjon mellom disse to satsingene.

## **1.5 Hva kan Norge lære?**

Strukturfondene er en tung satsing i EU, og har stor betydning for regionalpolitikens legitimitet i medlemslandene. I de nye medlemslandene har EU-medlemskapet betydd at det satses større økonomiske midler innenfor de regionalpolitiske budsjetter enn tidligere. Samtidig utgjør EU's regelverk en modell for hvordan regionalpolitikken skal utformes og drives. Denne modellen kan ha betydning utover det å forvalte midlene fra fondene, fordi fondsmidlene og nasjonal medfinansiering utgjør en stor del av den samlede innsatsen.

Strukturfundsmodellen har i Sverige ført til større muligheter for sektorsamordning, og nye roller for det folkevalgte regionale forvaltningsnivået. I Finland er også det folkevalgte regionale nivået styrket, mens modellen ser ut til å ha ført til minst endringer i Østerrike. I Sverige ser vi at man nå endrer nasjonale systemer i samme retning, gjennom regionale tilvæxtavtaler og forsøk med ny ansvarsfordeling på regionalt nivå. Både strukturfundsmodellen og de nye grepene man gjør nasjonalt er i tråd med mål som lenge har vært der innenfor regionalpolitikken i Sverige og i Norge; en regionalt forankret utviklingspolitikk. En slik politikk tar utgangspunkt i en analyse av en regions sterke og svake sider, formulerer mål, strategier og tiltak og forplikter deltakere fra ulike sektorer. Det er vanskelig å få til en slik politikk i praksis, bl.a. fordi den vil støte på sterke sektorinteresser.

I Norge har fylkeskommunene hatt en sterker rolle i regionalpolitikken enn landstingene har i Sverige. Også i Norge forsøker man å utvikle en regionalt forankret utviklingspolitikk. INTERREG er et viktig element i dette, men har ikke hatt samme endringseffekt som målprogrammene i Sverige. Viktigste effekt av INTERREG i Norge, utover det grenseoverskridende arbeidet som jo



---

er hovedmålet for programmet, er at det har bidratt til sektorsamordning. Det har også gitt erfaringer med å arbeide med programmer med en mer forpliktende kobling mellom plan og virkemiddelbruk enn vi vanligvis finner hos oss.

## 2 Innledning

Prosjektet "EU's strukturfond og forvaltningsutviklingen" er gjort på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeidsmessig har prosjektet vært delt i to. I prosjektets første del har vi gjort en gjennomgang av tilgjengelig materiale om EU's strukturfond, først og fremst fra Sverige. Dette er komplettert med eget innsamlet materiale fra en studietur til Stockholm i juni og til Gøteborg i oktober 1998. Andre del av prosjektet har vært avgrenset til norske erfaringer med strukturfondene gjennom deltakelse i INTERREG, et strukturfondsfinansiert program for bl.a. samarbeid i grenseregioner.

De sentrale problemstillinger i prosjektet er knyttet til strukturfondsarbeidets innvirkning på forvaltningsutviklingen:

- Hvordan påvirker strukturfondene forholdet mellom **sektorstyring** og **helhetsstyring**, gjennom muligheten for å se innsatser fra ulike sektorer i sammenheng, med utgangspunkt i utviklingsmål for et konkret område?
- Hvordan påvirker strukturfondene **arbeidsdeling og ansvarsforhold mellom sentrale statlige myndigheter, regionale statlige myndigheter og regionale folkevalgte myndigheter**?
- Hvordan påvirkes arbeidsdelingen mellom politikere og administrasjon, og mellom offentlige myndigheter og private interesser?
- I hvilken grad blir strukturfondene integrert i det eksisterende forvaltningssystemet, og i hvilken grad skapes varige eller ad.hoc-pregete nye strukturer?

Vi har ikke gått inn på hvorvidt man gjennom strukturfondsarbeidet oppnår en bedre regional utvikling, i hvilken grad arbeidet bidrar til sysselsetting og velferd i de områder der fondene er tilgjengelige. Dette finnes det et omfattende materiale om, både i form av evalueringer av hvert enkelt program, årlige rapporter fra Kommisjonen om utviklingen i Europas regioner, og en rekke forskningsrapporter.

Prosjektet tar for seg forvaltningssystemet for den strukturfondsperioden vi nå er inne i, fra 1995-99. Som en forberedelse til neste strukturfondsperiode pågår det i EU-landene omfattende diskusjoner om dagens system og mulige endringer. I Sverige, som er et hovedfokus i denne rapporten, er det nylig lagt fram en utredning som grunnlag for en slik diskusjon.<sup>2</sup> De forslag til endringer som der framkommer er i liten grad kommentert i denne rapporten siden utredningen kom etter at prosjektet er slutført.

---

<sup>2</sup> EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. SOU 1999:24

---

Del 2 av prosjektet tar for seg det strukturfondsfinansierte programmet INTERREG, som også Norge er med på. Vi har brukt midtveisevalueringene av alle INTERREG-programmene der Norge er med, og i tillegg gjennomført intervjuer med aktører på regionalt nivå som deltar i to av INTERREG-programmene. Følgende problemstillinger har vært sentrale i del 2 av prosjektet:

- Har INTERREG innført nye arenaer og nye former for samhandling mellom aktørene på regionalt nivå?
- Er administreringen av INTERREG integrert i det ordinære apparatet i området, eller er det opprettet ad.hoc-organer?
- Skjer det endringer som har betydning utover å administrere selve INTERREG-programmet?
- Lærer man noe gjennom INTERREG-arbeidet som kan overføres til nasjonal politikk?
- Hvilke forvaltningsmessige utfordringer ligger i å samarbeide over grensen slik man gjør i INTERREG?

De to delene av prosjektet omtales samlet i denne avsluttende rapporten. Utviklingen i Sverige er beskrevet i kapittel 4, mens de norske erfaringene fra INTERREG er samlet i kapittel 6. En analyse av strukturfondenes innvirkning på forvaltningsutviklingen, med særlig vekt på hva som kan være nyttig for Norge, finnes i kapittel 7.

### **3      Strukturfondene er et av EU's største prosjekter.**

Sosial og økonomisk samholdighet (social and economic cohesion) er i dag et av de høyest prioriterte mål i EU. Helt siden Romtraktaten ble undertegnet i 1957 har utjevning av forskjellene i økonomisk utvikling innenfor fellesskapet vært et viktig mål. Med opptak av nye medlemsland er imidlertid forskjellene i utviklingsnivå mellom land og mellom regioner større innenfor dagens EU enn i det opprinnelige EU. De store forskjellene er blitt sett som en hindring for full utnyttelse av de muligheter som skapes gjennom økt integrasjon. Ved de viktige skrittene i retning større integrasjon - som Enhetsakten, etableringen av det indre marked, og unionstraktaten, er det derfor også tatt skritt for å intensivere arbeidet for sosial og økonomisk samholdighet. I 1992 ble et eget avsnitt om økonomisk og sosial samholdighet tatt med i unionstraktaten (artikkel 130 A - 130 E). Formålet framgår av artikkel 130 A:

*”For å fremme en harmonisk utvikling av Fellesskapet som helhet skal*

*Fellesskapet utvikle og videreføre sine tiltak for å styrke den økonomiske og sosiale samholdighet.*

*Fellesskapet skal særlig søke å minske forskjellene mellom utviklingsnivåene i de forskjellige områder og bedre situasjonen i de minst begunstigete områder, herunder landdistriktene.”*

Det viktigste virkemidlet i arbeidet for sosial og økonomisk samholdighet er **strukturfondene**. Det er fire fond som samlet omtales som strukturfondene:

- Regionalfondet (ERDF)
- Sosialfondet (ESF)

- 
- Landbruksfondet, utviklingsdelen (EAGGF)
  - Utviklingsfondet for fiskeriene (FIFG)

Det dreier seg ikke om fond i vanlig forstand. Midlene brukes som tilskudd, ikke som utlånsmidler. Tidligere ble fondene i stor grad brukt isolert fra hverandre. Midlene ble ofte tilført nasjonale budsjetter innenfor ulike områder. Fra 1988 ble innsatsen fra fondene i større grad samordnet, og man fikk det systemet som brukes i dag. Grunnleggende i dette systemet er at innsatsen er innrettet i forhold til såkalte **målområder**, der fondene brukes i sammenheng innenfor det enkelte målområde for å oppnå størst mulig effekt:

- Mål 1: Fremme utviklingen i de mest tilbakestående regioner (alle fond)
- Mål 2: Fremme omstilling i regioner i industriell tilbakegang (ERDF og ESF)
- Mål 3: Bekjempe langtidsledighet og legge til rette for integrasjon av personer truet av utestengning fra arbeidsmarkedet (ESF)
- Mål 4: Å legge til rette for arbeidsstyrkens tilpasning til endringer i næringslivet og i produksjonssystemene (ESF)
- Mål 5a: Fremskynde strukturtilpasningen i landbruket og i fiskeriene (EAGGF og FIFG)
- Mål 5b: Fremme utvikling av landdistriktene (ERDF, EAGGF og FIFG)
- Mål 6: Fremme utvikling i områder med svært lav befolkningstetthet (alle fond)

Mål 1, 2, 5b og 6 regnes som **regionalpolitiske**, ved at de er begrenset til spesielt definerte geografiske områder. De er gjensidig utelukkende, ved at et geografisk område bare kan ha status som ett geografisk målområde. De øvrige målområdene er landsomfattende. Mål 3 og 4 er **arbeidsmarkedspolitiske** innsatser som kan settes inn overalt i unionen, mens mål 5a er **strukturtiltak innen landbruk og fiske** utenom den felles landbrukspolitikken (CAP). Mål 1 og 6 har høyest prioritet, og i mål 1- og mål 6-områdene inngår mål 3, 4 og 5a som en del av den samlede strategien. I mål 2- og 5b-områder vil det ofte også kunne være aktiviteter fra de landsomfattende målene 3, 4 og 5a uten at dette på samme måte som i mål 1 og 6 er underlagt en samlet strategi for å utvikle regionen. Målområdene legger samlet beslag på 90 % av strukturfondsmidlene. Utover dette brukes 9 % til såkalte **fellesskapsinitiativ**, bl.a. INTERREG der Norge deltar, mens 1 % brukes til ulike former for **pilotprosjekter**. Fellesskapsinitiativer og pilotprosjekter finnes ofte i samme geografiske område som de regionalpolitiske målområdene, og samordningen mellom disse er en særlig utfordring.

Strukturfondene har hatt en meget sterk budsjettmessig vekst. Dette har vært et krav fra de fattigere landene i EU for å gå videre i retning større integrasjon. I perioden 1988-93 ble strukturfondenes budsjett doblet. I perioden 1993-99 er det satt av 170 milliarder ECU til strukturfondene på EU-budsjettet. Dette utgjør ca 1/3 av EU's budsjett og denne posten er nest størst på budsjettet.<sup>3</sup> Innsatsen fra strukturfondene forutsetter offentlig medfinansiering fra

---

<sup>3</sup> Den felles landbrukspolitikken, CAP, gjennom prisstøtte og tilskudd til bøndene, ligger utenom strukturfondene. CAP er den største posten på EU-budsjettet og utgjør omlag 50 %.

---

medlemslandene. Den samlede offentlige innsatsen gjennom strukturfondssystemet regnes derfor å være minst på det dobbelte av midlene bevilget av EU.

For EU-landene utgjør midlene fra strukturfondene, og nasjonal medfinansiering, en betydelig satsing på regional utviklingspolitikk. Samtidig utgjør innsatsen fra fondene en så stor andel av den samlede innsatsen at det forvaltningsregime som etableres for fondene vil bli dominerende. Også sammenliknet med nasjonal regionalpolitikk i de nordiske land, der regionalpolitisk innsats er av stor politisk betydning, veier strukturfondsinnsatsen tungt.<sup>4</sup>

### 3.1 Strukturfondenes forvaltningsmodell

Implementeringen av strukturfondspolitikken er regulert gjennom et omfattende regelverk. Dagens regelverk ble vedtatt i 1993, og gjelder ut nåværende strukturfondsperiode, dvs ut 1999. Systemet er i stor grad det samme som gjaldt for forrige planperiode, 1988-93. Hvert fond har sin egen forordning, i tillegg til at det er en felles rammeforordning (Framework regulation) og en samordningsforordning (Coordination regulation). Fire generelle prinsipper vektlegges i forordningene: **Konsentrasjon, Partnerskap, Programorganisering og Addisjonalitet**. Arbeidet med et revidert regelverk for perioden 2000 – 2006 pågår for tiden for fullt. Foreløpig ser det ut til at man fortsatt skal bygge på de fire generelle grunnprinsippene, men at det samtidig legges opp til viktige forenklinger.

#### 3.1.1 Konsentrasjon

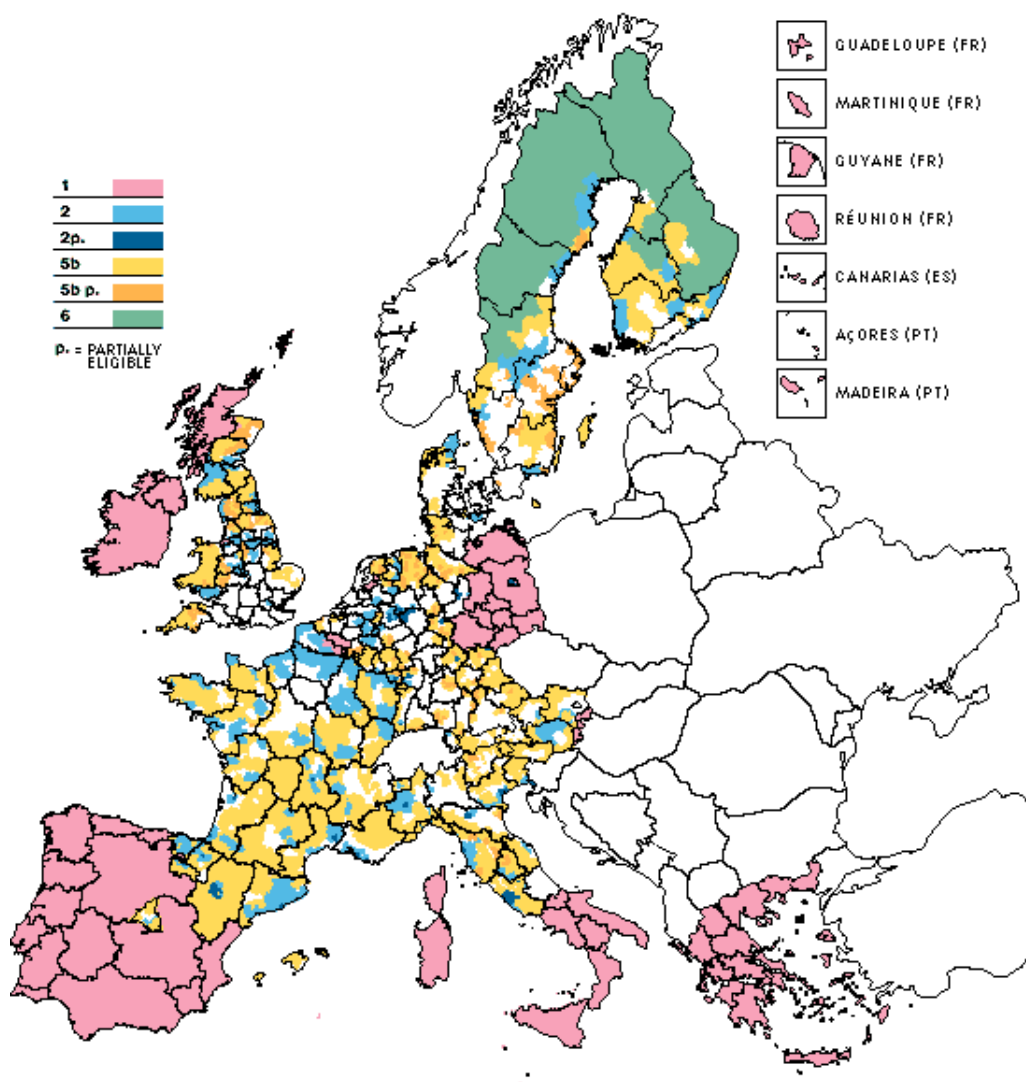
går i første rekke ut på en best mulig målretting av midlene, blant annet gjennom prioritering av hvilke områder og formål som skal støttes. Det sentrale er innretningen av innsatsen i forhold til utpekte målområder. Midlene konsentreres om de områder og formål der behovet ansees å være størst. Dette innebærer både en geografisk konsentrasjon, og en temamessig konsentrasjon. Gjennom konsentrasjonsprinsippet skjer det en betydelig omfordeling internt i EU fra rike til fattige land og regioner. Først og fremst er denne konsentrasjonen nødvendig for å utjevne de store forskjellene som finnes internt i EU som følge av at medlemslandene er på forskjellig utviklingsnivå. Det er videre et forsøk på å motvirke en sentraliserende effekt av

---

<sup>4</sup> I 1996 var budsjettet for distriktpolitiske tiltak i Norge på i underkant av 1.7 mrd. NOK. Tilsvarende budsjetter i Finland og Sverige var på henholdsvis 1.4 mrd NOK og 2.7 mrd. NOK. Målt pr. innbygger i det regionalpolitiske støtteområdet var innsatsen i Norge 1232 NOK. I mål 6-området i Finland og Sverige var den nasjonale regionalpolitiske innsatsen henholdsvis 647 NOK og 1915 NOK pr. innbygger. Årlig innsats pr. innbygger fra strukturfondene vil i de samme områdene være 876 NOK i Finland og 898 NOK i Sverige. I mål 6-området i Finland utgjør strukturfondsinnsatsen 136 % av nasjonal regionalpolitikk, mens tilsvarende beregning for Sverige gir 47 %. Tar man hensyn til at strukturfondene har et betydelig breiere nedslagsfelt enn den tradisjonelle regionalpolitikken i de nordiske land kan man anslå at EU-bidraget fører til en økning i disponible midler i det aktuelle området på 57 % i Finland og 20 % i Sverige. (Beregninger foretatt av Nordlandsforskning)

integrasjonsprosessene i EU, og kan også sees som en motvekt mot andre omfordelingseffekter i andre deler av EU-politikken.<sup>5</sup>

FIGUR 1: GEOGRAFISKE MÅLOMRÅDER 1994-99  
(Finnes i farger på [http://www.inforegio.org/wbpro/prord/guide/euro\\_en.htm](http://www.inforegio.org/wbpro/prord/guide/euro_en.htm))



Selv om konsentrasjonsprinsippet betyr at en vesentlig del av de disponible midlene tilfaller de fattigste og minst utviklede delene av EU, er alle medlemsland berørt. Mål 3, 4 og 5a har ingen geografisk avgrensning, midlene derfra kan derved brukes overalt i unionen. Men alle medlemsland omfattes også av et eller flere av de geografisk avgrensede målområdene. Alle medlemsland med unntak av Danmark og Luxembourg har regioner som omfattes av enten mål 1 eller mål 6. Dette er de høyest prioriterte målområdene og omfatter "de mest tilbakestående regioner" og "områder med svært lav

<sup>5</sup> Det er bl.a. vist at omfordelingseffekten innenfor EU's felles landbrukspolitikk fører til at Danmark er netto bidragsmottaker, mens Portugal er netto bidragsyter på tross av at Portugal har en langt høyere andel sysselsatt i landbruket enn Danmark.

---

befolkningstetthet”. Mål 1-regioner i rikere medlemsland som Nederland, Belgia, Frankrike og Storbritannia ble godtatt etter lange diskusjoner i Rådet, og etter at man hadde åpnet for en viss fleksibilitet i bruken av utvalgsriteriene.

Ved at alle medlemslandene omfattes av fondene får forvaltningsmodellen for fondene virkning i hele unionen. Samtidig bygges det opp interesse for fortsatt strukturfondsinnsetning i de regioner som omfattes, gjennom den kraftige tilførselen av midler som skjer til regionen både fra EU og fra nasjonale budsjetter.

I arbeidet med revidert regelverk ser det ut til å være enighet mellom Kommissjonen og medlemslandene på regjeringnivå om en forsterket konsentrasjon. Det foreslås å redusere antallet målområder til 3:

- Nytt mål 1 tilsvarer dagens mål 1 og med innlemmelse av dagens mål 6-områder
- Nytt mål 2 skal erstatte dagens mål 2 og 5b
- Nytt mål 3 skal erstatte dagens mål 3 og 4, og vil muligens bli konsentrert til områder som faller utenfor 1 og 2.

Fellesskapsinitiativene skal også reduseres i antall, men det ser ut til å være enighet om en videreføring av INTERREG. Det er også enighet om en strengere praktisering av kriteriet for mål 1. Det vil innebære at mange av de regionene som i dag har mål 1-status faller ut i neste periode. Selv om det legges opp til overgangsordninger i disse områdene vil dette skape sterke reaksjoner som ikke blir lette å håndtere politisk. Også det nye mål 2 er ventet å bli mindre omfattende enn summen av dagens mål 2 og 5b.

### **3.1.2 Partnerskap**

går på hvem som skal delta i utformingen og implementeringen av politikken, og kan gjelde både vertikalt og horisontalt. Vertikalt partnerskap har man mellom Kommissjonen, nasjonale og regionale myndigheter, horisontalt partnerskap omfatter ulike interesser i et område slik som regionale folkevalgte og statlige myndigheter, partene i arbeidslivet og f.eks. frivillige organisasjoner. Regelverket fastslår at arbeidet med strukturfondene skal skje i partnerskap, men reglene er ikke veldig klare for hvordan dette skal organiseres:

*“Community operations shall be such as to complement or contribute to corresponding national operations. They shall be established through close consultations between the Commission, the Member State concerned and the competent authorities and bodies - including, within the framework of each Member State’s national rules and current practices, the economic and social partner, designated by the Member State at national, regional, local or other level, with all parties acting as partners in pursuit of a common goal. These consultations shall hereinafter be referred to as the « partnership ». The partnership shall cover the preparation and financing, as well as the ex ante appraisal, monitoring and ex post evaluation of operations.*

---

*The partnership will be conducted in full compliance with the respective institutional, legal and financial powers of each of the partners.”*

(Framework regulation – article 4.1)

Partnerskapet kommer organisatorisk til uttrykk på flere måter i strukturfondsarbeidet. Under arbeidet med å forberede det enkelte program vil medlemsstaten organisere et partnerskap for diskusjon av mål, strategier, tiltak, finansiering osv. Det er opp til det enkelte medlemsland hvordan partnerskapet organiseres i denne fasen av arbeidet. Under implementeringen av programmet er det imidlertid noe klarere regler for organiseringen av partnerskapet. Det er fastslått i regelverket at alle program skal ha en **overvåkingskomité**, som skal være et uttrykk for partnerskapet som går sammen om å gjennomføre programmet:

*“Within the framework of the partnership, the Commission and the Member States shall ensure effective monitoring of implementation of assistance from the Funds, geared to the Community support framework and specific operations (programmes, etc.). Such monitoring shall be carried out by way of jointly agreed reporting procedures, sample checks and the establishment of **monitoring committees.**”*

(Coordination regulation – article 25.1)

Overvåkingskomitéen er programmets øverste styrende organ. Komitéen skal sørge for at programmet blir gjennomført i tråd med de mål, strategier og prioriteringer som framgår av programdokumentet. Bare overvåkingskomitéen kan for eksempel bestemme omprioriteringer mellom innsatsområder i programmet.

Den direkte operative delen av organisasjonen er i mindre grad definert gjennom regelverket. Det vises til at beslutninger om støtte til det enkelte prosjekt normalt skal fattes av de ansvarlige myndigheter i det enkelte land, men det sies også i regelverket at det skal være innsyn fra de økonomiske og sosiale partene. I en del program er det opprettet nye organ for å beslutte om støtte til enkeltprosjekter, i form av beslutningsgrupper eller liknende. I andre land har man valgt å la eksisterende organer utføre den operative delen av arbeidet, slik at strukturfondsmidlene håndteres av samme organ som normalt håndterer tilsvarende nasjonale midler.

### **3.1.3 Programorganisering**

går på arbeidsformen; at det skal utvikles breie sektorovergripende program der ulike tiltak sees i sammenheng, og der det legges vekt på å se plan og pengebruk i forpliktende sammenheng. Programmene dekker hele strukturfondsperioden. Dagens programmer dekker tidsrommet 1994-99.<sup>6</sup>

Utgangspunktet er at partnerskapet utvikler et **plandokument** eller utviklingsplan som medlemslandet sender til Kommisjonen.

---

<sup>6</sup> Dette gjelder alle målområder med unntak for mål 2. Her defineres de geografiske områdene for en kortere periode, og planhorisonten er kortere. Strukturfondsperioden blir for mål 2 delt i to like lange perioder.

---

Det stilles en rekke krav til innholdet i plandokumentet:

- En beskrivelse av regionen, dens styrker, svakheter, muligheter og utfordringer (såkalt SWOT-analyse)
- Beskrivelse av nasjonal utviklingspolitikk i området
- Mål og strategi for programmet. Målene skal være kvantifisert
- Disponering av ressurser: Innsatsområder og virkemidler. Finansiering fra fondene og nasjonal medfinansiering.
- Resultater en venter å oppnå
- Organiseringen av gjennomføringen

Plandokumentet blir alltid gjenstand for en ex ante-evaluering av en uavhengig instans. Denne utføres på oppdrag fra Kommisjonen, og brukes som redskap når Kommisjonen skal vurdere og ta stilling til plandokumentet. I evalueringen bedømmes kvaliteten på analysene i plandokumentet, konsistensen mellom analyse, mål og virkemidler, konsistensen mellom planen og den nasjonale regionalpolitikken og konsistensen mellom planen og EU-politikk på sentrale områder. Deretter foregår forhandlingene med Kommisjonen om det endelige **programdokumentet**. Når dette er vedtatt er det å betrakte som en kontrakt om mål, strategier, virkemidler, finansiering og organisering.

Tidligere foregikk utviklingen av det endelige programmet i tre faser. Første fase var utviklingen av plandokumentet. Deretter, etter forhandlinger mellom Kommisjonen og medlemslandet, ble det vedtatt et overordnet rammeprogram, kalt Community Support Framework (CSF). Etter at et CSF var vedtatt startet man nye forhandlinger om det konkrete innholdet i programmet, med fordeling av innsats på de enkelte virkemidler osv. Dette ble fastsatt i et Operational Programme (OP), som også ble endelig vedtatt av Kommisjonen. Ved siste reform av strukturfondene ble det åpnet for å slå disse to prosessene sammen til et såkalt Single Programming Document (SPD). Denne fremgangsmåten brukes i dag for de fleste program, og er enerådende i de nordiske land. For noen større mål 1-program brukes imidlertid fortsatt prosedyren med CSF og OP som adskilte dokumenter.

Programformen stiller også krav på resultatmålinger og evalueringer. I tillegg til ex-ante-evalueringen av selve programdokumentet gjennomføres midtveisevaluering på oppdrag fra Overvåkingsskomitéen. Dette gir mulighet for å korrigere kursen midt i programperioden. Slike korrigeringer kan gå på de prioriteringer som er gjort i programmet, hvis det viser seg at noen av innsatsområdene ikke er mulig å få til å fungere. Midtveisevalueringen kan også vise at sider ved organiseringen ikke fungerer bra nok, og gi muligheter for å korrigere dette. Korrigeringer underveis må vedtas av overvåkingsskomitéen, som også er ansvarlig for at evalueringene skjer. Etter at programperioden er over skal også alle program gjennom en sluttevaluering.

### 3.1.4 Addisjonalitet

går på medfinansiering fra andre offentlige kilder, slik at midlene fra EU utgjør en reell merinnsats. Hensikten er at medlemslandene ikke skal kunne erstatte sin egen innsats innenfor regional- eller arbeidsmarkedspolitikken med midler



---

fra fondene. Medfinansieringen varierer mellom målområdene. I mål 1 og 6 kan strukturfondene dekke mellom 50 og 75 % av den offentlige finansieringen. For de øvrige målområdene finansierer fondene mellom 25 og 50 %.

Medfinansieringen kan komme fra ulike kilder innenfor offentlige budsjetter. Det kan settes av egne midler på statsbudsjettet beregnet på medfinansiering. Oftest brukes midler fra ulike sektorbudsjetter som medfinansiering til EU-midlene. Myndighetene som forvalter disse midlene inngår i partnerskapet og er med på planleggingen og implementeringen av programmet. På denne måten vil også kravet om addisjonalitet kunne virke i retning større sektorsamordning.

### **3.1.5 Påvirker strukturfondene forvaltningsutviklingen?**

Som vi har sett innledningsvis er det betydelige ressurser som kanaliseres gjennom strukturfondene i EU-landene. Gjennom kravet om medfinansiering legger strukturfondene også føringer på bruk av nasjonale midler. Man må forvente at særlig regionalpolitikken i medlemslandene vil bli integrert med den felles regionalpolitikken gjennom strukturfondene. Landene vil knapt ha ressurser til å ha en nasjonal regionalpolitikk helt upåvirket av strukturfondene. For arbeidsmarkedspolitikken vil virkningen ventelig være mindre. For de landene som bruker betydelige midler på arbeidsmarkedspolitik, slik som de nordiske land, vil innsatsen fra Sosialfondet utgjøre en mindre del av den samlede arbeidsmarkedspolitiske innsatsen. Innsatsen er likevel viktig, fordi man innenfor mål 3 og 4 kan drive forsøksvirksomhet som siden kan overføres til landets ordinære arbeidsmarkedspolitik.

Virkingen av strukturfondene på forvaltningssystemet avhenger selvfølgelig av utgangspunktet; hvor mye skiller det eksisterende systemet seg fra den modellen som brukes i strukturfondene. Men virkningen vil også ventelig avhenge av hvilke løsninger som velges nasjonalt for å implementere strukturfondspolitikken.

Sett i forhold til diskusjoner i Norge de seinere år om forvaltningsutvikling og regionalpolitikk er følgende trekk ved strukturfondsmodellen særlig interessant

1. Innsatsen er sektorovergripende. Midlene er ikke i utgangspunktet bundet opp til enkeltsektorer, men kan brukes til utviklingsinnsatser innenfor en rekke sektorer. Målene og strategiene i programdokumentet er utgangspunktet for finansieringen fra fondene. De ulike sektorer har derved interesse av å delta i programutformingen, og senere implementeringen, for å få mulighet for finansiering fra fondene. Innsatsen involverer myndigheter på flere nivåer.
2. Regionale myndigheter har en sentral plass. Det ser ut til at regionale folkevalgte organer styrker sin stilling gjennom strukturfondsarbeidet. Det opprettes egne beslutningsorganer for programmene, i form av overvåningskomitéer og ofte også beslutningsgrupper. Det hevdes at EU-kommisjonen bevisst legger opp til at regionale myndigheter styrker sin stilling gjennom arbeidet med strukturfondene.

- 
3. Det legges stor vekt på koblingen mellom plan/program og konkret virkemiddelbruk, og på dokumentasjon av resultater gjennom kvantifiserbare indikatorer og evalueringer.
  4. Fondenes store volumer og kravet om medfinansiering påvirker de politiske prioriteringene i det enkelte land. For å få midler fra fondene må det enkelte land akseptere å føre en aktiv regional- og arbeidsmarkedspolitikk, og bl.a. ikke redusere innsatsen over egne budsjetter. Adgangen til fondsmidler skaper politisk press om å utnytte midlene.
  5. Partene i arbeidslivet, frivillige organisasjoner, privat sektor trekkes også med i politikktutforming og –implementeringen gjennom partnerskapsmodellen.

Dette er problemstillinger som også har vært viet interesse i Sverige og Finland, som nå er inne i sin første periode med strukturfondsarbeid. Disse to landene har tradisjoner innen både regionalpolitikk og arbeidsmarkedspolitikk som har mye til felles med Norge. På samme måte som hos oss har den viktigste delen av regionalpolitikken vært innenfor den såkalte ”store regionalpolitikken”, gjennom regionalpolitiske hensyn innenfor sektorpolitikken. Forholdet mellom regional styring og statlig sentral styring er som hos oss et viktig tema, selv om man i Sverige og Finland ikke har hatt samme grad av folkevalgt kontroll på regionalt nivå som hos oss. Det har imidlertid skjedd en utvikling i våre naboland på dette området samtidig som de som EU-medlemmer har fått midler fra strukturfondene.

Problemstillingene ovenfor vil i gjennomgangen av erfaringer fra andre land bli behandlet under fem hovedinnfallsvinkler:

1. **Sektorsamordning**
2. **Regionale aktørers deltakelse**
3. **Nye aktører – partnerskap**
4. **Nye rutiner for kontroll og evalueringer**
5. **Administrative kostnader**

Vi vil også se på i hvilken grad man på bakgrunn av erfaringer fra strukturfondsarbeidet foretar forvaltningsmessige endringer med betydning utover forvaltningen av EU-midlene.

I gjennomgangen av erfaringer fra andre land er det lagt hovedvekt på erfaringer fra Sverige. Vi har ønsket å se på nye medlemsland for å kunne vurdere endringer i systemet etter at man har begynt å arbeide med strukturfondene. Sverige har mange likhetstrekk med Norge, og det er derfor lettere å vurdere de endringer som der har skjedd. Det foreligger dessuten mye relevant materiale fra Sverige. Dette er blitt komplettert med en kort studietur til Stockholm, og til Gøteborg.

I tillegg til Sverige er det også korte avsnitt om Finland og Østerrike. Disse er basert på materiale fra Statskontoret i Sverige og fra Nordlandsforskning, altså ikke gjennom innhenting av eget materiale.

---

## **4 Strukturfondene og Sverige.**

### **4.1 Det svenske forvaltningssystemet.**

Sverige har et forvaltningssystem med tre nivåer, mye likt det norske. På sentralt nivå er departementene relativt små og konsentrert om politikktutvikling, mens de sentrale forvaltningsoppgavene i stor grad bli ivaretatt av direktorater, såkalte verk.

På regionalt nivå har staten hånd om flere oppgaver enn i Norge. Det gjelder ikke minst ansvaret for regional utvikling, som i Norge ligger til fylkeskommunen. Deler av den statlige regionale forvaltningen er samlet i länsstyrelsen, under ledelse av Landshövdingen. Dette gjelder bl.a. regionalpolitikken og landbrukspolitikken, foruten en rekke kontrolloppgaver. Det er imidlertid et element av folkevalgt kontroll over länsstyrelsen, ved at hver länsstyrelse har et eget styre. Dette er utpekt av Landstinget, som er det folkevalgte organet på regionalt nivå. Utenom länsstyrelsen finnes det regionale statsetater som er direkte underlagt et departement eller verk. Noen av disse har samme geografiske inndeling som länene, mens andre har en annen, som oftest grovere, geografisk oppdeling. Som i Norge er arbeidsmarkedsetaten direkte underlagt departement/direktorat.

Det finnes også et folkevalgt organ på regionalt nivå; Landstinget, med direkte valg. Landstinget har hånd om sykehusvesenet, foruten noen oppgaver innenfor bl.a. kultursektoren. Landstingene har ikke hatt noen definert regionalpolitisk oppgave, og det har vært hevdet at landstinget først og fremst ser på seg selv som en tjenesteprodusent. Det pågår for tiden forsøk med alternativ regional forvaltning i Gotlands län og Kalmar län, Skåne, og vestre Götaland. Dette omtales nærmere i kap. 4.7.2.

Kommunene i Sverige er vesentlig større enn i Norge, men har i hovedsak de samme oppgavene. Det er 288 kommuner i Sverige. Kommunene og landstingene har hver sin interesseorganisasjon, ikke en felles som i Norge.

### **4.2 Svensk regionalpolitikk.**

På 50- og 60-tallet var industrialisering av de svakere utbygde delene av Sverige hovedinnsatsen innen regionalpolitikken, og regionalpolitikken var på samme måte som i Norge en viktig del av den statlige industripolitikken. I Sverige skjedde det i denne tiden en vesentlig sterkere sentralisering av befolkningen enn i Norge. Hovedstadsregionen og de andre større industriregioner sør i landet vokste sterkt, men også industrielle sentre skapt i de mer perifert beliggende delene av landet hadde vekst. Landsbygda, den såkalte gläsbygden særlig i nord og nordvest, hadde betydelig folketallsnedgang.

På samme måte som i Norge ble man utover på 70-tallet mer opptatt av regional balanse, og å opprettholde bosettingen. Fra 1972 var målet for svensk regionalpolitikk å skape forutsetninger for en balansert befolkningsutvikling og å gi folk tilgang til arbeid, service og godt miljø uansett hvor i landet de bor. Som i Norge skiller man i Sverige mellom den lille og den store

---

regionalpolitikken. Det dreier seg i begge tilfelle om en ekstra innsats for utvikling i regioner der en slik ekstra innsats ansees som nødvendig. Dette gjelder som i Norge i særlig grad de nordlige, perifert beliggende og tynt befolkede delene av landet. Innsats for omstilling i industriregioner har vært sterkere i Sverige enn i Norge. Sverige har flere tungt industrialiserte områder, og flere av disse har vært inne i alvorlige strukturproblemer, bl.a. Bergslagen og Uddevalla -området.

Den lille regionalpolitikken er som i Norge konsentrert om virkemidler for næringsutvikling i privat sektor. Det finnes investeringsrettede virkemidler, tilskudd til ulike former for myke investeringer, foruten nedsatte sosialavgifter og transportstøtte. Utflytting av statsinstitusjoner er blitt gjennomført i større grad enn i Norge. Man har en egen innsats over et bredere felt i utkantområder (glänsbygdspolitik).

Den store regionalpolitikken er ekstrainsatsen innenfor en rekke viktige sektorer, som utdanning og samferdsel, og ikke minst velferdspolitikken gjennom kommunesektoren. På slutten av 60-tallet satte man i verk omfattende planlegging på regionalt nivå, länsplaneringen, der et mål var å få en bedre samordning av de ulike innsatsene som er viktig for den regionale utviklingen. Länsplaneringen ble siden oppgitt, og man har i Sverige i dag ikke noe som tilsvarer den norske fylkesplanleggingen. Målet om en bedre samordning av sektorenes innsats for regional utvikling har imidlertid vært sentralt i svensk regionalpolitikk hele veien.

### **4.3 Medlemskapsforhandlingene med EU.**

Sverige søkte om medlemskap i EU 1. juli 1991. I forhandlingene, som startet i februar 1993, var regionalpolitikk et av de viktige forhandlingsområdene. Sverige hadde her mange felles interesser med Finland og Norge, og det var stor grad av samarbeid før og under forhandlingene. Det sentrale for de nordiske søkerlandene var å få aksept fra EU for at Norden hadde spesielle utfordringer på det regionalpolitiske området, som ikke ble fanget opp av det eksisterende regelverk verken for strukturfondene eller for regionalpolitisk statsstøtte. De tre nordiske søkerlandene krevde alle å få godkjent sine regionalpolitiske høyest prioriterte områder som mål 1-områder for strukturfondene. De norske og finske områdene det her var snakk om hadde såpass lav bnp/innbygger at et slikt krav ikke brøt vesentlig med den praksis man hadde lagt seg på blant de eksisterende EU-land, selv om områdene formelt ikke tilfredsstilte kravene. Sveriges krav, om "the highest priority as regards support measures" for de fire nordligste län og deler av andre län, var mer problematisk fordi BNP-tallene for disse områdene var svært høye i EU-sammenheng. Løsningen ble at EU opprettet et nytt målområde, mål 6, spesielt tilpasset de nordiske søkerlandene. Dette nye målområdet skulle være like høyt prioritert som mål 1, og gjelde regioner med en befolkningstetthet lavere enn 8 personer pr. kvadratkilometer.<sup>7</sup> Som en del av forhandlingene ble den geografiske avgrensingen av mål 6-områdene i de tre landene fastlagt. Det ble

---

<sup>7</sup> Man skiller mellom mål 1 i de fattigste landene og i de øvrige. Mål 6 er likestilt mål 1 utenom de fattigste landene i tilførte ressurser fra strukturfondene.

---

også fastlagt hva som skulle være strukturfondenes innsats i mål 6-områdene. 230 mill. ECU skulle tilføres fra fondene til det svenske mål 6-området i perioden 1995-99.<sup>8</sup>

Det ble også fastsatt en samlet indikativ økonomisk innsats fra strukturfondene for målområdene 2, 3, 4, 5a og 5b i Sverige på 1190 mill. ECU.<sup>9</sup> Disse andre målområdene var ikke på samme måte gjenstand for direkte forhandlinger med EU's medlemsland, fordi det der ikke var snakk om endringer i regelverk. Anvendelsen av eksisterende regelverk ble imidlertid diskutert med Kommisjonen, og det ble fastsatt hva de enkelte søkerland skulle ha av mål 2 og 5b-områder. 5a var en viktig del av landbruksforhandlingene.

Mål 6-området i Sverige strekker seg fra Kiruna i nord til Torsby i Värmland i sør og omfatter hele Jämtlands län og deler av länene Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Gävleborg, Kopparberg og Värmland. Man har i liten grad valgt å bruke länene som avgrensingsenhet. Heller ikke kommunenivået er brukt konsekvent. I tiltredelsestraktaten brukes både "församling" og "kyrkobokföringsdistrikt" for å definere det svenske mål 6-området. 43 kommuner er helt eller delvis innenfor området. Man er her langt unna EU-regelverkets forutsetninger om at mål 1-områder, og derved også mål 6-områder, skal være administrative regioner avgrenset på et høyt geografisk nivå. Mål 6-området omfatter halvparten av Sveriges areal, men bare om lag 5 % av befolkningen. Man har valgt å utelate hele kysten langs Bottenviken med unntak av to kommuner i nord. Luleå, Umeå, Sundsvall og de andre byene langs kysten er derfor utenfor mål 6-området. Innenfor er det 13 tettsteder med mer enn 5.000 innbyggere og bare to byer med mer enn 20.000 innbyggere (Kiruna og Østersund).

Både mål 2 og 5b utgjør mindre områder som ikke er geografisk sammenhengende. Det er fem mål 2-programmer og fem mål 5b-programmer i Sverige. Også disse går på tvers av läns- og kommunegrenser. En slik avgrensing av mål 2 og 5b er imidlertid ikke uvanlig i andre EU-land, og heller ikke unaturlig i og med at mye av innsatsen rettes inn mot lokalsamfunn. Til en viss grad utfyller mål 2 og 5b mål 6 i Sverige, slik at områder som er holdt utenfor mål 6 men som er viktige for deler av mål 6-området, er inkludert i mål 2 eller 5b. Dette er tilfelle med deler av den nordlige kysten mot Bottenviken. Det byr imidlertid på administrative problemer at områder som geografisk og funksjonelt henger så sterkt sammen er fordelt på ulike målområder og derved også på ulike program. Mål 2-områdene er Norra Norrlandskysten, Ångermanlandskysten, Bergslagen, Fyrstadsregionen samt deler av Blekinge. Mål 5b-områdene er Västerbotten/Gävleborg/Dalarna, Gotland, Sydöstra Sverige, Västra Sverige og Skärgården.

Utover de geografisk avgrensede målområdene har Sverige de tre landsomfattende målene 3 og 4 (arbeidsmarkedsrelatert) og 5a (jordbruk, skogbruk og fiske). Sverige har også en rekke program innenfor fellesskapsinitiativene: 8 INTERREG IIa-program (Norge deltar i 6 av dem), 2

---

<sup>8</sup> Forhandlingene på det regionalpolitiske området er beskrevet av Statskontoret i rapporten: Införandet av EU:s regional- och strukturpolitik i Sverige. Statskontoret 1997:23.

<sup>9</sup> Alle disse summene er angitt i ECU-verdien fra 1995.

---

INTERREG IIc-program (Østersjøen og Nordsjøen – Norge deltar i begge), Konver, Leader II, Pesca, Småforetaksinitiativet, Urban, Adapt og Employment.

Det samlede bidraget til Sverige fra strukturfondene i perioden 1995-99 utgjør 1.42 mrd. ECU eller om lag 12 mrd. SEK. 39 % av midlene skal brukes til de geografisk avgrensede målområdene (mål 2, 5b og 6), 37 % til arbeidsmarkedspolitiske mål (mål 3 og 4), 11 % til mål 5a, 9 % til fellesskapsinitiativer og 1 % til pilotprosjekter. Medfinansieringen fra svenske offentlige midler varierer fra 50 til 70 % avhengig av målområde. Samlet offentlig innsats i perioden (EU-midler og svensk medfinansiering) utgjør 28 mrd. SEK. Fordelingen pr. målområde framgår av tabell 1.

#### **4.4 Programarbeidet**

Innføringen av EU's strukturpolitikk i Sverige skjedde under stort tidspress. Forhandlingsresultatet var klart våren 1994. Noen sentrale aktører, særlig på den regionalpolitiske siden, hadde allerede før dette startet forberedende arbeid i forhold til strukturfondene, og intensiverte dette etter at forhandlingsresultatet ble klart. Men et breiere forankret forberedelsesarbeid, slik som etablering av partnerskap for arbeid med programdokumenter og etableringen av en gjennomføringsorganisasjon ble ikke satt i verk før etter folkeavstemmingen høsten 1994.<sup>10</sup> På denne måten fikk man i liten grad noe forsprang i forhold til de meget stramme tidsfristene som EU's regelverk setter for dette arbeidet.

Etter folkeavstemmingen ble arbeidet med mål 6 startet først, mens det gjensto arbeid med bl.a. å avgrense geografien for de andre regionalpolitiske målområdene. Arbeidet med mål 6 ble derfor på mange måter malen for arbeidet med andre målområder. Også arbeidet med de horisontale målområdene kom senere i gang. Siden disse er integrert i mål 6-planen innenfor mål 6-området, ble også her løsningene som ble funnet innen mål 6-området viktig for løsningen for de horisontale målene i resten av landet.

Det ble laget totalt 15 program for målområdene i Sverige: ett for hvert av målene 3, 4 og 6, to for mål 5a (jordbruk og fiske), og fem for hvert av målene 2 og 5b. For å utvikle programmene ble det i de fleste tilfelle oppnevnt en såkalt "utredningsmann" som skulle komme opp med programforslag, med sekretariatstøtte fra lensmyndigheter eller sentrale myndigheter. For hvert program ble det også oppnevnt en referansegruppe. Det ble videre oppnevnt et sentralt partnerskap som skulle følge arbeidet med alle programmene, og som fortsatt eksisterer og følger strukturfondsarbeidet. I dette sentrale partnerskapet deltar en rekke organisasjoner, bl.a. Landstingsforbundet, Kommuneforbundet, Industriforbundet, LO og TCO. Leder for partnerskapet er NUTEK.

Utredningsmann for mål 6-programmet var landshøvding Lars Eric Ericsson, mens NUTEK var sekretariat. Det var nedsatt en referansegruppe på 17

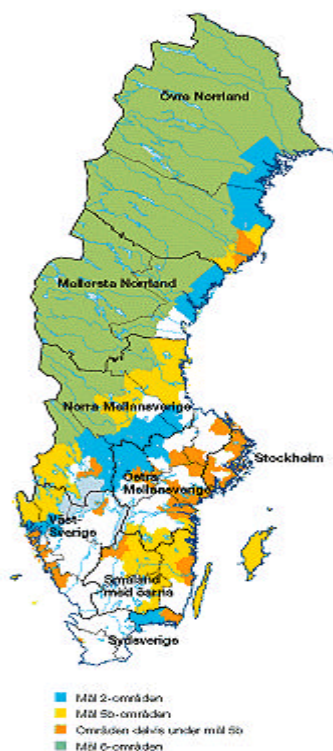
---

<sup>10</sup> I Norge ble de fire nordligste fylkene og Sametinget invitert til å bli med på forberedelsene av en mål 6-plan sommeren 1994. På tross av medlemskapsspørsmålets kontroversielle karakter i Norge var det enighet blant deltakerne om at det var riktig å sette i gang dette arbeidet før folkeavstemmingen. Se Aalbu, Sommersteth, Pedersen 1996.

personer, hvorav 15 var folkevalgte fra Riksdagen, landsting, kommuner og Sametinget. For mål 2- og 5b-programmene hadde i noen tilfeller landshøvdinger eller andre fra länsmyndighetene utredningsoppdraget, i andre tilfeller gikk det til en riksdagspolitiker, en landstingspolitiker eller kommunepolitiker. Sekretariatene for disse var oftest hos länsstyrelsen, og referansegruppene besto av landstings- og kommunepolitikere. For de horisontale målene 3, 4 og 5a skjedde utredningene innenfor de relevante sektorer.

Regjeringen har i ettertid ment at programarbeidet innebar "en vitalisering av samarbeidet över läns- och kommungränser och mellan företrädare för olika samhällssektorer och andra intressen".<sup>11</sup> Statskontoret<sup>12</sup> peker på at representanter fra EU-kommisjonen har sagt at regional og lokal medvirkning i programarbeidet sannsynligvis har vært uvanlig god sammenliknet med andre land. Kommuneforbundet og Landstingsförbundet har imidlertid kritisert programarbeidet i ettertid fordi det etter disses mening i alt for stor utstrekning ble et statlig anliggende: ansvaret ble lagt til en statlig utredningsmann, sekretariatsfunksjonen lå normalt på länsstyrelsen og NUTEK spilte en aktiv rolle. Det ser likevel ikke ut til at denne uenigheten avspeiler noen reell uenighet under programutviklingen om hvordan programmene skulle innrettes. Derimot var det uenighet når man som en del av programarbeidet diskuterte hvordan gjennomføringsorganisasjonen skulle være.

FIGUR 2: DE SVENSKA GEOGRAFISKE MÅLOMRÅDENE.  
(Finnes i farger på <http://www.inforegio.org/wbpro/prord/guide/sve.htm>)



<sup>11</sup> Prop. 1994/795:161

<sup>12</sup> Införandet av EU's regional- och strukturpolitik i Sverige. Statskontoret 1997:23

TABELL 1: FINANSIERING AV STRUKTURFONDSPROGRAMMENE I SVERIGE  
1995-99.  
Mill. SEK, 1995-nivå, 1 ECU =8.50 SEK. Fra Statskontoret 1997:12

	EU- Midler	Svensk off finans	EU's andel av off finans	Privat finans	Total
<b>Mål 2</b>	<b>1360</b>	<b>2975</b>	<b>31</b>	<b>2465</b>	<b>6800</b>
<b>Mål 3</b>	<b>2950</b>	<b>3604</b>	<b>45</b>	<b>0</b>	<b>6554</b>
<b>Mål 4</b>	<b>1470</b>	<b>1470</b>	<b>50</b>	<b>2270</b>	<b>5210</b>
<b>Mål 5a</b>	<b>1742</b>	<b>2501</b>	<b>41</b>	<b>2675</b>	<b>6918</b>
<b>Mål 5b</b>	<b>1198</b>	<b>2610</b>	<b>32</b>	<b>2372</b>	<b>6180</b>
<b>Mål 6</b>	<b>2142</b>	<b>2006</b>	<b>52</b>	<b>1250</b>	<b>5398</b>
<b>Initiativer<sup>13</sup></b>	<b>1086</b>	<b>1165</b>	<b>50</b>	<b>737</b>	<b>3001</b>
<b>Sum</b>	<b>10862</b>	<b>15166</b>	<b>42</b>	<b>11032</b>	<b>37060</b>

#### 4.5 Den svenske gjennomføringsorganisasjonen.

Det er etablert ulike typer gjennomføringsorganisasjoner for de ulike målområdene. Noen grunnelementer er imidlertid felles for alle målområder og program.

**Overvåkingskomité:** Hvert program styres av en overvåkingskomité som sørger for at mål, strategier og tiltak i programmet følges. I overvåkingskomitéen sitter representanter for EU-kommisjonen, sentrale myndigheter, regionale myndigheter og fra ulike organisasjoner. Sammensetningen varierer mellom programmene, men de fleste av dem har om lag 30 medlemmer. Mål 6-programmets overvåkingskomité har eksempelvis følgende sammensetning:

*1 fra Närings- og handelsdepartementet, 1 fra Finansdepartementet, 1 fra Jordbruksdepartementet, 1 fra Sosialdepartementet, 1 fra Utbildningsdepartementet, 1 fra Arbetsmarknadsdepartementet, 1 fra Samferdselsdepartementet, 1 fra Miljøverndepartementet, 7 fra de länsvisse beslutningsgruppene, 1 fra den regionale beslutningsgruppen, 2 fra landstingene, 8 fra ulike interesseorganisasjoner, 2 fra kommuneforbundet (tilsvare KS), 4 fra EU-kommisjonen (en fra hvert fond) 1 fra den europeiske investeringsbanken. Närings- og handelsdepartementet har komitéens ordfører, og NUTEK har sekretariatet.*

Overvåkingskomitéen kan gjøre endringer i programmet underveis dersom det viser seg nødvendig. Overvåkingskomitéen sørger for at de evalueringer som skal gjennomføres i følge programmet faktisk blir gjennomført, og trekker konklusjonene av disse evalueringene. Det er opprettet en overvåkingskomité for hvert enkelt program, i tråd med regelverket for strukturfondene. Dette

<sup>13</sup> Fellesskapsinitiativer: INTERREG, Konver, Leader, Pesca, Småforetaksinitiativet, Urban, Adapt og Employment



---

innebærer at det finnes en overvåkingskomité for hvert av målene 3, 4 og 6. For mål 5a finnes det en overvåkingskomité for jord- og skogbruksdelen, og en for fiskeridelen. De geografiske målene 2 og 5b er innrettet mot mindre regioner spredt rundt i landet. For mål 2 finnes det derfor 5 ulike program med hver sin overvåkingskomité, det samme er tilfellet med mål 5b.

**Besluttende myndighet:** De konkrete beslutningene om bruk av midler fra strukturfondene blir tatt av den besluttende myndighet for hvert enkelt program. Som besluttende myndighet har man dels brukt eksisterende myndigheter, dels skapt nye for å håndtere fondsmidlene. For mål 3 er det Länsarbetsnämnden som beslutter om prosjekter skal støttes. For mål 5a er det Jordbruksverket/Skogstyrelsen/Fiskeriverket som beslutter om større prosjekter mens Länsstyrelsen beslutter om mindre prosjekter. For begge disse målene er dette i tråd med ordinær forvaltningspraksis. For mål 4 er det etablert en ny sentral myndighet, Svenska Programkontoret (se avsn. 4.5.1). For de regionalpolitiske målområdene mål 6, 2 og 5b er det etablert nye organer på regionalt nivå som besluttende myndigheter (se avsn. 4.5.2).

**Fondsansvarlig myndighet:** I tillegg til strukturen basert på målområder og program, med overvåkingskomité og besluttende myndighet som har hver sine oppgaver i forhold til gjennomføringen av programmet, har man også en struktur basert på inndelingen i ulike fond. Dette speiler også arbeidsdelingen mellom de ulike generaldirektorater i Kommisjonen. For de landsdekkende målområdene 3, 4 og 5a kommer alle strukturfondsmidlene fra et enkelt fond.<sup>14</sup> For de geografisk avgrensede målområdene er dette imidlertid mer komplekst ved at flere fond finansierer programmene. For hvert enkelt fond finnes det en fondsansvarlig myndighet i Sverige. For Regionalfondet er det NUTEK (Närings- og teknikutvecklingsverket), for Sosialfondet er det Arbetsmarknadsstyrelsen, for Landbruksfondet er det Jordbruksverket og for Fiskerifondet er det Fiskeriverket. Dette avspeiler de ordinære ansvarsforhold innenfor ulike sektorer i Sverige. De fondsansvarlige myndigheter rekvirerer midler fra EU-kommisjonen, utbetaler midlene til det enkelte prosjekt og rapporterer regnskap til regjeringen og EU-kommisjonen. Fondsansvaret innebærer også ansvar overfor EU-kommisjonen for at midlene anvendes i tråd med regelverket.

#### 4.5.1 EU Programkontoret – en ny myndighet.

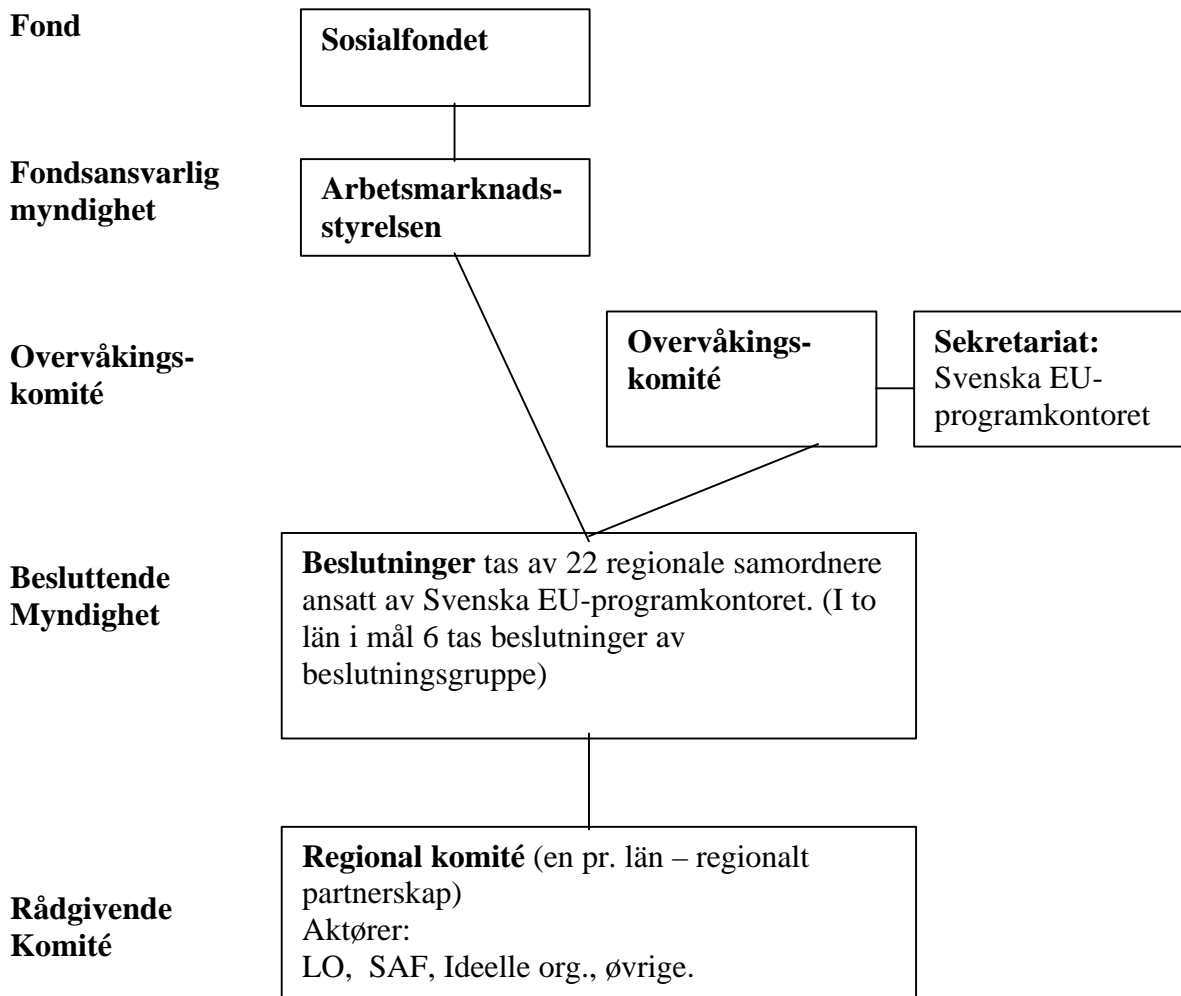
Mål 4 skal legge til rette for arbeidsstyrkens tilpasning til endringer i næringslivet og i produksjonssystemene. Som arbeidsmarkedspolitisk målområde er mål 4 i større grad rettet mot nyskaping og utvikling, mens mål 3, som også er arbeidsmarkedspolitisk, retter seg mot grupper som trues av utestenging fra arbeidsmarkedet. Mens mål 3 er integrert i den eksisterende organisasjonsstrukturen innenfor arbeidsmarkedspolitikken i Sverige, har man for mål 4 opprettet en ny statlig myndighet, Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling. Programkontoret har også ansvaret for fellesskapsinitiativene Adapt og Employment.

---

<sup>14</sup> Mål 3 og 4 får midler fra sosialfondet. Mål 5a har en jordbruksdel som får midler fra landbruksfondet og en fiskeridel som får midler fra fiskerifondene. De to delene av 5a har hver sin struktur med to overvåkingskomitéer og to besluttende myndigheter.

Programkontoret har foruten en sentral administrasjon også ansatt 22 regionale samordnere. Det er disse regionale samordnere som er besluttende myndighet for programmet. De tar beslutninger etter behandling i de regionale rådgivende komitéer. Disse komitéene representerer regionale partnerskap der bl.a. partene i arbeidslivet inngår.

FIGUR 3: SKISSE OVER ORGANISASJONEN FOR MÅL 4.  
Fra Statskontoret 1997:13



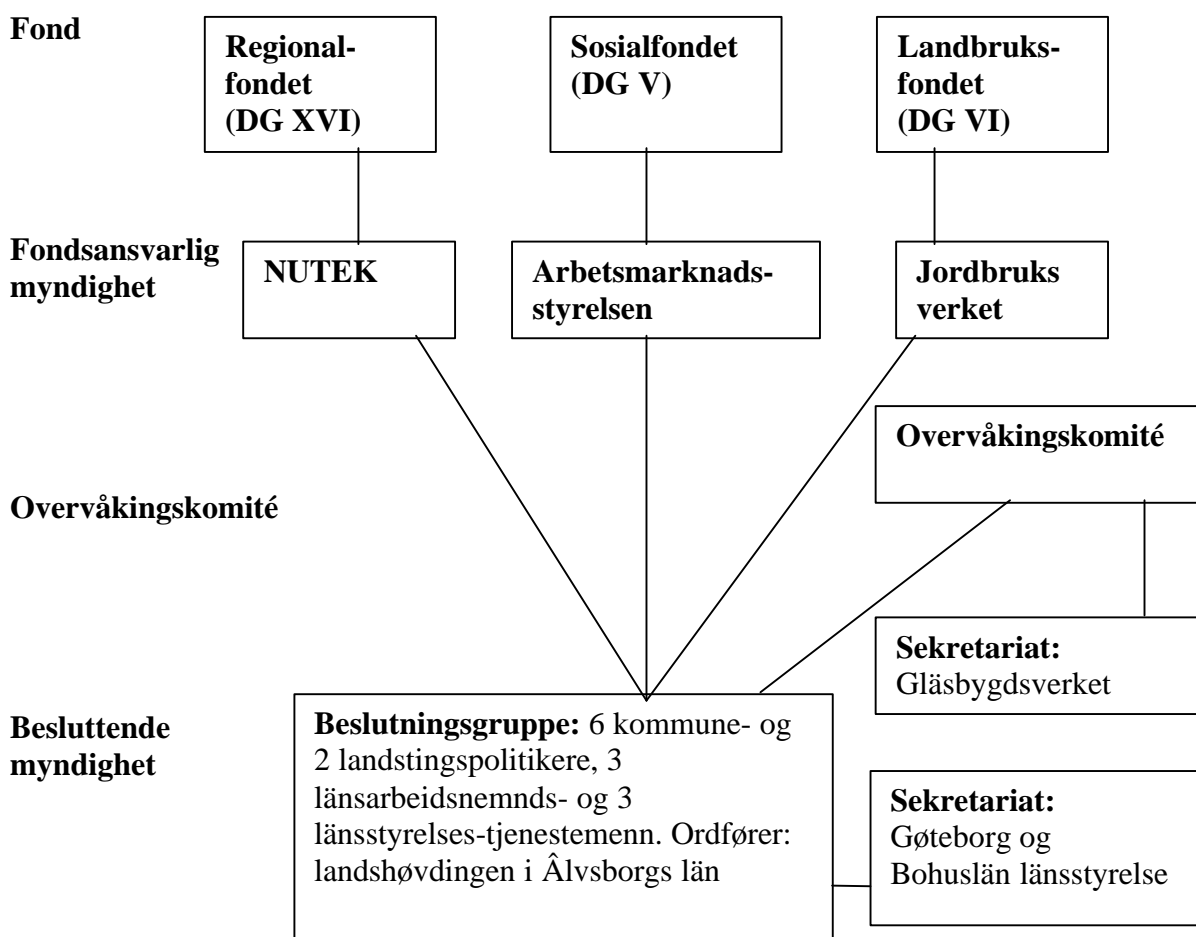
#### 4.5.2 Beslutningsgruppene – en nyskaping der lokale og regionale folkevalgte har flertall.

For mål 6 er det etablert 7 länsvise beslutningsgrupper og en beslutningsgruppe for prosjekter som gjelder hele mål 6-området eller mer enn ett län. I tillegg er beslutninger om prosjekter rettet mot samisk kultur og mot reindrift delegert til Sametinget, og 5a-innsatser som inngår i mål 6 blir håndtert av sektormyndigheter på samme måte som 5a-innsatser ellers i landet.

For mål 2 er det etablert 5 beslutningsgrupper, og for mål 5b er det etablert 6. Også for de fleste fellesskapsinitiativ er det opprettet beslutningsgrupper, bl.a. gjelder dette for de INTERREG-program der også Norge deltar.

Beslutningsgruppene for mål 2, 5b og 6 er satt sammen av politikere fra kommuner og landsting samt tjenestemenn fra länsstyrelser og länsarbeidsnämder. Medlemmene fra kommuner og landsting er i flertall, med kommunepolitikere som tyngste element. Medlemmene og formannen i beslutningsgruppen oppnevnes imidlertid av regjeringen. Det er vanlig at en landshövding oppnevnes som formann for beslutningsgruppen. Beslutningsgruppen har et sekretariat som er lagt til länsstyrelsen.

FIGUR 4: PRINSIPPSKISSE OVER ORGANISASJONEN I DE REGIONALE MÅLENE.  
Eksempel: Mål 5b Västra Sverige.  
Fra Statskontoret 1997:13.



Gjennom å ha besluttende myndighet står beslutningsgruppene ansvarlig for bruken av EU-pengene. De har fått status som statlige myndigheter, slik at alle regler for kontroll, revisjon osv som gjelder for staten også gjelder for beslutningsgruppenes bruk av EU-midler. Et organ, der politikere fra kommuner og landsting sitter med flertallet, er derved gjort til en utøvende,

---

statlig myndighet som rapporterer til en overvåkingskomité der statlige byråkrater utgjør flertallet.

#### **4.6 Erfaringer i Sverige så langt.**

Det foreligger en god del skriftlig materiale om strukturfondene i Sverige, i form av midtveiseevalueringer av programmene og rapporter laget av Statskontoret og Riksrevisjonsverket om ulike sider omkring rutiner og systemer for forvaltning av fondene. Den svenske regjeringen kom våren 1998 med en proposisjon om regionalpolitikken – prop. 1997/98:62 – Regional tilvæxt – för arbete och välfärd. Her trekker regjeringen sine konklusjoner etter to år med strukturfondene, og trekker opp prinsipper for arbeidet videre.

Den svenske regjeringens oppsummering av de to første årene med strukturfondsinnsetts er positiv. I proposisjonen ”Regional tilvæxt – för arbete och välfärd” sier regjeringen:

*Sveriges medlemskap i EU och möjligheter att ta del av den gemensamma regional- och strukturpolitiken har inneburit en betydande ökning av resurserna för regionalt och lokalt utvecklingsarbete.*

*Enligt regeringens bedömning har verksamheten med strukturfondsprogrammen inneburit en betydande vitalisering av det regionala utvecklingsarbetet. Samverkan mellan olika aktörer har stimulerats, delvis nya finansieringslösningar där statliga och kommunala medel i högre grad än tidigare samverkar har utvecklats etc. Den roll och det inflytande som kommuner och landsting har i beslutsgrupperna tillsammans med de viktigaste statliga aktörerna/medfinansiärerna på den regionala nivån, är en viktig förklaring till detta. Den lokala och regionala förankringen av utvecklingsarbetet har förbättrats. I detta avseende har enligt regeringens mening den valda organisationen för de geografiskt avgränsade programmen med beslutsgrupperna som en viktig aktör fungerat väl.*

Samtidig viser man til at det også er problematiske sider ved organiseringen av strukturfondsarbeidet i Sverige. Det pekes her særlig på problemer omkring rolle- og ansvarsfordelingen mellom ulike myndigheter og andre aktørers medvirkning.

De ulike evalueringsrapporter, og rapportene fra Statskontoret, Riksrevisjonsverket og Riksdagens revisjon peker alle på at det er problemer knyttet til organiseringen og gjennomføringen av programmene. Det pekes særlig på innviklede administrative rutiner for utbetaling av midler til prosjektene. Det har tatt lang tid, og vært vanskelig for bedrifter, organisasjoner og personer som deltar i prosjekter å få utbetalt midlene som faktisk er bevilget. En årsak til dette er at midlene bevilges av beslutningsgruppene mens utbetalingen skjer av fondsansvarlig myndighet. Det pekes også på at både søknadsprosedyrer og utbetalingsprosedyrer er svært innviklede og lite oversiktlige for brukerne.

---

Vårt studiebesøk i Stockholm bekreftet inntrykket fra regjeringens proposisjon og de ulike evalueringsrapportene: Man er i hovedsak godt fornøyd med erfaringene så langt, men det finnes forbedringsmuligheter innenfor organiseringen av arbeidet. Alle trekker fram at strukturfondene har bidratt til større muligheter for samordning mellom sektorer, større interesse for samordning og at den faktiske samordningen også er blitt bedre. Det er også liten tvil om at regionale aktører har fått nye og interessante roller, samtidig som også andre samfunnsaktører er kommet inn i politikikutvikling og implementering gjennom partnerskapene. Etableringen av nye rutiner, med mer forpliktende koblinger mellom plan og virkemiddelbruk og mer systematisk bruk av evalueringer, blir også holdt fram som positivt. Det blir holdt fram som et problem at kontrollrutiner og revisjon utøves av for mange instanser uten å være samordnet.

#### 4.6.1 Sektorsamordning

Det er flere forhold ved strukturfondene som kan virke i retning større sektorsamordning. De viktigste er **organiseringen** av planarbeid, overvåking, styring og drift av programmene, og måten **medfinansieringen** er ordnet. Vi kan her skille mellom de landsomfattende målene (mål 3, 4 og 5a) og de geografisk avgrensede målene (2, 5b og 6).

Alle strukturfondsprogrammene har elementer i sin organisasjon som kunne åpne for mer sektorsamordning. De er alle organisert ut fra partnerskapsideen. Det er opprettet overvåkingskomitéer der ulike sektorer deltar, og partnerskapene har også vært involvert i å utarbeide selve programmene. De landsomfattende målene 3, 4 og 5a er likevel i stor grad sektorspesifikke mål. Mål 3 og mål 5a administreres innenfor de etablerte ansvarsområder, mens det for mål 4 er etablert en ny myndighet for å håndtere programmet. I mål 3 og 4 finnes det rådgivende organer på regionalt nivå knyttet til beslutningsprosessen for støtte til enkeltprosjekter. Innenfor mål 6-området er mål 3, 4 og 5a integrert i det samlede plandokumentet, og beslutningsprosedyrene er i større grad samordnet.

Den svenske offentlige medfinansieringen av mål 3, 4 og 5a er for en stor del bevilget over statsbudsjettet, og forutsetter derfor ikke at ulike sektorer og forvaltningsnivåer bidrar over sine ordinære budsjetter. Det er derfor ikke innebygde mekanismer i finansieringen av programmene som virker i retning sektorsamordning. Det at andre sektorer deltar i partnerskapet og er representert i overvåkingskomitéen, åpner for at andre sektorer i en viss grad kan ha innflytelse på utformingen. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at disse målområdene skal kunne samle flere politikkområder i en felles strategi. Noe slikt ville være vanskelig å tenke seg for mål 5a, som er ulike støttetiltak innen jordbruk, skogbruk og fiske. Mål 5a er i stor grad styrt av et detaljert regelverk som definerer hva slags typer støtte som kan gis, og inneholder ordninger som er rettigheter for bøndene. Mål 3 og 4 kan nok i større grad fungere som samordningsarenaer mellom arbeidsmarkedspolitikk, utdanningspolitikk og sosialpolitikk.

---

Mulighetene for sektorsamordning er betydelig større for de geografisk avgrensede målområdene. Her er utgangspunktet problemer og muligheter for et geografisk område, og målet er å få til utvikling ved at ulike sektorer bidrar innenfor en samlet strategi. Disse målområdene er finansiert av flere fond og har flere fondsansvarlige myndigheter i Sverige. Programmene har innsatser innen et vidt spekter, og medfinansieringen forutsetter aktiv deltakelse fra mange sektorer. Sektorsamordning er en eksplisitt uttalt ambisjon med målene 2, 5b og 6.

Mål 6-programmet er mest omfattende og favner videst i forhold til sektorer. Programmet har følgende fem innsatsområder med tiltak:

### **Företagsutveckling**

- Experthjelp, stöd till produktutveckling, ny teknik samt marknadsföring
- Investeringar för ökad produktion av miljöanpassade livsmedel med hög kvalitet
- Stimulans åt nyföretagande och turism som tar till vara områdets natur- och kulturmiljö och förlänger turistsäsongerna.

### **Kompetensutveckling** (med elementer fra mål 3 og 4)

- Forskning och utvecklingsarbete där resultaten sprids och småföretag kopplas samman med forskningscentra
- Avancerad infrastruktur för datakommunikation för att överbrygga avstånd
- Utbildning av framför allt kvinnor och ungdomar i informationsteknik
- Kompetensutveckling och utbildning i företagen, nya utbildningsformer anpassade till näringslivets behov.

### **Jordbruk, fiske och naturresurser** (mål 5a)

- Stöd till jordbruk i mindre gynnade områden och startstöd till yngre jordbrukare
- Stimulans till företag som förädlar skogsråvara
- Rådgivning och teknikutveckling för ett långsiktigt och miljöanpassat skogsbruk
- Utbildning inom fiskeområdet
- Miljö- och landskapsvård i bebyggda trakter och i fjällen
- Utbildning i miljöanpassning, ekologi och miljöteknik
- Småskalig gruv- och mineralverksamhet - kompetensutveckling, prospektering och ny teknik.

### **Lokal utveckling**

- Etablering av småskaliga företag och kulturturism
- Rådgivning och utbildning i entreprenörskap, datoranvändning och arbete i nätverk
- Nya former för lokal service genom informationsteknik
- Sysselsättningsfrämjande åtgärder

### **Samisk utveckling**

- Informationsteknik på samiska och informationsspridning om samisk kultur
- Utveckla samiskt kunnande och samiskt företagande

- 
- Högre studier för samiska ungdomar
  - Modern teknik, ökad förädling och ekologiskt tänkande i rennäringen.

I Mål 6-området er som tidligere omtalt mål 3, 4 og 5a integrert i det felles programdokumentet. Organisatorisk er dette ordnet slik at mål 5a-delen administreres av de nasjonale sektormyndighetene Jordbruksverket og Fiskeriverket som besluttsende myndighet. Ellers er det beslutningsgruppene for mål 6 som er besluttsende myndighet også for mål 3 og 4- delen av mål 6-programmet.<sup>15</sup> Dette innebærer at administrasjonen av 5a-delen av mål 6 i realiteten er trukket ut av programmets styringssystem, mens man har en reell integrasjon for mål 3 og 4. I evalueringen av mål 6-programmet vises det til at de landbruks- og fiskerirelaterte innsatsene i 5a-delen er svært næringsspesifikke og dessuten for en stor del automatisk virkende. Disse egner seg mindre for integrasjon enn de kompetanserettede tiltakene innenfor arbeidsmarkedspolitikken.

Programmene for mål 2 og 5b er mindre omfattende enn mål 6. Mål 3, 4 og 5a er her ikke integrert i noe felles plandokument eller beslutningsstruktur. Innsatsen fra mål 3, 4 og 5a innenfor mål 2 og 5b-områdene skjer derfor i tråd med de nasjonale programdokumentene for disse landsomfattende målene, og er i mindre grad koordinert med innsatsen fra de geografiske målene. Ellers er også mål 2 og 5b relativt bredt anlagte programmer sammensatt av flere innsatsområder. Mål 2-programmene har innsatsområdene **Næringslivsutveckling, Lokal utveckling och turism, og Kompetensutveckling.** Mål 5b-programmene har innsatsområdene **Arbete och näringsliv, Kultur och naturresurser, Infrastruktur, og Lokal utveckling.**

Medfinansieringen for de geografisk avgrensede målene er ikke fastlagt på forhånd, men forutsettes å komme fra stat, landsting og kommune. For perioden 1995-1999 er det regnet med en medfinansiering for målene 2, 5b og 6 på 7.6 mrd. SEK.<sup>16</sup> Man har i Sverige valgt å holde regionalpolitisk bedriftsrettet støtte utenom medfinansieringen.<sup>17</sup> For i det hele tatt å få til aktivitet innenfor programmene er man derved avhengig av en betydelig finansiell innsats utenom de tradisjonelle regionalpolitiske finansieringsordningene.

I en undersøkelse foretatt av Statskontoret (Statskontoret 1997:12) konkluderes det med at medfinansieringen så langt har vært tilstrekkelig. Det har med andre ord vært mulig å få de ulike sektorene til å bruke av sine budsjetter til å medfinansiere tiltak innenfor strukturfondsprogrammene. Programmene er dermed blitt en ramme som styrer større pengestrømmer enn den som kommer fra fondene. Det er imidlertid en viss bekymring knyttet til medfinansieringen i resten av planperioden, fordi viktige budsjettposter som brukes til medfinansiering har hatt nedgang. Det diskuteres derfor å åpne opp for å bruke også de bedriftsrettede regionalpolitiske støtteordningene som medfinansieringsposter.

---

<sup>15</sup> Det ligger også inne samepolitiske innsatser som håndteres av Sametinget.

<sup>16</sup> Finansieringen er vist i tabell 1.

<sup>17</sup> Tilsvarende SND's distriktsutviklingstilskudd.

---

Det har lenge vært et mål innen regionalpolitikken i alle de nordiske land å få til større grad av sektorsamordning innen arbeidet med regional utvikling. NUTEK og Näringsdepartementet holder fram økt sektorsamordning som et av de positive resultatene av strukturfondsarbeidet så langt. De mener for øvrig at også de deltakende sektorene ser positivt på at programmene har ført til større sektorsamordning, og at programarbeidet stort sett blir vurdert som positivt av deltakerne. Dette inntrykket fikk vi bekreftet i Arbeidsmarkedsdepartementet. Man stilte seg også der positiv til sektorsamordning, og holdt fram at strukturfondsarbeidet hadde skapt nye samarbeidsformer og trukket nye parter med i utforming og implementering av politikken.

Det er ingen tvil om at innføringen av strukturfondene i Sverige har ført til større sektorsamordning. Som vi har sett er det skapt nye arenaer for samarbeid om utforming og implementering av politikken. Dette gjelder til en viss grad i alle målområdene, men lengst er man gått i de geografisk avgrensede. Dette er naturlig, siden hensikten her er å få ulike sektorer og aktører til å arbeide sammen for utviklingen av et geografisk område. I de geografisk avgrensede områdene kommer medfinansieringen inn som kanskje et enda viktigere redskap for samordningen. Midlene fra strukturfondene fungerer som en gulrot overfor de ulike sektorer. Gjennom medfinansieringen legger innsatsen gjennom fondene føringer også på annen politikk.

#### **4.6.2 Regionale aktørers deltakelse**

På regionalt nivå i Sverige har den statlige forvaltningen – länsstyrelsen – vært den viktigste innenfor utviklingspolitikken. Det folkevalgte organet – landstinget – har hatt begrensede oppgaver, og først og fremst hatt ansvaret for sykehusvesenet. Det finnes ingen regional planlegging i Sverige som tilsvarende fylkesplanleggingen i Norge.

Gjennom strukturfondsarbeidet har både länsstyrelsen og landstinget fått nye oppgaver, foruten at kommunene har fått en viktig rolle. Viktigst her er nok etableringen av beslutningsgrupper for de geografisk avgrensede målområdene. I disse beslutningsgruppene er folkevalgte fra landsting og kommuner som vi har sett i flertall. Det er disse gruppene som beslutter om bruk av EU-midler, de får derfor en sentral rolle i arbeidet.

Modellen innebærer at politikere tar stilling til konkrete enkeltsaker, mens den overordnede styringen av programmet skjer i overvåningskomitéen der byråkrater fra departementene har en framtrædende rolle. Dette er en modell som ikke er vanlig i andre EU-land, der beslutningsgruppene vanligvis er mer tekniske organer der embetsverket fordeler midler etter retningslinjer fra overvåningskomitéen. Det har vært diskusjoner om beslutningsgruppens rolle i Sverige. Som vi ser trekker regjeringen fram det regionale nivåets deltakelse gjennom beslutningsgruppene som et av de positive elementene ved organiseringen av strukturfondsarbeidet.

En spørreundersøkelse som Statskontoret har gjennomført blant deltakere i gjennomføringsorganisasjonen og blant søkere av strukturfondsmidler viser at



---

länsstyrelserne som sekretariatene for beslutningsgruppene oppfattes som de aktørene som har størst faktisk innflytelse over beslutningene.

I utredningen foran neste strukturfondsperiode foreslås beslutningsgruppene avvirket, og ansvaret overført til länsstyrelserne og i forsøkslenene selvstyreorganene. Det besluttende organet foreslås å være en nemd under länsstyrelsen, med representasjon fra lokale og regionale folkevalgte organer. Det blir også foreslått å inkludere regionale og lokale politikere, og andre representanter for partnerskapet, i overvåkingskomiteen. Svenska Kommunförbundet og Svenska Landstingsförbundet har gått imot forslaget om å avvike beslutningsgruppene og ønsker snarere flere fullmakter til gruppene.

#### **4.6.3 Nye aktører – partnerskap**

I partnerskapene rundt programarbeidet deltar offentlige myndigheter på ulike nivåer og fra ulike sektorer. Men partnerskapsmodellen forutsetter at også andre aktører trekkes med både i utformingen av programmene og i styringen av dem. Av andre aktører er det særlig organisasjoner som representerer partene i arbeidslivet, og ulike andre frivillige organisasjoner, som er aktuelle. Ved at disse trekkes med, kan de også mobiliseres til innsats for programmets mål, kanskje også til å delta med finansiering. I de fleste programmene er det budsjettet med privat finansiering i tillegg til den offentlige. Ofte vil slik privat finansiering komme i form av egenandel fra bedrifter som støttes av programmet, og egenandel eller egeninnsats fra organisasjoner.

Organisasjonenes deltakelse er viktigst i arbeidet med å lage utviklingsplanen, og i overvåkingskomiteen. De deltar i mindre grad i organer som direkte vurderer enkeltsøknader. Unntaket her er i de arbeidsmarkedspolitiske målområdene. Her er det for både mål 3 og mål 4 etablert regionale rådgivende grupper. I disse gruppene deltar bl.a. partene i arbeidslivet. Disse gruppene er rådgivende, men de innstiller i enkeltsaker overfor de besluttende myndigheter. I arbeidsmarkedsdepartementet ble det opplyst at arbeidsgiversiden har vært tilbakeholdne i forhold til deltakelse i partnerskapene. I mål 3 har arbeidsgiverforeningen trukket seg ut, mens de i mål 4 deltar svært aktivt.

#### **4.6.4 Nye rutiner for kontroll og evalueringer**

Det er etablert et omfattende system for kontroll med at strukturfondsmidlene brukes etter regelverket og forutsetningene. Reglene er nok også mer detaljerte for hva midlene konkret kan brukes til enn man er vant til i Norden etter flere år med ulike former for målstyring. Det har vært, og er fortsatt, store problemer med misbruk av strukturfondsmidler, og kontrollen og detaljstyringen må sees på bakgrunn av dette.

I EU er det ulike revisjonsinstanser som ikke alltid opptrer koordinert. Det er videre manglende koordinering med medlemsstatens egne revisjonsinstanser. For gjennomføringsorganisasjonen blir det derfor betydelig arbeid å håndtere alle kontrollrutinene og forholde seg til alle revisjonsinstansene. I midtveiseevalueringen av mål 6-programmet illustreres hvordan dette har artet seg for sekretariatet for den regionale beslutningsgruppen for programmet.

---

Dette sekretariatet er plassert i Länsstyrelsen i Jämtlands län, og er fellessekretariat for den interregionale beslutningsgruppen for mål 6 og beslutningsgruppen for Jämtlands län's del av mål 6-programmet. Sekretariatet arbeider også for et av INTERREG-programmene, Nordens grønne belte. I løpet av seks måneder hadde sekretariatet hatt besøk av revisorer fra DG V (sosialfondet), DG XVI (regionalfondet), DG XX (ansvarlig for budsjett og regnskap), EU's revisjonsrett, internrevisorene i NUTEK, internrevisorene i Arbeidsmarkedsstyrelsen, internrevisorene i Jordbruksverket, riksdagens revisorer og Riksrevisjonsverket. I tillegg hadde de hatt besøk av utredere fra Gläsbygdverket og fra gruppen som evaluerte mål 6-programmet.

Det arbeidskrevende kontrollsystemet kan gå utover utviklingsarbeidet som skjer i programmene. Det skaper også problemer at det er forskjeller mellom de ulike fondene med hensyn til utbetalingsrutiner, krav til dokumentasjon osv, og at de fondsansvarlige myndigheter i Sverige også i utgangspunktet har hatt forskjellige rutiner. Den manglende samordningen av revisjon og kontroll skaper stor irritasjon, og krav om forenklinger er kommet fra de fleste medlemsland. Det forventes at man finner løsninger som gjør dette mer håndterlig i neste programperiode.

En annen side ved oppfølgingen av programmene er evalueringssystemet. Regelverket gir klar anvisning av hvordan arbeidet skal evalueres.

Programmene evalueres tre ganger: i forkant som en del av godkjenningsprosedyren, midtveis for å kunne korrigere kursen, og etter programmets avslutning for å trekke lærdommer for det videre arbeidet. Det legges ned et betydelig arbeid i å gjøre mål, strategier og innsatsområder evaluerbare, bl.a. gjennom utvikling av kriterier.

I Sverige har man som i Norge arbeidet mye med evalueringer innenfor regionalpolitikken, og man har som hos oss vært opptatt av å finne redskaper som sikrer en bedre målstyring. Evalueringspraksisen som følger av strukturfondene er nok likevel mer omfattende, og mer systematisk, enn den praksis man hadde etablert tidligere. En mer systematisk evalueringsspraksis ble holdt fram som positivt av de vi besøkte på studieturen. Det ser også ut til at elementer av dette trekkes inn i den nasjonale politikken. I det nye systemet med regionale tilvekstavtaler (kap. 4.7.1.) legges det opp til forhåndsevaluering av avtaleutkastet som grunnlag for forhandlinger mellom staten og regionen.

#### **4.6.5 Administrative kostnader**

Statskontoret har i sin gjennomgang av gjennomføringsorganisasjonen også sett på de administrative kostnadene knyttet til å drive programmene. I overkant av 5000 personer medvirker totalt i Sverige i driften av programmene. Den totale årsverksinnsatsen er beregnet til 578. 3000 deltar i beslutnings- og rådgivende grupper regionalt og lokalt. Dette utgjør om lag 50 årsverk.

TABELL 2: ANTALL PERSONER OG ÅRSVERK INNEN ULIKE ORGANISASJONER OG FUNKSJONER  
Fra Statskontoret 1997:13.

Organisasjon	Antall personer	Antall årsverk
Staten sentralt	133	111
Staten regionalt	542	267
Overvåkingsskomitéer	500	10
Beslutnings- og rådgivende grupper	3100	50
Kommuner og landsting	900	140
<b>Sum</b>	<b>5175</b>	<b>578</b>

De totale årlige kostnadene ved drift av programmene er beregnet til om lag 350 mill. SEK. I dette inngår kostnader til personale, lokaler, administrativ service, informasjon, reiser, konsulentbistand etc. Foruten kostnadene for staten er også kostnadene for kommuner, landsting og til en viss grad øvrige medvirkendes kostnader tatt med. Kostnadene for de offentlige aktørene, 346 mill. SEK, er fordelt i tabell 3. En del av kostnadene dekkes av EU som såkalt teknisk assistanse. Når dette trekkes fra, gjenstår det om lag 270 mill. SEK som kostnader for svensk forvaltning.

TABELL 3: FORDELING AV ÅRLIGE ADMINISTRATIVE KOSTNADER  
Fra Statskontoret 1997:13.

Organisasjon	Kostnader Mill. SEK	Andel av kostnadene i %
Staten sentralt	91	26
Staten regionalt	160	46
Overvåkingsskomitéer	4	1
Beslutnings- og rådgivende grupper	17	5
Kommuner og landsting	74	22
<b>Sum</b>	<b>346</b>	<b>100</b>

Kostnadene ved å administrere fondene er ikke det samme som merkostnader på grunn av strukturfondspolitikken. En beregning av netto kostnadsøkning ved administrasjon av fondene er vanskelig. Statskontoret anslår at 55 årsverk sentralt og om lag 100 regionalt utgjør økningen. Dette beregnes å utgjøre en kostnadsøkning på 85 mill. SEK. Hvor stor del av disse økningene som skyldes at man har valgt å etablere nye organisasjoner i stedet for å bruke de eksisterende er ikke forsøkt beregnet. Det blir ellers holdt fram at når nettoøkningen er betydelig mindre enn de totale beregnede kostnadene, og de involverte instanser i stor grad også viderefører sine tidligere oppgaver, tyder dette på en økt produktivitet i de involverte organene.

---

Når man skal vurdere om de administrative kostnadene er høye eller lave må de sees i forhold til resultatene som oppnåes, eller de totale økonomiske rammene som disponeres. På det nåværende tidspunkt er det programmets totale omfang som er den mest nærliggende referanserammen. De administrative kostnadene er beregnet å utgjøre om lag 5 % av den offentlige finansielle rammen i programmene, altså summen av strukturfondsmidler og svensk offentlig medfinansiering. En telefonintervjuundersøkelse som Statskontoret har gjennomført innenfor gjennomføringsorganisasjonen viser at det er stor enighet om at det går med større administrative ressurser til strukturfondsarbeidet enn det tidligere gjorde til nasjonale regional- og arbeidsmarkedspolitiske innsatser. Dette forklares dels med at det stilles større krav til dokumentasjon, oppfølging og evaluering, dels med innkjøringsproblemer med et helt nytt system.

## 4.7 Endres det svenske systemet?

En hovedproblemstilling for dette prosjektet er å se på hvorvidt strukturfondsarbeidet fører til nye organisatoriske og forvaltningsmessige løsninger, og hvorvidt slike løsninger har betydning utover å administrere programmene og midlene fra EU. I og med at flere sektorer er involvert, og at medfinansiering er et gjennomgående prinsipp i alle programmene, vil de organisatoriske grep man velger for håndteringen av strukturfondsmidlene nødvendigvis få innvirkning utover selve administrasjonen av EU-midlene. Vi har sett at det er etablert nye organer for å håndtere strukturfondene: alle program har en overvåkingskomité, i tillegg er det etablert nye statlige myndigheter som bevilger midler til enkeltprosjekter – for mål 4 gjennom EU-programkontoret og for de geografisk avgrensede målene med beslutningsgrupper. Det er på denne måten skapt nye møteplasser mellom sektorer og mellom forvaltningsnivåer, og også mellom offentlige myndigheter og private organisasjoner. De nye organene er imidlertid opprettet utelukkende for å kunne delta i strukturfondsprogrammene. Uten strukturfondsprogram eller –midler ville det derfor være liten grunn til å opprettholde disse organene.

Det skjer imidlertid endringer i Sverige som har betydning utover håndteringen av strukturfondsmidlene. Vi vil her trekke fram det nye initiativet med regionale tilvekstavtaler, og forsøkene med nye administrative enheter på regionalt nivå. Tilvekstavtalene er uten tvil direkte inspirert av strukturfondsmodellen, og vil skape større integrasjon mellom nasjonal utviklingspolitikk og strukturfondspolitikken. Forsøkene med ny forvaltning på regionalt nivå må sees i en større europeisk sammenheng der det legges større vekt på folkevalgt styring på regionalt nivå.

### 4.7.1 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:

*Regeringens 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, självstyreorganen, kommer att erbjudas att initiere, drive og samordne arbeidet 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 og svagheter, dels utarbetas ett utkast till program som bl.a. anger mål, prioriteringar, genomförande og 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 og medelsanvändning inom ramen för avtalen. Under den tredje etappen genomförs förhandlingar mellan statens företrädare og övriga aktörer om programmets slutliga innehåll og finansiering. Därefter sluts ett regionalt tillväxtavtal som skall löpa under tre år. De första avtalen beräknas träda i kraft år 2000.*

Invitasjonen har nå gått ut til länsstyrelser og selvstyreorganer. Alle skal ha svart positivt og er nå i gang med å utarbeide utkast til program.

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. I Sverige har man noe erfaringer i slikt arbeid i omstillingsregioner der man gikk inn med såkalte "pakker" på 80-tallet i forbindelse med større strukturomlegginger i verkstedindustri, treforedling osv. Ellers har erfaringene i alle landene vært at det er vanskelig å få til sektorsamordning av denne typen p.g.a. motstand fra sektorene.

Modellen som nå skal settes i verk i Sverige er bygget over samme lest som forvaltningssystemet for EU's strukturfond. Det sies da også klart i proposisjonen at strukturfondene er modellen:

*Framtagandet og gjennomförandet av EG:s strukturfondsprogram har i Sverige resulterat i att delvis nya arbetsformer för tillväxt- og sysselsättningsfrämjande åtgärder har utvecklats. Programmen för de geografiska målområdena utarbetas og genomförs av ett brett partnerskap bestående av företrädare för olika regionala og lokala aktörer. Arbetssättet har bl.a. inneburit nya samarbetsformer og diskussioner om val av åtgärder og hur dessa skall prioriteras. Mål- og resultatstyrningen og 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 er tenkt laget for hele landet. I tid er det tilpasset arbeidet med reformene av strukturfondene, ved at både avtalene og det nye strukturfondssystemet skal gjelde fra år 2000. I de områder der Sverige får regionalpolitiske midler fra strukturfondene, vil disse gå inn som delfinansiering av tilvekstavtalen. Utenom de regionalpolitisk prioriterte områdene vil det trolig også være mulig å bruke midler fra det nye arbeidsmarkedspolitiske mål 3. Gjennom å legge seg på samme modell, med programarbeid, partnerskap, samfinansiering og sektorsamordning, vil Sverige

---

kunne komme mer i forkant av programarbeidet i neste strukturfondsperiode enn i den nåværende. **Arbeidsmåten** vil være preget av strukturfondsmodellen, for øvrig en arbeidsmåte som passer godt i forhold til regionalpolitiske myndigheters ønske om sektorsamordning. **Prioriteringene** og innsatsene i avtalene vil være svenske, laget i forhold til utfordringer, muligheter, mål og strategier utviklet for den enkelte region. Strukturfondsmidlene vil være med og finansiere dette.

Invitasjonen fra regjeringen synes å bære 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 kan gjelde et län eller et av de nye forsøksområdene med større regionalt selvstyre, men kan også gjelde deler av et län, eller flere län. Deltakelse i det regionale partnerskapet kan variere ut ifra lokale forhold. Også det sentrale partnerskapet vil kunne variere etter hvilken avtale det behandler.

Selve programmet som skal danne utgangspunktet for avtalen, skal utarbeides utfra visse krav, og det pekes på at disse i hoveddrag følger kravene fra strukturfondene: Ut fra en analyse 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 ex-ante-evalueres.

Forutsetningen for at avtaler kan inngås er at partnerskapet tar stilling til hvordan programmet skal gjennomføres. Her inngår hvordan partene skal bidra med finansieringen. Som en del av arbeidet med avtalen ligger også muligheten for å be om endringer av, eller mer fleksibilitet i forhold til, eksisterende regelverk.

Som et ledd i forberedelsene til tilvekstavtalene har man i Sverige gjort forsøk på å identifisere den såkalte regionale tilvekstkapitalen. I proposisjonen 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 tilvekstkapital, som kan inngå i tilvekstavtalenes finansiering, er i overkant av 13 mrd. SEK. Arbeidsmarked, undervisning og regionalpolitikk er de største postene. Det skal i prinsippet være mulig å gjøre omdisponeringer innenfor den regionale tilvekstkapitalen. Siden midlene er bevilget på statsbudsjettet til ulike spesifiserte formål krever en slik omdisponering behandling i regjeringen eller i Riksdagen.

#### **4.7.2 Nye aktører på regionalt nivå**

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 storlän ved å slå sammen tidligere län. På Gotland og Kalmar län 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 länsforvaltningen. I Kalmar dannes det nye folkevalgte organet gjennom indirekte valg, gjennom de deltagende kommunene. På Gotland, der kommunen hittil har hatt hånd om landstingsoppgavene, er det kommunen som også overtar oppgaver fra länsmyndighetene.

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. Gjennom de nye tilvekstavtalene har de fått et redskap for en samordnet innsats i utviklingspolitikken. I tre av områdene har man erfaring fra strukturfondsarbeid. Hele Gotland er 5b-område, mens deler av Kalmar og Västra Götaland også er 5b-områder. I Västra Götaland er det også et mål 2-område. I den nye modellen er det selvstyreorganene som overtar ansvaret for alt EU-relatert arbeid, inkludert strukturfondsarbeidet. Länsstyrelsene vil få mer rendyrkede kontrollfunksjoner. I INTERREG-programmet er länsstyrelsene i dag fondsansvarlig myndighet for strukturfondsmidlene. Dette kommer de til å beholde også innen den nye strukturen.

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 annen bakgrunn. Større og sterkere regioner, med større makt til regionale folkevalgte organer, er en viktig del av det som kalles "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 og Finland latt statlige regionale myndigheter ha hånd om de viktigste utviklingsoppgavene. Landshövdingen og länsstyrelsen 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 i strukturfondsprogrammene, 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 EU's 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. Det er imidlertid lite som tyder på at det finnes noen vei tilbake, særlig der man har slått sammen tidligere län til nye storlän. Dette kom klart til uttrykk hos alle vi besøkte i Stockholm og Gøteborg.

---

Det er nok mer sannsynlig at man står overfor endringer i resten av Sverige i samme retning. I såfall får man et system med sterke folkevalgte organer på regionalt nivå som vil kunne utforme og føre både nasjonal utviklingspolitikk og tjenesteproduksjon, og bli viktige aktører i EU's strukturfondspolitik. Det skal imidlertid ikke underslås at det regionale folkevalgte organets posisjon er omstridt også i Sverige. Moderaterna stemte mot forsøket da dette ble vedtatt av Riksdagen.

#### **4.7.2.1 Västra Götaland.**

Fra 1.1.98 er de tre länenne Älvsborg, Skaraborg og Göteborgs och Bohus län slått sammen til et nytt storlän, Västra Götaland. Fra 1.1.99 skjer en tilsvarende samling på den folkevalgte siden, ved at landstingene i Älvsborg, Skaraborg og Bohus, foruten Göteborg kommune, slås sammen til et nytt folkevalgt organ under navnet Västra Götalandsregionen.<sup>18</sup> Den nye regionen er et av forsøkene med ny regional struktur og ny oppgavefordeling som gjennomføres i Sverige. Forsøket vil pågå ut 2002, og det vil bli gjennomført evaluering i 2000.

I Västra Götaland er det på samme måte som i Skåne to viktige endringer som gjennomføres samtidig. Den nye geografiske inndelingen er et resultat av en svært lang diskusjon i Sverige. Det har lenge vært hevdet at de svenske lenene, særlig i den sørlige delen av landet, er for små. I Göteborgområdet utgjøres arbeidsmarkedsregionen av deler av flere län, de nå sammenslåtte og i tillegg deler av Halland rett sør for Göteborg. Motstanden mot sammenslåing har vært særlig stor i Halland, der kommunen Kungsbacka ligger som en velstående forstadskommune rett sør for byen. Tidligere forsøk på sammenslåinger har strandet på grunn av denne motstanden, men da dagens struktur ble vedtatt midt på 90-tallet valgte man å holde Halland utenfor. Man har derfor ikke fått den mest ideelle avgrensingen av det nye länet om målet er å skape en mest mulig funksjonell region, men man har uten tvil skapt en region med betydelig tyngde både befolkningsmessig og næringsmessig. Regionen har 1.5 millioner innbyggere, noe som er 17 % av Sveriges befolkning. I utstrekning er regionen om lag 30 mil både i bredde og lengde. 145000 personer er sysselsatt i industrien, og Västra Götaland er Sveriges største industriregion.

Samtidig med at det dannes en ny geografisk enhet for den statlige forvaltningen, länet, og for den folkevalgte forvaltningen, her kalt regionen, overføres en del oppgaver fra den statlige til den folkevalgte regionale forvaltningen. Som et viktig argument for regiondannelsen framholdes at man nå bedre kan stå sammen om Vest-Sveriges interesser. Tidligere har man hatt eksempler på at landstingene har stått mot hverandre for eksempel i spørsmål om store infrastrukturprosjekter. Selv om landstingene ikke hadde noen direkte rolle i slike saker virket slik splittelse svekkende, og sentrale myndigheter har kunnet avvise krav med at det ikke fantes noen enighet regionalt. Ved å samle en større region, og samtidig gi den en rolle innen regional planlegging og utvikling, kan man legge til rette for sterkere gjennomslag i forhold til sentrale myndigheter. Gjennom den nye regiondannelsen ønsker man også å stå sterkere

---

<sup>18</sup> Både Göteborg og Malmø kommuner har ligget utenfor omkringliggende landsting, og har ivaretatt landstingsoppgaver selv, på samme måte som Oslo kommune har fylkeskommunale oppgaver.



---

i forhold til andre ledende regioner i Europa i konkurranse om kompetanse, kapital og næringsetableringer. En samling i en region og ett län vil også forutsetningsvis gi en mer effektiv ressursutnyttelse.

Det er imidlertid ikke gitt at en slik ny regiondannelse trenger å bli en sterkere aktør. Dersom man har sterkt motstridende interesser mellom forskjellige områder innenfor regionen vil disse kunne være der selv om regionen er samlet til en enhet.

Når det gjelder mulighet for en mer effektiv ressursutnyttelse kunne man tenkt seg at man ville lage effektive administrative løsninger basert på stordriftsfordeler. Den publikumsrettede delen av virksomheten er det begrensede muligheter for å samle uten at tilgjengeligheten forringes. Men på de rent administrative delene kunne man få en rasjonaliseringsgevinst. Dette har man i liten grad utnyttet i Västra Götaland. Både län og region får 6 administrative sentre. Felles for de to er Gøteborg, Vänersborg, Uddevalla, Borås og Mariestad. Regionen får i tillegg en administrasjon i Skövde, mens länet får en i Skara. Lenets hovedsete, med landshövdingens stab og residens, er i Gøteborg. Regionens hovedsete er derimot i Vänersborg. Oppgavene i länsforvaltning og regionforvaltning er fordelt på de ulike sentrene. Eksempelvis har regionen sin Kulturbedning med sekretariat i Uddevalla og Regionstrafikens hovudkontor i Skövde. Noen sektorer er spredt til flere sentre, f.eks. helse og sosial.

## 5 Finland og Østerrike

Opplysningene om Finland og Østerrike er basert på sekundærkilder der det svenske systemet er sammenliknet med systemet i andre land.<sup>19</sup>

### 5.1 Strukturfondene i Finland.

Finland gjennomførte en endring av sin regionale struktur i forkant av EU-medlemskapet. Som i Sverige har man statlige länsmyndigheter, og de fleste ministerier har også egne regionale organisasjoner for å gjennomføre sektorpolitikk. Man har ikke noe direkte folkevalgt organ på regionalt nivå. Man har imidlertid et utbredt interkommunalt samarbeid i såkalte kommuneforbund. Slike forbund er opprettet for å arbeide med konkrete saker, og deltakelsen vil variere ut fra hva som er hensiktsmessig for den enkelte sak. En kommune kan derved være med i en rekke ulike kommuneforbund.

I 1993-94 ble det etablert et system med **landskapsforbund** som består av samarbeidende kommuner. Disse fikk ansvaret for den regionale utviklingspolitikken, et ansvar som länsmyndighetene tidligere hadde. Virksomheten finansieres av de deltakende kommuner, men landskapsforbundene får også overført midler fra staten for regional utvikling og planlegging. Landskapsforbundene har ikke samme geografiske inndeling som länene. De to systemene eksisterer i dag ved siden av hverandre.

---

<sup>19</sup> Statskontoret: Genomförandet av EU's strukturfondsprogram, og Nordlandsforskning: EU's mål 6-programmer – hva kan Norge lære?

---

Det finske mål 6-området omfatter 16.7 % av Finlands befolkning. 15.7 % bor i mål 2-områdene, mens mål 5b-områdene omfatter 21.6 % av befolkningen. Strukturfondene bruker årlig 340 millioner ECU i Finland, altså en del mer enn i Sverige. Om lag halvparten brukes på de regionale målene 2, 5b og 6. I forhold til nasjonal regionalpolitikk er bidraget fra fondene betydelig. I forhold til nasjonal arbeidsmarkedspolitik, som er svært omfattende, blir strukturfondsinnsatsen relativt liten. Strukturfondsmidlene i mål 3 og 4 brukes derfor mest til forsøksvirksomhet og nyskapende prosjekter.

Det sentrale nivået har stor innflytelse på strukturfondsarbeidet i Finland. Fondsansvaret er fordelt til de ministerier som har tilsvarende ansvar for nasjonal politikk: Inrikesministeriet har ansvaret for regionalfondet, arbeidsmarknadsministeriet har ansvaret for sosialfondet og jordbruksministeriet har ansvaret for landbruksfondet. Disse ministerienes regionale apparat fungerer som besluttsende myndighet i strukturfondsprogrammene. Midlene brukes i stor grad som tilleggsfinansiering til eksisterende støtteordninger innenfor regional- og arbeidsmarkedspolitikken.

De horisontale målområdene håndteres helt innenfor rammene av nasjonal sektorpolitikk. De geografisk avgrensede målene har en kompleks styringsstruktur. Saker forberedes av den myndighet som har ansvaret for den nasjonale medfinansieringen. Dersom et prosjekt vurderes som støtteberettiget, går det til en "Regional Management Committee", eller samarbeidskomité. Dette er nyetablerte grupper opprettet for strukturfondsarbeidet, og har en bred sammensetning fra partnerskapet. Leder og sekretariat for komitéen kommer fra landskapsforbundene. Komitéen tar bare stilling til om strukturfondsmidler skal brukes eller ikke. Ved et positivt vedtak går saken tilbake til den opprinnelige myndigheten som fatter endelig vedtak, og som også bestemmer hvor stort bidraget fra strukturfondene skal være. Vedtaket rapporteres tilbake til samarbeidskomitéen, som igjen rapporterer til Inrikesministeriet og til overvåkingsskomitéen. Samarbeidskomitéen har begrensede muligheter til å initiere prosjekter, med unntak av prosjekter der landskapsforbundets midler er den regionale medfinansieringen.

Statskontoret vurderer den finske organiseringen av strukturfondsarbeidet som mer sentralisert og sektorisert enn den svenske modellen. Evalueringer har pekt på at den sterke sektoriseringen har ført til problemer. Det vises bl.a. til at landskapsforbundene, som har ansvaret for mål 2-programmene, har problemer med å få informasjon fra statlige distriktskontor med ansvar for arbeidsmarkedspolitikken og sosialfondet. Det går videre tregt med å få beslutninger gjennom systemet. Fordelen med det finske systemet er at strukturfondspolitikken blir mer samordnet med den nasjonale politikken innenfor den enkelte sektor. Ansvars- og oppgavefordelingen er tydeligere og styringen lettere. Men strukturfondspolitikken betydning som drivkraft i retning endringer av den nasjonale politikken blir mindre. Opplegget inviterer i mindre grad til nytenking, og beslutningsstrukturen er langsom og omstendelig.

---

## 5.2 Østerrike

Østerrike er svært forskjellig fra de nye nordiske medlemslandene, og det er vanskelig å sammenlikne strukturfondspolitikken i Østerrike med den nordiske. Til tross for at medlemskapsforhandlingene ble ført parallelt, var Østerrike i liten grad trukket med i det samarbeidet som skjedde mellom de nordiske søkerlandene. I motsetning til de nordiske landene fikk Østerrike godkjent et mål 1-område, det østlige grenseområdet Burgenland. Mål 1-området omfatter 3.7 % av landets befolkning. Mål 2-områdene i Østerrike omfatter 7.5 % og mål 5b omfatter 28.7 % av befolkningen.

Østerrike er en føderal stat, og mye av gjennomføringsansvaret for strukturfondspolitikken ligger på delstatsnivå. Finansdepartementet har det overordnede ansvaret, og er fondsansvarlig på føderalt nivå for regionalfondet. Ministeriet for arbeidsmarked og sosiale spørsmål har ansvaret for sosialfondet, mens landbruksdepartementet har ansvaret for landbruksfondet. På delstatsnivå har delstatsregjeringen ansvaret for regionalfondet, mens arbeidsmarkedsverkets delstatsadministrasjon har ansvaret for sosialfondet.

Gjennomføringsorganisasjonen i Østerrike blir betegnet som vanskelig å få oversikt over, med en rekke aktører med ansvar for ulike spørsmål på ulike nivåer. Nasjonale, regionale og lokale aktører figurerer om hverandre. Midlene er i stor grad integrert i eksisterende støtteordninger, og har i realiteten ført til at disse er tilført større rammer. Beslutningssystemet for de eksisterende ordningene brukes også for strukturfondsmidlene. Bidraget fra fondene har ført til betydelig romsligere rammer for de nasjonale støtteordningene. Siden arbeidsmarkedstiltak har hatt lavere omfang i Østerrike enn i de nordiske landene utgjør midlene fra sosialfondet til mål 3 og 4 en betydelig økning av innsatsen på dette feltet.

I følge Statskontoret skjer det ingen samordning mellom regional- og sosialfondsinnsetsen, eller mellom andre innsatser. Det er ingen samordning mellom de nasjonale systemene som fondsmidlene kanaliseres gjennom, og følgelig heller ingen samordning mellom de ulike fondsmidlene. Den manglende samordningen, og i det hele tatt det manglende samsvaret mellom den Østerrikske modellen og Kommisjonens prinsipper for strukturfondsorganiseringen, har vært et stridstema mellom Østerrike og Kommisjonen.

## 6 INTERREG-programmet.

INTERREG er et EU-program innenfor kategorien Fellesskapsinitiativ. Dette er programmer som delfinansieres av strukturfondene på samme måte som målprogrammene, som Kommisjonen kan foreslå for medlemslandene etter eget initiativ, for å ta tak i spesielle problemer som angår flere medlemsland. 9 % av strukturfondsrammen er satt av til fellesskapsinitiativ, som altså har sin finansiering utenom målområdene. I perioden 1994-99 er det 13 fellesskapsinitiativ, og samlet finansiering fra strukturfondene er 14 276 MECU.

TABELL 4: FELLESSKAPSINITIATIVER I EU 1994-99.  
Strukturfondsfinansiering i MECU, 1995-priser.

INTERREG II: Grenseregionalt samarbeid, energinettverk, samarbeid om regional planlegging.....	3519
Leader II:	
Bygdeutvikling.....	1755
Regis II: Integrasjon av de mest fjerntliggende områder (oversjøiske, for eksempel franske områder i Karibien).....	608
Employment: Arbeidsmarkedspolitiske initiativer, med underprogrammer rettet mot bl.a. sysselsetting for kvinner og for ungdom.....	1835
Adapt: Arbeidsmarkedspolitisk kompetansehevingsprogram.....	1626
Rechar II: Omstilling i kullgruveområder.....	459
Resider II: Omstilling i stålindustriområder.....	575
Konver: Omstilling i områder avhengig av forsvaret. ....	735
Retex: Omstilling i områder avhengig av tekstil- og bekledningsindustri.....	603
SME: Styrking av konkurransevnen for små og mellomstore bedrifter.....	1079
Urban: Fornylelse av kriserammede områder i mellomstore og store byer. ...	885
Pesca: Utvikling i områder avhengig av fiskerisektoren.....	297
Peace: Støtte til fredsprosessen i Nord-Irland.....	300
<b>Totalt.....</b>	<b>14276</b>

Som det framgår av tabell 4 er INTERREG II det største initiativet. INTERREG II er en videreføring av det første INTERREG-programmet fra forrige strukturfondsperiode. Dette programmet var rettet mot EU's interne og eksterne grenseregioner, og skulle bidra til utvikling i grenseområdene ved å fremme samarbeid over grensen. INTERREG II bygger også på et annet initiativ fra forrige periode, REGEN. REGEN var et program for utvikling av nettverk for transport og energiforsyning i mål 1-områder.

INTERREG II har tre underprogram:

- **INTERREG IIa** viderefører det forrige INTERREG-programmet med grenseregionalt samarbeid. Alle regioner i EU på såkalt NUTS II-nivå<sup>20</sup> langs interne og eksterne nasjonsgrenser i EU er kvalifisert til å delta i programmet. I tillegg kan også regioner som grenser mot hverandre over en sjøgrense i visse tilfelle delta. Flere NUTS II-regioner blir som regel sett i sammenheng, slik at man får noe større samarbeidsområder. Norge deltar i 6 slike samarbeid langs grensen til Sverige, Finland og Russland.
- **INTERREG IIb** er et program for utvikling av energinettverk. Norge deltar ikke.
- **INTERREG IIc** er et program for samarbeid om regional planlegging. Samarbeidsområdene er vesentlig større enn for INTERREG IIa. Norge deltar i 2 slike samarbeid: INTERREG IIc Østersjøen og INTERREG IIc Nordsjøen.

<sup>20</sup> NUTS = Nomenclature des unites territoriales statistiques, en oppdeling av EU-landene i geografiske enheter på ulike nivåer for statistisk bruk. NUTS II tilsvarer i de fleste land våre fylker.

---

Av de tre underprogrammene er det INTERREG IIA som kommer nærmest de ordinære målprogrammene under strukturfondene. Arbeidsmåten har mye til felles, særlig med de geografisk avgrensede målprogrammene. Programmene tar utgangspunkt i en konkret avgrenset region. Det etableres partnerskap, som for INTERREG omfatter aktører på begge sider av grensen. Det lages et program på samme måte, med SWOT-analyse, mål, strategier og innsatsområder. Innsatsen skal medfinansieres, og er tverrsektoriell.

En viktig forskjell mellom INTERREG IIA og målprogrammene er at det for INTERREG totalt er mindre midler til disposisjon. Svært mange av regionene i EU som deltar i INTERREG-programmet er også innenfor et av de geografiske målprogrammene. Dermed blir INTERREG et tillegg til en allerede omfattende innsats gjennom målprogrammet. En annen forskjell er at INTERREG IIA-arbeidet ofte er mer overlatt til regionale myndigheter. Den tredje, og tross alt viktigste forskjellen er at INTERREG er grenseoverskridende, med alt det innebærer av utfordringer i forhold til samarbeid, administrative rutiner osv.

## **6.1 INTERREG i Norge.**

INTERREG omfatter både grenseområder mellom EU-land og grenseområder mellom EU-land og ikke-EU-land. Allerede i første INTERREG-periode var det en rekke samarbeidsprogram mellom regioner i EU-land og regioner i naboland som Sveits, Østerrike og østeuropeiske land. I Norden hadde Danmark erfaringer fra INTERREG-samarbeid med Tyskland, men ikke med Sverige fordi det ikke var åpnet for INTERREG-samarbeid over sjøgrenser.

Med finsk og svensk EU-medlemskap ble alle fylkene langs riksgrensen aktuelle for INTERREG-deltakelse. Alle län på svensk og finsk side av grensen var pr. definisjon kvalifiserte for deltakelse i programmet. Som en del av medlemskapsforhandlingene var det stilt til disposisjon midler til strukturfondsinnsetning i de to landene (se avsn. 4.3. og 5.1). Av disse midlene var det forutsatt at det skulle brukes 9 % til fellesskapsinitiativ, hvorav en betydelig del til INTERREG. Den svenske og den finske regjering inviterte i 1995 Norges regjering til å delta i INTERREG-programmet. Det ble startet drøftelser mellom landene om hvordan man skulle dele inn grenseområdene i programområder, og om hvordan innsatsen skulle fordeles mellom områdene. Dette ble også forhandlet med EU-kommisjonen. Resultatet ble at det langs Norges grense mot Sverige og Finland ble opprettet 6 INTERREG-program. Midlene fra strukturfondene ble fordelt mellom områdene, noe som også la klare føringer på medfinansieringen på svensk og finsk side, og den samlede finansieringen på norsk side. Siden strukturfondene regnes som interne EU-midler må all innsats på norsk side finansieres med norske midler. Midler som tilsvarer strukturfondenes bidrag på svensk og finsk side bevilges over KRDF's budsjett. For å dekke disse forpliktelsene både for INTERREG IIA og IIC bevilges det årlig om lag 60 mill. kroner. På samme måte som i Sverige og Finland må disse midlene medfinansieres med offentlige midler fra regionale myndigheter eller deltakende sektormyndigheter.

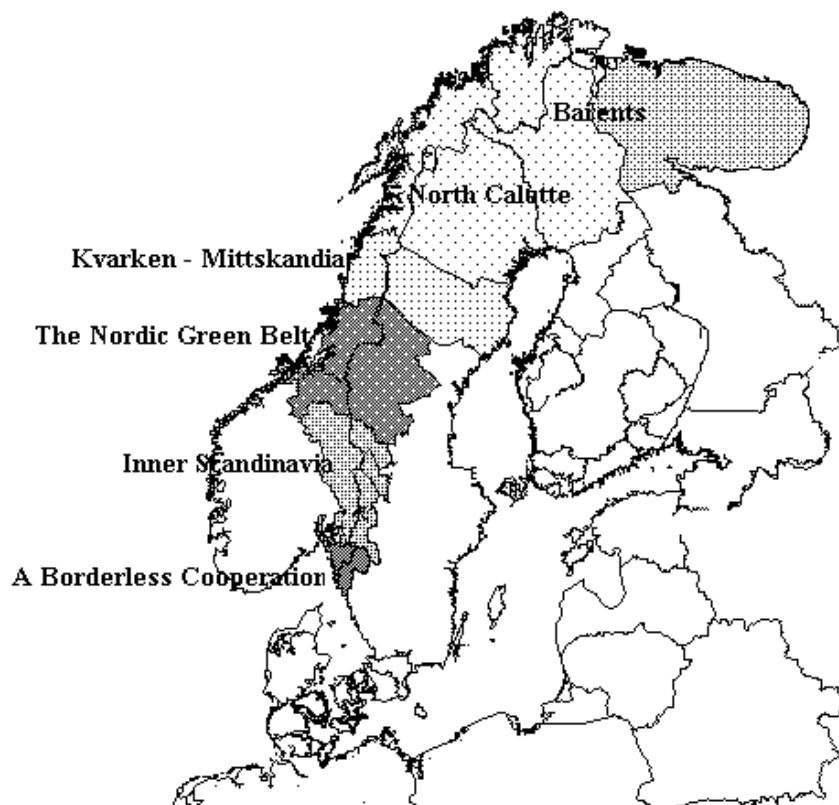
---

Norge deltar i følgende 6 INTERREG-IIa-program:

- INTERREG Nordkalotten omfatter de tre nordligste fylkene i Norge, Norrlands län i Sverige, Lapplands län i Finland.
- INTERREG Barents omfatter samme område som INTERREG Nordkalotten, og i tillegg oblastene Murmansk og Arkhangelsk på russisk side.
- INTERREG Mittskandia-Kvarken omfatter Helgelandsregionen i Nordland fylke sammen med Västerbotten län i Sverige og Vasa län i Finland.
- INTERREG-programmet "Nordens grønne belte": Nord- og Sør-Trøndelag fylke samarbeider her med Jämtland län.
- INTERREG-programmet "Det indre av Skandinavia": Hedmark fylke, indre deler av Østfold fylke (11 kommuner) og Aurskog-Høland kommune i Akershus fylke er med i samarbeid med Värmland län.
- INTERREG-programmet "Et grenseløst samarbeid": Østfoldbyene med nabokommuner samarbeider med Dalsland i Göteborg og Bohuslän og Älvsborg län i Sverige.

I tillegg deltar Norge i to INTERREG IIc-program; Østersjøen og Nordsjøen, og et såkalt artikkel 10-program (pilotprosjekt) kalt Den nordlige periferi der nordlige deler av Finland, Sverige, Norge og Skottland deltar.

Figur 5: INTERREG IIa-samarbeid der Norge deltar.



---

### **6.1.1 De norske INTERREG-områdene – store forskjeller i geografi og organisering.**

Det framgår av figur 5 at INTERREG-områdene der Norge deltar er svært forskjellige i størrelse og geografi. Områdene er generelt mye større enn typiske INTERREG-områder på kontinentet. Unntaket er Et grenseløst samarbeid, som omfatter deler av Østfold, Bohuslän og Dalsland. I dette området bor det relativt mange mennesker i nærheten av grensen, og området er relativt lite i utstrekning. Dette området ligner derfor mer typiske INTERREG-samarbeid andre steder i Europa.

#### **6.1.1.1 De nordligste INTERREG-områdene – Nordkalotten og Barents.**

Som en motsats til det sørligste av områdene har vi i nord områder som er enorme i utstrekning. Fylkene Nordland, Troms og Finnmark, sammen med Norrbotten og Lappland, inngår i to INTERREG-samarbeid, INTERREG Nordkalotten og INTERREG Barents. INTERREG Nordkalotten viderefører arbeidet som siden midt på 60-tallet har vært drevet i regi av Nordkalottkomiteen, siden Nordkalottrådet. Selv om det har vært drevet grenseregionalt samarbeid i området siden 60-tallet, og folk i området nok føler en viss identitet til begrepet "Nordkalotten", viser erfaringene at det er en stor utfordring å få til utvikling i området basert på økt kontakt over grensen. Området er ekstremt stort i utstrekning, befolkningstettheten er meget lav og avstandene er store. Hovedtyngden av befolkningen bor langs kysten både i Norge, Sverige og Finland. Grensene mellom landene går stort sett i folketomme områder med unntak av Tornedalen mellom Sverige og Finland, og til en viss utstrekning langs Tanaelva mellom Norge og Finland.

Som en konsekvens av områdets størrelse er det delt opp i flere delområder, med egne rådgivende arbeidsgrupper og med egne sekretariat. Det er et delområde for Tornedalen som også omfatter en del av Troms fylke, med sekretariat i Haparanda, et for Norrbotten/Nordland med sekretariat i Bodø, et for Lappland/Finnmark med sekretariat i Vadsø, og et delområde som omfatter hele Nordkalotten, for prosjekter som ikke fanges opp av de andre delområdene. Nordkalottrådets sekretariat i Rovaniemi er sekretariat også for dette delområdet. Beslutninger om bruk av midler tas imidlertid av en interregional beslutningsgruppe, etter innstilling fra de rådgivende arbeidsgruppene. Den interregionale beslutningsgruppen har sekretariat i Länsstyrelsen i Norrbotten. I tillegg er det en egen beslutningsgruppe med eget sekretariat for det samiske innsatsområdet. Sekretariatet for dette innsatsområdet ligger i det svenske sametinget i Kiruna, i samarbeid med sametingene i Finland og Norge.

Midlene fra KRD er fordelt på de tre nordligste fylkeskommunene og det norske sametinget etter en fordelingsnøkkel for delområdene. Troms fylkeskommune har en viss samordningsfunksjon i forhold til de to andre fylkeskommunene. Det er et prinsipp i alle INTERREG-områdene at pengene ikke krysser grensen mellom Norge og EU-landene. Midlene fra strukturfondene brukes i Sverige og Finland, og de norske midlene brukes i Norge. Dette innebærer at det også blir sekretariatsfunksjoner på norsk side, selv om man etablerer sekretariat for beslutningsgruppen i Sverige eller Finland.

---

Det har vært problemer med å få i gang prosjektaktivitet på det nivået som er forutsatt i programmet. Evalueringen peker her på at forutsetningene for samarbeidet er vanskelige, både på grunn av de geografiske forholdene som omtalt ovenfor, kultur- og språkforskjeller og på grunn av forskjeller i de administrative systemene i de tre landene som samarbeider om programmet. Det til dels innviklede styringssystemet for programmet, med flere delområder og sekretariater, blir bedømt som relativt vellykket tatt i betraktning de vanskelige forutsetningene.

INTERREG Barents dekker samme geografiske område i Norden, og i tillegg de to russiske oblastene (fylkene) Murmansk og Arkhangelsk. Problemene med områdets størrelse og med interne forskjeller er her enda større enn i INTERREG Nordkalotten. Mye av aktiviteten har vært konsentrert til grenseområdet mellom Finland og Russland, der det er blitt gjennomført en del infrastrukturinvesteringer. På norsk side har det vært vanskelig å komme i gang med prosjekter. Dette skyldes bl.a. at det lenge var oppfattet som en forutsetning at alle prosjekter måtte ha en deltakende partner fra minst ett av de to EU-landene. Det er videre vanskelig å finne aktuelle partnere på russisk side, og å få finansiert aktiviteten i Russland.

Det er viktig å være klar over at INTERREG Barents og Barentsregionen som tidligere utenriksminister Thorvald Stoltenberg tok initiativet til, ikke er det samme. Barentsregionen har en struktur med et råd på ministernivå og på regionalt nivå, ambulerende formannskap og sekretariat, og på norsk side bevilges det egne prosjektmidler til samarbeidet. Det er også etablert et eget Barents-sekretariat i Kirkenes som også finansieres fra Norge. INTERREG Barents har et styringssystem bygget opp som for andre strukturfondsprogram, med overvåkingskomite og beslutningsgruppe. Overvåkingskomiteens formann og sekretariat kommer fra det finske Inrikesministeriet, mens sekretariatet for beslutningsgruppen er lagt til Lapplands förbund i Rovaniemi. Men det er klare koblinger til samarbeidet i Barentsregionen. INTERREG Barents er blitt en mulig finansieringskilde for deler av aktiviteten gjennom det øvrige Barentssamarbeidet.

#### **6.1.1.2 Kvarken-Midtskandia**

Kvarken-Midtskandia bygger delvis på det etablerte Kvarken-samarbeidet mellom Umeå-området i Vesterbotten i Sverige og Vasa-området i Finland. Dette samarbeidet over den botniske viken, ivaretatt av Kvarkenrådet, har lenge vært støttet med midler fra Nordisk Ministerråd. Det aktuelle området på finsk side er svenskspråklig, samarbeidet har derfor et felles kulturgrunnlag å bygge på. I forbindelse med etableringen av INTERREG-områdene ble Kvarken slått sammen med et samarbeid mellom de indre delene av Vesterbotten og Helgelandområdet i Nordland. Også her finnes det tradisjoner for samarbeid – om den såkalte ”Blå vegen” mellom Mo i Rana og Umeå.

Evalueringen viser at man i praksis har to separate samarbeidsregioner, og at det har vist seg vanskelig å få til prosjekter som dekker hele det aktuelle området. Det er heller ikke full enighet innenfor området om at den geografiske inndelingen er fornuftig. Kvarkenrådet har uttrykt skepsis til å strekke



---

samarbeidet helt til Norge. På norsk side betyr inndelingen at søndre del av Nordland inngår i tre INTERREG-samarbeid: Nordkalotten, Barents og Kvarken-Midtskandia.

### 6.1.1.3 De tre sørligste INTERREG-områdene.

De tre sørligste INTERREG-områdene har en del likheter, men også betydelige forskjeller. Vi har vært inne på at det sørligste, Et Grenseløst Samarbeid, er det eneste som kommer i nærheten av de mer typiske INTERREG-områdene på kontinentet når det gjelder befolkningstetthet og tyngre bosetting i nærheten av grensen. De to andre, Nordens Grønne Belte og Indre Skandinavia, er store områder som på mange måter er typiske for utkantområdene i Norden. Nordens Grønne Belte består imidlertid av tre hele fylker/län. Dette området har derfor både sterkere sentra og utkantområder, og med Trondheimsområdet som et klart tyngdepunkt. At området består av hele administrative enheter har også noen fordeler når det gjelder styringen av programmet. I Indre Skandinavia er hele Hedmark innenfor på norsk side, i tillegg til indre del av Østfold og Aurskog-Høland kommune i Akershus. Hedmark fylkeskommune har her ansvaret for utbetaling av midler fra KRD, og har nok fått en mer sentral plass enn Østfold i gjennomføringen. På svensk side er bare de mest tyntbefolkede deler av Värmland og Dalarna med, og det regionale tyngdepunktet Karlstad er utenfor.

I dette prosjektet har vi ønsket å ta for oss to INTERREG-samarbeid for nærmere studier. Hensikten er å oppsummere erfaringer med strukturfondsmodellen slik den kommer til uttrykk gjennom norsk deltakelse i INTERREG. Vi har valgt å ta for oss **Nordens Grønne Belte** og **Et Grenseløst Samarbeid**. De tre nordlige programmene har en mye mer komplisert struktur p.g.a. at flere land deltar og at områdene geografisk er mye større. Problemer, og også løsninger, i disse områdene vil derfor lett kunne være resultater av områdenes spesielle karakter og ha mindre med selve strukturfondsmodellen å gjøre. Nordens Grønne Belte er interessant fordi to hele fylker inngår på norsk side. Dette er en parallell til det aktuelle norske mål 6-området som ville omfattet fire hele fylker. Området er videre på mange måter typisk for nordiske utkantområder med lav befolkningstetthet og store avstander, samtidig som det også finnes betydelige regionale tyngdepunkt innenfor området. Et Grenseløst Samarbeid er valgt fordi dette området er mer typisk for de europeiske INTERREG-områdene, og fordi Østfold ikke har de samme tradisjonene for regionalpolitisk arbeid som de andre fylkeskommunene som er med i INTERREG.

Foruten foreliggende litteratur som programdokumentene og evalueringsrapporter fra midtveisevalueringene har vi snakket med involverte i de to programmene. Vi har intervjuet fylkespolitikere som sitter i overvåkingskomité og beslutningsgruppe, næringssjefer og plansjefer i fylkeskommunene, fylkesarbeidssjefer, SND-direktør, ansatte hos fylkesmannens landbruksavdeling og ikke minst de som arbeider i INTERREG-sekretariatene. Vi har også intervjuet en sekretariatsleder på svensk side.

Hensikten med gjennomgangen av de to INTERREG-områdene er ikke å få fram forskjeller mellom dem eller å gi dem karakterer på noen måte. Vi har

---

derfor valgt å presentere erfaringene fra de to områdene samlet, etter en presentasjon av hovedinnholdet i de to programmene.

### **6.1.2 Nordens grønne belte**

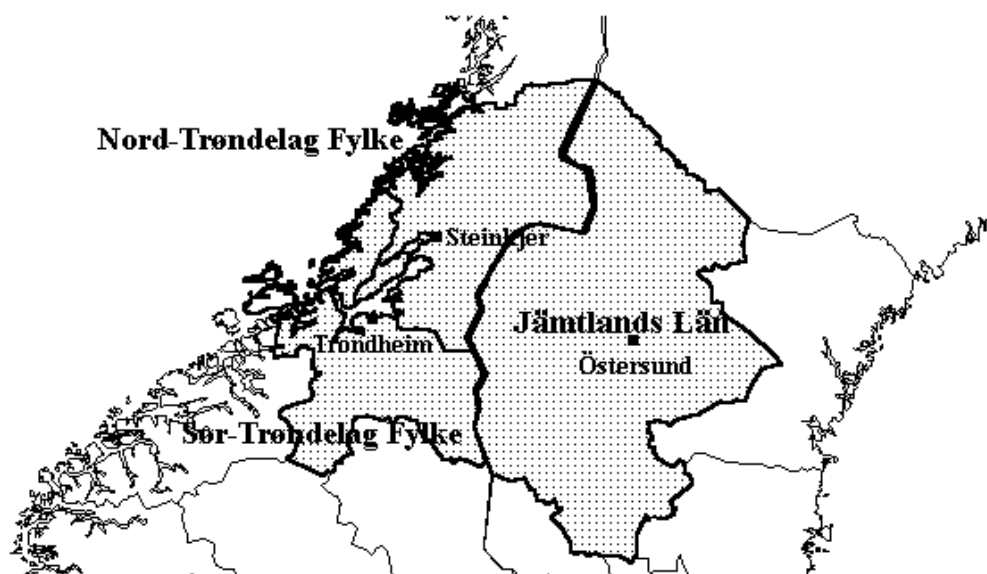
INTERREG-programmet Nordens Grønne Belte omfatter de to norske fylkene Nord- og Sør-Trøndelag, og det svenske länet Jämtland. Programmet ble godkjent av EU-kommisjonen 23.07. 1996. I perioden 1995-99 inngår totalt 26.08 MECU som finansiering av programmet hvorav 22 MECU er offentlig finansiering. Av dette kommer ¼ fra strukturfondene, ¼ fra KRD mens den øvrige offentlige finansieringen er regional medfinansiering i Jämtland og Trøndelag. Innsatsen pr. innbygger i regionen er 42.4 ECU.

Området er stort i utstrekning, om lag 90 000 km<sup>2</sup>. Det har en befolkning på om lag 520 000, noe som gir en befolkningstetthet på 5.8 pr km<sup>2</sup>. Dette må regnes som svært lavt. Kriteriet for mål 6 i EU, som skal fange opp områder med svært lav befolkningstetthet, er 8 pr. km<sup>2</sup>. Det er store interne forskjeller i regionen. Trondheimsområdet er et klart tyngdepunkt både befolkningsmessig og næringsmessig. Folkemengden i Trondheim kommune er omlag 145 000. I Østersund er folkemengden om lag 60 000, mens Steinkjer har om lag 20 500. I det befolkningsmessige tyngdepunktet i Trøndelag fra Melhus sør for Trondheim til Steinkjer bor om lag 250 000 mennesker, altså om lag halvparten av befolkningen i hele regionen. I hele Jämtlands län bor om lag 130 000. Hele 35 % av befolkningen i regionen bor utenfor tettsteder. Mellom befolkningstyngdepunktet i Trondheim og Østersund er det 260 km. Det tar 4 ½ time å reise med tog fra Trondheim til Østersund.

Til tross for lange avstander og tynn bosetting langs grensen bygger samarbeid mellom Jämtland og Trøndelag på lange historiske tradisjoner. I tidligere tider har grensen mellom Norge og Sverige vært annerledes enn i dag, slik at området i perioder har tilhørt samme land. Det meste av dagens Jämtlands län var norsk fra 1200-tallet og fram til 1645. I nyere tid har Jämtland og trøndelagsfylkene deltatt i det grenseregionale samarbeidsområdet Midtnorden siden 1977. Dette samarbeidsområdet er betydelig større i geografisk utstrekning enn Nordens grønne belte, det strekker seg ned til Bottenviken og omfatter også deler av Finland. Midtnorden får økonomisk støtte fra Nordisk Ministerråd.

Både på svensk og norsk side har man betydelige erfaringer med regionalpolitisk arbeide. Jämtland er høyt prioritert innenfor svensk regionalpolitikk, med store deler av länet innenfor høyeste nasjonale støtteområde. Jämtland er også i sin helhet med i det svenske mål 6-området, og sekretariatet for den interregionale beslutningsgruppen i mål 6 er lagt til länsstyrelsen i Jämtland. På norsk side har deler av Nord-Trøndelag i mange år hatt samme distriktpolitiske prioritering som Nord-Norge. Også i Sør-Trøndelag er det områder som er høyt prioritert. Trondheimsområdet er imidlertid helt utenfor det distriktpolitiske virkeområdet i Norge.

FIGUR 6: INTERREG NORDENS GRØNNE BELTE



INTERREG IIa Nordens grønne belte er bygget opp som andre strukturfondsprogram med overordnede mål, strategier og tiltak. På det mest overordnede nivået uttrykkes dette i følgende visjon:

*"Med miljön som drivkraft för samhällsutvecklingen säkra goda levnadsförhållanden för invånarna i gränsregionen. Det ska ske genom ökad sysselsättning och varsamt bruk av naturresurserna."*

Målet for gjennomføringen av programmet er uttrykt slik:

*"Öka det ekonomiska mervärdet samt stimulera social och kulturell utveckling baserat på en långsiktig, uthållig utveckling i regionen"*

Det er også nedfelt **kvantitative mål** for programmet. For programmet som helhet er dette uttrykt med bl.a. 400 nye arbeidsplasser, 10 miljøvennlige produkter og utvikling av ca 5 fjernundervisningstilbud. For å nå målet har man formulert følgende **strategi**:

*"Genom att ta tillvara upparbetat samarbete bidra till en långsiktig kompetenshöjning och sysselsättningsökning."*

Det er definert to **innsatsområder**, som igjen er delt opp i **tiltak (atgärder)**. Budsjetteringen i programmet går ned på tiltaksnivå, både når det gjelder EU-midler, nasjonal og regional medfinansiering og privat finansiering. For alle tiltak utgjør EU-støtten 25 %, norske midler fra KRD 25 %, og svensk og norsk regional offentlig medfinansiering hver 25 % av den samlede offentlige andelen.

---

av tiltakets totale ramme. Den private andelen av totalen varierer mellom tiltakene.

**Innsatsområde 1:** Grenseregionalt samarbeid om SMB og lokal utvikling

**1.1** Tiltak for små og mellomstore bedrifter samt teknisk utvikling  
Total kostnad: 10,21 MECU, offentlig finansiering: 7,92 MECU.

**1.2** Tiltak for kompetanseutvikling  
Total kostnad: 9,38 MECU, offentlig finansiering 8,58 MECU

**1.3** Tiltak for lokal utvikling  
Total kostnad: 2,42 MECU, offentlig finansiering 2,2 MECU

**Innsatsområde 2:** Sørsamisk kultur og næringsliv

**2.1** Kultur og informasjon  
Total kostnad: 0,66 MECU, alt er offentlig finansiering.

**2.2** Næringsliv  
Total kostnad: 1,7 MECU offentlig finansiering 1,54 MECU

Styringen av programmet følger samme modell som strukturfondsprogrammene i Sverige, med overvåkingskomité og beslutningsgruppe. Overvåkingskomiteén ledes fra regionalpolitisk avdeling i Näringsdepartementet i Sverige. Komiteen har videre medlemmer fra to andre svenske departement (arbeidsmarked og landbruk), 3 medlemmer fra EU-kommisjonen (en fra hvert fond), 1 fra KR D, Landshövdingen i Jämtland, 1 fra landstinget i Jämtland, fylkesordføreren i Sør-Trøndelag, fylkesvaraordføreren i Nord-Trøndelag, fylkesmannen i Nord-Trøndelag, 1 fra LO og 1 fra NHO regionalt i Norge og tilsvarende fra Industriförbundet og TCO i Sverige. NUTEK er sekretariat for komiteen.

Det er to beslutningsgrupper for programmet, en for hvert innsatsområde. For innsatsområde 1 er stort sett de samme regionale aktørene som i overvåkingskomiteén også med i beslutningsgruppen. Leder er fylkesvaraordfører Astrid Wessel, Nord-Trøndelag. Øvrige medlemmer er fylkesordføreren i Sør-Trøndelag, fylkesmennene i de to trøndelagsfylkene, fylkesarbeidssjefen i Sør-Trøndelag, 1 representant for KS i Sør-Trøndelag, 1 representant for landstinget i Jämtland, Landshövdingen i Jämtland, 3 representanter for kommuner på svensk side og 1 representant for Länsarbetsnämnden, Jämtland. Det er et fellessekretariat for beslutningsgruppen, bygget opp som et nettverkssamarbeid mellom Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner og Länsstyrelsen i Jämtland med sistnevnte som sekretariatsledelse.

For innsatsområde 2, Sør-samisk kultur og næringsliv, er det etablert en egen beslutningsgruppe. Her er det fire medlemmer som representerer den sørsamiske befolkning, to fra hvert land, og en representant for henholdsvis Länsstyrelsen i Jämtland og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Det er opprettet et

---

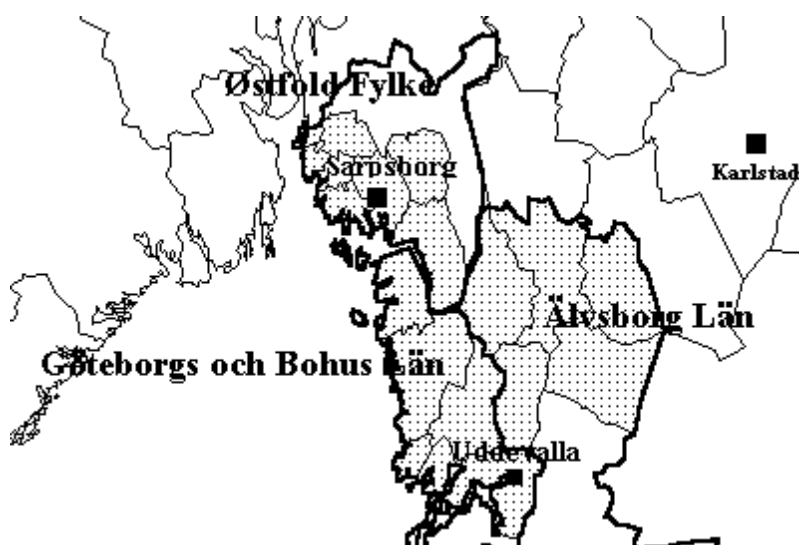
eget sekretariat i regi av det svenske sametinget, men lokalisert til Länsstyrelsen i Jämtland. Sekretariatsfunksjoner på norsk side blir ivaretatt av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner.

### 6.1.3 Et grenseløst samarbeid

Et grenseløst samarbeid omfatter Bohuslän og Dalsland i Sverige og deler av Østfold i Norge. Tre län/fylker var involvert i planleggingen og starten av programmet: Ålvsborgs län (Dals-Ed, Färgelanda, Bengtsfors, Mellerud, Åmål), Göteborgs og Bohus län (Sotenäs, Munkedal, Tanum, Lysekil, Uddevalla og Strömstad) og Østfold fylke (Halden, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Hvaler, Rakkestad, Råde, Rygge, Våler). Gjennom det svenske forsøket med nye styringsformer på regionalt nivå (se avsn. 4.7.2.) er Ålvsborg og Göteborgs og Bohus gått inn i det nye storlänet Västra Götaland.

Programmet ble godkjent av EU-kommisjonen 23.07.96. Den totale økonomiske rammen for programmet er 26 MECU for perioden 1995-99, hvorav 22 MECU er offentlig finansiering. På samme måte som for Nordens Grønne Belte deles den offentlige finansieringen med  $\frac{1}{4}$  fra hver av partene Strukturfondene, KRD i Norge, regional medfinansiering i Sverige og regional medfinansiering i Norge. Innsatsen pr. innbygger er 62.4 ECU, altså vesentlig større enn for Nordens Grønne Belte. Dette skyldes at det på svensk side av grensen er flere bosatt innenfor området til Et Grenseløst Samarbeid enn til Nordens Grønne Belte. Det er folkemengden på svensk side som utløste finansieringsandelen fra strukturfondene. Finansieringen på norsk side tilsvarer den på svensk side.

FIGUR 7: INTERREG ET GRENSELØST SAMARBEID



Mens Nordens Grønne Belte må sies å være et typisk nordisk utkantområde preget av svært lav befolkningstetthet og lange avstander, har Et Grenseløst

---

Samarbeid fellestrekk med grenseregionale samarbeidsområder ellers i Europa. Befolkningstettheten er 41.7 innbyggere pr. km<sup>2</sup>. Det er særlig den norske delen av samarbeidsområdet som er tett befolket; befolkningstettheten er her 87.9 innbyggere pr. km<sup>2</sup>. På norsk side har vi større befolkningskonsentrasjoner relativt nær opp til grensen med byene Halden, Sarpsborg og Fredrikstad. På svensk side fungerer Strømstad som et senter for grensehandel mot Norge. Ellers er Uddevalla største senter på svensk side, avstanden fra grensen er imidlertid noe større. Både i Norge og Sverige er det store befolkningskonsentrasjoner utenfor INTERREG-området i Oslo og Gøteborg. Samlet befolkning i samarbeidsområdet er 353 000, av disse bor 196 000 i Norge.

Det er lange tradisjoner for samarbeid innenfor Et Grenseløst Samarbeid sitt område. På samme måte som Jämtland har også Bohuslän vært norsk. Man har også kunnet bygge på eksisterende grenseregionalt samarbeid. Grensekomiteen Østfold-Bohuslän får midler fra Nordisk Ministerråd. Et samarbeid mellom Østfold og Dalsland eksisterer også, men dette er i mindre grad formalisert.

I Norge har Østfold i liten grad deltatt i nasjonalt regionalpolitisk arbeid før INTERREG-programmet. Grensekommunene Aremark, Marker og Rømskog, som ikke inngår i Et grenseløst Samarbeid men i det andre INTERREG-programmet Østfold deltar i; Indre Skandinavia, er innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Parallelt med at Østfold er kommet med i INTERREG-samarbeidet er det imidlertid også startet opp to større regionalpolitiske programmer i fylket med finansiering fra KRD: Østfold byoffensiv og Østfold industrioffensiv. Store deler av Østfold var etter forhandlinger med EU-kommisjonen høsten 1994 utpekt som mål 2-område ved et evt. Norsk EU-medlemskap. De to programmene kan delvis sees som en norsk oppfølging av denne mål 2-statusen i et område som tidligere ikke har vært prioritert i norsk regionalpolitikk.

På svensk side er Dalsland prioritert innenfor den nasjonale regionalpolitikken. Uddevalla-området har også vært gjenstand for nasjonale regionalpolitiske innsatser i forbindelse med innskrenkinger i den tidligere dominerende verftsindustrien. Uddevalla inngår videre i et mål 2-område, mens øvrige kommuner i INTERREG-området på svensk side inngår i mål 5b.

Programmets visjon er formulert slik: *"En gränslös region som med hänsyn tagen til miljön fullt ut utnyttjar regionens tilväxtpotential och stärker den kulturella identiteten."* Visjonen utgjør koblingen mellom analysedelen av programmet og strategidelen med tiltaksområder, strategiske mål og tiltak.

Overgripende målsetting: *"Att skapa nya arbetstillfällen i regionen genom att utnyttja dess natur- och kulturmiljöer, genom att förbättra förutsättningarna för näringslivet, speciellt vad gäller externa kontakter, samt genom kompetensutveckling av arbetskraften och främjande av dess rörlighet"*. Som kvantitative mål for hele programmet defineres: 400 nye arbeidsplasser, 20 nye foretak drevne av kvinner, økning i besøk for kulturturismeanlegg med 20 %, fem samarbeidende foretak innenfor gjennvinningsindustri, minst 300 elever eller lærere deltar i utvekslingsvirksomhet.

---

Strategien defineres slik: *Att utveckla de starka sidorna, tillvarata möjligheterna och reducera effekterna av områdets svake sidor*”

Tiltaksområder:

Næringslivsutvikling: Totalt 7,696 MECU, offentlig finansiering: 6,140 MECU

Kultur og turisme: Totalt 7,554 MECU, offentlig finansiering: 6,888 MECU

Miljø og helse: Totalt 4,360 MECU, offentlig finansiering: 3,472 MECU

Kompetanseutvikling: Totalt 4,790 MECU, offentlig finansiering: 3,900 MECU

Teknisk assistanse og pilotprosjekt: Totalt 1,600 MECU, alt er offentlig finansiering.

Programmet er styrt av en overvåkingskomité og en beslutningsgruppe. Som for Nordens Grønne Belte er overvåkingskomitéen sammensatt med representanter fra Kommisjonen, sentraladministrasjonen i de to landene og fra regionalt nivå. Arbeidslivets parter på begge siden av grensen er også representert. Komiteen ledes fra Næringsdepartementet i Sverige, og NUTEK har sekretariatet.

Beslutningsgruppen ledes siste halvdel av programperioden av fylkesordfører Arne Øren, Østfold fylkeskommune. Fra norsk side deltar videre fylkesmannen, fylkesarbeidssjefen, fylkeskommunen på administrativt nivå, og ordføreren i Halden kommune som representant for Grensekomiteen. På svensk side har länsmyndighetene hatt to plasser, länsarbeidsnemden en og tre kommune er representert. I og med at EU-arbeid er overlatt til den folkevalgte regionalforvaltningen vil det ventelig bli endringer i den svenske deltakelsen i beslutningsgruppen.

#### **6.1.4 Erfaringer fra INTERREG**

Ved årsskiftet 1998-99 er det knapt fire år siden arbeidet med INTERREG startet i Norge. Om lag halvparten av tiden, fram til senhøsten 1996, gikk med til forberedelser, utvikling og godkjenning av programmene. Driftsfasen har foreløpig vart i litt over to år. Dette er selvsagt for kort tid til en endelig oppsummering av erfaringene. Samtidig er et nytt administrativt system etablert, det er laget rutiner og systemene er begynt å fungere.

I Norge har vi hatt mange forsøk og endringer innenfor forvaltningen av regionalpolitikken de seinere år. Mange av disse forsøkene og endringene har hatt som mål å få til et mer helhetlig grep på en større del av den politikken som har betydning for regional utvikling. Dette er også et hovedelement i strukturfondsmodellen, noe vi ikke minst ser i hvordan modellen praktiseres i Sverige. INTERREG-programmene blir derved et av flere tiltak som drar i samme retning.

---

I kapittel 3 om svenske erfaringer med strukturfondsmodellen har vi konsentrert oss om følgende 5 hovedinnfallsvinkler:

- **Sektorsamordning**
- **Regionale aktørers deltakelse**
- **Nye aktører – partnerskap**
- **Nye rutiner for kontroll og evalueringer**
- **Administrative kostnader**

Disse innfallsvinklene er også valgt for en drøfting av norske erfaringer med INTERREG. Vi vil i tillegg ta for oss programutviklingsfasen som et eget punkt.

#### **6.1.4.1 Programarbeidet.**

Programdokumentet er viktig i strukturfondsmodellen. Dokumentet angir mål, strategier og tiltak for programmet, og fordeler midler på de enkelte innsatsområder. Arbeidet med å lage programmet blir derfor en viktig del av strukturfondsarbeidet. Programarbeidet i INTERREG er generelt mer desentralisert enn programarbeidet innen de større målprogrammene, for eksempel utvikling av mål 6-program. De seks INTERREG-programmene med norsk deltakelse er alle utviklet regionalt. Forut for programarbeidet har det imidlertid vært en fase med geografisk avgrensing av de ulike INTERREG-områdene og allokering av strukturfondsmidler og midler fra KRD. Her var de regionalpolitiske ansvarlige departementene i de tre landene sentrale, i dialog med EU-kommisjonen. Den økonomiske rammen for det enkelte program ble dermed fastsatt før programmet ble laget, og ikke som et resultat av de strategier og prioriteringer som lå i det enkelte program.

Etter at områdene var utpekt og penger var fordelt ble initiativet overlatt til regionale myndigheter til å organisere og gjennomføre programarbeidet. Et stort problem her var den svært knappe tiden som var til disposisjon. Arbeidet med programmene ble påbegynt i april 1995, og programmene ble innlevert til EU-kommisjonen i september samme år. Før innlevering var også sentrale myndigheter i landene inne i bildet. Den tiden som reelt sett var til disposisjon for utformingen ble derfor meget kort. Dette la klare begrensninger på hva som var mulig å få til av forankring i partnerskapene, og i forhold til politisk behandling i de aktuelle fylker.

På norsk side var programarbeidet forankret i fylkeskommunene, oftest til de ansvarlige for fylkesplanarbeidet. Andre avdelinger i fylkeskommunen, som næringsavdeling og kulturavdeling, ble trukket med i varierende grad. Andre offentlige aktører, som fylkesmannsembetet, særlig fylkesmannens landbruksavdeling, fylkesarbeidskontor og representanter fra kommunene ble forsøkt trukket inn gjennom partnerskapsmøter. Men dette ga neppe noen virkelig forankring av arbeidet hos disse aktørene. Det kunne likevel være slik at noen av disse kunne være mer direkte knyttet til programarbeidet. Dette var oftest basert på gode relasjoner mellom enkeltpersoner som hadde samarbeidet i andre sammenhenger.



---

Også øvrige deler av partnerskapet, som LO og NHO, ble i liten grad trukket aktivt med i utformingen av programmene. De ble invitert til partnerskapsmøter og deltok i noe varierende grad, men fikk i liten grad noe eierskap til planen.

Den politiske behandlingen i fylkeskommunene måtte gjøres raskt, og kunne derfor ikke bli så grundig som ønskelig. Dette kan ha gitt en svakere forankring av programmet på politisk nivå i fylkene enn ønskelig.

Utformingen av programmene skjedde i samarbeid mellom länsmyndigheter på svensk side og fylkeskommuner på norsk side. Programmene ble sendt til Närings- og handelsdepartementet i Sverige og Kommunal- og arbeidsdepartementet i Norge. På sentralt hold hadde man ikke innvendinger til selve innholdet og prioriteringene i programutkastene, men det ble ført diskusjoner med fylkeskommuner og länsmyndigheter om organiseringen av det enkelte program. Det var den svenske regjeringen som oversendte programmene til EU-kommisjonen. Etter at programmene var sendt inn gikk det 10 måneder før de ble godkjent av Kommisjonen. Kommisjonen hadde en del innvendinger, og det ble ført forhandlinger. Det var stort sett sentrale myndigheter i Sverige og Norge som var involvert i disse forhandlingene.

Den lange ventetida blir holdt fram som svært frustrerende av de som utformet programmene. Dette både fordi man selv kunne ønsket mer tid på å utforme og ikke minst forankre programmet, og fordi det var vanskelig å måtte møte interesserte potensielle prosjektsøkere med stadige utsettelse for programmets ikrafttredelse. Dette ga programmene en uheldig start, og førte dessuten til at programperioden ble betydelig kortere enn forutsatt. De nordiske INTERREG-programmene går formelt fra 1.1.95 til 31.12.99. Programmene ble først godkjent i juli 1996, og i praksis startet implementeringen av programmene først høsten 1996. Programperioden ble derfor reelt litt over tre år, i stedet for fem år.

#### **6.1.4.2 Sektorsamordning**

Som vi har sett i kap. 6.1.2. og 6.1.3. dekker INTERREG-programmene innsatser over flere sektorer. Det burde derfor kunne ligge til rette for en samordnet innsats fra ulike sektorer i gjennomføring av programmet. I styringssystemet for programmene er det også lagt opp til deltakelse fra flere sektorer, både i overvåkingsskomité og beslutningsgruppe.

Organiseringen av arbeidet med programmet er noe ulikt for de to programmene vi har undersøkt. I **Nordens grønne belte** er sekretariatet til beslutningsgruppen bygget opp tverrsektorielt. Det er ett felles sekretariat med deltakelse fra Jemtland og de to trøndelagsfylkene. I Nord- og Sør-Trøndelag inngår en fra fylkeskommunen og en fra fylkesmannens landbruksavdeling i dette sekretariatet. I hvert av de to fylkene inngår de to i sekretariatet i en intern gruppe i fylket som arbeider med INTERREG-programmet. Her inngår fylkeskommunen, fylkesmannens landbruksavdeling, SND<sup>21</sup> og

---

<sup>21</sup> Nord-Trøndelag har eget SND-kontor som har overtatt mange av fylkeskommunens næringsavdelings tidligere oppgaver. I Sør-Trøndelag opprettes et slikt SND-kontor fra 1.1.1999.

---

arbeidsmarkedsetaten. INTERREG-midlene fra KRD forvaltes av Sør-Trøndelag fylkeskommune, på vegne av de to fylkene. I de to fylkene bevilges det årlig midler til en pott for regional medfinansiering tilsvarende KRD's INTERREG-bevilgning. I Nord-Trøndelag bevilges midler fra fylkesmannens landbruksavdeling (Bygdeutviklingsmidler), fylkeskommunen (fra statsbudsjettets kap. 551, regionale utviklingsprogram, og fra fylkeskommunens næringsfond<sup>22</sup>) og fra SND (bedriftsutviklingstilskudd og etablererstipend). I Sør-Trøndelag bevilges midler fra fylkesmannens landbruksavdeling (BU-midler) og fra fylkeskommunen (kap. 551 og SND-midler som i Sør-Trøndelag t.o.m. 1998 forvaltes av fylkeskommunen). I hvert av fylkene settes disse midlene inn på en prosjektkonto, og de bevilgede midlene tilsvarer midlene fra KRD.<sup>23</sup>

Prosjektkontoen forvaltes av fylkeskommunen, i henhold til en avtale mellom fylkeskommunen og fylkesmannens landbruksavdeling. Bruken av både KRD's INTERREG-bevilgning og den regionale medfinansieringspotten diskuteres i gruppa der alle de bevilgende parter deltar. Det ligger ingen øremerking til de sektorer som har bevilget midler. Saker med en samlet bevilgning inntil 1 mill. SEK er delegert fra beslutningsgruppen til sekretariatet. Saker over denne grensen innstilles av sekretariatet og vedtak fattes i beslutningsgruppen.

Det er også mulig å få inn annen regional finansiering. A-etaten, som deltar i styringsorganene til programmet, har p.g.a. sitt regelverk ikke kunnet bevilge midler til den regionale medfinansieringspotten. A-etatens bidrag må derfor komme på prosjektbasis i forhold til den enkelte søknad. Så langt er det ikke blitt noen prosjekter med delfinansiering fra A-etaten, men etaten er positivt innstilt og har satt av midler internt for eventuelt å kunne bidra.

**I Et grenseløst samarbeid** er det også et svensk-norsk sekretariat for beslutningsgruppen. Dette er imidlertid begrenset til länsmyndighetene på svensk side og fylkeskommunen på norsk side. Andre offentlige etater, som fylkesmannens landbruksavdeling, trekkes inn i forhold til konkrete prosjekter. Den regionale medfinansieringen må i større grad skaffes til veie for det enkelte prosjekt, og saksbehandlingen for medfinansieringen vil ligge til den etat som disponerer de aktuelle midlene. Det er imidlertid bevilget fylkeskommunale midler til en medfinansieringspott på 3,2 mill. NOK årlig. Dette gjør at sekretariatet har muligheter til å dekke en del av medfinansieringen, eller ta hele i enkelte mindre prosjekter. Man har ikke delegert avgjørelsesmyndighet til sekretariatet, alle vedtak om finansiering innenfor programmet behandles av beslutningsgruppen i møte, gjennom skriftlig prosedyre eller "presidiet" som består av gruppens leder, nestleder og lederen for sekretariatet.

Tross forskjellene i organiseringen av de to programmene er det enighet blant de vi har intervjuet om at INTERREG-arbeidet har ført til bedre kontakt

---

<sup>22</sup> Nord-Trøndelag fylkeskommune har et eget næringsfond som dels stammer fra kraftinntekter og dels fra frifylkesforsøket i Nord-Trøndelag.

<sup>23</sup> P.g.a. underforbruk i forhold til finansieringsplanen i programmet er midlene som har blitt bevilget hittil mindre enn de samlede bevilgningene over KRD's INTERREG-bevilgning. I 1996 bevilget KRD 11.5 mill NOK, noe som skulle tilsi 5.75 mill fra hvert av fylkene. Det ble bevilget 4.5 mill.

---

mellom sektorer og myndigheter regionalt. Forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesmannens landbruksavdeling blir særlig framhevet. Det tettere samarbeidet blir vurdert som positivt både i fylkeskommunene og i landbruksavdelingene. I et fylke som Nord-Trøndelag hadde man tette samarbeidsrelasjoner mellom disse myndighetene også i frifylkeforsøket. Man hadde derfor erfaringer å bygge videre på. Men også der framheves INTERREG som en viktig arena for utvikling av samarbeid mellom de to myndighetene.

Arbeidsmarkedsetaten er en annen myndighet som inngår i styringsstrukturen for programmene. Innenfor tiltak for kompetanseutvikling, og til en viss grad næringsutvikling, ligger det til rette for medvirkning fra arbeidsmarkedsmyndighetene. Fra sekretariatene, og fra fylkeskommunene, uttrykkes en viss skuffelse over at A-etaten ikke har gått mer aktivt inn og i større grad har vært med og finansiert prosjekter. Samtidig framheves nytten av A-etatens kompetanse i beslutningsgruppe og overvåkingskomité. Det vises til at A-etaten i liten grad har midler som kan brukes til denne typen prosjekter, og at dette synes å ha sammenheng med situasjonen på arbeidsmarkedet. Det pekes imidlertid på at det burde være grunnlag for felles arbeidsmarkedssatsinger innenfor programmet i en situasjon med store forskjeller på arbeidsmarkedet i Norge og Sverige.

Fra arbeidsmarkedsetatens representanter pekes det på at man i liten grad har midler som kan brukes til INTERREG-prosjekter, både regionalt og fra sentralt hold. Man finner det imidlertid nyttig å være med i styringen av programmene, og vurderer fortløpende deltakelse i eventuelle prosjekt. I begge de to undersøkte programmene uttrykker de aktuelle fylkesarbeidssjefer interesse for INTERREG og prioriterer tid for deltakelse i beslutningsgruppene. Det må her legges til at i INTERREG Indre Skandinavia, som ikke omfattes av vår undersøkelse, inngår et større prosjekt som involverer arbeidsmarkedsetaten på svensk og norsk side.

Sektorer som ikke inngår i styringsstrukturen for programmene trekkes inn på prosjektbasis, fortrinnsvis som medfinansierer. Her er det nok en viss forskjell mellom de to programmene. Nordens grønne belte har som vi har sett bevilget regionale medfinansieringsmidler som dekker hele medfinansieringsbehovet. I Østfold, som ikke på samme måte som trøndelagsfylkene disponerer regionalpolitiske virkemidler, har man måttet gå andre veier for å finne medfinansiering. Dette har nok gjort at man har måttet gå mer aktivt ut i forhold til andre sektorer

### **6.1.4.3 Regionale aktørers deltakelse.**

Vi har sett hvordan strukturfondsprogrammene i Sverige har skapt nye arenaer for regionale aktørers deltakelse i politikktutforming og implementering. I de INTERREG-program der Norge og Sverige samarbeider er i stor grad samme modell valgt som for de svenske målprogrammene. Selve programutviklingsfasen er mer desentralisert for INTERREG enn for målprogrammene. Sammenlikner vi programutviklingen for INTERREG med det forberedende arbeidet som ble gjort med mål 6 i de fire nordligste norske

---

fylkene, ser vi at de regionale myndighetene i INTERREG har hatt både region og har stått for utviklingen av innholdet. I mål 6-arbeidet hadde Kommunaldepartementet region, mens innholdet ble til ved at det ble levert innspill både fra regionalt og sentralt nivå.

I gjennomføringsfasen har vi for INTERREG en tilsvarende organisasjonsmodell som for de svenske målprogrammene, med overvåkingskomité og beslutningsgruppe. I overvåkingskomitéen sitter både EU-kommisjonen, sentrale myndigheter, regionale myndigheter og partene i arbeidslivet. I motsetning til i de svenske målprogrammene sitter det også politikere i overvåkingskomitéene i INTERREG. Fra norsk side deltar fylkesordfører eller fylkesvaraordfører, mens man på svensk side har politikere fra landstinget. Overvåkingskomitéen ledes imidlertid av en høyere tjenestemann fra sentralt hold i Sverige, og byråkrater utgjør helt klart flertallet i komiteene.

Beslutningsgruppen er imidlertid de regionale og lokale myndighetenes, og også politikernes, organ. Også her deltar fylkesordfører eller varaordfører fra norsk side. På svensk side er landstinget representert, men her er også på samme måte som i målprogrammene kommunene representert på politisk nivå. På norsk side representerer KS kommunene i beslutningsgruppen, foruten at det for noen områder, for eksempel Et Grenseløst Samarbeid, deltar kommunepolitikere som representerer det opprinnelige grenseregionale samarbeidet i området. Ellers deltar representanter for statlige myndigheter på regionalt nivå fra begge land.

#### **6.1.4.4 Nye aktører – partnerskap**

På samme måte som for målprogrammene forutsettes det også for INTERREG deltakelse fra et partnerskap som går utover offentlig sektor. Rent konkret kommer dette til uttrykk gjennom partene i arbeidslivets deltakelse i overvåkingskomitéene. På norsk side deltar LO og NHO, på svensk side tilsvarende organisasjoner. Partene i arbeidslivet deltar imidlertid ikke i beslutningsgruppene, som er det operative leddet i organisasjonen. De deltok også i svært begrenset grad under utformingen av programmene, med unntak for deltakelse på enkelte partnerskapskonferanser. Dette henger sammen med den begrensede tiden som var til disposisjon for programarbeidet. Men det har heller ikke vært noe ønske fra disse organisasjonene å komme sterkere inn i programutformingen. De deltar i større grad i en del annet plan- og utviklingsarbeid i fylkene, som strategisk næringsplanlegging, der de også kommer med konkrete innspill.

Deltakelse fra arbeidslivets parter kan også være på prosjektnivå. Et eksempel på dette er at NHO i Østfold samarbeider med SAF i Västra Götaland om å arrangere grenseregionale næringslivsdager som ledd i nettverksbygging mellom bedrifter på begge sider av grensa. Prosjektet inngår i tiltaksområdet Næringslivsutvikling i Et Grenseløst Samarbeid, og blir delfinansiert gjennom programmet.

---

Partnerskapsmodellen med involvering også av arbeidslivets parter i utforming og implementering av strukturfondspolitikken er på papiret mer omfattende enn det som er praksis i INTERREG. INTERREG er et lite program, og det er ikke overraskende at fylkesorganisasjonene til LO og NHO, med begrensede ressurser, ikke har satt mer inn på å få en sterkere rolle. INTERREG kan neppe sies å ha brakt arbeidslivets organisasjoner sterkere inn i politikktutforming enn de allerede var.

#### **6.1.4.5 Nye rutiner for kontroll og evalueringer**

Det er strenge kontrollrutiner for bruk av EU-midler. EU-midlene brukes i INTERREG-programmet bare på svensk og finsk side. På norsk side er det norske regler for kontroll og revisjon som gjelder. Et generelt problem i INTERREG-programmene har vært sen utbetaling av EU-midlene. Dette skyldes bl.a. nye krav til dokumentasjon, og generelt at svenske myndigheter har fått nye regler og rutiner å forholde seg til. På norsk side er INTERREG-midlene fra KR D forvaltet som andre statlige midler som fylkeskommunene forvalter. I evalueringene pekes det på at midlene på norsk side ser ut til å bli forvaltet på en noe mer smidig og fleksibel måte. Det er ikke noe som tyder på at de nye kravene for kontroll og revisjon på svensk side har forandret forvaltningen av statlige midler på norsk side.

Rutinene for evaluering og resultatoppnåelse gjelder virksomheten både på svensk og norsk side, og vil derfor kunne ha en mer direkte virkning også i Norge. Alle INTERREG-programmene evalueres to ganger, midtveis i programperioden og etter at perioden er avsluttet. Forhåndsevalueringen som brukes for målprogrammene gjøres som en enklere internevaluering, utført av NUTEK. For de to andre evalueringene setter Overvåkingskomitéene oppdraget bort til eksterne miljøer. NIBR i Oslo har gjennomført midtveisevalueringer av de tre svensk-norske programmene, Studium Europa oy i Finland, med bistand fra NIBR Alta og IM-gruppen ab i Sverige, har evaluert INTERREG Barents og Nordkalotten, mens Nordlandsforskning har evaluert Kvarken-Midtskandia og INTERREG Skjærgården, som er et samarbeid mellom Sverige og Finland. Oppdragene for etter-evalueringer er ikke fordelt enda.

Det er ikke noe nytt med evalueringer innenfor regionalpolitikken i Norge. Alle de viktigste regionalpolitiske støtteordningene blir jevnlig evaluert, det blir også alle forsøksprogrammer, og de fleste større prosjekter. Evalueringspraksisen innenfor INTERREG-programmet er likevel mer systematisk. Det framgår klart av regelverket at alle program både skal midtveisevalueres og etter-evalueres. Det er videre klare krav om hvordan evalueringen skal utføres. Vektleggingen på kvantitative resultatmål og indikatorer gir evalueringer som legger vekt på oppnådde resultater i forhold til målene i tillegg til prosessuell læring.

Vi har sett at det er definert klare mål for sysselsettingseffekten av de to INTERREG-programmene som vi har undersøkt. I midtveis-evalueringen er det lagt ned betydelig arbeid i å komplettere disse målene med andre indikatorer for å kunne måle effekten av arbeidet. Det blir pekt på at dette skulle vært gjort under utviklingen av programmene, men er av ulike grunner blitt utsatt og gjort til en del av evalueringsoppdraget. Dette er indikatorer som gjelder alle

---

prosjekter uavhengig av tiltaksområde. De nye indikatorene, i tillegg til sysselsettingseffekt i form av nye og bevarte årsverk for menn og kvinner, er grad av grenseoverskridende effekt,<sup>24</sup> og addisjonalitet.<sup>25</sup>

I midtveisevalueringen har det ikke vært mulig å komme lenger m.h.t. å måle sysselsettingseffekter enn å bygge på anslag for forventede sysselsettingseffekter gitt av sekretariatene. Disse anslagene tyder på at målene for sysselsettingseffekt er satt urealistisk høyt for de to INTERREG-områdene vi har undersøkt. Grenseoverskridende effekt er også vurdert av sekretariatene, mens addisjonalitet er vurdert av prosjektene. Evaluator understreker at måten opplysningene er kommet fram på, ved at særlig sekretariatene vurderer i forhold til kriteriene, gjør det vanskelig å sammenlikne resultater mellom programmer.

#### **6.1.4.6 Administrative kostnader**

I avsn. 4.5.5. gjengis resultater av en undersøkelse utført av Statskontoret som bl.a. beregner de administrative kostnadene ved strukturfondsprogrammene. Noen tilsvarende beregning foreligger ikke for INTERREG-arbeidet i Norge, og vi har heller ikke hatt mulighet i dette prosjektet til å gjøre noen systematisk beregninger. Det er likevel mulig å få et visst anslag for de administrative kostnadene ved å se hvor stor del av programmenes budsjett som går med til ”Teknisk assistanse”.

En betydelig del av de administrative kostnadene ved alle strukturfondsprogram finansieres innenfor programmet over posten Teknisk assistanse. I Nordens Grønne belte beskrives denne posten slik:

*Teknisk assistanse...omfatter støtte til:*

- *Forberedelse av programmet og programutvikling*
- *Iverksette tiltak for å sikre at programmet gjennomføres på en effektiv og ansvarsfull måte*
- *Spesialkompetanse for vurdering av søknader*
- *etablering av oppfølgings- evaluerings- og kontrollsystem*
- *utarbeidelse av rapporter, oppfølging av programområdene*
- *informasjon om og markedsføring av programmet*
- *deltakelse i pilotprosjekt innenfor rammen av europeiske nettverk*

*Det er adgang til å dekke lønnskostnader til offentlige ansatte under visse forutsetninger. Kriteriene er at lønnsutgiftene skal gjelde et avgrenset prosjekt (for eksempel INTERREG) når det gjelder tid, omfatning og innretning. Det må videre fremgå at prosjektet gjelder virksomhet som er kommet i tillegg til den ordinære virksomhet og at lønnskostnadene inngår i prosjektet. Teknisk assistanse kan videre benyttes til å dekke kontor- og reisekostnader for prosjektansatte.*

---

<sup>24</sup> Grenseoverskridende effekt betyr her hvorvidt det gir en ekstraeffekt å ha partnere på begge sider av grensen.

<sup>25</sup> Addisjonalitet betyr her hvorvidt et prosjekt ville blitt gjennomført også uten INTERREG-finansiering.

---

Posten for teknisk assistanse er finansiert på samme måte som de øvrige postene i programmene, ved ¼ fra hver part (EU, KR, regional andel Sverige og regional andel Norge). Teknisk assistanse-midlene er derfor en viktig finansieringskilde for administrative kostnader også på norsk side. I Nordens Grønne Belte utgjør budsjettet til teknisk assistanse 5 prosent av all offentlig finansiering i programmet, og 4.2 prosent av det totale programmet. Dette er representativt for de andre INTERREG-programmene. For det svenske mål 6-programmet utgjør teknisk assistanse 2.1 prosent av den offentlige finansieringen av programmet. Som vi har sett har Statskontoret beregnet de totale administrasjonskostnadene ved de svenske strukturfondsprogrammene til 5 prosent av den offentlige finansieringen. Det er derfor grunnlag for å regne med at de totale administrative kostnadene for INTERREG ligger over budsjettet for teknisk assistanse. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å mene noe om hvor mye over.

#### 6.1.4.7 Hva er de viktigste erfaringene med INTERREG som forvaltningsmodell?

Mens målprogrammene i Sverige og Finland kanaliserer store pengestrømmer og derved blir en dominerende faktor innenfor utviklingen av regionalpolitikken, har INTERREG mer beskjedne dimensjoner. Hos oss blir derfor INTERREG et program blant flere andre programmer og satsinger. INTERREG har dessuten et annet siktemål enn annen regionalpolitisk innsats ved å være et program for utvikling i grenseområder gjennom økt samhandling over grensen.

Programutvikling og implementering er mer desentralisert for INTERREG enn for målprogrammene i EU. I forhold til praksis innenfor norsk regionalpolitikk er likevel ikke denne desentraliserte modellen enestående. Planprosessen har mange likhetstrekk med fylkesplanarbeidet, og spesielt med strategisk næringsplanlegging som har vært drevet i de fleste fylker. De økonomiske rammene som gjennom programmet stilles til disposisjon for regionale myndigheter er heller ikke spesielt store sammenliknet med midlene som disponeres på fylkesnivå innenfor regionalpolitikken. For et fylke som Østfold, som tidligere ikke har hatt tilgang til statlige regionalpolitiske virkemidler, innebærer INTERREG likevel en nyhet på dette området.

INTERREG har gitt mulighet for samarbeid mellom sektorer på regionalt nivå. I de to INTERREG-områdene vi har studert er det særlig fylkeskommunen og fylkesmannens landbruksavdeling som gjennom programmet har utviklet et tettere samarbeid. Det vektlegges både fra fylkeskommunene, landbruksavdelingene og sekretariatene at INTERREG har bidratt positivt til et slikt bedre samarbeid. I noen fylker har man også tidligere hatt et tett samarbeid mellom disse aktørene på regionalt nivå. Et slikt samarbeid oppmuntres også i arbeidet med **regionale utviklingsprogram, RUP**, som nå pågår i alle fylker.

I de to områdene vi har undersøkt blir det framholdt fra fylkeskommunene og fra andre regionale aktører som fylkesmannens landbruksavdeling og fylkesarbeidskontoret at INTERREG har gitt nyttige erfaringer for RUP-arbeidet. I tillegg til å skape kontakter som også utnyttes til RUP, gir

---

INTERREG erfaringer med en tettere kobling mellom plan og virkemiddelbruk og med medfinansiering fra flere sektorer for å nå noen felles mål. Flere av de intervjuede mener at INTERREG er den mest rendyrkede formen for Regionale Utviklingsprogram som foregår i fylkene i dag. Det blir også pekt på at det vil være viktig å få til en bedre kobling mellom INTERREG og RUP i en eventuell neste periode.

De fleste INTERREG-områder omfatter større områder enn et enkelt fylke på norsk side. For INTERREG Barents, Nordkalotten og Nordens Grønne Belte omfatter INTERREG-området flere hele fylker. De to fylkeskommunene som inngår i Nordens Grønne Belte understreker betydningen av dette. INTERREG-samarbeidet holdes fram som det mest omfattende og også det viktigste samarbeidet med et annet fylke av begge de to trøndelagsfylkene. I andre sammenhenger går det et skille mellom de to trøndelagsfylkene, slik som ved deltakelse i landsdelsorganisasjoner. Nord-Trøndelag er medlem av Landsdelsutvalget for Nord-Norge, mens Sør-Trøndelag hittil er det eneste fylket som står utenfor de tre organisasjonene som finnes.

## **7 Hva kan Norge lære av strukturfondsmodellen?**

Strukturfondene er en viktig del av EU's politikk og berører alle medlemsland. Det er betydelige beløp som skal kanaliseres inn i regionalpolitikk, arbeidsmarkedspolitikk og andre politikkområder, og det stilles krav til forvaltningen både når det gjelder planlegging, implementering, oppfølging og kontroll. Å integrere strukturfondspolitikken i de administrative systemene er derfor en stor og vanskelig oppgave for alle nye medlemsland. Som vi har sett har man valgt svært forskjellige måter å organisere strukturfondsarbeidet på i de tre nye medlemslandene, til tross for at regelverket er relativt detaljert for hvordan dette skal organiseres. Det ser ut til at man i Østerrike har valgt å integrere strukturfondspolitikken mest mulig i eksisterende politikk, og at man faktisk har fått aksept for dette. Østerrikes stilling som føderal stat er trolig hovedgrunnen til at en slik modell er akseptert. I Sverige har man i større grad valgt nye løsninger. Dette må antas å virke som en sterkere kraft for forandringer i det svenske systemet. I Finland har man valgt en mellomløsning.

Forskjellene i gjennomføringsorganisasjon mellom de nye medlemslandene tyder på at strukturfondsmodellen ikke nødvendigvis behøver å virke som en drivkraft for endringer. Det er mulig, slik man har gjort i Østerrike, å integrere forvaltningen av midlene i det eksisterende systemet. Dersom det finnes vilje til det, vil imidlertid strukturfondspolitikken kunne brukes som et redskap i utviklingen av forvaltningssystemet. En endring i retning av en områdebasert utviklingspolitikk med større grad av sektorsamordning og med regionale myndigheter som viktige aktører er på mange måter idealmodellen som springer ut av regelverket for strukturfondene. De som ønsker en utvikling i en slik retning vil derfor kunne bruke strukturfondsregelverket som brekkstang, og EU-kommisjonen som alliert. Det kan se ut til at det er noe slikt som har skjedd i Sverige. Under medlemskapsforhandlingene, og de etterfølgende prosessene fram mot endelig organisering av strukturfondsarbeidet, har myndigheter med



---

ansvar for regionalpolitikken hatt en svært sentral rolle.<sup>26</sup> Dette kan være en av forklaringene på at man i Sverige har fått modeller som legger til rette for større sektorsamordning, og som gir større myndighet til regionale organ. Det kan også hende at dette har hatt større politisk prioritet i Sverige enn i de andre landene.

I Sverige innføres nå som vi har sett et system innenfor nasjonal regionalpolitikk som har store likheter med strukturfondsmodellen, de regionale tilvæxtavtalene. For Sverige som EU-medlem har dette grepet noen åpenbare fordeler: Man gjennomfører et omfattende planarbeid i forkant av planprosessen for neste strukturfondsperiode. På den måten får man muligheten for en grundig og godt forankret prosess, og har gjort store deler av jobben når programmene for neste strukturfondsperiode skal lages. Strukturfondsinnnsatsen, og midlene fra EU, blir derved redskaper for å nå mål definert innenfor det svenske systemet. Man får bedre nasjonal kontroll med innsatsen fra EU. ”Prisen” for dette er at man legger seg tett opp til EU’s modell også for den nasjonale politikken. Sett fra regionalpolitikken synsvinkel er dette ikke noen tung pris, fordi en slik modell ligger tett opp til de mål man lenge har hatt for utviklingen av den nasjonale politikken.

Siden før medlemskapsforhandlingene med EU har det vært betydelig interesse i Norge for strukturfondsmodellen innenfor regionalpolitikken. På samme måte som i de andre nordiske land har det også i Norge vært ønsket om å kunne drive en regionalpolitikk der man ser innsats innenfor ulike sektorer i sammenheng innen et geografisk avgrenset område, og der man legger vekt på en mest mulig forpliktende sammenheng mellom plan og virkemiddelbruk.

I motsetning til i Sverige har Norge lange tradisjoner med fylkesplanlegging der hensikten nettopp er å kunne se innsatsen innen ulike sektorer i sammenheng og innenfor målsettinger for utviklingen i det enkelte fylke. Fylkesplanene har imidlertid vist seg å være lite bindende i forhold til de ulike sektorenes innsats. I ulike forsøk har man gitt mulighet for en bedre samordning mellom ulike sektorer. Her kan særlig nevnes frifylkeforsøket i Aust-Agder og Nordland, der det ble lagt opp til en samordnet forvaltning av bygdeutviklingsmidler fra LD, midler til arbeidsmarkedsopplæring og bedriftsintern opplæring fra A-etaten og distriktpolitiske virkemidler fra KAD.

Før folkeavstemmingen i november 1994 ble det gjort et omfattende forberedelsesarbeid for bruk av strukturfondsmodellen i Norge. I det aktuelle mål 6-området, som omfattet de fire nordligste fylkene, ble deler av planarbeidet gjennomført sommeren og høsten 1994. Det ble opprettet et interimspartnerskap med deltakelse fra en rekke departementer og regionale statsetater, fylkeskommunene og sametinget, KS, LO og NHO. På oppdrag fra Kommunaldepartementet gjennomførte Nordlandsforskning i 1996 en spørreundersøkelse blant de som hadde deltatt i mål 6-arbeidet på regionalt og

---

<sup>26</sup> I Statskontoret 1997:23 framgår hvordan daværende regionalpolitisk avdeling i Arbeidsmarkedsdepartementet, siden flyttet til Närings- og handelsdepartementet, sto sentralt i forhandlingene. Planarbeidet kom sent i gang, men NUTEK var godt forberedt gjennom flere utredninger.

---

sentralt hold.<sup>27</sup> Nordlandsforskning konkluderer her med at svarene peker i retning av en gjennomgående positiv holdning til tverrsektoriell planlegging. Følgende positive erfaringer framheves:

- Det ble skapt kontakter mellom aktørene og en arena for drøfting av saker av felles interesse over sektor- og fylkesgrenser,
- En lærte mye om EU-systemet, om landsdelens næringsliv osv.
- En lærte mye om utforming av planer som kunne benyttes videre i eget arbeid,
- Det var en planlegging relatert til virkemidler,
- Miljøkravene var innarbeidet i planprosessen,
- Man fikk se hvilke prioriteringer som ble gjort rundt omkring i landsdelen.

Blant de negative erfaringene ble det nevnt at

- Det var et svært vanskelig arbeide med korte tidsfrister og kort tid til å uttale seg på,
- Det var en del ønsketenking i tidlig fase som førte til mye unødvendig arbeid,
- Det ble for mye forskning og for lite forvaltning,
- Man fikk ikke se planen ferdig, da arbeidet ble stanset uten noen tilbakemelding eller oppsummering.

Det var en samstemmig oppfatning at arbeidet som var gjort med mål 6-planen hadde like stort eller bedre potensiale for å lykkes enn fylkesplanleggingen. Fylkesplanenes målformuleringer er ofte generelle og vanskelig etterprøvbare, og planenes tiltaksdel inneholder ofte tiltak som det er opp til andre enn planmyndighetene å gjennomføre. Målformuleringene i mål 6-programmene er mer konkrete og målbare, og ofte uttrykt i form av antall arbeidsplasser eller som mål for de aktiviteter som skal gjennomføres. Nordlandsforskning peker på at vi nasjonalt mangler den overordnede styringen som mål 6-prosessen bygget på, med EU-regelverket å tilpasse seg, "friske penger" i bakhånd og et plussumspill der alle deltakerne ville kunne vinne.

Når Sverige og Finland i 1995 inviterte Norge til å delta i INTERREG langs grensa var det betydelig interesse for dette i Norge. Deltakelse i INTERREG ble sett på som en måte å prøve strukturfondsmodellen, i tillegg til at programmet ble sett som et viktig virkemiddel for å oppnå utvikling i grenseområdet og å bedre kontakten og samhandlingen over grensen. INTERREG er betydelig mindre i økonomiske rammer enn målprogrammene, men modellen er den samme bortsett fra de modifikasjonene som følger av at INTERREG er grenseoverskridende. Da Norge takket ja til invitasjonen om å bli med i INTERREG var derfor en av begrunnelsene at dette ville gi oss muligheter for å prøve ut strukturfondsmodellen.

I Sverige utgjør beslutningsgruppene innenfor målprogrammene en nyskaping. De er opprettet som nye statlige myndigheter styrt av flertall utgått fra regionale

---

<sup>27</sup> Aalbu, Sommerseth, Pedersen: EU's mål 6-programmer. Hva kan Norge lære? Nordlandsforskning 1996.

---

og lokale folkevalgte organ. De forvalter betydelige beløp, og bringer folkevalgte myndigheter inn på politikkområder der de tidligere ikke har hatt noen rolle å spille. Fordi programmene er tverrsektorielle og bygger på medfinansiering, kommer beslutningsgruppene i inngrep med betydelige deler av utviklingspolitikken på regionalt nivå. Vi har også sett hvordan erfaringene fra strukturfondsmodellen utnyttes i Sverige til å gjøre en større del av den nasjonale utviklingspolitikken programstyrt på samme måten.

På svensk side er INTERREG kommet i tillegg til målprogrammene. Styringsmodellen er på mange måter den samme, bortsett fra at INTERREG er grenseoverskridende og at dette selvfølgelig gir seg uttrykk i forvaltningssystemet. Det er imidlertid neppe grunnlag for å hevde at INTERREG på svensk side utgjør noe virkelig nytt i forhold til de modeller som ellers er i bruk for målprogrammene og nå også for tilväxtavtalene. På norsk side er INTERREG den eneste direkte tilknytningen vi har til strukturfondene. Vi har sett at på en del områder, som å skape nye møteplasser for noen viktige sektorer, for å utvikle flerårige program basert på en integrert analyse, mål og virkemidler og for å gjennomføre programmene med en forpliktende kobling mellom plan og virkemiddelbruk har INTERREG innebåret noen nye grep for norsk forvaltning. Men samtidig må det understrekes at programmene tross alt er små, og at flere elementer som ligger i INTERREG-modellen også prøves ut i andre sammenhenger i norsk regionalpolitikk.

Etter at planarbeidet for INTERREG var gjennomført og man var i gang med implementeringen ble det tatt et nytt grep innenfor regionalpolitikken. I st. meld. nr. 31, Om distrikts- og regionalpolitikken, varsler regjeringen at den vil ta initiativ til at det utvikles regionale utviklingsprogram (RUP) i alle fylker. Også dette er et forsøk på å se den samlede innsatsen som har betydning for regional utvikling i sammenheng, med utgangspunkt i en analyse av området. Et regionalt partnerskap skal stå bak programmet, og hensikten er at det skal forplikte virkemiddelbruken innenfor de sektorene som deltar. I første rekke gjelder dette de regionalpolitiske virkemidlene forvaltet av fylkeskommunen og av fylkenes SND-kontorer. Men det er også meningen at programmene skal legge føringer på bruken av næringspolitiske virkemidler som SND forvalter for Næringsdepartementet. Bygdeutviklingsmidler og arbeidsmarkedsmidler diskuteres også.

Det nye grepet man nå gjør i Sverige viser at det er mulig å bruke strukturfondsmodellen innenfor en nasjonal ramme i forhold til nasjonale virkemidler. Det sies fra alle involverte vi har snakket med at strukturfondsmodellen er den direkte foranledningen til den nye modellen i Sverige. Alle vi snakket med, også fra Arbeidsmarkedsdepartementet som vel er en av de som blir samordnet, framholder en rekke positive forhold med strukturfondsmodellen.

Det ser ut til at man går lenger enn man så langt har gjort i Norge med de regionale utviklingsprogrammene i retning av å lage en fast struktur på hvordan programmene skal være, og man har også kommet lenger i å identifisere midler som kan brukes og få aksept fra de involverte sektorer om at disse midlene

---

faktisk skal kunne inngå. EU-midlene kommer fortsatt inn som en ressurs utenfra, noe vi mangler i Norge. Dette er nok viktig for å trekke de ulike sektorene med. De nye måtene å jobbe med programmer, med klart definerte programmerperioder, forhåndsevaluering av programmet, forhandlinger mellom regionalt og sentralt nivå før endelig godkjenning av programmet, forpliktende koblinger mellom program og virkemiddelbruk; alle disse elementene er innført i Sverige gjennom strukturfondene og følges nå videre opp gjennom systemet med regionale tilvæxtavtaler.

Så langt har man i Norge vært mindre villig til å lage slike faste strukturer for arbeidet med regionale utviklingsprogrammer. Mens man i strukturfondsmodellen, i INTERREG og også i de svenske tilvæxtavtalene har et system med flerårige programmer med analyser, mål og virkemidler og klare finansieringsforpliktelser for deltakerne, har man for de norske regionale utviklingsprogrammene valgt å satse på årlige programmer. Det burde være mulig å lage et system som forplikter deltakerne i større grad, uten at man derved må innføre den byråkratiske modellen man har for strukturfondene hvor det er en tung prosess å overføre midler fra et tiltak til et annet, eller fra et fond til et annet. Man har i Norge også valgt en steg for steg-framgangsmåte i forhold til å innføre systemet. Faren er da at prosessen stopper opp fordi man ikke klarer å innfri de forventningene som ble skapt da man startet opp.

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene i Norge, og særlig rollen til det regionale forvaltningsnivået, blir nå diskutert i det nylig oppnevnte Oppgavefordelingsutvalget. I en slik diskusjon er det naturlig å se på utviklingen i våre nordiske naboland, og også andre europeiske land. Det er liten tvil om at det folkevalgte nivået styrker sin rolle i EU-landene. Dette gjelder ikke minst i Sverige, men også i Finland. I Sverige skjer dette både gjennom forvaltningsmodellen for strukturfondene, gjennom tilvæxtavtalene og med forsøkene med nye folkevalgte organer på regionalt nivå. Disse forsøkene er i mindre grad knyttet direkte til arbeidet med strukturfondene. De tyngst involverte länene i strukturfondsarbeidet er ikke med i forsøket.

Det har vært pekt på at mens Sverige, og også Finland med opprettelsen av Landskapsforbund, går i retning av mer innflytelse for folkevalgte organer på regionalt nivå, går vi i Norge den andre veien. Utviklingen i Sverige og Finland er som vi har sett dels knyttet til de folkevalgte organenes rolle i forvaltningen av strukturfondsprogrammene, dels som ledd i en generell styrking av regionenes rolle som finner sted i EU-landene. I Norge har det regionale folkevalgte nivået legitimeringsproblemer, og nedleggelse diskuteres. I diskusjonen omkring den framtidige oppgavefordelingen brukes utviklingen i Sverige og Finland som argument. Det er liten tvil om at tilhengerne av større rom for folkevalgt styring på regionalt nivå finner gode argumenter i utviklingen i våre naboland. Mye av det som skjer henger som vi har sett direkte sammen med at strukturfondsmidlene må håndteres, og at systemet legger føringer. Men som vi har sett fra Sverige har man valgt å innrette også nasjonal politikk etter strukturfondsmodellen.

---

## 8 Tabeller og figurer

FIGUR 1: GEOGRAFISKE MÅLOMRÅDER 1994-99 .....	13
FIGUR 2: DE SVENSKKE GEOGRAFISKE MÅLOMRÅDENE.....	23
TABELL 1: FINANSIERING AV STRUKTURFONDSPROGRAMMENE I SVERIGE 1995-99.....	24
FIGUR 3: SKISSE OVER ORGANISASJONEN FOR MÅL 4. ....	26
FIGUR 4: PRINSIPPSKISSE OVER ORGANISASJONEN I DE REGIONALE MÅLENE.....	27
TABELL 2: ANTALL PERSONER OG ÅRSVERK INNEN ULIKE ORGANISASJONER OG FUNKSJONER .	35
TABELL 3: FORDELING AV ÅRLIGE ADMINISTRATIVE KOSTNADER.....	35
TABELL 4: FELLESKAPSINITIATIVER I EU 1994-99.....	44
FIGUR 6: INTERREG NORDENS GRØNNE BELTE.....	51
FIGUR 7: INTERREG ET GRENSELØST SAMARBEID .....	53

## 9 Litteraturliste

- Back og Eriksson: Svensk regionalpolitikk 1965-1987, i NordREFO: Regionalpolitiken som politikområde, NordREFO 1988.
- EU-kommisjonen: 8th Annual Report on the Structural Funds. 1996
- EU-kommisjonen: 9th Annual Report on the Structural Funds. 1997
- EU-kommisjonen: Community Structural funds 1994-99. Regulations and commentary. 1993
- EU-kommisjonen: Competitiveness and cohesion: trends in the regions. 5<sup>th</sup> periodic report, 1994
- EU-kommisjonen: European Cohesion Forum. Speeches and summaries. 1997
- EU-kommisjonen: Første rapport om den økonomiske og sociale samhörighet. 1997
- EU-kommisjonen: The structural funds in 1994. 6<sup>th</sup> periodic report, 1996.
- Hedegaard, Lars: Frank Rawlinson: Deficiencies of Structural Fund Implementation in Finland. North nr. 2-3 1998.
- Kunz, Keneva: Herta Tödtling-Schönhofer: Focus on Regional Problems – not on Problem Regions. North nr. 2-3 1998.
- Lindström, Bjarne og Jan-Evert Nilsson: Evaluation of EU Structural Fund Programmes in a Nordic Context. NordREFO 1996.
- Mennola, Erkki, Sigrid Skålnes og Gøran Hallin: INTERREG IIa Barents – halvtidsevaluering. Studium Europa Oy - NIBR - IM-gruppen Ab 1998.
- Mennola, Erkki, Sigrid Skålnes og Gøran Hallin: INTERREG IIa Nordkalotten – halvtidsevaluering. Studium Europa Oy-NIBR-IM-gruppen Ab 1998.
- Mønnesland, Jan m.fl.: Underveis-evaluering INTERREG IIa-programmene Nordens grønne belte, Indre Skandinavia, et grenseløst samarbeid – sammenlignende vurdering. Delrapport 1. NIBR 1997
- Mønnesland, Jan m.fl.: Underveis-evaluering INTERREG IIa-programmene Nordens grønne belte, Indre Skandinavia, et grenseløst samarbeid – sammenlignende vurdering. Delrapport 2. NIBR 1998
- Mønnesland, Jan m.fl.: Underveis-evaluering INTERREG IIa-programmet Nordens Grønne Belte. Delrapport 1. NIBR 1997.

- 
- Mønnesland, Jan m.fl.: Underveis-evaluering INTERREG IIA-programmet Nordens Grønne Belte. Delrapport 2. NIBR 1998
  - Mønnesland, Jan m.fl.: Underveis-evaluering INTERREG IIA-programmet Et grenseløst samarbeid. Delrapport 1. NIBR 1997
  - Mønnesland, Jan m.fl.: Underveis-evaluering INTERREG IIA-programmet Et grenseløst samarbeid. Delrapport 2. NIBR 1998
  - Mønnesland, Jan m.fl.: Underveis-evaluering INTERREG IIA-programmet Indre Skandinavia. Delrapport 1. NIBR 1997.
  - Mønnesland, Jan m.fl.: Underveis-evaluering INTERREG IIA-programmet Indre Skandinavia. Delrapport 2. NIBR 1998.
  - Nilsson, Jan-Evert m.fl.: EG och den regionala utvecklingen i Sverige, Bilag til Långtidsutredningen 1992.
  - NUTEK: Regionalt utvecklingsarbeite i EG. 1993.
  - Närings- och handelsdepartementet: Erbjudande att initiera, driva och samordna arbetet med att utarbeta regionala tillväxtavtal. Brev fra Näringsministeren, Stockholm 05.06.1998.
  - Regeringens proposition 1997/98:62 – Regional tilvæxt – for arbeite och velfærd
  - Riksrævisjonsverket: Regelverken m.m. for att skydda EG's medel i Sverige
  - Riksrævisjonsverket: Lænsstyrelsernas medfinansiering av EU's strukturfondsprogram. 1997
  - Riksrævisjonsverket: Redovisning av EG-medel. 1997
  - SOU 1999:24: EG:s strukturstød. Ny organisation for de geografisk avgrænsade strukturfondsprogrammen.
  - Statskontoret: Genomførandet av EU's strukturfondsprogram. Del 1: Medfinansieringen. 1997
  - Statskontoret: Genomførandet av EU's strukturfondsprogram. Del 2: Genomførandeorganisasjonen. 1997.
  - Statskontoret: Innførandet av EU's regional- och strukturpolitik i Sverige. 1997
  - Statskontoret: Kontroll och rævisjon av EU's strukturfondsmedel i Sverige. 1997
  - Stortingsmelding nr 31 1996-97 – Om distrikts- og regionalpolitikken
  - Svenska Kommunførbundet/Lænstingsførbundet: De nya strukturfondernas genomførande i Sverige. Uttalelse fra styrene i de to føbundene 12.11.1998.
  - Aalbu et al: Halvtidsutværdering av Sveriges mål-6-program. Nordlandsforskning 1997
  - Aalbu, Sommersteth, Pedersen: EU's mål 6-programmer. Hva kan Norge lære? Nordlandsforskning 1996.

---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	EU's strukturfond og forvaltningsutviklingen
<b>Forfatter(e):</b>	Sverre Sogge
<b>Statskonsults notatnummer:</b>	1999:7
<b>Prosjektnummer:</b>	51 368
<b>Prosjektnavn:</b>	EU's strukturfond og forvaltningsutviklingen
<b>Prosjektleder:</b>	Sverre Sogge
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Kommunal- og regionaldepartementet
<b>Resymé:</b>	Rapporten beskriver forvaltningssystemet for EU's strukturfond, og diskuterer hvordan dette systemet virker inn på forvaltningen i EU's medlemsland. Hovedvekten legges på utviklingen i Sverige. Det vises hvordan forvaltningen av strukturfondene i Sverige har brakt nye aktører inn i regionalpolitikken, og hvordan systemet virker i retning større sektorsamordning. Rapporten oppsummerer også norske erfaringer med deltakelse i det strukturfondsfinansierte programmet INTERREG.
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
<b>Emneord:</b>	EU, strukturfond, programorganisering, partnerskap, regionalpolitikk, sektorsamordning, regionale folkevalgte organer, INTERREG
<b>Dato:</b>	26.03.1999
<b>Sider:</b>	71
<b>Pris:</b>	kr 100,-
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO

