

EUs regionalpolitikk

Jan Edøy (UD)

En regional dimensjon i EU-samarbeidet kan spores tilbake til Romatraktaten som ble undertegnet i 1957, og siden kan den sies å ha vært underlagt en kontinuerlig styrking frem mot dagen strukturpolitikk. Innledningen til Romatraktaten heter det at samarbeidet skal bidra til å styrke en felles økonomiske utvikling samt sikre en balansert utvikling ved å minske eksisterende forskjeller mellom regioner, med spesielt fokus på de svakeste regioner. Dette må kunne sies å være et viktig utgangspunkt i traktaten for å bygge en fremtidsrettet regional utviklingsstrategi i EU.

Det Europeiske sosiale fond (ESF) og det Europeiske landbruksfondet (EAGGF) ble opprettet allerede i 1958. Det Europeiske regionalfondet (ERDF) kom noe senere i 1975. Disse instrumentene utvikles og konsolideres til EU's såkalte strukturfond i løpet av 1980-tallet. På EU's toppmøte i Brussel i februar 1988 tas begrepet strukturfond i bruk og bevilgningen økes betydelig. Store overføringer iverksettes til de regioner i EU som har størst problemer med å tilpasse seg det nye felles markedet. Med Maastrichttraktaten og innføres det såkalte samhørighetsfondet (Cohesion Fund). Samhørighet fremmes som en av hovedmålsettingene innen EU.

Hele EU's utvikling frem t.o.m beslutningen om en ny traktat i Maastricht kan sies å være preget av regionalpolitiske initiativ i form av overføringer fra Brussel til nasjonene og regionene innen EU. En form for ovenfra og ned tilnærming.

Samtidig med den økte satsingen på å utvikle svakere regioner i EU har bevisstheten om regionenes potensialer og betydning vært økende. Særlig i sterkere og mer sentrale regioner i EU er representanter for politikere, administrasjon, universiteter/forskningsinstitusjoner og næringsliv blitt bevisste omkring regionens betydning. I en rekke regioner er det blitt tatt initiativ for å styrke regionens stilling i det som oppfattes som en stadig sterkere konkurranse mellom regioner både i Europa og globalt.

Det er stor forskjell på regionenes oppgavefordeling og organisering innende ulike medlemsstatene i EU. Dette innebærer også at det er store forskjeller i regionenes autonomi. Det spenner fra sterke autonome regioner i føderalstater som Tyskland og Belgia, til mer sentraliserte medlemsstater som Frankrike og Sverige. I flere av de sentrale EU-landene har man regioner som er av en slik karakter i geografisk utbredelse, folketall eller kulturelt/språklig/historisk at de har likhetspunkter med en nasjon. Store nasjonalstater som for eksempel Spania, Storbritannia, Tyskland eller Italia har regioner som tidligere har vært egne statsdannelser, eller deler av andre statsdannelser. I Tyskland, som er en føderalstat, har delstatene hatt en relativt selvstendig stilling og hatt omfattende oppgaver i hele etterkrigstiden.

Men det er viktig i denne sammenheng å understreke at EU som overnasjonalt samarbeid aldri har hatt noen omforent politikk som intervensjoner i medlemsstatenes måte å organisere sine interne forvaltningsnivåer. EU har heller aldri hatt slik kompetanse. Derfor eksisterer fortsatt mangfoldet mellom medlemsstatene når det gjelder regionale organisasjonsmodeller. Det er interessant å merke seg at i løpet av prosessen med styrkingen av den regionale dimensjonen i EU har det parallellt utviklet seg et trykk fra regionene selv om å bli sterkere involvert i beslutningsprosessene på europeisk nivå.

Opprettelsen av EU's regionkomité i 1994 er et klart uttrykk for dette. Komiteen ble riktignok etablert som en del av Maastrichttraktaten i 1991, men komiteens arbeid startet først våren 1994.

Bakgrunnen for opprettelsen av Regionkomiteen er en erkjennelse blant toppolitikere at avstanden mellom beslutningene tatt i Brussel og hovedstedene stadig skapte større avstand til folk flest. Gjennom opprettelsen av EU's Regionkomité, som har en rådgivende funksjon på linje med den økonomiske og sosiale komité, fikk regionene en arena med en egen plass i beslutningsstrukturen i EU. Maastrichttraktaten gir i prinsippet Regionkomiteen konsultasjonsrett i alle saker som har innflytelse på lokalt og regionalt nivå. Men ansvaret ble i praksis avgrenset til fem områder:

- * økonomisk og sosial samholdighet (strukturpolitikken)
- * Trans-Europeiske infrastrukturnettverk
- * helsepolitikk
- * utdannings- og kulturpolitikk

Regionkomiteens rolle har stadig blitt styrket og utvidet. Med Amsterdam-traktaten i 1999 fikk Regionkomiteen ytterligere fem områder hvor det ble etablert obligatoriske konsultasjonsordninger:

- * sysselsettingspolitikken
- * sosialpolitikken
- * miljøpolitikken
- * yrkesopplæring
- * transportpolitikken

Samtidig fikk også Europaparlamentet rett til å konsultere Regionkomiteen i tillegg til EU-Kommisjonen og Rådet. Regionkomiteen fikk også rett til å fremme meninger basert på egne initiativ.

Dette understreker at ansvaret og involveringen av lokale og regionale myndigheter gjennom den regionale dimensjonen hele tiden styrkes. Regionenes styrkede deltakelse i EU's beslutningsprosess gjennom 1990-tallet gjør også at regionene i Europa er særdeles sterkt involvert i utvidelsesprosessen. Gjennom påtrykk fra Regionkomiteen har EU etablert en rekke ordninger for å styrke regionenes rolle og deltakelse i søkerlandene. I en del søkerland fantes bl.a. ikke regionale forvaltningsnivåer eller en nasjonal regionalpolitikk. De fleste søkerlandene har eller er i ferd med å gjøre noe med dette. Hele prosessen med økonomisk og sosial samholdighet og utformingen av EU's strukturfondspolitik i et utvidet EU hviler på dette nye fundamentet. Derfor er prosessen med å utvikle en ny strukturfondspolitik også en prosess som EU-Kommisjonen ønsker skal debatteres og problematiseres blant regionene i Europa. Det synes å være en erkjennelse innen EU foran utvidelsen at man skal tilstrebe et utvidet EU med et lokalt og regionalt mangfold.

Virkningene av EØS-avtalen på distrikter og regioner kan sies å være betydelig fordi all privat og offentlig virksomhet i distriktene også underlegges alt regelverk som regulerer det indre marked i Europa. Selv om EU's regionalpolitikk ikke omfattes av EØS-avtalen, har avtalen betydelig indirekte virkninger på rammebetingelsene for gjennomføringen av den norske nasjonale distrikts- og regionalpolitikken. Nedenfor omtales virkningene på den norske regionalpolitikken. I tillegg til disse indirekte virkningene av EØS-avtalen er det

viktig å ha med seg dengenerelle virkning EU's regionalpolitikk har på utformingen oginnrettingen av norsk regionalpolitikk.

1. Virkninger av EØS-avtalen på norsk regionalpolitisk statsstøtte. Hovedtyngden av EUs regionalpolitiske innsats kanaliseres gjennomstrukturfondene til mindre utviklede regioner, regioner med svært lavbefolknings tetthet, omstillingsregioner og landbruksregioner.

EØS-avtalen omfatter ikke deltakelse i EU's strukturfondsprogrammer. Det innebærer at EØS-avtalen og strukturfondene ikke har direkte virkning på norske distrikter og regioner. Men gjennom EØS-avtalen er Norge underlagt det samme konkurranseregelverket som medlemsstatene i EU. Virkningen av EØS-avtalen mot distrikter og regioner kommer derfor indirekte ved at rammebetingelsene for deler av den norske regionalpolitikken bestemmes av EU's retningslinjer om regionalpolitisk statsstøtte. I all hovedsak kopieres disse retningslinjene av ESA og anvendes på bl.a Norge.

I 1997 vedtok EU-Kommisjonen nye retningslinjer for regional statsstøtte for å få bedre kontroll med medlemsstatenes statsstøtte til sine regioner. Medlemsstatene ble bedt om å bringe deres eksisterende regionalstøtte-ordninger i overensstemmelse med det nye regelverket innen år 2000. En sentral del av denne tilpasningen var gjennomgangen av desåkalte regionalstøtte-kartene. EU-kommisjonen ønsket også å bruke denne gjennomgangen til å innskrenke de geografiske områder i EU som skulle omfattes av regionalstøttekartene.

I løpet av 1999 - 2000 ble det utarbeidet nye regionalstøttekart for alle medlemsstatene. Og resultatet viser klart at EU-Kommisjonen oppnådde en generell tilstramning. Det er oppnådd enighet mellom EU-Kommisjonen og medlemsstatene om at regionalstøttekartenes befolkningsmessige dekningsgrad er redusert fra 46,7% til 42,7% av EU's befolkning. Dette er gjennomført for at medlemsstatene i større grad skal kunne konsentrere sin regionalpolitiske støtte til de regioner med størst økonomiske problemer.

Som EØS-land måtte Norge også gjennomgå tilnærmet samme prosedyre i forhold til ESA. Også det norske regionalpolitiske støttekartet fikk en liten innskrenkning i sin befolkningsmessige dekningsgrad samt redusert støtteintensitet til investeringer til næringslivet i ulike regioner i landet.

Dette er gode eksempler på at EU's regelverk har indirekte virkning på norsk regionalstøtte. Et problem i denne sammenheng er at vi har liten eller manglende innflytelse på selve regelverksutviklingen.

2. Virkningene av EØS-avtalen på den norske ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift

I tillegg til de regionalpolitiske støttekartene er også den norske ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift en rammebetingelse som påvirkes og endres i henhold til statsstøtteregelverket i EØS-avtalen. Norge må således notisere denne ordningen inn til ESA. Den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften er et av de viktigste distriktpolitiske virkemidlene. Beregninger som er foretatt

av Finansdepartementet, viser at for 2000 er fordelene for næringsliv og offentlig virksomhet i virkeområdet på om lag 7 milliarder kroner.

Ordningen ble innført i 1975. Landet er delt inn i fem soner. Satsene varierer fra 14,1 % til 0 %. I sentrale strøk blir det betalt 14,1 %, mens en i Finnmark og Nord-Troms ikke betaler arbeidsgiveravgift. Formålet med ordningen er å styrke sysselsettingen og derigjennom bosettingen i distriktene.

Dagens ordning er godkjent av ESA fram til og med 31. desember 2003. Geografisk differensiert arbeidsgiveravgift blir betraktet som driftsstøtte i henhold til EØS-avtalens regler for statsstøtte til bedrifter. I Norge kan det kun gis slik støtte som kompensasjon for avstand (transportstøtte) i tynt befolkede områder. Den fordelene bedriftene i virkeområdet har som følge av redusert arbeidsgiveravgift, er derfor godkjent som en indirekte transportstøtteordning.

EU-kommisjonen vedtok i desember 2000 at den nordsvenske ordningen med 8 % generell reduksjon i sosialutgifter til et begrenset antall tjenestesektorer ikke kan videreføres, med mindre det foretas visse endringer i ordningen. Som kjent har ESA bedt Norge om foreløpige vurderinger i lys av EU-Kommisjonens vedtak overfor Sverige. Dette innebærer at Norge må foreta en ny gjennomgang av den differensierte arbeidsgiveravgiften innenfor den inneværende godkjente perioden. Dette viser igjen hvordan EØS-avtalen får indirekte virkninger på viktige norske distriktspolitiske ordninger.

3. Norske regioners deltakelse i EU's regionalpolitiske samarbeidsprogrammer
Om lag 10 prosent av strukturfondenes budsjett benyttes til såkalte fellesskapsinitiativ (Community Initiative). Hvorav grensenært samarbeid, transnasjonalt samarbeid samt interregionalt samarbeid gjennom INTERREG-programmer er det viktigste.

EU gjennomførte den første INTERREG I-programperioden i 1990-94. Her deltok ikke Norge. Etter at Sverige og Finland ble medlemmer av EU, ble Norge i mai 1995 invitert av finske og svenske myndigheter til å delta i INTERREG II. Norge er også invitert til å delta i INTERREG III (2000-2006).

Spesielt norske fylker har hatt stort utbytte av å delta i en rekke av INTERREG-programmene. Siden strukturfondene regnes som interne EU-midler, må all innsats på norsk side finansieres med norske midler. I Norge finansieres programmene med 50 prosent statlige og 50 prosent fylkeskommunale midler. For perioden 2000-06 tas det sikte på å bevilge NOK 77 mill. årlig til denne ordningen. I den foregående perioden (1996-99) var de årlige bevilgningene på om lag NOK 60 mill.

Som del av et internasjonalt samfunn med et næringsliv som blir mer og mer internasjonalt, er det behov for at norske kommuner og fylkeskommuner spiller en større rolle også i det internasjonale arbeidet. Dette har hatt og vil ha stor betydning for den økonomiske utviklingen i den enkelte region. Utviklingen av grenseregionalt og transnasjonalt samarbeid i Europa er en viktig strategi for å oppnå en mer helhetlig og prosessorientert styring på ulike nivåer.

Det er viktig å stimulere til nettverksdannelser og regionalt samarbeid over landegrensene i Europa. Dette er et virkemiddel for å utvikle regionale næringsklynger, særlig innenfor den

kunnskapsbaserte økonomien. Den økte vektleggingen av samordning mellom nasjonal og regionalplanlegging i EU har resultert i at bl.a Sverige og Finland har rustet opp sin regionale forvaltning. (Noe om regionalisering og fylkeskommunenes fremtid her)

Samtlige fylker i Norge, Sverige, Finland og Danmark, i tillegg til Nordvest-Russland, Estland, Litauen, Latvia og Polen og Tyskland deltar f.eks. i INTERREG III B-Østersjøprogrammet. Dette bidrar bl.a. til en nærmere kobling og synergi mellom Barentssamarbeidet og Østersjø-samarbeidet samt at det bidrar til utviklingen og gjennomføringen av EUs politikk om den "Nordlige Dimensjon".

Den viktigste virkningen av INTERREG i Norge så langt er at det har bidratt til større sektorsamordning. Det har også gitt lokale myndigheter nye erfaringer å delta i programmer med en mer forpliktende kobling mellom plan og virkemiddelbruk enn vi vanligvis finner i Norge.

Ellers kan det være nyttig å se på følgende lenker:

http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm

<http://www.interreg.no>

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/index.htm

<http://www.nordregio.se/>