

## Sammendrag

*Denne rapporten beskriver fylkeskommunenes internasjonale engasjement i dag og diskuterer hvilke oppgaver som vil kunne bli tildelt de framtidige regionene fra 2010. Fylkeskommunene bruker til sammen om lag 50 årsverk og 150 mill. kroner til deltakelse i prosjekter, programmer og organisasjoner. Det meste av innsatsen gjelder områdene regionalpolitikk og utdanning. Alle fylkeskommuner er nå medeiere i et Europakontor i Brussel. Innholdet i det internasjonale arbeidet henger nøye sammen med oppgavefordelingen hjemme. Dersom de nye regionene får et bredt samfunnsansvar, vil det bli en vesentlig økning i antallet saksområder der et internasjonalt engasjement er nødvendig.*

*Fylkeskommunene er særlig aktive på områdene regionalpolitikk og utdanning*

Norske fylkeskommuner har samarbeidet med utenlandske regioner i snart 40 år, om vi rekner etableringen av Nordkalotten som det første grenseregionale samarbeidet med start i 1967. Men det er de siste 10 årene at aktiviteten virkelig har satt fart. En oversikt fra 2002 viste at mange fylkeskommuner hadde satset bevisst på å delta internasjonalt, og at de som svarte på undersøkelsen vanligvis brukte 3-5 årsverk til internasjonalt arbeid.

I denne rapporten har vi innhentet nye data om fylkeskommunenes deltakelse i internasjonalt samarbeid. Dette viser at omfanget av den internasjonale satsingen nå er betydelig, og at det over relativt kort tid er utviklet til et viktig arbeidsfelt for de fleste fylkeskommunene. Følgende temaer er av størst betydning for fylkeskommunenes internasjonale samarbeid:

- Utdanning: EUs programområder for utdanningssektoren, Leonardo da Vinci og Sokrates er de områdene hvor elever og lærere deltar fra videregående skole og voksenopplæring fra alle landets fylker. Deltakelsen i disse programmene varierer mye mellom skolene og fra fylke til fylke, men i sum er det svært mange som er engasjert.
- Grenseregionalt og transnasjonalt samarbeid: Fylkeskommunene har over tid deltatt i både et stort antall samarbeidsprosjekter og flere samarbeidsrelasjoner med mer eller mindre fast organisering. Den klart største delen av dette arbeidet er direkte knyttet til EU-systemet, spesielt Interregprogrammene. I Interregsammenheng er flere fylkeskommuner/landsdelsutvalg tillagt formelle oppgaver som norske representanter i styringsstrukturen.
- Internasjonale organisasjoner: Norske fylkeskommuner er medlemmer i til sammen 11 internasjonale organisasjoner. De største og mest omfattende av disse er CPMR, AER og BSSSC, hvor et stort flertall av fylkeskommunene deltar. I tillegg deltar flere av fylkeskommunene i organisasjoner med et geografisk eller tematisk fokus, som f.eks. Barentsregionen og Euromontana.
- Samarbeids- og vennskapsavtaler: Alle fylkeskommuner har inngått én eller flere samarbeids-/vennskapsavtaler med regioner i andre land. Avtalene gir muligheter for å samarbeide på et bredt spekter av områder. De vanligste temaene er ungdoms- og elevutveksling, kulturutveksling, demokratiutvikling samt samarbeid om nærings- og regionalutvikling.

- Andre internasjonale samarbeidsarenaer: Flere av fylkeskommunene deltar i internasjonalt rettede virksomheter som ikke lar seg plassere i kategoriene ovenfor. Eksempelvis gjelder dette markedsarbeid for regionale selskaper,

informasjonsarbeid, studieturer, vertskap for internasjonale arrangement, eller utenrikskulturell profilering. Om lag 50 personer jobber på heltid med internasjonale spørsmål i fylkeskommunene, og det brukes ca. 150 millioner kroner til drift og prosjektfinansiering innenfor internasjonale oppgaver, fylkeskommunene sett under ett. Mens denne ressursbruken kan virke beskjeden, er det viktig å huske at prosjektengasjementet er vesentlig større. Et stort antall ansatte og folkevalgte deltar på ad hoc basis som en del av sitt ordinære arbeid, og det er i tillegg en betydelig ressursinnsats fra andre norske deltakere i de prosjektene der fylkeskommunene deltar.

#### *Det internasjonale arbeidet blir mer faglig over tid*

Det har vært en stadig økende oppmerksomhet mot de internasjonale dimensjonene av samfunnsutviklingen. Næringslivet er internasjonalisert, og de utenlandske kontaktene øker i antall på alle samfunnssektorer. Når det gjelder fylkeskommunenes internasjonale engasjement kan vi peke på noen milepæler:

- Det nordiske grenseregionale samarbeidet startet på 1960-tallet.
- Etter Sovjetunionens oppløsning oppsto nye behov for grenseregionalt samarbeid. Gjennom opprettelsen av Barentsregionen, med en spesiell regional søyle, fikk
- EØS-avtalen trådte i kraft i januar 1994. Dermed fikk man tilgang til flere europeiske samarbeidsprogrammer, og man ble også underlagt de felles konkurransereglene med de konsekvenser det har fått for offentlige innkjøp, distriktpolitiske virkeområder, nærings- og regionalpolitiske virkemidler, konsekvensanalysekrav for store utbyggingsprosjekter etc. Det åpnet det seg både en praktisk samarbeidsdimensjon og en ny politisk dimensjon av stor interesse for fylkeskommunene.
- EU-forhandlingene i 1994 trakk Nord-Norge og Nord-Trøndelag inn i det europeiske samarbeidet. Med det finske og svenske EU-medlemskapet fra januar 1995 ble alle fylkeskommunene etter hvert engasjert i grenseregionale og transnasjonale Interregprogrammer. Gjennom Interregprogrammene, og kanskje i enda større grad gjennom rammeprogrammene for forskning som Norge allerede da deltok i og de utvekslingsprogrammene for ungdommer som fulgte med EØS-avtalen, fikk samarbeidet med EU et tydelig praktisk preg. Fokus er gradvis forskjøvet fra diskusjonen om EU som institusjon og synet på norsk medlemskap, til Europa som arena for samarbeid. Og dermed avpolitiseres det internasjonale arbeidet: Man kommer bort i fra EU-kampen og kan åpne seg for impulser utenfra uten å se en politisk agenda bak. Flere personer blir involvert i faglig samarbeid, og de internasjonale oppgavene blir mer hverdagslige for flere deler av fylkeskommunenes forvaltninger. Økning i fylkeskommunenes internasjonale aktivitet kan også ha vært påvirket av at de mistet sykehusene til staten og måtte fokusere enda tydeligere på det regionale utviklingsansvaret, slik at de internasjonale perspektivene generelt og Interregprogrammene spesielt ble mer politiske interessante.

Den norske hverdagen er blitt mer internasjonal, og dette gjelder også for fylkeskommunene. Mange fylkeskommuner har satset betydelig ressurser og gitt det internasjonale arbeidet en tydelig organisatorisk plassering. Samtidig varierer forankringen og engasjementet mye mellom fylkeskommunene. Dette kan forklares av både historiske årsaker, av variasjoner i det statlige engasjementet mellom områder og over tid og av at sentrale politikere og tjenestemenn viser ulik interesse for disse oppgavene.

#### *Alle fylkeskommuner er representert i Brussel*

Regionenes Europakontorer er et nytt virkemiddel i det internasjonale arbeidet. Det er nå seks slike kontorer. Stavangerregionens Europakontor åpnet i 1993, samme år som KS etablerte seg i Brussel. De andre fem har åpnet ganske nylig. Alle fylkeskommunene er medeier i et regionkontor. Europakontorenes oppgaver kan deles i følgende hovedområder:

- Informasjon fra Brussel/Europa til eierne.
- Stimulere deltakelsen i programmer og åpne markedsmuligheter for bedrifter.
- Formidle informasjon hjemmefra til Europa.
- Delta i strategiprosesser hjemme.

Det er betydelig variasjon mellom kontorene når det gjelder innretning og fokus. Forskjellene skyldes i hovedsak ulike bestillinger og forventninger hos eierne. Kontoret for Sørlandet er det nyeste av disse (etablert i 2005) og jobber i dag mest i forhold til å stimulere deltakelse i programmer og med markedsundersøkelser for lokale bedrifter. De andre kontorene har et større fokus på informasjonsflyt hjemover og tilrettelegging for besøk fra eierne. Nord Norgekontoret arbeider mer enn de andre med policy spørsmål. Ved KS-kontoret i Brussel har man som arbeidsgiverorganisasjon og som representanter for en stor tjenesteytende sektor arbeidet med andre områder enn regional utvikling og undervisning. Miljøspørsmål, energipolitikken (kraftverkseier), det indre markedet med anbudsregler og tjenstedirektiv, e-governance og arbeidsgiverspørsmål er områder som her står sentralt, og som påvirkes av de felles regler som gjelder i Europa. Dette har også bidratt til å gjøre den europeiske policyutviklingen interessant for norske kommuner og fylkeskommuner både som organisasjoner og som arbeidsgivere.

#### *Etablering av regioner vil medføre organisatoriske endringer i det internasjonale arbeidet*

Dersom fylkeskommunene blir erstattet av færre og større regioner åpnes det for en organisatorisk samling av ressurser. Dette vil gi mulighet til spesialisering og til å gå mer i dybden, noe som vil være en stor fordel når det gjelder mulighetene til å spille en aktiv rolle i policyutviklingen internasjonalt. Samtidig er det et spørsmål om kapasiteten på det politiske nivået blir tilsvarende forsterket, eller om det blir vanskeligere enn nå å finne tid til å delta internasjonalt når antallet politikere samlet sett går ned. Svaret avhenger av hvilken oppgaveportefølje de nye regionene får, av den plass de internasjonale oppgavene får på agendaen og i organisasjonene samt av hvor interesserte de aktuelle regionpolitikere er i disse problemstillingene. Også Europakontorene vil kunne bli påvirket av regiondannelsen. Regionkontorenes arbeidsoppgaver avhenger av eiernes ansvar og interesser. Færre og større regioner med et utvidet ansvarsområde vil medføre endringer i eierforholdene og kan føre til at

antallet kontorer og eiersammensetningen for dem vil forandres. Med sterkere regioner som eiere vil Europakontorene få oppdrag på politikkområder som de i dag ikke arbeider så mye med, noe som formodentlig også vil gi seg utslag i bemanning og kompetansekrav. *Regionene vil kunne tildeles et tydeligere nasjonalt oppdrag* Regionenes internasjonale arbeid vil til enhver tid speile det oppdrag og ansvar de har i den nasjonale arbeidsdelingen. Et første utgangspunkt for et tydeligere nasjonalt oppdrag er å formalisere dagens praksis, dvs. skriver inn i ansvarsområdet for de nye regionene at

- et internasjonalt engasjement ved de videregående skolene er viktig,
- regionene skal arbeide med internasjonale spørsmål i Barentsregionen, Østersjøregionen etc.,
- regionene skal ivareta nasjonale og regionale interesser i Interregsammenheng, være aktive i forhold til EØS-finansieringen, delta i samordningsorganer sammen med regjeringen osv.

Dessuten vil det kunne være naturlig å tildele de nye regionene ansvaret for å samordne det praktiske og prosjektrettede internasjonale samarbeidet som foregår innenfor områdene utdanning og regional utvikling. I dette inngår det to saksområder, der det første gjelder den regionale koordineringen av utdanningsprogrammene. Dette ansvaret er nå plassert hos fylkesmannen, men vil i framtiden naturlig kunne være en del av det regionale utviklingsansvaret. Det andre saksområdet gjelder oppgaver som representant for det regionale nivået i Interregprogrammets styringsstrukturer. Dagens løsning er at KRD har gitt hvert av landsdelsutvalgene pluss Sør-Trøndelag fylkeskommune ett program hver å arbeide med. Jo færre regioner det blir i framtiden, desto mindre behov blir det for andsdelsutvalgene. Dersom landsdelsutvalgene skulle bli borte vil det være naturlig å legge samordningsoppgaver til enkelte av regionene på vegne av alle de regioner som berøres av respektive program. Dette vil i så fall innebære at regionene får en nasjonal oppgave som representant for det norske regionale nivået.

*En ny oppgavefordeling kan gi regionene et vesentlig bredere internasjonalt ansvar* Det mest interessante spørsmålet er regionenes framtidige ansvar og de internasjonale oppgavene som blir en konsekvens av en ny oppgavefordeling. Det viktigste ved den kommende forvaltningsreformen er at regionene, dersom de får de oppgaver de ønsker seg, får mulighet til å se de ulike delene av samfunnsutviklingen i helhet. Den regionale utviklingsrollen vil da bli bredere definert enn før, og i denne ligger det også et utvidet engasjement når det gjelder policyutviklingen internasjonalt.

KS-rapporten ”Sterke regioner. Premisser, oppgaver og inndeling ved en forvaltningsreform” viser hvilke oppgaver som Fylkesordfører/-rådslederkollegiet i KS ønsker at 7-9 nye regioner skal ha ansvaret for fra 2010. Regionene foreslås tildelt en vesentlig større oppgaveportefølje enn det dagens fylkeskommuner har. Vi kan gå ut fra at flere av dem som forutsettes å gi fra seg ansvar til regionene vil forsøke å bevare dagens ordning. Både i departementer, direktorater, hos fylkesmenn og i de største kommunene vil det finnes interesser som kan tenkes forsøke å begrense de nye regionenes oppgaver og ansvar. Vi skal ikke i denne sammenhengen bedømme hva som er realistisk å inkludere i regionenes ansvarsområde. Men dersom fylkesordfører/-rådslederkollegiet i KS får

det som de ønsker, hvilke internasjonale oppgaver vil da følge med på kjøpet? Regionene kan få flere nye politikkområder å overvåke, sammenliknet med dagens fylkeskommuner. De fleste politikkområder har jo en internasjonal dimensjon, og med et økt ansvar hjemme følger også et ansvar for å delta i politikktutviklingen ute samt å samarbeide med utenlandske aktører på respektive forvaltningsområde. På praktisk talt alle områder vil en utvidet oppgaveportefølje innebære ansvar for å følge med på utviklingen internasjonalt. De mest omfattende nye oppgavene vil være å:

- Følge med på policyutviklingen i Europa på områder som konkurranseregler, innovasjonspolitik, forskningspolitikk, regler for støtte til jordbruk i "less favoured areas" osv., og å medvirke i nasjonal policyutforming på disse områdene.
- Overvåke ressursituasjonen i havet og behovet for regulering av fiskeriene i samarbeid med havforskningseksperisen. Følge med i utviklingen av markedene for fisk og delta i vurderingen av kapasitetsutviklingen i oppdrettsnæringen.
- På infrastrukturområdet er det spesielt maritime transportkorridorer og Trans- European Networks som er aktuelle problemstillinger.
- Støtte U&H-institusjoner i deres internasjonaliseringsbestrebelse ved å legge til rette for studentutveksling etc.
- Rammeprogrammer for forskning er EUs tredje største politikkområde økonomisk sett. Regionene kan hjelpe FoU-institusjonene i sin region ved å delta som brukere i anvendte prosjekter samt ved å støtte akademisk spesialisering på områder av europeisk relevans i sin funksjon som bestiller av forskning og undervisning.
- På arbeidsmarkedsområdet må regionene følge opp reglene for internasjonal mobilitet i det indre markedet, noe som også gir interesse for å følge med i policyutviklingen på dette området.
- På miljøområdet er det en rekke internasjonale avtaler. Mest aktuelt for regionene vil være oppfølging av internasjonale verneinteresser, reglene for konsekvensanalyser, EUs vanndirektiv osv. Dessuten vil man kunne delta i europeiske programmer på miljøområdet.
- Utvikle den regionale planleggingen til å omfatte en nasjonal regional planlegging som kan skape en plattform for å delta i det europeiske samarbeidet om "spatial planning", samt delta i samfunnsplanlegg over landegrensene, f.eks. som integrert kystsonplanlegging eller planer for transport- og kommunikasjonsinfrastruktur. Politisk sett er ett av de mer radikale forslagene i fylkesordfører/-rådskollegiets rapportansvaret for å drive en Committee of the Regions for EFTA. Dersom man skal opprette et organ som skal speile den rollen CoR har i EU, vil det bli en meget omfattende oppgave. Og med Norges størrelsesmessige dominans i EFTAs del av EØS-området, må Norge være forberedt på at betydelig del av dette arbeidet eventuelt vil falle på oss.