

Regionalpolitikk i EU

1. Innledning

Det første byggetrinn i Den europeiske union (EU) slik vi kjenner den i dag, var etableringen av det Europeiske Kull- og Stålfellesskapet. Ved siden av kull- og stålunionen fra 1951, kom De europeiske fellesskaper (EF) til å bestå av EEC (European Economic Community) og EURATOM (European Atomic Energy Community) – begge etablert i 1957. Ut over de politiske visjoner om gjennom samarbeid å forhindre framtidige ødeleggende kriger i Europa, har EUs hovedformål vært å etablere et felles marked og et rammeverk for fri handel innenfor fellesskapet.

Helt fra starten av har imidlertid den økonomiske utviklingen og inntektsnivået variert mellom land og områder. Mens Sør-Italia var det mest typiske lavinntektsområdet i det opprinnelige EF-6, økte de interne forskjellene vesentlig etter hvert som bl.a. Irland (1973), Hellas (1981) og Spania og Portugal (1986) ble medlemmer.

Det ble derfor etter hvert et viktig formål for EU å bidra til en ”harmonisk økonomisk og sosial utvikling” innenfor fellesskapet. Det viktigste virkemidlet, målt i finansielle termer, for å skape en slik mer balansert utvikling var etableringen av en felles regionalpolitikk. Den regionalpolitiske innsatsen ble vesentlig trappet opp fra slutten av 1980-årene i forbindelse med den mer formelle fullføringen av et indre marked i 1992. På denne tiden ble også begrepet ”cohesion” (sammenheng) etablert som et uttrykk for mål og tiltak knyttet til å skape en balansert, regional utvikling innenfor EU. Gjennom forsterket regionalpolitisk innsats skulle en også motvirke at den ventede økonomiske veksten i EUs indre marked i for stor grad ble konsentrert til ”det gyldne triangel” (London – Frankfurt - Milano).¹

2. Instrumenter

De viktigste instrumentene i EUs felles regionalpolitikk er de såkalte strukturfondene. Dette omfatter Sosialfondet som ble etablert allerede i 1960, Utviklingsdelen av Landbruksfondet (1970), Regionalfondet (1975) og Det finansielle instrumentet til støtte av fiskeriene (1999). Blant disse finansielle instrumentene er Regionalfondet i dag klart det største.

I tillegg etablerte EU fra 1994 et eget Cohesion-fond med øremerkede bevilgninger til Spania, Portugal, Hellas og Irland.

Med midler fra strukturfondene finansierer EU også en lang rekke fellesskaplige initiativer og programmer, jf bl.a. Interreg som er særlig relevant i forhold til Nordområdeutvalgets arbeid.

3. Målområder

Målområdene i EUs felles regionalpolitikk springer i stor grad ut av den problemdefinisjonen som er omtalt foran. Mens det tidligere var flere definerte mål, er de begrenset til tre i det regionalpolitiske programmet for perioden 2000-2006.

Mål 1 omfatter regioner der det økonomiske utviklingsnivået ligger klart bak EU for øvrig. Mål 1-områder er ut fra dette hovedsakelig definert som regioner der brutto

¹ Jf Cecchini-rapporten (1988): The European Challenge 1992 – the benefits of a single market.

nasjonalprodukt per innbygger (målt ved kjøpekraftspariteter) er lavere enn 75% av gjennomsnittet i EU. I tillegg omfatter mål 1 visse "fjerne områder" (bl.a. Kanariøyene, Azorene, Madeira og for øvrig de franske oversjøiske områder), samt Nord-Irland.

Av spesiell interesse for Nordområdeutvalgets arbeid er at de tidligere mål 6-områder i Sverige og Finland også er definert som mål 1-områder i EUs felles regionalpolitikk.

Mål 2 omfatter områder som har spesielle utfordringer knyttet til økonomisk og sosial omstilling som følge av strukturelle endringer og problemer. I denne forbindelse er avgrensningen av målområdet bl.a. basert på at tiltakene ikke skal omfatte mer enn 68 mill. (18%) av innbyggerne i dagens EU-15. De respektive "befolkningstakene" for Finland og Sverige er 1,58 (31%) og 1,22 mill. innbyggere (14%).

Mål 3 gjelder tiltak for utdanning, arbeidsmarked og sysselsetting og omfatter alle områder i EU, som ikke er en del av mål 1 (i det siste tilfellet er tilsvarende tiltak allerede omfattet).

Den videre mer operasjonelle utformingen av satsinger og tiltak innenfor målområdene skjer på basis av visse standard programdokumenter (Community Support Frameworks, Operational Programmes og Single Programming Documents). Bevilgninger fra EUs ulike fond til konkrete prosjekter forutsetter både egenandeler og nasjonal medfinansiering. Innholdet i disse bestemmelsene varierer bl.a. mellom målområder.

Regionalpolitisk program 2000-2006 (EU-15)

Nest etter den felles landbrukspolitikken² har regionalpolitikken helt siden 1980-årene vært EUs klart største innsatsområde målt som andel av bevilgninger. Slik er det fortsatt.

EUs regionalpolitiske program for EU-15 for perioden 2000-2006 har en ramme, inkl. Cohesion-fondet med 18 milliarder € på til sammen 213 milliarder € (regnet i 1999-priser). Dette svarer til om lag 1700 milliarder norske kroner totalt³, eller i gjennomsnitt 243 milliarder kroner per år.

I tabellen nedenfor er beløpet for hele programperioden fordelt på målområder og på medlemsland, så langt dette framgår av offisielle dokumenter i EU.

Tabell x. Fordeling av regionalpolitiske midler 2000-2006 (EU-15), milliarder €

	Mål 1	Mål 2	Mål 3	Cohesion⁴	Sum	Andel - %
Tyskland	19,23	2,98	4,58		26,79	14,2
Østerrike	0,26	0,58	0,53		1,37	0,7
Belgia	0	0,37	0,74		1,11	0,6
Danmark	0	0,16	0,37		0,53	0,3
Spania	37,74	2,55	2,14	11,3	53,73	28,4
Finland	0,91	0,46	0,40		1,77	0,9
Frankrike	3,25	5,44	4,54		13,23	7,0
Hellas	20,96	0	0	3,0	23,96	12,7
Irland	1,32	0	0	0,7	2,02	1,1
Italia	21,94	2,15	3,74		27,83	14,7
Luxembourg	0	0,03	0,04		0,07	0,0

² Landbruks- og regionalpolitikken overlapper for øvrig hverandre i den forstand at tiltak finansiert av landbruksfondet (utviklingsdelen) både regnes som en del av felles landbrukspolitikk og som en del av felles regionalpolitikk. Beløpsmessig utgjør denne overlappingen i størrelsesorden 10% av bevilgningene fra strukturfondene.

³ Både her og senere i dette kapitlet er omregninger foretatt ut fra en kurs på 8 NOK/€.

⁴ EU har fastsatt landenes andeler innenfor prosentintervall for hvert land. Tallene i tabellen er anslått på dette grunnlaget.

Nederland	0	0,68	1,69		2,37	1,3
Portugal	16,12	0	0	3,0	19,12	10,1
Storbritannia	5,09	3,99	4,57		13,65	7,2
Sverige	0,72	0,35	0,72		1,79	0,9
Sum fordelt	127,5	19,7	24,1	18,0	189,3	100

Oppstillingen i tabellen viser først og fremst at EUs felles regionalpolitikk, som tidligere, har en dominerende ”sørlig dimensjon”, dvs. at midlene gjennom medlemslandenes finansiering av EUs felles budsjett, i betydelig grad går fra nord til sør. Beregnet ut fra de midlene som er fordelt, vil Spania, Hellas, Italia og Portugal til sammen motta 66% av midlene i programperioden 2000-2006. Spania alene vil motta 53,7 milliarder €, dvs. 430 milliarder norske kroner (drøyt 60 milliarder kroner per år). De forholdsvis store utbetalingene til Tyskland gjelder i stor grad de tidligere øst-tyske områdene som er mål 1-område.

I forhold til Nordområdeutvalgets arbeid er bevilgningene til Sverige og Finland av spesiell interesse, og særlig da bevilgninger til mål 1-områdene som i grove hovedtrekk kan sies å tilsvare nordområdene i disse to landene⁵ (OBS i forhold til en eventuell mer presis definisjon fra utvalget...).

Slik det framgår av tabellen vil både Sverige og Finland motta nærmere 1,8 milliarder € samlet for programperioden. Det svarer til drøyt 14 milliarder norske kroner totalt, eller 2 milliarder kroner per år. Av dette utgjør bevilgninger i mål 1-områdene vel 1 milliard norske kroner per år i Finland og i overkant av 800 mill. kroner per år i Sverige.

Utvidelsen av EU

I henhold til forhandlingsresultatet med de 10 kandidatlandene som etter planen blir medlemmer av EU fra 1. mai 2004, blir den felles regionalpolitikken utvidet også østover. Kandidatlandene er bl.a. kjennetegnet ved at de i gjennomsnitt har et brutto nasjonalprodukt per innbygger på om lag 40%⁶ av nivået i dagens EU-15. Dette innebærer at kandidatlandene i hovedsak blir definert som mål 1-områder i EUs felles regionalpolitikk.

Overføringene fra strukturfondene til de nye medlemslandene for perioden 2004-2006 er avtalt til 14,16 milliarder € (1999-priser). Av dette er 93,5% øremerket til tiltak i mål 1-områder. I tillegg er det avtalt en Cohesion-bevilgning på 7,59 milliarder €

Omregnet til norske kroner utgjør dette til sammen 174 milliarder kroner for perioden 2004-2006, eller knapt 60 milliarder kroner per år. Så langt det framgår av offisielle dokumenter, vil om lag 50% av midlene tilflyte Polen.

Gjennom utvidelsen vil EUs regionalpolitikk også få en sterk ”østlig dimensjon”, selv om det finansielle omfanget av denne satsingen foreløpig ser ut til å bli klart lavere enn for de sørlige medlemslandene. Dette illustreres av at Spania alene i årene 2004-2006 vil motta mer regionalstøtte fra EU enn de 10 kandidatlandene til sammen.

Nordlig dimensjon

I skjæringsfeltet mellom regionalpolitikk og utenrikspolitikk arbeider EU også med et eget initiativ som har fått overskriften ”nordlig dimensjon”. Det første initiativet til et slikt program ble drøftet på EUs rådsmøte i Luxembourg i desember 1997. Den formelle etableringen av et program for nordlig dimensjon skjedde på et tilsvarende rådsmøte i Helsingfors i desember 1999. Den første aksjonsplanen ble vedtatt i juni 2000.

⁵ I Finland omfatter mål 1-området ”East Finland, (part of) Central Finland, (part of) North Finland”; i Sverige tilsvarende ”(Parts of) North Central Sweden, (parts of) Central Norrland, (parts of) Upper Norrland”.

⁶ Nivået varierer fra 27% i Latvia, til bl.a. 40% i Polen, 63% i Tsjekkia og 68% i Slovenia.

Et utkast til en ny og andre aksjonsplan for nordlig dimensjon for perioden 2004-2006 er lagt fram som arbeidsdokument fra EU-kommisjonen.⁷ Det framholdes her at arbeidet med nordlig dimensjon er et EU-ledet initiativ som også involverer andre land (særlig Russland) og partnere på mange nivåer. Det framholdes videre at nordlig dimensjon nå får større betydning i og med utvidelsen av EU med 10 nye medlemsland. Sett fra et norsk, geografisk ståsted betyr dette at nordlig dimensjon i noen utstrekning like gjerne kan oppfattes som en østlig dimensjon og med særlig vekt på Østersjøområdet. EUs egen illustrasjon av nordlig dimensjons geografiske utstrekning gir også visse holdepunkter for en slik vurdering.⁸

The Northern Dimension geographical area



I det foreliggende utkastet til aksjonsplan fra EU-kommisjonen er det pekt på fem, nokså brede, prioriteringsområder:

- økonomi, næringsliv og infrastruktur (her under særlig energi generelt og gass spesielt, transport og infrastruktur, samt telekommunikasjoner og IKT)
- utdanning, forskning, helse (her under særlig klima- og miljøforskning, samt bekjempelse av HIV/Aids og tuberkulose)
- miljø, sikkerhet ved anvendelse av kjernekraft, naturressurser (her under særlig behandlingen av radioaktivt avfall, jf også "Nuclear Window" of the Northern Dimension Environmental Partnership Support Fund, samt bærekraftig utnyttelse av skogressurser og fiskebestander)
- grenseoverskridende samarbeid

⁷ Commission Working Document. The Second Northern Dimension Action Plan, 2004-2006. COM (2003) 343 final, 10.6.2003.

⁸ http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/index.htm

- lovverk og administrasjon (bl.a. bekjempelse av organisert kriminalitet og illegal innvandring)

I tillegg blir det pekt på at det er spesielle forhold og behov i områder som Kaliningrad og den arktiske region.⁹ Alle de fem prioriterte områdene foran omtales som relevante også for den arktiske regionen, samtidig som det her blir pekt på behovet for et bredere internasjonalt samarbeid som også involverer USA og Canada. Det legges videre opp til en forsterket miljøovervåkning og forskning på miljørelaterte spørsmål, bl.a. i samarbeid med Arctic Council og Barents Euro-Arctic Council.

I et mer detaljert vedlegg til aksjonsplanen blir det pekt på behovet for å ta særlig hensyn til urbefolkningsinteresser i regionen, særlig ved utbygging av industrielle aktiviteter, samt behovet for beskyttelse av urbefolknings opparbeide rettigheter.¹⁰

EU-kommisjonens utkast til aksjonsplan angir i liten grad omfanget av satsingen på ”nordlig dimensjon” når det gjelder økonomiske størrelser. Det er likevel et klart inntrykk at satsingen, og særlig når det gjelder den arktiske regionen, i første rekke tenkes finansiert gjennom Interreg. I tillegg omtales hovedsakelig Northern Dimension Environmental Partnership Support Fund som en finansiell kilde som kan være relevant for nordområdene.

Interreg

Det første Interreg-programmet i EU ble opprettet for perioden 1989-93. Det nåværende Interreg III finansieres i sin helhet fra Regionalfondet og har en samlet ramme på 4,875 milliarder € for perioden 2000-2006. Dette svarer til knapt 40 milliarder norske kroner for hele perioden eller vel 5,5 milliarder kroner per år. Aktiviteter innenfor Interreg III finansieres med 75% av EU i mål 1-områder og med 50% i andre støtteberettigede regioner.

Det er imidlertid en mer beskjedne andel av disse midlene som gjelder prosjekter som kan defineres å gjelde ”nordområdene” sett fra et norsk ståsted. Ut fra en gjennomgang av igangværende prosjekter under Interreg III¹¹ kan dette dreie seg om maksimalt 5 av i alt 70 prosjekter, eller i høyden 3% av Interreg-midlene.¹²

Nasjonal regionalpolitikk

Som del av en mer helhetlig vurdering av regionalpolitikken i EU, er det et viktig forhold at medlemslandene i varierende grad også utøver nasjonal regionalpolitikk uavhengig av EUs felles politikk på området. I den grad den nasjonale politikken innebærer statsstøtte, er slik støtte, i medhold av konkurransereguleringen, i utgangspunktet ansett som uforenelig med det indre marked. Det er imidlertid formulert unntak som innebærer at nasjonal regionalstøtte kan godkjennes ut fra visse retningslinjer og normalt under forutsetning av at programmer og tiltak blir notifisert til og godkjent av EU-kommisjonen.

I realiteten har derfor nasjonal regionalstøtte et betydelig økonomisk omfang i flere av EUs medlemsland.

⁹ ”The Northern Dimension also pays special attention to regions with specific needs, such as Kaliningrad and the Arctic region.”

¹⁰ Vedlegg 1, kap. 1.1: ”Strengthened attention to be paid by all Northern Dimension partners to indigenous interests in relation to economic activities, and in particular extractive industry, with a view to protecting inherited rights of self-determination, land rights and cultural rights of indigenous people of the region.”

¹¹ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24204.htm> (programmes), lastet ned 03.07.03.

¹² Under denne vurderingen er følgende prosjekter henført til ”nordområdene”: FIN/S/N Kvarken – Mittskandia (23 mill. €), S/N Sweden – Norway (32 mill. €), FIN/RUS Karelia – Russia (28 mill. €), FIN/RUS South-East Finland – Russia (22 mill. €) og S/FIN/N/RUS Nordkalotten/Kolarctic (47 mill. €). Bevilgningstall i parentes gjelder EUs andel av prosjektene for perioden 2000-2006 – i tillegg kommer nasjonale bevilgninger.

Vurderinger

Det økonomiske utviklingsnivået innenfor EU varierer betydelig mellom ulike land og områder. På denne bakgrunn er det viktigste formålet i EUs felles regionalpolitikk å bidra til en mer harmonisk økonomisk og sosial utvikling innenfor fellesskapet.

Ut fra disse premissene har regionalpolitikken i EU hatt en sterk ”sørlig dimensjon”, dvs. at de økonomiske midlene gjennom medlemslandenes finansiering av EUs felles budsjett, i betydelig grad har gått fra nord til sør. Ved utvidelsen av EU i 2004 med sannsynligvis 10 nye medlemsland vil regionalpolitikken også få en betydelig ”østlig dimensjon”.

I Nordområdeutvalgets arbeid er det av særlig interesse at nordlige deler av både Sverige og Finland er definert som mål 1-områder i EUs felles regionalpolitikk. I programperioden 2000-2006 vil disse områdene motta bevilgninger fra EU til regionalpolitiske tiltak på i størrelsesorden vel 800 mill. kroner per år for Sverige og drøyt 1 milliard kroner per år for Finland.

EU arbeider også med et eget initiativ under overskriften ”nordlig dimensjon”. I dette arbeidet og i utkastet til ny aksjonsplan for 2004-2006 pekes det på at det er spesielle forhold og behov innenfor den arktiske regionen. I denne sammenheng er det flere innsatsområder som trekkes fram og det legges opp til et bredere internasjonalt samarbeid som særlig involverer Russland, men også USA og Canada.

Det økonomiske omfanget av satsingen på ”nordlig dimensjon” er imidlertid i liten grad klargjort. Det synes likevel som om det samlet sett er snakk om forholdsvis beskjedne midler, og at finansiering av tiltak først og fremst vil skje gjennom EUs program Interreg.