

L a n d b r u k e t s

Utredningskontor

EU's regionalpolitikk – i samsvar
med norsk distrikts- og
regionalpolitisk tenkning?

Åge Klepp
Odd Lutnæs

Forord

Bondevik II-regjeringen har nedsatt flere ekspertutvalg for å gjennomgå innretningen på norsk distrikts- og regionalpolitikk. I januar 2004 kom Effektutvalget med sin innstilling, og videre er det ventet at Distriktskommisjonen legger frem sin utredning i september 2004. Neste stortingsmelding om distrikts- og regionalpolitikken kommer i 2005, og begge utredningene vil ventelig danne nyttig informasjon til utarbeidelsen av stortingsmeldingen.

I tillegg pågår det et omfattende arbeid i EU for å meisle ut rammene for regionalpolitikken i neste budsjettperiode (2007-2013). I denne rapporten er det viet mye oppmerksomhet til dette arbeidet, samt bakgrunnen og innholdet i dagens regionalpolitikk i EU.

Det er med andre ord god grunn til å vente økt oppmerksomhet rundt distrikts- og regionalpolitikken i nærmeste fremtid. I denne rapporten gis det en oversikt over mål, begrunnelser og virkemidler for dagens regionalpolitikk i EU og i Norge.

Rapporten er utarbeidet av Åge Klepp og Odd Lutnæs og inngår i Landbrukets Utredningskontors rapportserie.

Oslo, juli 2004

Bjørn Strøm

Innhold

1	INNLEDNING	1
2	NORSK DISTRIKTS- OG REGIONALPOLITIKK	3
2.1	ET TILBAKEBLIKK	4
2.1.1	Bakgrunn og målet	4
2.1.2	Om endret innretning - skifter	5
2.1.3	Hva skjedde?	7
2.2	HENSIKTEN MED OG BEGRUNNELSEN FOR DAGENS DISTRIKTS- OG REGIONALPOLITIKK	8
2.2.1	”Hovedmålene ligger fast”	9
2.3	GEOGRAFISKE VIRKEOMRÅDER	11
2.4	DEN DIFFERENSIERTE ARBEIDSGIVERAVGIFTEN	12
2.4.1	Differensiert arbeidsgiveravgift 1975 – 2003	12
2.4.2	Differensiert arbeidsgiveravgift fra 2004	13
2.4.3	Transportstøtte	14
2.5	PRIORITERINGER I DAG	14
2.5.1	”Bedre rammebetingelser for verdiskaping”	14
2.5.2	”Innsats for økt nyskaping”	15
2.5.3	Utvikling av vekstkraftige regioner	15
2.5.4	Spesielle rammevilkår i utvalgte områder	17
2.5.5	Nord-Norge	17
2.5.6	Ekstrainnsats overfor småsamfunn og samfunn med stort utviklings- og omstillingsbehov	18
2.5.7	Kommunenes rolle	18
2.5.8	Det lokale og regionale Norge i Brussel	18
2.6	EFFEKTUTVALGETS VURDERING	19
3	EUS REGIONALPOLITIKK	23
3.1	FREMVEKSTEN AV EUS REGIONALPOLITIKK	23
3.1.1	Regionalpolitikkenes barndom	24
3.1.2	Hellas, Spania og Portugal	25
3.1.3	Sverige, Finland og Østerrike	26
3.2	EUS REGIONALPOLITIKK – STATUS PER 2004	26
3.2.1	Mål	27
3.2.2	Virkemidler: Samhørighetsfond, strukturfondene og fellesskapsinitiativer	28
3.2.3	Regelverk: Målområdene for strukturfondene	32
3.2.4	Utfordringer i forbindelse med østutvidelsen	35
3.2.5	EU-kommisjonens forslag til nytt regionalbudsjett	36
3.2.6	Nye elementer i det neste budsjettet?	39
4	NORGE VERSUS EU – EN SAMMENLIGNING	43
4.1	EUS REGIONALPOLITIKK KONTRA NORGES DISTRIKTS- OG REGIONALPOLITIKK	43
4.2	DISTRIKTSUTVIKLINGEN I SVERIGE, FINLAND OG NORGE ETTER 1995	44
4.2.1	Målsettinger i regional- og distriktspolitikken	44
4.2.2	Virkemidler i regionalpolitikken	47
4.3	EMPIRISK SAMMENLIGNING AV NORGE, SVERIGE OG FINLAND	48
4.3.1	Generell trend	48
4.3.2	Sverige	48

4.3.3	Finland	49
4.3.4	Norge.....	49
4.3.5	Nordkalotten.....	50
4.3.6	Ressursinnsats og stønadsområder	51
4.4	NORSK DISTRIKTS- OG REGIONALPOLITIKK SAMMENLIGNET MED EU-LANDENE SVERIGE OG FINLAND	52
4.4.1	Analysens fallgruver	53
4.4.2	Felles trender og forskjeller i Norges, Sveriges og Finlands regionalpolitikk.....	53
4.5	NORGE OG SVERIGE – EN NÆRMERE SAMMENLIGNING.....	54
4.5.1	Målsetning.....	54
4.5.2	Det offentliges rolle	56
4.5.3	”Den beste regionalpolitikken”?	56
4.5.4	Norges EU-tilpasning.....	57
4.5.5	Forkjeller mellom norsk og svensk (distrikts- og) regionalpolitikk	57
4.6	AVSLUTTENDE KOMMENTAR.....	59
5	KONKLUSJONER OG REFLEKSJONER.....	61

LITTERATUR

VEDLEGG 1. Oversiktskart over geografiske virkeområder omtalt i kapittel 2

VEDLEGG 2. Oversikt over enkelte sentrale begivenheter over utviklingen i EUs
regionalpolitikk

VEDLEGG 3. Oversiktskart for poenger trukket frem i kapittel 4

VEDLEGG 4. Om det lokale og regionale Norge i Brussel

1 Innledning

I denne rapporten stilles spørsmålet om EUs regionalpolitikk er i samsvar med norsk distrikts- og regionalpolitisk tenkning.

Distrikts- og regionalpolitikk har i Norge blitt gitt flere og til dels tvetydige definisjoner. I fagkretser snakkes det ofte om den ”store” og ”lille” distrikts- og regionalpolitikken. Dette er to begreper som vil bli tatt nærmere i øyesyn. Et annet aspekt som blir gått nærmere i sømmene er om den norske distrikts- og regionalpolitikken og EUs regionalpolitikk har det samme betydningsinnhold?

Distrikt-Norge står ovenfor mange utfordringer med eller uten medlemskap i Den europeiske union. Hele etterkrigstiden har distrikts- og regionalpolitikken blitt brukt til å stimulere arbeidsmarkedet i de perifere strøk, i den hensikt å bevare bosettingsmønsteret i størst mulig grad. Fraflytting og mangel på arbeidsplasser er realiteter som mange utkantkommuner har og vil måtte forholde seg til.

Fellesnevnerne for etterkrigstidens distriktspolitikk er mange, likevel har dette politikkområdet også endret seg på flere måter. I lys av historisk, politisk og ideologisk kontekst skal vi ta en kort gjennomgang av hvordan norsk distrikts- og regionalpolitikk har utviklet seg i perioden 1945-2004 gjennom ulike målsettinger og virkemidler.

Perioden etter andre verdenskrig har vært preget av internasjonalisering og globalisering, og Norge har så absolutt vært en del av denne utviklingsspiralen. I form av sin historiske bakgrunn som sjøfarts- og handelsnasjon var det derfor naturlig at Norge med sin åpne økonomi fant sin plass i organisasjoner som for eksempel GATT (WTO), OECD og EFTA. Det at verden har blitt vevd tettere sammen, har også påvirket norsk distrikts- og regionalpolitikk. Ikke minst har vi latt oss påvirke av EU. For selv om Norge har valgt å stå utenfor den Europeiske Union, har vi blitt påvirket direkte og indirekte av EU gjennom blant annet EØS-avtalen.

En gjennomgang av utviklingen av både norsk distrikts- og regionalpolitikk og EUs regionalpolitikk, vil gjøre det mulig å sammenligne dagens politikk i Norge og EU. Med henblikk på distrikts- og regionalpolitiske problemstillinger er det av EUs medlemsland Finland og Sverige som har flest likhetstrekk med Norge. Det er derfor interessant å sammenligne de tre nordiske naboene, for å se om distriktene har utviklet seg annerledes i Norge enn i Sverige og Finland etter at de ble medlemmer av Unionen i 1995.

Etter utvidelsen mot øst står EUs regionalpolitikk ovenfor store utfordringer. Innlemmelsen av 8 forholdsvis fattige østeuropeiske land vil trolig forskyve tyngdepunktet i den

regionalpolitiske satsingen fra Sør-Europa til Øst-Europa. Men hvor fort denne utviklingen kommer til å gå er høyst usikkert, for de som mottar mye i dag (Irland, Hellas, Portugal og Spania) fra EUs strukturfond, kommer ikke til å gi fra seg dagens støtte uten sverdslag. EUs ”fattige” ønsker at regionalbudsjettet økes kraftig, slik at dagens og de nye ”mindre utviklede regioner” kan få nytte godt av støtten fra fellesskapskassen.

Arbeidet med neste budsjettperiode (2007-2013) er allerede i gang, og signalene fra Europas rike stater er så å si unisone, de vil ikke øke regionalbudsjettet nevneverdig. Spørsmålene som reiser seg er derfor: Hvilke følger vil dette så få for EUs regionalpolitikk? Hvordan vil nordområdene i våre naboland bli berørt av et ”stramt” regionalbudsjett?

Til slutt i rapporten kommer noen betraktninger om hvor norsk distrikts- og regionalpolitikk står i forhold til EUs regionalpolitikk. Ved et medlemskap blir Norge automatisk tilknyttet EUs regionalpolitikk, et spørsmål som da kan reises er om det vil innebære et brudd med norsk distrikts- og regionalpolitikk? Eller kan dagens politikk videreføres som EU-medlem? Hva vil skje med bosettingen, arbeidsledigheten og næringsstrukturene i distriktene hvis vi blir medlemmer av Den europeiske unionen? Disse spørsmålene er ikke lette å besvare, men sammenligningen vi har gjort mellom EUs regionalpolitikk og norsk distrikts- og regionalpolitikk vil gi oss noen pekepinner på hva et eventuelt EU-medlemskap vil bety for Distrikt-Norge.

2 Norsk distrikts- og regionalpolitikk

Hensikten med dette kapitlet er å rette oppmerksomheten mot norsk distrikts- og regionalpolitikk. Hovedvekten blir lagt på hva som er situasjonen i dag, men for å forstå den blir det trukket noen hovedlinjer over hvordan politikken har endret seg gjennom etterkrigstiden.

I Makt- og demokratiutredningens publikasjon ”Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk” gis det en kort fremstilling av endringene i motivene og målene for distrikts- og regionalpolitikken i Norge (Norden): Etterkrigstiden var periferorientert, ved at ressursene i første omgang var rettet mot gjenoppbyggingspolitikk og dels motivert av et ønske om å ta hele landets ressurser i bruk. Bakgrunnen for det var knyttet til ressursmangel og tilhørende etterspørselspress. Denne nasjonaløkonomiske begrunnelsen for en særlig distriktpolitisk innsats, holdt seg frem til godt opp i 1970-årene (Johnstad m.fl. 2003). I løpet av 1970-tallet ble spørsmål knyttet til bosettingsmønsteret mer fremtredende etter hvert som nettoutflytting fikk synlige konsekvenser ved at lavere fødselsrater også i periferien, medførte at folketallet gikk ned. Tidligere ble dette langt på veg kompensert gjennom høyere fødselsrater i periferi enn i sentrum. Slik er det ikke lengre, og det er bakgrunnen for at formuleringen som brukes hyppig i diskusjoner og redegjørelser vedrørende nasjonal distrikts- og regionalpolitikk er; *hovedmålene i distrikts- og regionalpolitikken ligger fast*. I det ligger det et mål om å *bevare hovedtrekkene i bosettingen*.

Det skilles mellom den smale og den brede regionalpolitikken. I Effektutvalgets¹ arbeid er den smale regionalpolitikken definert som ”den tilleggsinnsatsen som gjøres med sikte på næringsutvikling og levekår i distriktene” (NOU 2004:2, side 9). Herunder presiseres det at den smale regionalpolitikken består av distriktpolitikken på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, i tillegg til andre særskilte distriktsmessige innsatser på andre politikkområder. Den brede regionalpolitikken er i Effektutvalgets arbeid ”avgrenset” til:

All statlig politikk [som] har regionale konsekvenser og kan dermed oppfattes som regionalpolitikk i en viss forstand. Summen av statens politikk kalles den brede regionalpolitikken (NOU 2004:2, side 9).

Håvard Teigen (1996) bruker termen den ”eksplisitte politikken” om den lille, for å poengtere at det er spesielle målrettede virkemidler det siktes til. Motstykket er da den implisitte (store), som også innbefatter næringspolitikk og offentlig sektorpolitikk, men som implisitt vil kunne ha store konsekvenser for utviklingen i distrikter og regioner.

¹ Effektutvalget ble oppnevnt av Regjeringen i oktober 2001, og utarbeidet NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*.

2.1 Et tilbakeblikk

I artikkelen ”Distriktpolitikken ved en korsveg?” (Teigen, 1996) gis det en detaljert og konkret fremstilling av endringene i norsk distrikts- og regionalpolitikk fra 1948 og frem til inngangen på 1990-tallet. Denne artikkelen legges her til grunn for et kort historisk tilbakeblikk².

2.1.1 Bakgrunn og målet

Startpunktet for den formelle eksplisitte regionalpolitikken, kan settes til 1948. Dette er knyttet til etableringen til områdeplanleggingen. Bakgrunnen for den var mangel på mobilitet i arbeidskraften mellom lavt- og høyt lønnsregioner og dermed også arbeidsledighet i enkelte områder, mens det samtidig var mangel på arbeidskraft i andre områder av landet. I 1951 ble utbyggingsprogrammet for Nord-Norge presentert (bedre kjent som Nord-Norgeplanen (NNP). NNP dannet også mal for program for kystdistriktene i Trøndelag og på Nord-Møre som ble lansert i 1956. Virkemidlene som ble benyttet var i stor grad investeringsmidler, og fordelingen av midlene i landsdelen bar preg av at industrialisering og konsentrert satsing. I det ligger det også at denne typen satsinger er styrt av etterspørsel, og at det er de bransjer og regioner med størst vekstkraft som etterspør investeringsmidler.

I 1961 ble Distriktenes Utbyggingsfond (DU) etablert, og med det hadde man en eksplisitt politikk for utvikling av distrikt og utkantkommuner i hele landet.

1950- og 1960 tallet var preget av økonomisk vekst som dominerende målsetting. Rask industrialisering var den viktigste strategien for å nå målet, og det skulle skje med basis i sterke industriregioner. Industrialiseringen som skjedde i perioden frem mot 1960 bar preg av gjenreising og nasjonsbygging. Det innebar også at en så for seg konsentrasjoner av folk og virksomheter. Regionalpolitikken som sådan var farget av det. By og land skulle bygges under motiv som nasjonal selvberging og økonomisk vekst. Samtidig finner en eksplisitte distriktpolitiske begrunnelser i partiprogram, nasjonalbudsjett og langtidsprogram fra denne tiden. Teigen (1996) skriver at i forbindelse med oppbyggingen av A/S Sydvaranger i Kirkenes var de distriktpolitiske begrunnelsene svært fremtredene.

I 1965 kom vekstsenterprinsippet inn i loven om DU, og landsdelsplankomiteene for Østlandet, Vestlandet og Trøndelagsfylkene ble nedsatt. Landsdelskomiteene var kjent for å legge til grunn at det var ønskelig med geografisk konsentrasjon. Slik skriver Teigen diskusjonen som foregikk (1996: 51):

Vekstsenterideen var førande for dei drøftingane som gjekk føre seg i landselskomiteane. Vekstsentersatsinga var også grunngeven med at ikkje all vekst skulle skje i storbyane. Det var dette som kom til å bli kalla sentralisert konsentrasjon. På den eine sida meinte ein at både

² Der annet ikke er nevnt, er faktaopplysninger som trekkes frem basert på opplysninger fra denne artikkelen (Teigen 1996).

næringslivet og folk ville krevje betre tilbod enn det dei fekk på den gamle landbygda. Det vart ikkje sett på som verken ønskjeleg eller mogleg å vedlikehalde næringsdrift og busetjing over alt. På den andre sida såg ein nå store problem med ein vekst som var altfor rask i storbyane. Vekstsentra skulle derfor vere avlastningsentra. Dei skulle både vere motorar og bremseklossar.

Det ble plukket ut 9 senter i 9 fylker i 1965 som prøvesenter (vekstsenter). Etter regjeringsskiftet i 1965 (Borten-regjeringen), ble det pekt ut 6 nye prøvesenter i de resterende fylkene, men nå kalt utviklingsområder. Denne utvidelsen, sammen med navnendringen beskriver Teigen (1996) som et første steg på en glideflukt mot å etablere en ny regionalpolitisk målsetting; *bosettingsmålsettingen*.

Bosettingsmålsettingen kan føres tilbake til tilleggsmeldingen som ble lagt frem av Korvald-regjeringen etter EF-avstemningen i 1972 (St.meld. nr. 50 (1972-1973)). Teigen (1996) viser til et arbeid Tor Fr. Rasmussen har gjort som konkluderer med at bosettingsmålet fra da av har forrang fremfor økonomisk vekst gjennom strukturendring og urbanisering. Dette ble fulgt opp av senere AP-regjeringer, og i langtidsprogrammet for 1978-81 finner en for første gang formuleringen som har gått igjen seinere: ”Regjeringen legger vekt på at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret kan bevares.”

2.1.2 Om endret innretning - skifter

Distriktenes Utbyggingsfond disponerte frem til 1971 et avgrenset virkemiddelsett, der de store virkemidlene var billige lån og lånegarantier. Et virkemiddel som ikke skal undervurderes da lånemarkedet var regulert og rasjonert på den tiden. Fra 1968, da et virkemiddelutvalg som blant annet skulle utrede virkemidlene i distriktsutbyggingen, og frem til ut på 1980-tallet skjedde det store endringer i de distriktspolitiske virkemidlene.

Teigen (1996: 52) trekker frem følgende:

1968	Etableringen av Selskapet for Industrivekstanlegg – SIVA
1969	Distriktsskattelova
1971	Innføring av regional transportstøtte
1971	Lov om lokaliseringsveiledning
1971	Investeringstilskudd gjennom DU
1971	Støtte til kommunale industriområder
1975	Geografisk differensiert arbeidsgiveravgift
1976	Etableringslova
1983-1984	Flere nye bedriftsutviklingstilskudd i DU-systemet, fra 1986 kalt BU-tilskudd som fellekategori

Parallelt med at disse konkrete tiltakene ble lansert, ble de administrative sidene ved virkemiddelapparatet oppjustert. Herunder ble det etablert en egen distriktsutbyggingsavdeling i Kommunal og arbeidsdepartementet (KAD) i 1968³. I 1972 ble

³ Opprettet 20.12.48 – Nedlagt 01.01.90 – Opprettet på nytt 01.01.93 – Nedlagt 31.12.97 (www.odin.dep.no)

Miljøverndepartementet opprettet, og hvor det ble lagt et spesielt ansvar for den regionale planleggingen. I 1976 kom de fylkeskommunale utbyggingsavdelingene rundt om i landet. Samtidig med styrkingen av den eksplisitte (lille) regionalpolitikken, skjedde det store endringer i nærings- og sektorpolitikken som trolig påvirket den regionale utviklingen i minst like stor grad. For det første ble det en betydelig offentlig utbygging innen skole-, helse- og sosialsektoren i det ganske land, og dermed en stor vekst i kommunal tjenesteyting. Dette hadde ikke minst mye å si for kvinners yrkesdeltakelse. Teigen (1996) fremholder videre at den generelle velferdsøkningen også avledet økt aktivitet i den private tjenestesektoren. Innenfor sektoren jordbruk skjedde det en betydelig vekst i offentlig bevilgninger. Også kjent som ”opptrappingsvedtaket” i 1976⁴, og i den forbindelse viser Teigen (1996) til at opptrappingen allerede skjedde fra 1972.

Teigen (1996) skriver at et nytt skifte skjedde i løpet av 1980-tallet. Her trekkes Bygdeutvalgets innstilling (NOU 1984 21A og 21B) frem som et viktig premissdokument. I mandat fikk en blant annet i oppgave å forholde seg til eksisterende ramme. Det i seg selv var en vending etter en tid der bevilgningen hadde steget jevnt og trutt. Her vises det videre til at det som skjedde mot slutten av 1980-tallet innebar en stagnasjon og senere en reduksjon i bevilgninger. Teigen er videre ikke nådig i dommen over forsøkene som ble gjort etter 1984 og som var kjennetegnet av store satsinger på prosjekt og program: ”Lite vart permanent, mangt vart mislykka” (Teigen 1996: 60). Den tradisjonelle distriktpolitikken ”glanstid” var over ved inngangen til 1990-tallet.

I 1993 ble Stortingsmelding nr. 33 (1992-93) ”By og land hand i hand” lagt frem, av Brundtland III-regjeringen. Teigen beskriver den meldingen som et vendepunkt, ved at den tar opp virkemidler som omfatter både bygd- og by; en regionalpolitikk. Dette gjenspeiler seg også i administrative endringer, ved at SND ble opprettet i 1992, som en sammenslutning av Distriktenes utbyggingsfond, Industrifondet, Industribanken og Småbedriftfondet. I tillegg ble Distriktsutbyggingsavdelingen i KAD omdannet til en Regionalutviklingsavdeling. Videre ble virkemidler som var forbeholdt virksomheter i distriktene, gjort gjeldende for virksomheter i hele landet. Det er disse omleggingene tidlig på 1990-tallet, som får Teigen til å hevde at Norge også har fått en regionalpolitikk for hele landet.

Parallelt med utviklingen som er beskrevet over, ble det lagt større vekt på bygdeutvikling i Norge. Ordningen med bygdeutviklingsmidler (BU-midler) startet i 1989 som en forsøksordning i Nord-Trøndelag og Nordland. Fra 1993 ble midlene gjort landsdekkende (St.prp . nr. 8 (1992-93), side 74) . Bygdeutviklingsmidlene er som Teigen skriver, også en del ut av utviklingen over tid mot mer produksjonsnøytrale virkemidler. Videre poengterer Teigen (1996) at sektor- og næringspolitikken har økt sin innflytelse overfor regional- og distriktpolitikken. Funksjonell rasjonalitet vinner frem på bekostning av territoriell

⁴ Stortingsmelding nr. 14 (1976-77).

rasjonalitet. Et eksempel som trekkes frem er at Nærings- og Energidepartementet ble det overordnede departementet for SND.

Til den store (implisitte) regionalpolitikken, hører også makroøkonomisk politikk. Den har som siktemål å påvirke aggregerte størrelser i samfunnsøkonomien. Teigen (1996) viser i sin gjennomgang at det er mulig å innrette makroøkonomiske instrument som distriktspolitiske virkemidler. Et eksempel er skatte- og avgiftspolitikken. Samtidig fremheves det at det er problematisk i og med at det kan ha mange andre virkninger.

Jordbrukspolitikken betydning i den implisitte regionalpolitikken beskriver Teigen på følgende måte:

Saman med overføringane til kommunane er jordbrukspolitikken tvilaust den viktigaste implisitte distriktspolitikken i mange distriktskommunar i Sør-Norge. I Nord-Norge, og spesielt Finnmark, er derimot jordbrukspolitikken mindre viktig. (Teigen 1996: 65-66).

2.1.3 Hva skjedde?

Perioden etter 2. verdenskrig kan grovt inndeles i fem ulike bolker for å beskrive hovedtrekkene i hvilke ideer som har vært toneangivende (Edvardsen 2004: 78-79):

- 1945-1960: Gjenoppbygging. I første rekke de nordligste fylkene. Det teoretiske fundamentet var i stor grad basert på Keynes.
- 1960-1975: Planleggingsoptimisme. Lokaliseringsteori, sentralstedsteori, ”spredningsteori” (diffusion theory), økonomisk fundament; Keynesianismen. Vekstsenter basert på kjerneindustri. Utbygging av velferdsstat og infrastruktur. Stor vektlegging av territoriell planlegging og institusjonalisering av regionalpolitikken (herunder DU)
- 1975-1985: Fra ”top-down” til ”bottom-up”. Større vektlegging på idé om selvhjelp og ”lokal” drevet utvikling. Regional planlegging for industriell tiltrekking. Mobilisering av regionale ressurser. Økt vektlegging på servicesektoren og entreprenørskap i regional utvikling. ”Fullbyrdelse” og desentralisering av velferdsstaten, velferdsutbyggingen, kommunal ekspansjon basert på bevilgninger fra sentrale myndigheter. Avslutning på planleggingsoptimismen og den yrende fremveksten av deregulering og markedsorientering.
- 1985-1995: Farvel til keynesiaismen. Økt vektlegging på endogene vekstfaktorer og teorier. Økt oppmerksomhet på kompetanse og stimulering av entreprenørskap. Større regionalt fokus og vektlegging herunder troen på ”industrielle distrikter”, fleksibel spesialisering og næringsklynger. Økt prioritet på økonomisk vekst og fremveksten av ”neo-liberalisme”.
- 1995-: Økt vektlegging på periferiens problemer knyttet til uttynningsproblematikken og sosialpolitikken. Dette i kombinasjon med EU-inspirerte ”regionaleutviklingsprogram” og

ESDP⁵-inspirerte tilnærminger. Det innbefatter samarbeidsregioner, herunder ”arbeidskraftsregioner”, regionalisme i betydningen av konkurranse, kompetanse og innovasjonspolitik, basert på ”nye” endogene vekstteorier og økt vektlegging av betydningen av lokal og regional institusjonell dyktighet.

Endringene i distrikts- og regionalpolitikken kan summeres opp med at en har gått i følgende halvsirkel; fra vekstsentertankegang, via sterk distriktstankegang til nå å være fokusert på å skape sterke regioner, der utviklingen i sektorene er den drivende kraft.

Bak dette ligger det ulike politiske prioriteringer og sterke ideologiske strømninger. Forenklet kan en trekke opp to dimensjoner: Forholdet plan – marked og forholdet sentralstyrt – lokalt styrt utvikling. En har gått fra en sterk tro på sentralstyrt planøkonomisk regional utvikling, der etablering av industristeder sto sentralt, til en mer markedsliberalistisk lokalt styrt utvikling. I dette bildet føyer også utviklingen i EU seg, og som blant annet har følgende konsekvens:

I praksis etablerer store regionar direkte kontakt i Brussel og nasjonalstaten misser, på godt og vondt, ytterligere monopol gjennom autonome finansieringskjelder og program som dei sterkaste og dyktigaste regionane kan manøvrere i høve til” (Teigen m.fl. 1995: 32).

2.2 Hensikten med og begrunnelsen for dagens distrikts- og regionalpolitikk

Legitimiteten for å holde på med distriktspolitikk finner en i bosettingsmålet: ”Målsettingen er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å ha likeverdige levekår i hele landet” (St.meld. nr. 34 (2000-2001), side 2). Hvert fjerde år, uavhengig av regjering, presenterer den sittende regjering sine mål og strategier i distrikts- og regionalpolitikken. Den siste prinsippmeldingen kom i 2001, og i denne meldingen understrekes det at den praktiske oppfølgingen av disse målene må forstås i lys av regionale utviklingstrekk, der blant annet bostedsønske påvirkes mer enn tidligere av det samlede bolig-, tjeneste-, fritids- og arbeidsplassstilbud. Blant annet på grunnlag av dette ønsker en å satse på utvikling av regioner som en motkraft til dagens sentralisering. ”By og land, tettsteder og omland har ulike funksjoner i den nasjonale og regionale arbeidsdelingen og er gjensidig avhengig av hverandre” (St.meld. nr. 34 (2000-2001), side 2).

Den 30. april 2002 presenterte kommunal- og regionalminister Erna Solberg den sittende regjeringens distrikts- og regionalpolitikk (KRD 2002). Her endres, eller i det minste konkretiseres, bosettingsmålet for de neste tjue årene: ”En mer balansert utvikling, der alle landsdeler har befolkningsvekst”. Dette skrives på bakgrunn av regjeringens mål om ”å demme opp for en utvikling der Osloregionen fortsetter å vokse langt raskere enn – og på

⁵ ESDP står for “The European Spatial Planning Development Perspective”, og er felles overordnede retningslinjer for den ”romlige” utvikling blant medlemslandene. Retningslinjene ble fastsatt i 1999 (EU-kommisjonen 1999).

bekostning – av resten av landet”. Slik sett blir det å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret operasjonalisert til å opprettholde folketallet på Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge. Sentralisering blir sett på som en ”konsekvens av de strukturendringer som finner sted i næringslivet, og av de endrede bostedspreferanser blant folk flest”. Redegjørelsen er viktig, for som Teigen (1996) har vist til ved tidligere endringer i innretningen på distrikts- og regionalpolitikken, har ofte endringen skjedd før det har kommet til uttrykk i førende Stortingsmeldinger. Så slik kan det ligge an til at i neste regionalmelding, som kommer i 2005, blir dette ytterligere skjerpet.

2.2.1 ”Hovedmålene ligger fast”

Innledningsvis i dette kapitlet er det vist til Makt- og demokratiutredningens publikasjon ”Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk” (Johnstad m.fl. 2003). Som Johnstad og hans kollegaer skriver, har alle skiftende regjeringer bekjent seg til en distriktspolitikk, hvor en har ønsket å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. I det ligger det en forståelse av at uten en slik politikk ville en ha fått en ytterligere sentralisering. Men det har ikke vært like omforent forståelse av hvilke virkemidler en skulle benytte, hvilke budsjettressurser en har ønsket å anvende og hva en egentlig skal legge i uttrykket ”hovedtrekkene i bosettingsmønsteret”. I de senere år, har en valgt å legge vekten på å opprettholde bosettingsmålet på landsdelsnivå. Fire sitat, fra henholdsvis Brundtland III-regjeringen, Jagland regjeringen, Stoltenberg regjeringen og Bondevik II-regjeringen understreker den felles målsetningen som eksisterer på området.

Det overordnede målet for en helhetlig regionalpolitikk er å bidra til *levedyktige regioner* i alle deler av landet, med en balansert befolknings sammensetting og et likeverdig sysselsettings- og velferdstilbud. Det overordnede målet for distriktspolitikken er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret” (St. meld. nr. 33. (1992-93), side 6, fremheving i original)

Målet for distrikts- og regionalpolitikken er å halde oppe hovuddraga i busettingsmønsteret og å utvikle robuste regionar i alle delar av landet. Utviklinga de i siste åra har vist at regionale senter i distrikta klarer seg godt, mens busettingsmønster i ei rekke distriktskommunar over til vil vere truga. Regjeringa har derfor auka ambisjonar på det distriktspolitiske feltet, og vil på brei basis sikre eit høgt nivå på den distriktspolitiske innsatsen. Med dei store problema det no er i utkantane, må meir av ressursane konsentreras om å fremme utviklinga i slike område. For å få meir effekt av innsatsen vil ein satse på: - ei betre målretting og regional tilpassing av verkemidla, - særskilde satsningar for å sikre sysselsetting og velferdstilbud i utkantområde med stor nedgang i folketallet (St.meld. nr. 31 (1996-97), side 1).

Regjeringen ser den samlede regionalpolitikken som en nasjonal innsats for å sikre en balansert befolknings- og næringsutvikling i alle deler av landet. Distriktspolitikk utgjør en ekstrainnsats mot de delene av landet som må gis særskilt oppmerksomhet i forhold til den generelle vekst- og velstandsutvikling (St. meld. nr. 34 (2000-2001), side 1).

Vi vil bidra til å videreutvikle vekstkraftige regioner i alle deler av landet og bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, slik at vi fortsatt er i stand til å ta ut det verdiskapningspotensialet som finnes. Vårt bosettingsmål for de neste tyve årene er *en mer balansert utvikling, der alle landsdeler har befolkningsvekst* (KRD 2002, side 8, fremheving i original).

Bakgrunnen for at man har valgt å operere på regionnivå når en snakker om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, er erkjennelsen av at det er tunge krefter og trender en

gir seg i kast med, når en ønsker å påvirke regional utvikling. En støter på så vel befolknings- og demografiske trender som politiske overbygninger. Dette underbygges av at 79 prosent av Norges 4,5 millioner innbyggere bor, etter en femdelt sentralitetsindeks⁶, i de to mest sentrale kategoriene (storbyregioner og by-regioner). Samtidig er 81 prosent av arbeidsplassene lokalisert i disse regionene. På dette grunnlag slås det fast i Effektivitet og effektutvalgets utredning at ”endringer i befolknings og sysselsetting i Norge som helhet vil derfor, av volummessige grunner, domineres av de endringer en ser i de mest sentrale delene av landet” (NOU 2004:2, side 41). Dette underbygges i samme utredning av at all befolkningsvekst, 15 prosent i perioden 1970-2002, har kommet i de mer sentrale delene av landet. I storby- og byregionene har veksten vært større enn landsgjennomsnittet i denne perioden.

Sentraliseringen har skutt fart på 1980- og 1990-tallet. Det en nå ser er at den naturlige vekstkraften for befolkningen blir i økende grad redusert i distriktene, ved at færre av de yngre får en direkte tilknytting til distriktskommuner, og selv uten flyttinger sentraliseres Norge på lang sikt. På landsdelsnivå (Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Trøndelag, Nord-Norge), er det betydelig mindre regionale forskjeller, selv om den sittende regjeringen fremhever betydningen av ”å demme opp for en utvikling der Osloregionen fortsetter å vokse lang raskere enn – og bekostning av – resten av landet”⁷. Så alt etter hvor en legger listen for en ”vellykket politikk”; sentrum/periferi eller landsdelsnivå, blir bestemmende for hvordan en kan konkludere. Jo på et mer aggregert nivå en legger listen, desto mer positivt kan en konkludere i betydning av at en klarer å innfri målsetningene.

⁶ I den femdelte sentralitetsindeks opereres det med følgende kategorier: Storbyregioner, byregioner, bygdebyregioner, småbygdebyregioner, landsbygdregioner.

⁷ Dette ble blant annet trukket frem av Kommunal- og regionalminister Erna Solberg i et innlegg på en regional utviklingskonferansen i juni 2004 på Fagernes.

2.3 Geografiske virkeområder

Det geografiske virkeområdet for de regional- og distriktpolitiske virkemidlene og satsene er meldt inn til ESA (EFTA Surveillance Authority), og samsvarer med de unntak som tillates i artikkel 61 nr. 3 bokstav c i EØS-avtalen.

I forskriften⁸ der grensene for det geografiske virkeområdet for de regional- og distriktpolitiske virkemidlene er fastsatt, går også avgrensningene for den samlede offentlige støtten til bedriftsinvesteringer innenfor hvert av prioriteringsområdene (A, B, C) frem. I samlet støtte er investeringstilskudd og eventuelle støtteelement i lån og garantier for investeringslån regnet med⁹.

Sone A er det området som skal ha høyest prioritet ved bruk av regional- og distriktpolitiske virkemidler. Tilskuddsekvivalent skal ikke overstige 25 prosent av standard kostnadsoverslag, og det kan gis et påslag på opptil 5 prosentpoeng av brutto tilskuddsekvivalent for de små og mellomstore bedrifter¹⁰.

Område B er det området med nest høyest prioritet ved bruk av regional- og distriktpolitiske virkemidler. Her skal ikke netto tilskuddsekvivalent til investeringer overstige 20 prosent av standard kostnadsgrunnlag. Som i område A kan imidlertid små og mellomstore bedrifter få et påslag på opptil 5 prosentpoeng av brutto tilskuddsekvivalent. Som det går frem av kartet i figur 1 i vedlegg 1, har område B stort nedslagsfelt.

Område C har nest laveste prioritet ved bruk av regional- og distriktpolitiske virkemidler. Her skal ikke netto tilskuddsekvivalent overstige 10 prosent av standard kostnadsgrunnlag. Små- og mellomstore bedrifter kan få inntil 10 prosentpoeng av brutto tilskuddsekvivalent. Det kan i enkelttilfeller gis en påslag på 5 prosentpoeng utover de ordinære støttesatsene i sone C i deler av området.

Område D har lavest prioritet ved bruk av regional- og distriktpolitiske virkemidler. I området kan det ikke gis direkte bedriftsrette støtte med unntak av etablererstipend, omstillingsmidler og kommunale næringsfond.

⁸ Forskrift av 9. mai 2003 om investeringstilskott og avgrensning av det geografiske verkeområdet for dei region- og distriktpolitiske verkemidla.

⁹ Den samlede støtten blir målt ut på to måter: Brutto tilskuddsekvivalent (BTE) står for den subsidien (det vil si samlet offentlig tilskudd og rentesubsidier) som et prosjekt eller en bedrift får. Nettotilskuddsekvivalent (NTE) er lik BTE justert for skatt. Støttesatsene regnes ut av standard kostnadsgrunnlag, det vil si summen av tomtekostnader, maskiner og bygninger, forutsatt at de inngår i investeringsplanen.

¹⁰ Små- og mellomstore bedrifter (SMP) er bedrifter som innfrir følgende tre kriterier: Det har ikke mer enn 250 ansatte, og ikke har en omsetning på mer enn 40 mill. EURO (330 mill. kr¹⁰), alternativt en balanse som ikke overstiger 27 mill. EURO (222,75 mill. kr), og er et uavhengig selskap. Det innebærer i prinsippet at 25 prosent av kapitalen eller stemmeretten er eid av et selskap eller flere selskap, som ikke faller innunder definisjonen av SMP.

2.4 Den differensierte arbeidsgiveravgiften

Arbeidsgiveravgiften betales av arbeidsgiver til Folketrygden etter en sats som er avhengig av ansattes alder og bosted. I 1975 ble den differensierte arbeidsgiveravgiften innført i Norge. I perioden frem til 2003 utviklet dette seg til å bli det viktigste regionalpolitiske virkemidlet (NOU 2004:2, side 110). I 2003 var samlet provenyeffekt på vel 8,5 mrd. kroner¹¹. Fra 2004 er denne ordningen endret, men først litt om ordningen frem mot den siste endringen.

2.4.1 Differensiert arbeidsgiveravgift 1975 – 2003

Hensikten og det teoretiske fundamentet for differensiert arbeidsgiveravgift var å stimulere sysselsettingen i distriktene. ”Det ble opprinnelig innført på den måten at man økte avgiftene i sentrale områder tilsvarende provenyeffekten i støtteområdene” (NOU 2004:2, side 111).

Dette innebar at avgiftene ble satt lavere i distriktene enn i sentrale områder, og derigjennom ble kostnadene ved å anvende arbeidskraft bosatt i distriktene gjort lavere for arbeidsgiver enn om en skulle bruke arbeidskraft som holdt til i sentrale strøk¹². Det ble operert med fem soner¹³, og satsene var som følger:

- Sone I: 14,1 prosent (10,1 % for arbeidstakere 62 år og eldre)
- Sone II: 10,6 prosent (6,6 % for arbeidstakere 62 år og eldre)
- Sone III: 6,4 prosent (2,4 % for arbeidstakere 62 år og eldre)
- Sone IV: 5,1 prosent (1,1 % for arbeidstakere 62 år og eldre)
- Sone V: Fritak (ingen avgift)

I Effektutvalgets utredning (NOU 2004:2) trekkes følgende argumenter for at differensiert arbeidsgiveravgift er et gunstig virkemiddel:

1. Måltrettet ved at det er rettet direkte mot hva en ønsker å oppnå – redusert pris og økt etterspørsel etter arbeidskraft.
2. Lett å administrere
 - a. Bidrar ikke til økte utgifter over statsbudsjettet (men reduserte inntekter)
 - b. Forutsigbart – lå fast i skatteregimet
3. Det er næringsnøytralt.
 - a. Den relative betydningen er størst for arbeidsintensive næringer som har mange lønsmottakere

¹¹ Det vil si at det offentlige hadde fått inn 8,5 mrd. kroner mer i avgifter om en opererte med én arbeidsgiveravgiftssats på 14,1 prosent i hele landet (St. meld. nr. 1 (2003-2004, side 110).

¹² Visse kategorier av foretak er etter det gjeldende statstøtteregulverket ikke berettiget statsstøtte i form av nedsatt arbeidsgiveravgift. Blant andre foretak som produserer elektrisitet skapt av vannkraft, næringer knyttet utvinning av råolje og gass, utvinning av malm mv. Se B.innst. S. nr. 1 (2002-2003) eller ECON Rapport 2004-018 for nærmere beskrivelse av unntakene.

¹³ I vedlegg 1 figur 2 er et kart over Norge med arbeidsgiveravgiftssonene gjengitt.

2.4.2 Differensiert arbeidsgiveravgift fra 2004

Etter krav fra ESA og en dom i EF-domstolen i 2000 som slo fast at ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift falt inn under reglene for statsstøtte, ble ordningen endret fra 2004. Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift kan beholdes i sone 5 (Nord-Troms og Finnmark), for de minste bedriftene (100 000 EURO (825 000 NOK) over tre år, for de næringene som blir definert inn under landbruk (slakteri og fiskeriforedling) og for offentlig sektor (kommunene) gjennom tilskuddsordninger. For bedrifter i sone tre og fire blir den nye ordningen innført over en overgangsperiode på tre år (2004 – 2006) (NOU 2004:2). Det innebærer at arbeidsgiveravgiften blir satt opp gradvis i sone III og IV i denne perioden. For inneværende år (2004) opereres det med følgende avgiftssatser:

Sone III	8,3 prosent (i utgangspunktet 3,3 % for arbeidstakere 62 år og eldre) ¹⁴
Sone IV:	7,3 prosent (i utgangspunktet 4,3 % for arbeidstakere 62 år og eldre)

Videre blir det innført flere overgangsordninger, herunder for sone II, der det i utgangspunktet innføres full avgift på 14,1 prosent fra 2004, men hvor termen ”inntil differansen mellom den arbeidsgiveravgift som følge av en sats på 14,1 prosent og den arbeidsgiveravgift som vil følge av en sats på 10,6 prosent overstiger 270.000 kroner for foretaket i 2004, er satsen likevel 10,6 prosent” innebærer en smidigere overgang¹⁵.

Følgene av endringene, er ifølge Effektutvalgets utredning størst i de tjenesteytende bedrifter i regionale sentra i sone IV. Her trekkes det frem byer som Tromsø, Bodø, Rana, Harstad og Narvik. Bagatellmessig støtte¹⁶ er i praksis beholdt mindre bedrifter, og det fører til at større industribedrifter i liten grad blir avhjulpet av denne støtten. Steder der større industrivirksomheter er lokalisert, som Meløy der Hydro Glomfjord er lokalisert, kommer dårlig ut i en konsekvensvurdering av omleggingen gjengitt i Effektutvalgets utredning, som følge av at kostnaden per ansatt vil øke mye (kr 21 000) (NOU 2004:2, side 113).

Av Effektutvalget påpekes det at mangel på indeksjustering av grensen for bagatellmessig støtte som fastsettes av EU, fører til at den relative fordelingen av differensiert arbeidsgiveravgift som aksepteres som bagatellmessig støtte reduseres for hvert år minimumsbeløpet ligger fast. En annen følge av bagatellmessig støtte er at terskelen for å ansette en ekstra, kan bli uforholdsmessig stor for bedrifter som ligger nært opp til grensen for å få bagatellmessig støtte. En tredje konsekvens som trekkes frem er at skille mellom sone 5 og sone 4 blir uforholdsmessig stort. Da man i sone 5 får beholde nullsatsen, mens en i sone 4 blir ”harmonisert” med de øvrige områdene (NOU 2004:2, side 114).

¹⁴ Termen ”i utgangspunktet” i denne forbindelse, henspiller på at det er overgangsordninger som vil få praktiske konsekvenser her.

¹⁵ Se B.innst. S. nr. 1 (2003-2004) for detaljer.

¹⁶ Som følge av EØS-avtalen tillates ”bagatellmessig støtte”. Det vil si støtte som er definert som 100 000 euro i til sammen tre år pr. foretak, dvs. ca. 270 000 kroner pr. år. Begrunnelsen for det er at det anses for å være så lite penger at det ikke virker konkurransevridende i europeisk sammenheng (NOU 2004:2, side 209).

2.4.3 Transportstøtte

Forskriften for den nye nasjonale transportstøtteordningen er nå fastsatt. Den innføres som følge av omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fra 1.1.2004 (KRD 2004a)¹⁷. Hensikten med transportstøtteordningen er å kompensere deler av ekstra transportkostnader for produksjonsbedrifter i distriktet¹⁸.

Ordningen med transportstøtte gjelder for foretak som ligger i det geografiske virkeområdet for transportstøtte, som fikk økt arbeidsgiveravgift fra 01.01.2004, som fremstiller varer de har produsert selv og oppfyller kriteriet for bearbeidelse¹⁹. Ordningen ligger innenfor de føringer ESA har gitt. I det ligger det krav til faktiske merkostnader, dokumentasjon, vareproduksjon/bearbeiding og krav til geografisk avgrensning. Ordningen forvaltes av Innovasjon Norge i Bodø.

2.5 Prioriteringer i dag

Med utgangspunkt i den siste distriktpolitiske redegjørelsen (KRD 2002), blir oppmerksomheten i dette delkapitlet rettet mot hvilke prioriteringer den sittende regjeringen (Bondevik II) har med hensyn til virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken.

2.5.1 ”Bedre rammebetingelser for verdiskapning”

Det legges vekt på at den økonomiske politikken utformes slik at den generelt fremmer verdiskapning og effektivitet. Dette skal sikres gjennom å bestrebe gode rammebetingelser ”for næringslivet for å få frem lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter” (KRD 2002: 10). Herunder legges det vekt på å:

- unngå sterk lønns- og kostnadsvekst.
- fremme reduksjon i skatter og avgifter.
- legge til rette for økt tilgang på arbeidskraft gjennom å frigjøre arbeidskraft i offentlig sektor, stimulere til at flere arbeider mer og lenger.
- gjøre det enklere for personer utenfor EØS-området å få arbeidstillatelse i Norge.

¹⁷ KRD – Regionalnytt nr. 2. 26.05.2004.

¹⁸ I vedlegg 1 figur 3 er et kart over det geografiske virkeområdet for transportstøtte gjengitt.

¹⁹ Av utfyllende retningslinjer fastsatt av KRD den 21.5.2004 om nasjonal transportstøtte, går det frem at det opereres med to transportstøttesoner. Felles er at det ikke vil bli utbetalt støtte når transportavstanden er under 350 km. For transportavstand fra 350 – 7000 km gis det 30 prosent støtte i sone 1 og 20 prosent i sone 2. For avstander over 700 km er støtten 40 prosent i sone 1 og 30 prosent i sone 2. Støtteberettigede transportkostnader må videre utgjøre kr. 25 000 for at foretaket skal få støtte, og innvilget transportstøtte skal ikke overstige den avgiftsøkningen foretaket får som følge av økte satser for arbeidsgiveravgift fra 1. januar 2004.

2.5.2 ”Innsats for økt nyskaping”

Regjeringen fremhever, på bakgrunn av at det er få etableringer i Norge sammenliknet med i andre land, behovet for nyskaping og entreprenørskapskultur. Det pekes på følgende satsningsområder og tiltak i den forbindelse:

- Næringsrettet forskning og utvikling
 - Med bakgrunn i at det i norsk næringsliv investeres forholdsvis lite i FoU, sammenlignet med øvrige OECD-land, og at det er de større bedriftene i Østlandsområdet som mottar mest av Forskningsrådets midler til næringsrettet forskning, legges det opp til skattestimuleringsordninger for FoU som særlig gjelder bedriftene i distriktskommunene.
 - Tiltak for å fremme samarbeidet mellom kunnskapsmiljøene og de mindre bedriftene er også gitt prioritet.
- Tilrettelegging for samspill
 - Regjeringen ønsker å arbeide for etablering av flere kunnskaps- og forskningsparker, næringshager og inkubatorer (rugekasser). Tanken er at dette i neste omgang skal bidra til å gjøre overgangene fra idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen mer smidig.
- Spissing av de bedriftstrettede virkemidlene
 - Virkemidlene skal i større grad rettes mot kunnskapsoppbygging, nyetablering og utvikling av nye kommersielle muligheter.
- Større vektlegging av entreprenørskap i utdanningssystemet
 - Økt vektlegging av ”ungt entreprenørskap”, ved at elever i grunnskolen, videregående skole og høyskole skal få økte muligheter til å utvikle ferdigheter i det å etablere bedrift.
- Videreutvikle ressursbaserte næringer
 - Regjeringen poengterer at næringene jordbruk, skogbruk og reindrift står overfor store utfordringer knyttet til omstilling og strukturendring. Samtidig påpekes det at klimatiske og geografiske forhold er viktig mht. til å produsere ren og trygg mat.
 - I omtalen av fiskeri- og havbruksnæringen vises det til at det har skjedd en betraktelig utvikling de senere årene. Eksporten har økt betydelig, og det påpekes at det er rom for fortsatt ekspansjon.
 - Reiselivsnæringen trekkes frem som en viktig næring for å opprettholde bosetting og for å bidra til verdiskapning i spredtbygde områder.

2.5.3 Utvikling av vekstkraftige regioner

Regjeringen legger opp til å føre en politikk der en støtter opp under bedriftsmiljøer med mange aktører innenfor samme geografisk område. Dette beskriver de som regionale verdiskapningsmiljøer der arbeidskraft, kapital, informasjon og ideer flyter lettere. Med

regjeringens øyne finnes det slike vekstkraftige regioner i alle landsdeler. Det overordnede er bosettingsmålet som er knyttet til vekstraftige regioner og det å styrke regionsentrenes rolle. Følgende tiltak og politiske prioriteringer legges til grunn for dette arbeidet:

- En mer aktiv by- og regionpolitikk
 - I større grad enn tidligere understrekes byenes rolle som motor i regional utvikling.
- Samferdsel skal prioriteres
 - Regjeringen vil prioritere å sikre gode samferdselsløsninger over hele landet og til utlandet.
 - Gode rammevilkår for luftfarten er en prioritert oppgave, samtidig som hele landet skal ha et godt flyeruttilbud til lavest mulig pris. Samtidig åpnes det for å vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å opprettholde enkelte plasser med dårlig samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det vil også gjøres grep for å stimulere økt konkurranse for å få lavere priser.
 - På områder, så vel innefor luftfart og innenfor NSBs tjenesteområde, vil en fortsatt kjøpe tjenester som anses som samfunnsmessig viktige, men som bedriftsøkonomisk er ulønnsomme.
 - Dette er også tilfellet innenfor Posten, der en i tillegg tar sikte på et mer fleksibelt posttilbud, gjennom blant annet flere poststeder (eks. post i butikk).
 - Innenfor telesektoren pekes det på at det har skjedd en rivende utvikling. Dette har bydd på så vel fordeler, som lavere priser og bedre tjenester, som ulemper som for eksempel at lokale arbeidsplasser har gått tapt. Fremtidig utbygging skal være basert på lønnsomhet og konkurranse, samtidig som en vil vurdere å sette inn ekstraordinære tiltak i områder der konkurranse og offentlig etterspørsel ikke strekker til.
- Utdanning og forskning
 - Regjeringen ønsker å oppmuntre og bygge oppunder de muligheter som ligger i undervisning over data og Internett, så vel på grunnskole- og etterutdanningsnivå.
 - Utdannings- og forskningspolitikken skal støtte oppunder regionale fortrinn, for å dyrke frem regioner og næringsmiljøer.
- Lokalisering av statlige oppgaver
 - Det pekes på at med dagens kommunikasjoner og den kompetansen som finnes rundt om i Norge er det få statlige oppgaver som ”nå må være lokalisert i hovedstaden”. I den forbindelse nevnes det at det i noen tilfeller kan være en fordel med avstand til sentrale myndigheter med tanke på tilsynenes uavhengighet. Videre er det fremhevet at det

- over tid kan være noe å tjene rent økonomisk med en lokalisering utenfor hovedstaden, både ved drift og investeringer.
- Når en skal foredele statlige oppgaver, ønsker en å se dette i forhold til de kompetansmiljøene som allerede finnes, for å styrke de eksisterende.
 - Økt satsing på tilgjengeligheten lokalt og regionalt er trukket frem ut fra erkjennelsen av at en stor del av den statlige tjenesteproduksjonen ved sykehus, politi, domstoler, ligningsmyndigheter er rettet mot brukergrupper lokalt og regionalt. I den forbindelse legges det dessuten større vekt på opprettelsen av offentlige servicekontorer og elektronisk forvaltning, som skal fungere på tvers av etater.
- ”Regionalt partnerskap”
 - Under denne overskriften siktes det til at en ønsker å desentralisere beslutninger knyttet til bruken av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene til regionalt nivå. Herunder ligger det også et uttrykt ønske om å vurdere økt delegering til ulike statlige sektorer.
 - Fylkeskommunen som næringspolitisk aktør blir her fremhevet, og det understrekes at de også må arbeide tett opp mot det næringsrettede virkemiddelapparatet.

2.5.4 Spesielle rammevilkår i utvalgte områder

Under denne overskriften trekker regjeringen frem, at enkelte områder (regioner, landsdeler, lokalsamfunn) med lavere vekstkraft enn øvrige, vil ha behov for særlige tiltak. Den differensierte arbeidsgiveravgiften er et av tiltakene som trekkes frem her. Ordningen ble lagt om fra 1.1.2004²⁰, og ved et slikt utfall signaliserte regjeringen i den distriktpolitiske redegjørelse i 2002, at ”en slik [distrikts-]kommisjon kan bli ytterligere aktualisert dersom det viser seg vanskelig å videreføre den differensierte arbeidsgiveravgiften i et tilstrekkelig omfang” (KRD 2002: 18).

2.5.5 Nord-Norge

Landsdelen samlet sett har hatt en svakere befolkningsutvikling, og at rammene for næringsutvikling gjennom spredtbygd bosetting og lange avstander til markedet, er dermed vanskeligere enn i øvrige deler av landet. Regjeringen ønsker derfor fortsatt å sette inn ekstra ressurser i Nord-Norge.

Videre trekkes utbyggingen av Snøhvit-feltet som den største industrisatsningen i Nord-Norge gjennom tidene, og den betydningen den får for næringslivet i hele regionen. Ekspisitt er også samisk næringsliv nevnt. Der det understrekes å bygge på samisk kultur og næringer på en bærekraftig måte.

²⁰ Se kapittel 2.4.2 for nærmere omtale.

2.5.6 Ekstrainnsats overfor småsamfunn og samfunn med stort utviklings- og omstillingsbehov

Det legges opp til spesiell oppmerksomhet mot utkantkommuner og småsamfunn, som har store avstander til regionale sentra, problematisk næringsstruktur og nedgang i folketall. En vil fortsette med å ha selektive tiltak overfor disse områdene. I kommuner som rammes av store og uforutsette nedleggelse, legger regjeringen opp til at en skal kunne gå inn med særlige tiltak.

2.5.7 Kommunenes rolle

I regjeringens distriktpolitiske redegjørelse trekkes det frem tre emner:

- Vektletting av bostedskvaliteter
 - herunder påpekes det at valg av bosted ikke alene er et spørsmål om arbeidstilbud, men det er også et resultat av kultur- og fritidstilbud, tilbud innenfor oppvekst, skole, helse og pleie. Ekspisitt blir det trukket frem at ungdommens ønsker bør prioriteres. Det forutsetter også at en har arenaer der de kan bli hørt, og slik sett gi dem tilhørighet til hjemstedet som varer inn i voksenlivet.
- Styrking av kommuneøkonomien
 - Det kommunale selvstyret har regjeringen satt seg fore å styrke ved å desentralisere ansvar og oppgaver, kombinert med realøkning av kommunens inntekter. Herunder hører det til at de ser for seg at en større andel av selskapsskatten skal tilfalle kommunene.
- ”Vekstkraft må komme nedenfra”
 - Under dette punktet understreker regjeringen at grunnlaget for vekst og utvikling finnes lokalt, gjennom å stimulere gründerkultur, samarbeid og evne til nyskaping. Kommunene har en særlig oppgave her, slik at dette blir sett som en integrert del av større regionale næringsmiljøer. Regjeringen uttrykker også at kommunene sammen med næringslivet må finne frem til hva kommunene kan gjøre for å bli mer næringsvillige, hvilke allianser og strukturer som skal prioriteres og hvordan slikt arbeid kan stimuleres. I den forbindelse understrekes det at det kan være hensiktsmessig med samarbeid eller eventuelle sammenslutninger med andre kommuner.

2.5.8 Det lokale og regionale Norge i Brussel

Under denne overskriften på Kommunenes Sentralforbunds hjemmesider, finner man en oversikt over KS Brusselkontor og de fem norske regionkontorene som er representanter for lokale og regionale myndigheter i Brussel²¹. Regionkontor er ikke noe unikt norsk

²¹ www.ks.no

oppfinnelse. Anslagsvis er det 250 europeiske regioner som er representert i Brussel²². Deres oppgave er, etter innspill fra flertallet av kontorene, i stor grad å være tilstede, orientere seg i systemet og være sine oppdragsgiveres spydspiss inn mot EU. Kontorenes eksistens er imidlertid også et tydelig og konkret uttrykk for regionenes behov for å være representert i Brussel. I vedlegg 4 er det gitt en nærmere beskrivelse av de fem norske kontorene.

2.6 Effektutvalgets vurdering

Effektutvalget la i januar 2004 frem sin utredning (NOU 2004:2). Med denne NOU'en avga utvalget sin utredning på det oppdraget de ble oppnevnt til i 2001. Utredningen vil bli brukt som underlagsmateriale for videre politikktutforming på området, og det blir spennende å se hvor mange av forslagene som blir å finne i den neste stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken. Som nevnt tidligere, så Effektutvalget på den brede regionalpolitikken. Operasjonalisert betyr det at de i tillegg til å se nærmere på rammene og forutsetningene for å drive regionalpolitikk, tok for seg 19 politikkområder med vesentlig effekt for regional utvikling:

1. Den smale regionalpolitikken, her vil det si de spesielle distriktspolitiske virkemidlene som forvaltes av KRD. Utvalget ender opp med å si at effektene har vært gode, og at de anbefaler at det brukes flere midler på dette. Noe de mener det er rom for innenfor konkurransereglene i EØS.
2. Den differensierte arbeidsgiveravgiften. Utvalget sier at dette er et svært treffsikkert virkemiddel, men som vist i kapittel 2.4, er denne endret fra 1.1.2004.
3. Statlig transportpolitikk. Effekten av en rekke tiltak rettet mot transportsektoren, fremstår i følge utvalget langt fra entydig. Generelt legger man til grunn at effekten av tiltak er større i ekspansive regioner, enn i regioner som fremstår som mindre ekspansive.
4. Posttjenesten betyr ifølge Effektutvalget mindre for distriktene nå, enn før omleggingen på midten av 1990-tallet.
5. Elektronisk kommunikasjon bidrar til økt tilgjengelighet, og Effektutvalget fremhever at det er "like gode grunner for å drive en aktiv regionalpolitikk på dette området som når det gjelder transportinfrastruktur" (NOU 2004:2, side 14). Dette med bakgrunn i at de anslår at kun om lag 70 prosent av markedet er lønnsomt å bygge ut rent markedsmessig.
6. Kommunesektoren. Effektutvalget fremhever statens politikk overfor kommunesektoren som et av de politikkområdene med størst regional effekt. Bak den vurderingen ligger det at kommunene er den største arbeidsgiveren i de fleste distriktskommuner. De trekker også frem at flere av de senere politikkendringer har hatt negative konsekvenser for kommuneøkonomien, og ikke minst i distriktskommuner. Det gjelder blant annet følgene av evalueringen (Rattsø-utvalget, NOU 1996:1) av det kommunale inntektssystemet, som ble innført i 1986. "Rattsø-utvalgets

²² <http://www.mid-norway.no>

forslag til kostnadsnøkler innebar en relativt sterk omfordeling av overføringer fra små distriktskommuner til større sentrale kommuner” (NOU 2004:2, side 132). Videre skriver Effektutvalget at regjeringen tok delvis høyde for skjevhetene ved at man holdt fast ved Nord-Norgetilskuddet og innførte et regionaltilskudd til småkommuner i inntektssystemet. Dette ble begrunnet med at det var viktigere å opprettholde et bedre kommunalt tjenestetilbud her enn i øvrige deler av landet. Et annet eksempel som trekkes frem er at skattens andel av kommunesektorens samlede inntekter gradvis skal økes fra 46 til 50 prosent i løpet av en femårsperiode. Dette vil, slik Effektutvalget viser til, slå gunstig ut for de skattersterke kommunene. Med andre ord, vil de kommunene med en høy andel rammetilskudd komme dårligere ut, og de kommunene befinner seg i stor grad i distriktene (NOU 2004:2, side 137).

7. Arbeidsmarkedspolitikken. Her gir Effektutvalget en tvetydig tilbakemelding, ved at de fremhever at Aetat som har ansvaret for politikken, på den ene siden skal bistå med å sørge for at arbeidsgivere og arbeidssøkende skal komme i kontakt med hverandre. Videre vil man i arbeidsmarkedspolitikken holde fokus på å forsøke og ha langsiktig fokus der en ser arbeidskraftens kompetanse i sammenheng med behovene i et regionalt sysselsettingssystem. På den andre siden skal arbeidsmarkedspolitikken gi impulser for økt mobilitet i arbeidsmarkedet. I distrikter og regioner der næringslivet sliter, vil Aetats oppgave blant annet være å bidra til å få arbeidssøkende til å søke seg vekk.
8. Næringspolitikken formål er å legge til rette for størst mulig verdiskapning i norsk økonomi. Effektutvalget påpeker at bruken av virkemidler her er spesielt begrenset av konkurransereglene i EØS-avtalen, og støtte til næringsrettet forskning og utvikling er de virkemidlene som er mest omfattende. Samtidig fremheves det at den FoU-orienterte næringspolitikken i liten grad i dag treffer distriktsbedriftene (og at det er virkemidler som kan fremme kontakten mellom distriktsbedrifter og nærliggende institusjoner (forskning, offentlige) som bør prioriteres).
9. I politikk for høyere utdanning trekker Effektutvalget frem at det regionale høgskolesystemet har vært vellykket i regionalpolitisk forstand. Det understrekes derfor av utvalget at staten bør sikre utdanningstilbudet som er av stor betydning i regionen, selv om antall studenter skulle være lavt.
10. Energipolitikken trekker Effektutvalget som et viktig område også i distriktsmessig sammenheng. De viser til at energipolitikken har gjennomgått store endringer de senere årene ved at reguleringen er endret eller deregulert. Samtidig påpeker Effektutvalget at det er av stor betydning for lokalsamfunnene at ordninger gjennom skatte- og avgiftssystemet opprettholdes.
11. Utvinning av petroleum har, gjennom aktiviteten og inntektene som fulgte med, hatt stor betydning for norsk økonomi. Effektutvalget påpeker at utbyggingen i petroleumsektoren falt sammen i en tid hvor de regionale og distriktpolitiske målsetninger sto sterkt innenfor norsk politikk. Dette medførte at det ble knyttet distrikts- og regionalpolitiske målsetninger til petroleumsektoren. De fremhever at

dette har måtte vike noe i den senere tid som følge av foretaksøkonomiske hensyn, men at det fremdeles er viktige virkemidler som kan anvendes for å påvirke lokaliseringsbeslutninger gjennom konsesjonspolitikk og andre tiltak. Her trekkes utbyggingen av Snøhvitfeltet frem som et eksempel.

12. Statlig miljøpolitikk vurderer Effektutvalget til at de distriktsmessige effektene legger i avveiningen mellom vern (områdevern, kystsonevern, rovdyrvern osv) på den ene siden og bruk av naturressursene på den andre siden. I visse tilfeller kan vern medføre betydelige begrensninger for eksisterende og potensiell næringsvirksomhet.
13. Jordbruket fremhever Effektutvalget til å være en gjennomregulert næring. De fremhever at det er dyrt – 12 mrd kroner i budsjettstøtte og 8 mrd i skjermingsstøtte – men at det finnes få alternativer til jordbrukssyssetningen i mange norske distrikter. Alternativet man henviser til er at pengene anvendes mer næringsnøytralt og på flere distriktpolitiske tiltak.
14. Fisket viser utvalget til har hatt stor betydning langs kysten. ”Fiskerinæringen har gått fra å være en regulert og åpen bygdenæring, til å bli en rasjonell, lukket og konkurranseutsatt næring, der hensynet til arbeidsplasser og bosettingsmønster har blitt mindre vektlagt i politikkkutformingene i takt med økende liberalisering” (NOU 2004:2, side 16). Samtidig fremhever utvalget at både kvote- og konsesjonspolitikken er nasjonalt styrbar innfor visse rammer, og at distriktshensyn fortsatt kan tas.
15. Forsvarspolitikken understreker Effektutvalget at må tilpasses det internasjonale trusselbildet. Utvalget mener det ikke er noen grunn til at hele forsvarets administrasjon behøver å bli lokalisert til sentrale deler av landet. De mener derfor at lokaliseringen av forsvaret i noen grad fortsatt skal kunne bidra til distriktpolitikken.
16. Boligpolitikken fremhever Effektutvalget at har regionale effekter på to ulike måter. For det første at pantesikkerhet gjennom Husbanken ikke vurderes like strengt som i private banker. Dette medfører at terskelen for å bygge i distriktene er lavere, ved at omsetningsverdien av hus er lavere enn kostnadene ved å bygge. For det andre er boligbeskatningen innrettet slik at den er lavere enn for andre formuesobjekter. Differansen mellom boligens markeds- og likningsverdi størst i byregioner. Dette medfører at dagens boligbeskatning har fordelings effekter i byenes favør.
17. Statlig helsepolitikk er ifølge Effektutvalget kjennetegnet av effektivisering. Omdanningen av regionale helseforetak er et uttrykk for det. Utvalget understreker betydningen at staten bruker de incentiver for opprettholde et ønskelig tilbud av helsetjenester herunder sykehusstruktur.
18. Statens kulturpolitikk fremheves av Effektutvalget til i stor grad å være forbeholdt riksinstitusjoner lokalisert i sentrale strøk. Som motvekt og som det viktigste statlige kulturpolitiske tiltaket overfor distriktene fremheves avvisstøtten.
19. Samepolitikken har ingen distriktpolitisk begrunnelse. Effektutvalget understreker imidlertid at det overføres betydelige midler til det samiske kjerneområdet. På den bakgrunn har også samepolitikken en gunstig distriktpolitisk effekt.

Effektutvalget går langt i å slå fast at koordineringen av ressursene til distriktene og regionene fremstår som dårligere i dag enn tilfellet var i de tidlige etterkrigsår. Unntaket her er politikken overfor Nord-Troms og Finnmark.

Effektutvalget slår fast at den geografiske dimensjonen er forskjellig fra sektor til sektor. Men de slår fast at politikken samlet sett er ”effektene til gunst for den regionale balansen i Norge og for bosettingen i distriktene” (NOU 2004:2, side 17). Videre er det verdt å merke seg følgende:

For praktisk talt alle de sektorpolitikker vi har gjennomgått, er det blitt *mindre* regional – og distriktspolitikk over tid. Den politiske handlefriheten begrenses av internasjonale avtaler og av de omorganiseringer som har skjedd i så godt som alle tjenesteytende sektorer. De siste årenes delegering av detaljstyringen går til en viss grad på bekostning av ønsket om å benytte sektorpolitikken til å oppnå tverrgående mål. Det er dermed blitt vanskeligere å føre en bred regionalpolitikk. Utvalget vil likevel understreke at det fortsatt finnes styringsinstrumenter, dersom det er politisk vilje til å bruke dem.

Mange av de distriktspolitiske mest betydningsfulle politikkområdene vil også fortsatt være underlagt direkte statlig styring. På en rekke sektorspolitiske områder, spesielt de som har en regional betydning mer enn distriktsmessig, vil bedre samordning på regionalt nivå *både* kunne gi bedre sektorpolitisk og regionapolitisk måloppnåelse. Dette betyr å se transport- og infrastrukturtiltak, personrettede og næringsrettede virkemidler, overføring til kommunesektoren og statlig lokaliseringpolitikk mer i sammenheng. En større del av ansvaret for en samordnet regionalpolitikk kan med fordel ivaretas på regionalt nivå. Dette forutsetter etter utvalgets mening at regionene blir større enn nå. Et bredere regionbegrep bør også legges til grunn, slik at byområder og distriktsområder kan sees i sammenheng, og slik at sentrale områder av landet får anledning til å bidra sterkere til den regionale utviklingen ” (NOU 2004:2, side 17(fremheving i original)).

3 EUs regionalpolitikk

EUs regionalpolitikk tar sikte på å stimulere svakerestilte områder av Unionen. Denne regionalpolitikken er hovedsakelig myntet på å løse strukturelle problemer i de såkalte ”mindre utviklede regionene”. EU har derfor opprettet strukturfond og et samhörighetsfond som skal bidra til å minske forskjellene innad i Unionen. Her skal vi gi et lite historisk tilbakeblikk på hva som har vært motivene og årsakene til at EU har utviklet den regionalpolitikken de har i dag.

3.1 Fremveksten av EUs regionalpolitikk

EUs regionalpolitikk har sakte, men sikkert vokst frem til å bli en viktig del av Unionen²³. Under EUs parole for omfordelingspolitikk har prinsippet om solidaritet blitt fremhevet. I en tale i forbindelse med en konferanse om EUs regionalpolitikk, sa presidenten av EU kommisjonen, Romano Prodi, følgende:

The principle of solidarity is the other reason we have being proud to be European. Since the very start of the European integration process we have sought to infuse our common policies with the basic ethical value²⁴.

Idealistiske termer som solidaritet og samhörighet har ofte blitt fremhevet i festtaler vedrørende Unionens regionalpolitikk. Likevel er det ingen tvil om at det har vært kraftige innslag av *realpolitikk* i fremveksten av EUs regionalpolitikk. På dette feltet har det vært mulig å inngå kompromisser, slik at flere har fått ivaretatt nasjonale interesser. Mens noen har fått midler over regionalbudsjettet, har andre fått satt i gang økonomiske reformer med det formål å skape økonomisk vekst, Romano Prodi har uttrykt seg på denne måten;

This means that growth in less developed regions can contribute towards the general prosperity of the Union as a whole. And that is a goal we must not neglect²⁵.

Dessuten har regionalpolitikken vært et av mange redskap for å få berget utvidelser av Unionen i havn. Der andre områder av fellesskapet (les EUs felles landbrukspolitikk) har vært lite egnet og endringsvillig, har det vært rom for tilpasninger i regionalpolitikken for å inkludere nye medlemsland.

²³ Vedlegg 2 gir en oversikt over enkelte sentrale begivenheter i utviklingen av EUs regionalpolitikk.

²⁴ Romano Prodis tale 8. juli 2003 i Brussel under parolen “A new cohesion policy for Europe’s regions Conference on Cohesion and Constitution: The Roles and Responsibilities of the Regions”, <http://www.europa.eu.int/rapid/cgi/>.

²⁵ Romano Prodis tale 8. juli 2003 i Brussel under parolen “A new cohesion policy for Europe’s regions Conference on Cohesion and Constitution: The Roles and Responsibilities of the Regions”, <http://www.europa.eu.int/rapid/cgi/>.

3.1.1 Regionalpolitikkenes barndom

Allerede i Den europeiske kull- og ståunion (Italia, Tyskland, Frankrike og Benelux-landene) finner vi de første spor til dagens regionalpolitikk. Som kompensasjon for nedleggelse av en rekke vallonske gruver, fikk belgiske styresmakter støtte fra Kull- og ståunionen til å omskolere gruvearbeidere. Denne unionen la dermed grunnlag for en viktig presedens, nemlig prinsippet om at fellesskapet tar medansvar for å omstille regioner som er rammet av strukturelle endringer (Tarschys 2003: 20). Om dette belgiske prosjektet var et vellykket prosjektet er imidlertid en annen historie. Nedleggingen av gruvene medførte en rekke streiker. Konfrontasjoner mellom belgisk politi og de streikende var en del av et generelt høyt konfliktnivå i Belgia frem til langt ut på 1960-tallet.

I Romatraktaten fra 1957 videreføres disse tankene. Riktignok ble ikke regionalpolitikken tatt inn i Romatraktatens paragrafer, men i forordet heter det blant annet,

SOM TILSTRÆBER at styrke enheden i deres økonomier og at fremme disses harmoniske utvikling ved at formindske ulighetene mellom de forskjellige områder og forbedre de mindre begunstigede områders stilling²⁶.

Gjennom Romatraktaten ble det videre etablert et fond som skulle stimulere mobilitet og omskolering av arbeidsfolk. Det fattige Sør-Italia hadde stor arbeidsledighet, mens fransk og tysk industri trengte arbeidskraft. Dette fondet la derfor forholdene til rette for en migrasjon fra Sør-Italia til Frankrike og Tyskland. I forbindelse med Romatraktaten ble også Den europeiske investeringsbanken (EIB) opprettet. EIB ble gitt følgende mandater; støtte økonomisk aktivitet i svakerestilte områder, legge til rette for industriell konkurransekraft og støtte prosjekter til fellesskapets beste.

Med Storbritannias medlemskap i 1973 fikk regionalpolitikken økt betydning innen Det europeiske fellesskapet. Under medlemskapsforhandlingene ble det klart at Storbritannia kom til å bli nettobidragstgere til Den felles landbrukspolitikken (CAP). Britene brukte derfor regionalpolitikken for det den var verdt i medlemskapsforhandlingene. Som en motytelse mot deres bidrag til CAP, forlangte britene at fellesskapet bidro med midler til strukturelle tiltak i britiske regioner som slet med høy arbeidsledighet på grunn av utdatert industri. Irland og Italia gikk aktivt ut og støttet denne foreslåtte hestehandelen mellom Storbritannia og EF, for de trengte også støtte til sine fattige regioner.

Til tross for at Storbritannia satte regionalpolitikken på kartet, var det enda snakk om små beløp. Medlemsstatene stod dessuten fritt til å bruke pengene som de ville få ut fra nasjonale kriterier og klassifiseringer. Unionens ”egentlige” regionalpolitikk ble ikke utformet før ved neste utvidelse av Det europeiske fellesskapet.

²⁶ <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/da/datoc05.htm>

3.1.2 Hellas, Spania og Portugal

EUs regionalpolitikk skjøt ikke fart for alvor før Hellas (1981), Spania og Portugal (1986) ble innlemmet i EF. Sammen med Irland befant disse landene seg på et betydelig lavere økonomisk utviklingsnivå enn resten av medlemslandene. Regionalpolitikken spilte således en viktig rolle i medlemskapsforhandlingene. De nye medlemmene ble lovet regionale midler blant annet til infrastruktur, mot at de tilpasset seg fellesskapets lover og regler.

Den sørlige utvidelsesbølgen kom samtidig med planleggingen av et indre marked (med fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft). I denne prosessen krevde de nye sør-europeiske medlemmene at det ble tatt hensyn til deres svake økonomiske stilling. Den greske representanten i Dooge-komiteen, som banet veien for Enhetsakten (1985-1986), fikk gjennomslag for at ”økonomisk og sosial samhörighet” ble integrert som et formelt mål i det indre markedet. I handlingsprogrammet for ”Making the Single Act Succeed” (1987) foreslo Kommisjonen retningslinjer for å doble den økonomiske rammen som skulle gå til de regionale strukturfondene (Tarschys 2003: 24).

De nye medlemslandene, med den spanske statsminister Gonzales i front, krevde kompensasjon for at de var villige til å tilpasse seg fellesskapets lover og regler, slik at innføringen av det indre markedet skulle gå noenlunde smertefritt. Enkelte studier og prognoser viste at de fattige landene i sør i liten grad ville få ta del i den forventede økonomiske veksten som ville komme på grunn av innføringen av det indre markedet. En skjev fordeling av markedsintegreringens gevinster, kunne skape interne og regionale spenninger i Det europeiske fellesskapet. Flere, iberegnet Frankrikes daværende statsminister Chirac, var likevel skeptiske til å gi innrømmelser gjennom regionalpolitikken. Flere av de rike medlemsstatene, med Forbundskansler Kohl i spissen, var imidlertid villige til å øke bidragene til strukturfondene for å få til en hurtig realisering av det indre markedet (Tarschys 2003: 25). Regionalpolitikken ble dermed et virkemiddel som skulle sikre utjevning og omfordeling, slik at også EUs ”fattige” regioner følte at de fikk ta del i fellesskapets goder.

De regionalpolitiske argumentene fra Enhetsakten ble på mange måter repetert under arbeidet med Maastrichttraktaten²⁷. På nytt slo de fattigste statene i bordet med utregninger som viste at de økonomisk svakerestilte regionene av Unionen ville komme dårligst ut med innføringen av en felles valuta. Et argument var at når de fattige landene mistet muligheten til å devaluere, kunne de risikere at de kom i en situasjon der de var nødt til å senke et allerede lavt lønnsnivå ytterligere. Fraværet av devaluering som virkemiddel i pengepolitikken, kunne videre presse dem til å føre en streng finanspolitikk som i neste omgang ville bety tapte arbeidsplasser. Britene foreslo å stramme inn på utgiftene til strukturfondene, de ville således ikke at EU skulle gi innrømmelser gjennom regionalpolitikken denne gangen. Storbritannia vant imidlertid ikke frem med sine krav. Spania truet med å blokkere ØMU planene, hvis ikke de

²⁷ Maastrichttraktaten ble undertegnet i februar 1992 (trådte i kraft November 1993).

fattige landene fikk dekket opp tilpasningskostnadene knyttet til innføringen av en felles valuta (Tarschys 2003: 26).

Med støtte fra Unionens økonomiske motor, Tyskland, fikk spanjolene gjennomslag for en kraftig økning til regionalpolitikken. I perioden 1994-1999 økte EU bevilgningene til strukturelle tiltak med 40 prosent. Opprettelsen av Det europeiske utjevningfondet (Samhørighetsfondet) var blant disse tiltakene. Samhørighetsfondet skulle støtte medlemsstater hvor levestandarden var vesentlig lavere enn i resten av EU. En av årsakene til at det ble opprettet et eget fond til de statene med lavest økonomisk utvikling, var at dette fondet var mer direkte koblet opp mot de statene som hadde størst tilpassningsproblemer til ØMU. Dessuten ble opprettelsen av et atskilt midlertidig fond sett på som en mulighet for å unngå permanente økninger i strukturfondene (Tarschys 2003: 27).

3.1.3 Sverige, Finland og Østerrike

I slutfasen av budsjettforhandlingene for perioden 1994-1999, ble søkerlandene Østerrike, Finland, Sverige og Norge sine innspill tatt i betraktning om at EUs regionalpolitikk var lite egnet til deres behov. For de nordiske lands (distrikts- og) regionalpolitikk gikk ikke til såkalte ”mindre utviklede regioner”. Overføringene gikk hovedsakelig til områder med spredt bosetting. Søkerlandene krevde at EUs regionalpolitikk tok høyde for deres distriktpolitiske hensyn.

Spania benyttet denne utvidelsesprosessen til å ivareta egne interesser. De krevde økte bevilgninger til samhørighetsfondet og til strukturfondene, mot at EU åpnet forhandlinger med EFTA-statene. Nok en gang viste EUs regionalpolitikk fleksibilitet. De nordiske landene fikk lovnader om støtte til sine tynt befolkede områder. En av årsakene til at de gamle medlemslandene godtok at kriteriene for å få regionalstøtte ble utvidet til å gjelde ”rike” områder i nord, var at de nye medlemslandene ville bli nettobidragstgere og at beløpene som skulle gå til nordområdene var forholdsvis små (Tarschys 2003: 27-28).

3.2 EUs regionalpolitikk – status per 2004

Den 1. mai 2004 ble Polen, Tsjekkia, Slovenia, Slovakia, Ungarn, Estland, Latvia, Litauen, Malta og Kypros innlemmet i Den europeiske union. Dette er forholdsvis fattige land, og det gir store utfordringer for EUs regionalpolitikk. Av 41 regioner i de nye medlemslandene er hele 37 definert til å ligge under EUs fattigdomsnivå. I Polen finner vi 6 av de fattigste regionene, de har en BNP som varierer mellom 29 og 33 prosent av EU-gjennomsnittet²⁸.

²⁸ <http://www.praplyprosjektet.se/>

Det er likevel viktig å huske at også før den siste utvidelsen, var det store sosioøkonomiske ulikheter mellom regionene. For eksempel er inntekten per capita i den rikeste regionen, Hamburg, fire ganger større enn i Alentejo (Portugal)²⁹.

Vi skal fortsette med å se på hvilken ideologi (*mål*) som ligger bak EUs regionalpolitikk. Videre skal vi se på hvilke *virkemidler* som brukes for å nå disse målene, og hvilket *regelverk* som styrer omfanget og bruken av regionale EU-midler.

3.2.1 Mål

EUs regionalpolitikk er nedfelt i Unionen, og her er målene for denne politikken uttømmet. Konsolidertraktat C325/33 Avsnitt XVIII, Artikkel 158 sier følgende:

For at fremme en harmonisk utvikling af Fællesskabet som helhed udvikler og fortsætter dette sin indsats for at styrke sin økonomiske og sociale samhørighed.

Fællesskabet stræber navnlig efter at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder eller øer, herunder landdistrikter.

I Artikkel 160 heter det videre at:

Den Europæiske Fond for Regionaludvikling skal bidrage til at udligne de største regionale skævheder i Fællesskabet ved at deltage i udviklingen og strukturløsningen af de områder, der er bagefter i udvikling, og i omstillingen af de industriområder, der er i tilbagegang.

Disse målene som nå er gjeldende EU-lovgivning, ble først presentert i Enhetsakten, og de ble senere gjentatt i Maastricht-, Amsterdam- og Nicetraktaten.

Som vi ser er én av målsettingene for regionalpolitikken utjevning. En omfordeling fra de rike til de fattige regionene skal sørge for økt økonomisk og sosial samhørighet i Unionen. Men etter å ha gjennomgått fremveksten av EUs regionalpolitikk, er det tydelig at det ikke bare er fellesskapets solidaritet med de fattige som har vært drivkreftene bak denne politikken.

De mange utvidelsene av Unionen har vist at regionalpolitikken har blitt brukt aktivt i det politiske spillet rundt medlemsforhandlingene. I regionalpolitikken har det blitt vist fleksibilitet og evne til å ivareta flere interesser; både for de nye og de gamle medlemmene. Bak en idealistisk retorikk (solidaritet og samhørighet) finner vi således sterke innslag av *realpolitikk* i ”den faktiske” regionalpolitikken. Nye ”fattige” medlemsland har fått overføringer fra regionalpolitikken, mot at de ”rike” i Unionen har kunnet gjennomføre en rekke markedliberalistiske grep, som for eksempel innføringen av det indre marked. Daniel Tarschys (2003: 5), professor i statsvitenskap ved Stockholms universitet, beskriver fremveksten av EUs regionalpolitikk på denne måten:

When the Commission under Jacques Delors sought to re-launch the European integration process through the Single Act, the Internal Market and the European Monetary Union, a new

²⁹ Kilde: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/160014.htm>

impetus to the hitherto relatively modest Structural Policy was seen as an important ingredient in this offensive. The basic idea was to supplement the “liberal” or “market-oriented” elements of the programme with a “social” component and an explicit commitment to solidarity, thus appealing to both rightist and leftist currents of the European Union.

Utjevning og solidaritet er riktignok ikke de eneste målene med EUs regionalpolitikk. Demokratisering og desentralisering er også uttalte mål. I 1994, i forbindelse med Maastrichttraktaten ble Regionalkomiteen opprettet³⁰, og samtidig ble subsidiaritets- eller nærhetsprinsippet introdusert. Regionalkomiteen representerer de lokale og regionale styresmaktene i Unionen, og komiteen ser på seg som voktere av subsidiaritetsprinsippet. I Maastrichttraktaten er subsidiaritetsprinsippet beskrevet på følgende måte:

EU skal, på områder som ikke eksplisitt hører til EUs kompetanseområde, ikke handle med mindre det er klart at målet med handlingen ikke kan oppnås best på nasjonalt nivå, og at tiltak fra EUs side kan gi bedre måloppnåelse gjennom skalafortrinn eller andre effekter (Laudal 2002: 9).

Komiteen har høringsrett i spørsmål som omhandler; strukturpolitikk, transeuropeiske infrastrukturnettverk, helsepolitikk, utdannings- og kulturpolitikk, sysselsetting, sosialpolitikk, miljøpolitikk, yrkesutdanning og samferdsel. Regionalkomiteen har dessuten rett til å komme med uttalelser på eget initiativ, og den kan dermed bidra til å sette dagsorden³¹. Det er uansett viktig å merke seg at regionalkomiteen ikke har reell makt, den er bare en rådgivende forsamling. Vi skal imidlertid liten grad gå inn i debatten om det demokratiske innslaget er stort eller lite, vi skal først og fremst konsentrere oss om utjevningsaspektet i regionalpolitikken.

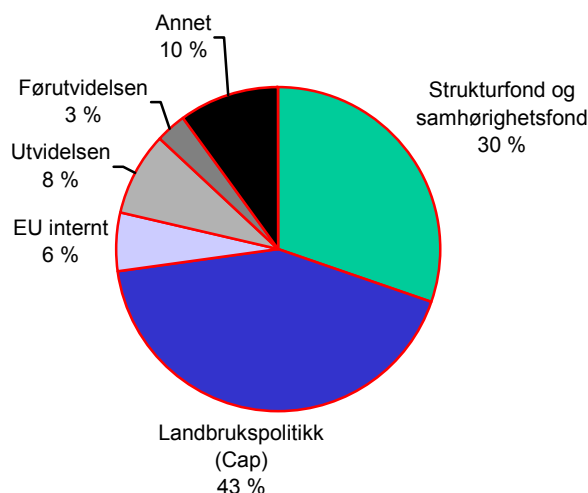
3.2.2 Virkemidler: Samhørighetsfond, strukturfondene og fellesskapsinitiativer

EUs uttalte mål med regionalpolitikken er å styrke samhørigheten innad i Unionen gjennom å støtte de svakerestilte regionene. I utgangspunktet er regional utjevning medlemsstatenes ansvar³². EU har likevel utarbeidet støtteordninger for de minst utviklede regionene. Av EUs budsjett utgjør regionalpolitikken omtrent en tredjedel, og med dette er regionalpolitikken den nest største utgiftsposten i EU. Bare EUs felles landbrukspolitikk (CAP), som tar omtrent halvparten av EU-budsjettet, er større enn regionalpolitikken.

³⁰ http://www.cor.eu.int/en/pres/pres_rol.html

³¹ <http://odin.dep.no/europaportalen/norsk/eu/p30005225/032141-130217/dok-bn.html>

³² Her er det store forskjeller mellom medlemslandene med tanke på både styresett (desentralisert eller sentralisert styring), hvor store midler de bruker på regionale forhold etc. (EU-kommisjonen 2004: 84-99). Jan Edøy, som for tiden har ansvaret for regionalpolitikk ved den norske delegasjonen i Brussel, kommenterer denne delen av EU-kommisjonens rapport på følgende måte den 02.03.2004, ”Det er viktig å huske at i samhørighetspolitikken bidrar medlemsstatenes offentlige utgifter er på gjennomsnittlig 47 prosent av BNP mens EUs innsatser utgjør i overkant av 1 prosent av BNP. Da sier det seg selv at innretningen på nasjonalpolitikk sammen med fellesskapspolitikken er avgjørende for måloppnåelsen. Likevel er EUs regionalpolitikk av stor betydning for den er konsentrert om investeringer i de regioner som er minst utviklet” (www.interreg.no).

Figur 3.1 EU budsjett 2000-2006³³

I perioden 2000-2006 kommer EU til å bruke 195 milliarder euro (1596 milliarder kroner) på strukturfondene. Dette utgjør et årlig forbruk på 27,9 milliarder euro i denne perioden. Hvis vi tar med samørighetsfondet i dette regnestykket, bruker EU totalt 213 milliarder euro på regionalpolitikken i perioden 2000-2006³⁴.

Beslutning

Artikkel 161 i Konsolidertraktat C325/33 gir retningslinjer for beslutningsgangen til EUs regionalpolitikk. Øverst i beslutningshierarkiet finner vi Rådet. Rådet tar avgjørelser med enstemmighet på forslag som er fremsatt av Kommisjonen. EU-parlamentet skal ha gitt sitt samtykke, før Kommisjonenes forslag kommer opp til Rådet. I tillegg til dette skal både Den økonomiske og sosiale komité og Regionkomiteen ha blitt tatt med på høring. I løpet av denne beslutningsprosedyren bestemmes følgende punkter vedrørende strukturfondene og samørighetsfondet³⁵:

- Fondenes oppgaver, hovedmål og innretning
- Almennelige regler for fondene
- Bestemmelser som skal sikre fondenes effektivitet, innbyrdes samordning og samordning med andre finansielle instrumenter

³³ Under sektorbetegnelsen "Førutvidelsen" gjemmer blant annet programmene EU opprettet for å forberede de nye medlemslandene på medlemskapet (PHARE, ISPA og SAPARD), disse programmene er nærmere omtalt under 3.2.4. "Utvidelsen" henspiller på de midlene de nye medlemslandene får fra EU-budsjettet i perioden 2004-2006. Kilde: <http://odin.dep.no/krd/norsk/distrikts/presse/taler/016061-090148/dok-bn.html>

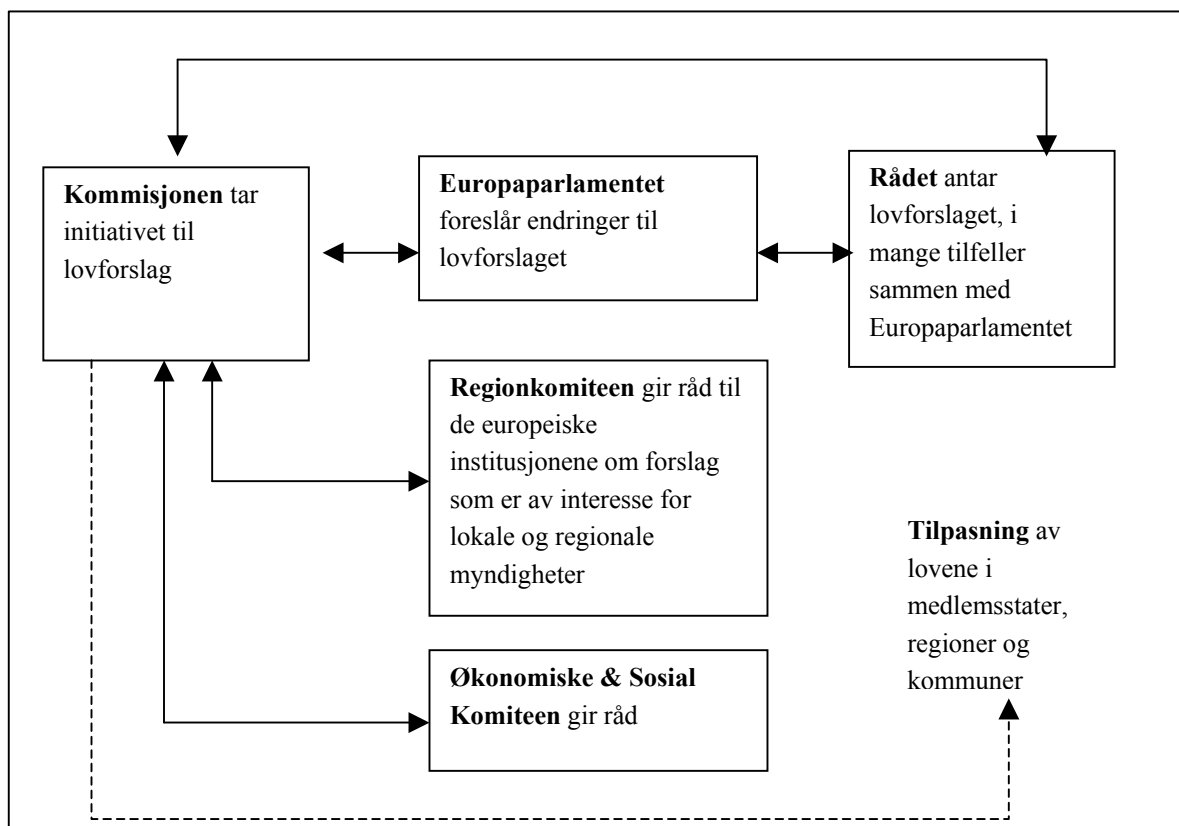
³⁴ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/l60014.htm>

³⁵ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/g24000.htm>

Med Nice-traktaten fra desember 2000 kom det en vesentlig endring i denne beslutningsprosedyren. Fra januar 2007 treffer Rådet avgjørelser med kvalifisert flertall i spørsmål vedrørende strukturfondene og samhörighetsfondet (Artikkel 161). Det vil si at rent praktisk vil denne regelen ha lite å si for den neste programmeringsperioden (2007-2013)³⁶. I og med at budsjettet for regionalpolitikken skal vedtas før denne Nice-regelen trår i kraft, kommer Rådet til å anvende enstemmighet om de finansielle forslagene for neste budsjettperiode. Men uansett om ikke denne regelen vil få så stor praktisk betydning i kommende budsjettperiode, er det viktig å ha i mente at fra og med 1.1.2007 fjernes vetoretten for vedtak som angår strukturfondene. Det vil si at fra og med neste budsjettperiode er regionalpolitikken å betrakte som et integrert fellesskapsområde og ikke som et mellomstatlig anliggende i EU (Laudal 2002: 10).

Generaldirektoratet for Regionalpolitikk er tjenestegrenen i EU-kommisjonen som har ansvaret for EU-innsatsen i EUs svakerestilte regioner. Denne avdelingen, ledet av Jacques Barrat skal, i overensstemmelse med artikkel 158 og 160 i EF-traktaten, arbeide for økonomisk og sosiale utvikling i EUs mindre begunstigede regioner³⁷. Under er denne ”beslutningsprosedyren” fremstilt skjematisk.

Figur 3.2 Skjematisk framstilling over beslutningsprosessen



Kilde: *Sex år i EU*. Landstingsförbundet og Svenska kommunförbundet (2001: 124)

³⁶ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/g24000.htm>

³⁷ http://europa.eu.int/comm/dgs/regional_policy/index_da.htm

Strukturfondene

EUs regionale midler blir hovedsakelig fordelt på fire strukturfond. Strukturfondene finansierer programmer som går over flere år. Gjennom ”Agenda 2000” i 1999 gjorde EU en del endringer i regionalpolitikken, blant annet ble det bestemt at dagens programmer skulle gå fra 2000 til 2006. I dag er således strukturfondene utformet på følgende måte³⁸:

- Det europeiske sosialfondet (ESF) ble opprettet allerede i 1958, og fondet skal støtte opp under Den europeiske sysselsettingsstrategien. ESF (the European Social Fund) finansierer således yrkesopplæring og rekruttering.
- Det europeiske utviklings- og garantifond for landbruket (EUGFL) ble opprettet i 1962 og oppdelt i to seksjoner i 1964. Utviklingsseksjonen under EUGFL (the European Agricultural and Guidance Fund), som er et strukturfond, har i oppgave å fremme regional utvikling og minske forskjellene mellom de fattige og rike regionene i EU. Garantiseksjonen er den viktigste av disse to seksjonene. Den finansierer utgifter i forbindelse med markedsordningene.
- Det europeiske fondet for regionalutvikling (EFRU) utgjør nesten halvparten av budsjettet for strukturfondene. EFRU (The European Development Fund) støtter hovedsakelig regioner som befinner seg på et lavt utviklingsnivå, samt regioner som er rammet av store økonomiske eller strukturelle omveltninger. Støtten går til utvikling av små og mellomstore bedrifter, tilrettelegging for produktive investeringer, utbedring av infrastruktur og fremming av ytterligere lokal utvikling. Fondet ble opprettet i 1975 og det innledet på mange måter en ny ”æra” i EUs regionalpolitikk.
- Det finansielle instrument for utvikling av fiskeriet (FIUF) ble opprettet i 1993 for å gi økonomisk støtte til fiskesektoren.

Samhørighetsfondet

- Det europeiske utjevningfondet (samhørighetsfondet) ble opprettet i 1993. Samhørighetsfondet ble etablert som et midlertidig fond med tanke på å hjelpe medlemstater å oppfylle Maastricht kriterier. Dette fondet skulle utelukkende brukes hvor levestandarden var vesentlig lavere enn i resten av EU. Det vil si medlemsland med et velstandsnivå under 90 prosent av EU-gjennomsnittet. Etter toppmøtet i Berlin i 1999 ble det klart at samhørighetsfondet fikk forlenget levetid til tross for at Maastricht kriteriene var oppfylt (Tarschys 2003: 89). Spania, Portugal, Hellas og Irland får overføringer fra dette fondet i dag³⁹. Det europeiske utjevningfonden finansierer hovedsakelig prosjekter innenfor miljø og transport.

³⁸ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm

³⁹ Hvilke medlemsland som er støtteberettigede til samhørighetsfondet, er basert på tall fra 1995-1997. Irland ligger i dag over EU-gjennomsnittet (Finansministeriet 2003: 163).

Fellesskapsinitiativer

EU har også opprettet fire fellesskapsinitiativer. Disse fellesskapsinitiativene søker felles løsninger på enkelte problemområder. De fire fellesskapsinitiativene er som følger⁴⁰:

- **Interreg III** skal stimulere til samarbeid over grensene i Unionen. Dette gjelder samarbeid mellom både land og regioner.
- **Urban II** skal gjenreise kriserammede byer og forsteder økonomisk og sosialt.
- **Eqal** tar sikte på å utvikle en ny praksis som skal forhindre forskjellsbehandling når det gjelder adgangen til arbeidsmarkedet av alle slag (pga. kjønn, minoritetsbakgrunn etc).
- **Leader+** skal stimulere til vekst i landdistriktene gjennom å støtte lokale initiativ.

De fire fellesskapsinitiativene finansieres gjennom strukturfondene. 5,35 prosent (10,43 milliarder euro) av budsjettet til strukturfondene er satt av til fellesskapsinitiativene for perioden 2000-2006.

I tillegg til disse fire fellesskapsinitiativene finnes det også et spesielt fond som er myntet på fiskeriregioner som ikke er mål-regioner. 0,5 prosent (1,1 milliarder euro) av totalbudsjettet til strukturfondene går med til å finansiere regioner utenfor mål 1-område med strukturelle problemer innenfor fiskerinæringen.

Forskning som skal bidra til innovasjon og nyskaping, finansieres også av strukturfondene. Tanken er at nyvinninger skapt av denne forskningen skal bidra til regional vekst og utvikling. 0,51 prosent av strukturfondene går med til å dekke utgifter til forskning av denne typen.

Strukturfondene tildeles for det meste etter såkalte målområder. Disse målområdene angir hvem som har rett på støtte fra de ulike strukturfondene.

3.2.3 Regelverk: Målområdene for strukturfondene

For perioden 2000-2006 er EUs strukturpolitiske innsats konsentrert om tre hovedmålsettinger/målområder⁴¹:

- **Mål 1:** Her er målet å fremme utvikling og strukturell tilpasning i ”mindre utviklede regioner”. Mindre utviklede regioner defineres som områder der gjennomsnittlig inntekt per capita er mindre enn 75 prosent av gjennomsnittet i EU. I tillegg til de mindre utviklede områdene kommer også særs perifere regioner innunder dette målet. Her finner vi de franske oversjøiske departementene, Azorene, Kanariøyene og Madeira. Regioner med spredt bosetting i Østerrike, Sverige og Finland (medlemsland fra 1995), kan også få mål 1-støtte. Omtrent 20 prosent av EUs befolkning bor i

⁴⁰ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s24000.htm>

⁴¹ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s24000.htm>

områder som kan motta slik støtte. 135,9 milliarder euro (70 prosent av budsjettet for strukturfondene 2000-2006) går til finansiering av mål 1-områder. Årlig bruker EU således omtrent 19,4 milliarder euro på dette området.

- **Mål 2:** Her er målet å støtte regioner med strukturelle problemer. Støtten kan gis til landdistrikter, byområder og kystområder (områder avhengige av fiskesektoren). Dette kan være regioner i økonomisk omveltning, landdistrikter med problemer, områder avhengige av en fiskerisektor med vanskeligheter og byområder med problemer. Omtrent 18 prosent av EUs befolkning bor i områder som kan motta slik støtte. 22,5 milliarder euro (11,5 prosent av totalbudsjettet) brukes til mål 2-områder. Med andre ord årlig benytter EU 3,2 milliarder euro på dette området.
- **Mål 3:** Her er målet å modernisere sysselsettingsvirkemidler (utdanning og opplæring) i områder som ikke kan få mål 1-støtte. 24,05 milliarder euro (12,3 prosent av budsjettet til strukturfondene) går med til å finansiere mål 3-områder. Årlig går 3,4 milliarder euro av strukturfond midlene til å finansiere prosjekter på dette området.

Målområdene er viktige for å bestemme hvilke regioner som kan motta støtte, og hvor mye de eventuelt kan motta. Sammenhengen mellom målområder, strukturfond, samørighetsfond og fellesskapsinitiativer kan oppsummeres skjematisk, som vist på neste side.

Tabell 3.1 Skjematisk fremstilling av instrument og mål

Instrument og mål for perioden 2000 – 2006		
Mål	Finansielle instrument	
Samhørighetsfondet	Samhørighetsfondet	
Mål 1	Det europeiske fondet for regional utvikling (EFRU) ⁱ Det europeiske sosialfondet (ESF) ⁱⁱ Det europeiske utviklings- og garantifondet for landbruket (EUGFL) (Utviklingsdelen) ⁱⁱⁱ Det finansielle instrumentet for utvikling av fiskeriet (FIUF) ^{iv}	
Mål 2	Det europeiske fondet for regional utvikling (EFRU) ⁱ	
Mål 3	Det europeiske sosialfondet (ESF) ⁱⁱ	
Felleskapsinitiativ	INTERREG	Det europeiske fondet for regional utvikling (EFRU) ⁱ
	URBAN	Det europeiske fondet for regional utvikling (EFRU) ⁱ
	EQUAL	Det europeiske sosialfondet (ESF) ⁱⁱ
	LEADER +	Det europeiske utviklings- og garantifondet for landbruket (EUGFL) (Utviklingsdelen) ⁱⁱⁱ
	Rural utvikling og restrukturering av fiskerisektor, som faller utenfor målområde 1	Det europeiske utviklings- og garantifondet for landbruket (EUGFL) (Garantidelen) ^v Det finansielle instrument for utvikling av fiskeriet (FIUF) ^{iv}
9 mål	6 instrument	

Kilde: Europa kommisjonen 2004: "A new partnership for cohesion, convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion."

i ERDF: The European Regional Development Fund

ii ESF: The European Social Fund

iii EAGGF- Guidance: The European Agricultural and Guidance and Guarantee Fund - Guidance

iv FIGF- Financial Instrument for Fisheries Guidance

v EAGGF-Guarantee: The European Agricultural and Guidance and Guarantee Fund - Guarantee

Strukturfondprogrammene blir utviklet i *partnerskap* mellom regionene, medlemsstatene og EU-kommisjonen. Kommisjonen har laget retningslinjene for hvordan programmene skal utformes. Initiativene til programmene kan enten komme fra medlemslandene eller fra regionene direkte. De får delfinansiering fra strukturfondprogrammene hvis de får godkjenning av Kommisjonen. En forutsetning for å få EU-støtte, er at medlemslandene eller regionene bidrar med egne midler. Tommelfingerregelen har vært at for hver euro som mottas fra EUs regionalfond, skal regionene bidra med like mye. I enkelte tilfeller kan EU riktignok bidra med en større andel.

Programmene skal ikke virke konkurransevridende på fellesmarkedet, EU kan derfor ikke gi direkte støtte til bedrifter eller personer. Tiltakene må være utformet som prosjekter eller programmer med fokus på omfattende regional utvikling. Retningslinjene for programmene er rettet mot strukturelle tiltak som for eksempel:

- Utvikling av infrastruktur, som for eksempel innen transport- og energibransjen.
- Forbedre telekommunikasjonstilbudet.

- hjelpe firmaer med etterutdanning av ansatte.
- Øke kunnskapen om bruk av informasjonsteknologi gjennom videreformidling av ekspertise og andre hjelpemidler.

I prinsippet skal mest mulig av implementeringen av disse programmene være desentralisert. Det vil si at implementeringen hovedsakelig er overlatt til de enkelte regioner og medlemsland.

Det er viktig å påpeke at støtten fra strukturfondene skal utfylle medlemstatenes egne anstrengelser, og ikke komme i stedet for dem. Prinsippet om medfinansiering fra medlemstatene er derfor viktig (Landstingsförbundet og Svenska Kommunförbundet 2001: 33).

Et annet viktig prinsipp i regionalpolitikken er addisjonalitet. Det vil si midlene fra fellesskapet skal komme som et tillegg, og ikke en erstatning til de nasjonale midler⁴².

3.2.4 Utfordringer i forbindelse med østutvidelsen

EU har fått mange regioner som oppfyller kravet til ”mindre utviklede regioner” etter østutvidelsen. De nye medlemslandene er som sagt hovedsakelig fattige land fra Sentral- og Øst-Europa, og hvor 37 av 41 regioner ligger under EUs fattigdomsnivå for regionalpolitikken. EU har utviklet flere programmer til støtte for de nye medlemslandene. Noen er gamle støtteordninger, andre er mer spesifikke med henblikk på at de skulle bli EU-medlemmer⁴³.

PHARE-programmet er fra 1989. Dette programmet skal hjelpe de sentral- og østeuropeiske landene å styrke institusjonene, administrasjonen og offentlige organer for å sikre at de er i samsvar med EU-lover. I tillegg kan PHARE delfinansiere prosjekter til infrastruktur, forretningsvirksomhet og velferdstiltak.

ISPA programmet (Instrument for Structural Policies for pre-Accession) ble opprettet i 2000. Dette programmet skal finansiere kostnadene de nye medlemslandene har i forbindelse med planlegging av store prosjekter innen miljøvern og transport.

SAPARD-programmet (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) ble i likhet med ISPA opprettet i 2000. Dette programmet finansierer store landbruks- og distriktssutviklingsprosjekter i de nye medlemslandene.

⁴² <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60014.htm>

⁴³ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60021.htm>

Kommisjonens rapport for 2002 om SAPARD viser at i siste halvår av 2002 brukte EU seks ganger mer på utbetalinger via SAPARD-programmet enn de gjorde 1. halvår 2002. Dette innebærer utbetalinger på omtrent 20 millioner euro. Polen og Romania er de største mottakerne, de får 61 prosent av overføringene. Dette til tross, hittil har det vært et problem at de nye medlemslandene ikke har utnyttet SAPARD-programmet godt nok.

Stine Carsten Kendal har tatt for seg denne problematikken rundt de nye medlemslandene⁴⁴. Hun sier at årsakene til at de nye ikke klarer å nyttegjøre EU-programmene, skyldes administrative svakheter internt i de nye medlemslandene. Den offentlige administrasjonen er svekket i mange av de nye medlemslandene på grunn av at skolert og kvalifisert arbeidskraft har søkt seg over til privat næringsliv hvor lønningene er langt bedre enn i det offentlige. Kendal sier blant annet at dette var noe av årsaken til at polakkene ikke var i stand til bruke mer enn om lag 10 prosent av de 547 millioner euro som EU hadde avsatt til å forbedre miljøstandarder i Polen i perioden 2000-2002.

Administrative begrensninger vil ikke forhindre at de nye medlemslandene etter hvert krever sin rettmessige del av EUs regionalbudsjett. Som også Hellas, Portugal og Spania opplevde får heller ikke de nye medlemslandene fra Øst nytte godt av fellesskapsordningene fra første dag. Overgangsordninger skal føre dem gradvis inn i EU-systemet. I perioden 2004-2006 får således ikke de nye medlemsstatene mer over strukturfondene til sammen, enn hva Spania får alene. Sett med bakgrunn i ”skjevfordelingen” mellom gamle og nye EU-regioner, er en av de største utfordringene som EU står ovenfor i dag å bli enige om det neste regionalbudsjettet for 2007-2013.

3.2.5 EU-kommisjonens forslag til nytt regionalbudsjett

Den 18. februar 2004 la EU-kommisjonen frem sitt forslag til ny regionalpolitisk satsning for kommende periode. Forslaget til Kommisjonen innebærer en kraftig økning i regionalbudsjettet fra 195 milliarder euro (2000-2006) til 336 milliarder euro (2007-2013). Fordelt på 7 år vil dette si 48 milliarder euro per år. Dette forslaget har ikke blitt tatt godt mot i alle leire. De seks største bidragsyterne til EU-budsjettet; Østerrike, Storbritannia, Frankrike, Tyskland, Nederland og Sverige har samlet seg til felles front mot denne økningen av budsjettet. Allerede i desember 2003 skrev de et brev til Kommissjonspresident Romano Prodi, og krevde frysing av totalbudsjettet på dagens nivå (1 prosent av BNP). Når forslaget til Prodi nå innebærer en mulig økning til 1,24 prosent av BNP, mener nettobidragsyterne at Kommisjonen fokuserer for mye på å gi regionalstøtte i EUs fattige regioner (Financial Times 29. mars 2004).

Kommisjonen vil på sin side ikke finne seg å bli vingeklippet av nettobidragsyterne, og de har blant annet truet Tyskland med kutt i regionalstøtten til det tidligere DDR hvis de ikke vil

⁴⁴ Mandat - Amternes Politiske Magasin nr. 8 2003, <http://www.arf.dk/Mandat/Index.htm>

være med på den foreslåtte budsjettøkningen. I en tid med økonomisk stagnasjon vil Tyskland nødvendig la seg presse til å bidra mer enn de gjør i dag. Hans Martin Bury, tysk UDs statssekretær for Europa, ga derfor følgende melding til EU-kommisjonen, ”det er meningsløst å styre Tysklands støtte til egne utkanter via Brussel – for hver euro som kommer tilbake må vi betale inn to” (Aftenposten 17. februar 2004).

Storbritannia er også blant dem som har gått hardt ut mot å øke overføringene. I mars 2003 la den britiske regjeringen frem en reformplan for å legge om kursen i EUs regionalpolitikk. Storbritannia mener at en videreføring av dagens regionalpolitikk etter innlemmelsen av de nye medlemslandene, vil medføre uholdbare kostnader for nettobidragssystemene. Storbritannia vil at regionalpolitikken skal bestemmes og finansieres lokalt. Finansminister Gordon Brown uttalte 7. mars 2003 følgende i The Guardian om EUs regionalpolitikk:

...the costs of the EU's regional policy will become unsupportable when it grows from 15 to 25 members in 2004 – with most of the newcomers much poorer – and that economic growth can only benefit from devolved local decision making.

Brown er bekymret over at fattige deler av Storbritannia kan miste milliarder av pund i regionalstøtte på grunn av at pengene vil finne veien til de nye medlemslandene i Sentral- og Øst-Europa. Det er lite trolig at britene vil vinne frem med sitt krav om en renasjonalisering av regionalpolitikken, men slike utspill bedrer ikke forhandlingsklimaet om EUs fremtidige regionalpolitikk.

I likhet med tyskerne og britene er svenskene motstandere av økning av EU-budsjettet. Sverige er tilhengere av at store deler av midlene under EUs regionalpolitikk bør tilfalle de nye medlemslandene i Øst-Europa. Statsminister Göran Persson har blant annet uttalt at Sverige ikke bør overføre penger til et så rikt land som Spania⁴⁵. Men samme Persson er heller ikke overbevisst om at svenske skattebetalere nødvendigvis skal betale for utviklingen i Øst. Persson krever at disse landene selv i større grad bidrar med egne midler. ”Det er uholdbart hvis de tror at vi skal ta ut høye skatter i Sverige, Finland og Danmark og sende pengene til Øst-Europa, slik at det der skal være en overklasse som ikke betaler skatt”, sier Persson i sin kritikk av skattepolitikken i de nye medlemslandene (Aftenposten 13. april 2004).

Når EU skal bli enige om neste budsjett for regionalpolitikken har vi tre klare interessenter; de som mottar mest i dag, nettobidragssystemene og de nye medlemslandene. Irland, Hellas, Portugal og Spania har dermed mest å frykte i neste budsjettperiode. De kommer ikke til å miste overføringene de får over strukturfondene over natten, men de må være forberedt på at støtten fases ut over tid. En ting som er sikkert, de kommer til å kjempe for å beholde mest mulig av dagens støtte. Dagens fattige i EU-15 hevder at det er urettferdig at de må betale for

⁴⁵ Aktuelt i Politiken 03.01.2003, http://www3.techsell.se/aip/smpage.fwx?page=12&START_NYHETER=7739

utvidelsen. Kronargumentet deres er at de blir ikke noe rikere selv om Unionen blir utvidet med noen som er enda fattigere enn dem selv.

I denne interessekonflikten, argumenterer Sverige og Finland for at deres distriktpolitiske målsettinger for nordområdene fortsatt skal ivaretas gjennom EUs regionalpolitikk (som tradisjonelt har fokusert på å skape økonomisk vekst i Unionens svakerestilte regioner). Kommisjonen har langt på vei sagt seg enige i at de nordlige områdene i Sverige og Finland skal få beholde status som mål 1-områder (sammen med EUs fattigste regioner), men de har ikke uttalt seg tydelig nok til at våre nordiske naboer våger å stole på deres lovnader⁴⁶. Et annet spørsmål er hvordan de ”egentlig” fattige landene vil reagere på at forholdsvis velstående regioner i Finland og Sverige krever såpass mye støtte fra EUs strukturfond.

De nye medlemslandene er lovet at de vil bli fasett inn som fullverdige medlemmer i løpet av neste budsjettperiode, og dermed få retten til regionalstøtte på linje med dagens EU-15. Men det er flere forhold som tilsier at de nye medlemmene ikke vil få så store overføringer fra EU som de var forespeilet i medlemskapsforhandlingene. Uten vesentlig større bevilgninger til strukturfondene, noe som er lite trolig ettersom de største bidragsyterne har gått mot Kommisjonens foreslåtte økninger, vil det bli mindre ressurser tilgjengelig til de nye, for det er usannsynlig at de som mottar regionalstøtte i dag vil miste all støtte fra EU.

Regelverket som er satt for strukturfondene vil også minske overføringene til de nye medlemslandene. En regel sier at medlemsstatene ikke kan motta mer støtte fra strukturfondene hvis støtten overstiger 4 prosent av BNP (Tarschys 2003: 29). Mange av de nye medlemslandene har så lavt BNP at de kommer å merke denne regelen ganske kraftig. Hellas og Irland ligger nærmest denne maksimumsgrensen i dag (begge ligger på 3,9 prosent). Polen, for eksempel, vil antakelig gå glipp av 40-50 prosent av potensiell strukturstøtte på grunn av denne regelen. I tillegg vil tommelfingerregelen om at medlemsstatene må bidra med minst 50 prosent av kostnadene, ytterligere begrense de nye medlemslandenes muligheter til å benytte seg av strukturfondene (Thunberg 2001).

Hvis ikke verken EUs regelverket for regionalpolitikken blir tilpasset de nye medlemslandene eller at Unionens regionalbudsjett blir økt betraktelig vil trolig den største taperen i dette spillet være de nye medlemsstatene fra Sentral- og Øst-Europa. Med tanke på at EUs regionalpolitikk har hovedmålsettinger som utjevning og solidaritet, er det kanskje ikke så rart at de nye medlemslandene synes at de er forespeilet for lite midler i EUs neste regionalbudsjett (2007-2013)?

⁴⁶ Aktuelt i Politiken 03.01.2003, http://www3.techsell.se/aip/smpage.fwx?page=12&START_NYHETER=7739

3.2.6 Nye elementer i det neste budsjettet?

Ut fra det vi har sett fra debatten rundt det neste regionalbudsjettet for perioden 2007-2013, er det usikkert hva som vil bli resultatet av budsjettforhandlingene. Den 18. februar 2004 la som sagt Kommisjonen frem ”Third report on economic and social cohesion” (samhørighetsrapporten), og her finner vi EU-kommisjonens forslag til ny regionalpolitikk.

Før vi ser på ”Den tredje samhørighetsrapporten” (EU-kommisjonen 2004), skal vi se på hva EUs nye grunnlov, sier om regionalpolitikken, i artikkel III- 116 er dette formulert slik:

For å fremme en generell harmonisk utvikling, skal Unionen utvikle og iverksette tiltak som styrker den økonomiske, sosiale og territoriale samhørighet. Spesielt skal Unionen ha som mål å redusere ulikheter i utviklingsnivå mellom ulike regioner, herunder de mest tilbakeiggende områder. I arbeidet med å fremme dette målet, skal det vies spesiell oppmerksomhet til bygdene og til områder som lider av alvorlig og permanente naturlige eller demografiske handicaps som de nordligste områder med meget lav befolkningstetthet, og noen øyer, grenseregioner og fjellregioner⁴⁷.

På EU-toppmøte i Brussel den 18. juni 2004 ble det enighet om EU-grunnloven. Det gjenstår imidlertid å se om den nylig vedtatte grunnloven blir ratifisert i de respektive medlemsland. Flere land, deriblant Storbritannia har sagt at de se skal folkeavstemning om grunnlovstraktaten. Men uansett om det britiske folk eller andre sier nei til traktaten, vil utmeislingen av EUs regionalpolitikk fortsette. I ”Den tredje samhørighetsrapporten” finner vi noen av Kommisjonens ideer om i hvilken retning EUs regionalpolitikk skal gå i neste budsjettperiode (EU-kommisjonen 2004).

Samhørighetsrapporten slår fast at hovedprinsippene i gjennomføringen av EUs regionalpolitikk skal videreføres med tanke på strategisk planlegging, desentralisert forvaltning, overvåkning og evaluering. Kommisjonen legger opp til at regionalpolitikken skal knyttes langt sterkere opp mot Lisboa- og Gøteborgprosessene, økt konkurransekraft og bærekraftig utvikling. Lisboastrategien fremhever regionalpolitikken:

Det blir understreket at regionalpolitikken skal være selve ”navet” i å realisere Lisboaålene gjennom nasjonale og regionale program⁴⁸.

Tilknytningen til Lisboaålene innebærer også at det skal satses mer på innovasjon og kunnskapsøkonomi. Dessuten skal miljø og ”risiko forebygging” (helse, miljø og sikkerhet) være viktige satsingsområder i regionalpolitikken.

Kommisjonen foreslår, som tidligere omtalt, en budsjetttramme på 336 milliarder euro (2 882 milliarder norske kroner) for perioden 2007-2013. Vi har sett at nettobidragsterne i Unionen stiller seg avvisende til en økning av budsjettet, så det spørs om rammen ikke blir betydelig mindre enn det Kommisjonen her har lagt opp til.

⁴⁷ Eira 2004: <http://odin.dep.no/krd/norsk/distrikts/presse/taler/016061-090148/dok-bn.html>

⁴⁸ Eira 2004: <http://odin.dep.no/krd/norsk/distrikts/presse/taler/016061-090148/dok-bn.html>

Fordelingen av regionalmidlene skal fortsatt være knyttet opp mot tre målområder. Disse skifter imidlertid benevning.

Mål 1 skal nå hete *konvergens*. Dette er fortsatt regioner med mindre enn 75 prosent BNP målt i kjøpekraft av EUs gjennomsnitt. Videre vil regioner som blir påvirket av ”den statistiske effekt” av utvidelsen få støtte. Det vil si regioner som er innenfor denne 75 prosent BNP-grensen i dag (EU-15), men som kommer over denne magiske 75 prosent-grensen når EU-15 har blitt til EU-25. Disse regionene vil imidlertid bli faset ut i løpet av denne 7 års-perioden. Det vil fortsatt være spesielle program for de oversjøiske områdene (Kanariøyene m. v.). 78 prosent av strukturfondbudsjettet skal brukes på mål 1-området. Dette innebærer at det blir en *konsentrasjon* av midlene til konvergens.

Det andre målområdet/prioriteringen er nå foreslått å hete ”*regional konkurransekraft og sysselsetting*”. Dette er en sammenslåing av tidligere mål 2 og mål 3. Regional konkurransekraft og sysselsetting er rettet mot alle andre deler som ikke får støtte under målområde konvergens. Innsatsen under dette målområdet er todelt. Det første elementet tar for seg regional konkurransekraft. Regionenes konkurransevne og tilgang til investeringer skal styrkes gjennom regionale programmer som har til hensikt å ”fremme regionenes og de regionale myndighetenes rolle som utviklingsaktører med tanke på nødvendige omstillinger innen næringslivet, samt by- og bygdeutvikling”⁴⁹. For å få til denne nødvendig omstillingen i næringslivet heter det i samhörighetsrapporten at det må satses mer på innovasjon (”kunnskapssamfunnet”), tilgjengelighet og tjenester i allmenn interesse, miljø og ”risiko forebygging” og bypolitikk. Det andre elementet tar for seg sysselsetting. Nasjonale programmer skal bidra til å øke sysselsettingen. Arbeidskraften skal omstilles til ny kompetanse (livslang læring). Det skal tilrettelegges slik at nye jobber kan skapes. Og videre skal arbeidsmarkedet gjøres tilgjengelig for alle, dette gjelder også de mest utsatte gruppene⁵⁰.

Det tredje målområde er foreslått å hete ”*territorielt samarbeid*”. Dette er mer eller mindre det gamle fellesskapsinitiativet Interreg som Kommisjonen har tenkt til å gjøre til et eget målområde. Territorielt samarbeid vil ta utgangspunktet i erfaringene fra Interreg, og arbeide videre med å skape integrasjon over landegrensene. For å få til økt integrasjon er det foreslått en tredobling av budsjettet. Hvis dette forslaget fra Kommisjonen blir vedtatt, vil territorielt samarbeid komme til å utgjøre 4 prosent av strukturfondene (13, 5 milliarder euro). Dette forslaget innebærer at grenseregionalt samarbeid (Interreg III A) videreføres. Det foreslås også at maritime grenser inkluderes i dette grenseregionale samarbeidet. Kommisjonen ønsker også at det transnasjonale samarbeidet (Interreg III B) skal fortsette mer eller mindre som før. Får Kommisjonen det som den vil, kommer interregionalt samarbeid (Interreg C) til å få en

⁴⁹ Eira 2004: <http://odin.dep.no/krd/norsk/distrikts/presse/artikler/016061-090153/dok-bn.html>

⁵⁰ Eira 15.04.2004, ”EUs fremtidige regionalpolitikk konsekvenser for Norge”, Foredrag på konferansen om Østlandssamarbeidet og Oslo-området, <http://odin.dep.no/krd/norsk/distrikts/presse/taler/016061-090148/dok-bn.html>

litt annerledes skjebne enn Interreg III A og Interreg III B. Interregionalt samarbeid foreslås å bli inkludert inn i de to første målområdene (konvergens og konkurransekraft)⁵¹.

I Kommisjonens forslag legges det også opp til et *grenseregionalt samarbeid* med Russland, Hviterussland, Ukraina, Moldova, Nord-Afrika m.v. gjennom de såkalte nabolandsprogrammene ("New neighbourhood Instrument")⁵². Det legges opp til at samarbeidet med disse "utenfor medlemslandene" skal ha egne budsjetter i tillegg til Interreg. Et av Kommisjonens mål med dette grenseregionale samarbeidet er at det skal fremme økonomisk og sosial utvikling i grenseområdene. Det legges dessuten opp til at samarbeidet skal ivareta både utenrikspolitiske og regionalpolitiske formål. En del av det foreslåtte samarbeidet med disse "utenfor landene" skyldes felles grenser. Dette samarbeidet skal derfor også konsentrere seg om å sikre grenser, for blant annet å bekjempe organisert kriminalitet. Kommisjonen sier også at EU og disse utenfor landene har felles utfordringer innen miljø, helse og økonomisk utvikling⁵³.

Endringene fra budsjettperioden 2000-2006 til budsjettperiode 2007-2013 kan skjematisk fremstilles, som vist på neste side.

⁵¹ Eira 29.04.2004, "EUs fremtidige regionalpolitikk angår også Norge", artikkel sendt til Aftenposten, <http://odin.dep.no/krd/norsk/distrikts/presse/artikler/016061-090152/dok-bn.html>

⁵² Eira 29.04.2004, "EUs fremtidige regionalpolitikk angår også Norge", artikkel sendt til Aftenposten, <http://odin.dep.no/krd/norsk/distrikts/presse/artikler/016061-090152/dok-bn.html>

⁵³ Eira 15.04.2004, "EUs fremtidige regionalpolitikk konsekvenser for Norge", Foredrag på konferansen om Østlandssamarbeidet og Oslo-området, <http://odin.dep.no/krd/norsk/distrikts/presse/taler/016061-090148/dok-bn.html>

Tabell 3.2 Skjematisk fremstilling av endringer av instrument og mål

Instrument og mål				
2000-2006		2007-2013		
Mål	Finansielle instrument	Mål	Finansielle instrument	
Samhørighetsfondet	Samhørighetsfondet	Konvergens og konkurransekraft	Samhørighetsfondet	
Mål 1	Det europeiske fondet for regional utvikling (EFRU) ⁱ Det europeiske sosialfondet (ESF) ⁱⁱ Det europeiske utviklings- og garantifondet for landbruket (EUGFL) (Utviklingsdelen) ⁱⁱⁱ Det finansielle instrumentet for utvikling av fiskeriet (FIUF) ^{iv}		EFRU ⁱ ESF ⁱⁱ	
Mål 2	Det europeiske fondet for regional utvikling (EFRU) ⁱ	Regional konkurransekraft og arbeid - regionalt nivå - nasjonalt nivå: Den europeiske arbeidsstrategi	EFRU ⁱ ESF ⁱⁱ	
Mål 3	Det europeiske sosialfondet (ESF) ⁱⁱ			
Felleskapsinitiativ	INTERREG	Europeisk territorialt samarbeid	EFRU ⁱ	
	URBAN			Det europeiske fondet for regional utvikling (EFRU) ⁱ
	EQUAL			Det europeiske sosialfondet (ESF) ⁱⁱ
	LEADER +			Det europeiske utviklings- og garantifondet for landbruket (EUGFL) (Utviklingsdelen) ⁱⁱⁱ
	Rural utvikling g restrukturering av fiskerisektor, som faller utenfor målområde 1	Det europeiske utviklings- og garantifondet for landbruket (EUGFL) (Garantidelen) ^v Det finansielle instrument for utvikling av fiskeriet (FIUF) ^{iv}		
9 mål	6 instrument	3 mål	3 instrument	

Kilde: Europa kommisjonen 2004: "A new partnership for cohesion, convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion."

i ERDF: The European Regional Development Fund

ii ESF: The European Social Fund

iii EAGGF- Guidance: The European Agricultural and Guidance and Guarantee Fund - Guidance

iv FIFG- Financial Instrument for Fisheries Guidance

v EAGGF-Guarantee: The European Agricultural and Guidance and Guarantee Fund - Guarantee

4 Norge versus EU – en sammenligning

I de foregående kapitlene har vi sett på EUs regionalpolitikk og norsk distrikts- og regionalpolitikk. Norge har gradvis tilpasset seg EU på flere politikkområder. EU-tilpasningen skjøt fart for alvor etter at EØS-avtalen ble et faktum, og distrikts- og regionalpolitikken har i så måte ikke utviklet seg i et vakuum de siste 10 årene – upåvirket av EUs politikk, lover og regelverk. Så hvis vi stiller oss spørsmålet om Norge har blitt mer lik EU enn tidligere, er svaret utvilsomt ja. Det er derfor mer fruktbart å undersøke hvor mye vi har tilpasset oss EU i distrikts- og regionalpolitikken.

Mens det i Norge ble et flertall for å stå utenfor EU i 1994, kom den svenske og finske befolkningen til en annen konklusjon. Sverige og Finland ble EU-medlemmer fra 1995. Både Sverige og Finland har mange av de samme distriktpolitiske utfordringene som Norge, det er derfor av interesse å se utviklingen i norske distrikter kontra utviklingen i svenske og finske distrikter etter 1995.

4.1 EUs regionalpolitikk kontra Norges distrikts- og regionalpolitikk

Den norske distrikts- og regionalpolitikken har tradisjonelt hatt en sterk distriktpolitisk profil. Likhetstankegang og bevaring av bosettingsmønstre har vært sentrale grunnpilarer i norsk distriktpolitikk. Staten har gått aktivt inn med midler i distriktene for å nå disse målsettingene.

Målsetningene i EUs regionalpolitikk er av en annen karakter, her er det utjevningsaspektet som blir vektlagt. Brorparten av midlene i regionalpolitikken går således til å støtte Unionens minst begunstige regioner. EU har vært opptatt å støtte regioner med strukturelle problemer.

Disse pengene har EU like gjerne brukt i ”sentrale strøk” som i periferien. Så mens norsk distrikts- og regionalpolitikk hovedsakelig har konsentrert seg om å gi støtte til områder med spredt bosetting, har EU historisk sett ikke hatt et slikt element i sin regionalpolitikk. Det skyldes ganske enkelt at som Johnstad m.fl. (2003) skriver i Makt- og demokratiutredningen:

[...] med visse unntak (Hellas, indre deler av Spania, nordlige deler av Skottland) hadde Det europeiske felleskap en situasjon hvor utviklingsproblemer i stor grad oppsto i områder med høy befolkningstetthet og en utviklet infrastruktur, men med alvorlige næringsstrukturelle problemer, et næringsliv knyttet for tett opp mot industri- og primærnæringsbransjer med svake utviklingsperspektiver. Ut fra et slikt utgangspunkt var det naturlig at en i EU-landene og også på EU-nivå utviklet en regionalpolitikk innrettet mot strukturproblemer mer enn mot avstandsproblemer.

Etter at Sverige og Finland ble innlemmet i Unionen, økte EU fokuset på de spredtbeboede strøk. Årsaken til dette er ganske enkelt at våre nordiske naboer fikk gjennomslag i

medlemsforhandlingene for kravet om at midler fra strukturfondene også skulle kunne benyttes i svenske og finske distrikter.

Med hensyn til distrikts- og regionalpolitiske utfordringer er Sverige og Finland de to EU-medlemmene som har flest likhetstrekk med Norge. For i likhet med Norge har Sverige og Finland store områder med spredt bosetting, ikke minst i nordområdene. Ettersom EUs regionalpolitikk generelt sett har en annen innretning enn norsk distrikts- og regionalpolitikk, skal vi sammenligne Norge, Sverige og Finland nærmere. Dette for å undersøke om utviklingen i distriktene i Sverige og Finland har gått i en annen retning enn i Norge etter 1995.

4.2 Distriktsutviklingen i Sverige, Finland og Norge etter 1995

Sammenligningen av utviklingen etter 1995 i Norge, Sverige og Finland starter med å se på hvilke målsettinger hvert enkelt land har i (distrikts- og) regionalpolitikken. Deretter ses det kort på hvilke virkemidler som brukes for å oppnå disse målene. Tilslutt blir oppmerksomheten rettet mot hva empirien sier om utviklingen i distriktene i disse landene, sett ut fra parametere som flyttemønster og arbeidsledighet.

4.2.1 Målsettinger i regional- og distriktspolitikken

Hovedmålsettingen i distrikts- og regionalpolitikken i Norge har ligget mer eller mindre fast i etterkrigstiden. I Stortingsmelding nr. 34 (2001-2002) ble det uttrykt at målsettingen var å, ”opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og ha likeverdige levekår i hele landet”. Hva som ligger bak denne målsettingen er beskrevet i kapittel 2, så her skal vi se nærmere på målsettingene i Finland og Sverige.

Sverige

I følge EU-kommisjonens ”Third report on economic and social cohesion” (samhørighetsrapporten) har Sveriges regionalpolitikk forandret seg de siste årene,

In Sweden, government policy has shifted in recent years to supporting the development of growth poles and clusters in different regions whereas previously it was centred maintaining a high level of public sector activity in the northern, sparsely populated regions in order to combat outward migration (EU-kommisjonen 2004: 97)

Et annet spørsmål er imidlertid hvor mye av denne endringen kan tilskrives Sveriges inntreden i EU.

I en artikkel fra 2000 med tittelen ”Regional Policy at a Crossroad: Sweden and Norway on different Paths?” skrevet av Foss, Johansen, Johanson og Svensson er hovedhypotesen at både Norge og Sveriges regionalpolitikk, i form av mål og virkemidler, har blitt påvirket av EUs

regionalpolitikk, men at Sverige på grunn av sitt EU-medlemskap har hatt en raskere og større EU-tilnærming enn Norge (Foss m.fl 2000).

Sverige har hatt mange av de samme ingrediensene i sin distrikts- og regionalpolitikk som Norge. Et sentralt element i svensk distriktspolitikk har vært ”regional balanse”. I offisiell retorikk heter det at målet er å redusere ”regionale ubalanser”. Dette skal riktignok ikke gå på bekostning av nasjonal vekst. Svenskene har således vært opptatt av å redusere de negative implikasjonene av markedskreftene, slik at folk skal få muligheten til å bo der de ønsker, til tross for at bosettingsmålet har ført til økte offentlige utgifter (Foss m.fl. 2000).

På 1990-tallet skjedde det i følge Foss m.fl. (2000) et skifte i svensk regionalpolitikk. Det pekes på tre årsaker til denne endringen; krisen i arbeidsmarkedet, EU-medlemskapet og et nytt syn på hvilke drivkrefter som gir økonomisk vekst både regionalt og nasjonalt.

Som en konsekvens av den økonomiske krisen på begynnelsen av 1990-tallet, ble hovedfokuset i svensk regionalpolitikk lagt om til å øke samhörigheten mellom regionene, samt at hver region skulle legge forholdene til rette for utviklingsmuligheter, som igjen skulle skape økonomisk vekst nasjonalt. De økonomiske nedgangstidene hadde skapt høy arbeidsledighet og kutt i offentlig sektor. I dette klimaet var det ikke lenger mulig å føre en ”tradisjonell” omfordelingspolitikk á la den som ble ført på 1970- og 1980-tallet i Sverige.

Omleggingen av svensk distriktspolitikk innebar også en harmonisering med EUs regionalpolitikk. Sverige gikk fra en regionalpolitikk som hadde fokus på selektive tiltak, til en politikk som fokuserte på mer generelle tiltak som ikke kom så lett i konflikt med reglene for det frie marked.

Instead of the ‘traditional’ regional policy where redistribution, grants and subventions were central ingredients a more growth-oriented policy were introduced – a policy that was more national than regional (Foss m.fl. 2000).

Således var svensk regionalpolitikk i endring allerede før landet ble EU-medlem. I en Riksdagsmelding fra 1993/1994 ble det slått fast at regionalpolitikken skulle være en del av en nasjonal vekstorientert politikk (Foss m.fl. 2000).

Når Sverige ble medlem av EU i 1995 ble imidlertid grunnlaget for å føre en uavhengig svensk regionalpolitikk endret. For Sverige ble nå integrert til de muligheter (strukturfondene) og begrensninger (konkurranseregler, statsstøtteregler etc.) som lå i tilknytning til EUs regionalpolitikk.

Støtten fra strukturfondene bidro også til å endre den regionalpolitiske kursen i Sverige. I en bok utgitt av Landstingsförbundet og Svenska Kommunförbundet beskrives denne endringen slik:

Metodikken i strukturfondsarbeidet har påvirket den svenske regionalpolitikken. Den har samordnats med EUs regionalpolitikk og samtidig delvis bytt perspektiv från bidrag och understöd till tillväkst (Landstingsförbundet og Svenska Kommunförbundet 2001: 22).

Finland

Finland har en annen historisk bakgrunn enn Norge og Sverige, og dette har påvirket finnenes regionalpolitikk. Under Den kalde krigen var Finland nært koblet til Sovjetunionen. I motsetning til Norge og Sverige som knapt hadde samhandel med Sovjetunionen, var Sovjetunionen en av Finlands viktigste handelspartnere.

Da Sovjetunionen gikk i oppløsning på begynnelsen, mer eller mindre samtidig som økonomiske nedgangstider slo innover den vestlige verden, merket derfor finnene dette i større grad enn nordmenn og svensker. De nordlige og østlige deler av Finland ble hardest rammet av denne økonomiske nedgangskonjunkturen. Dette er områder med spredt bosetting, hvor mange tradisjonelt har vært sysselsatt i tilknytning til primærnæringene. Selv om landbruks- og skogbruksnæringen fortsatt er viktig i disse regionene, har de opplevd en kraftig strukturrasjonalisering de senere år. Generelt kan vi si at strukturendringene i primærnæringene skjedde i to bølger, Hanell m.fl. (2002a: 37) skriver,

[...] the first being the move from primary production to industrial production, while the second was constituted by a re-focusing within the manufacturing sector itself.

En av hovedutfordringene for østlige og nordlige deler av Finland er å skape nye arbeidsplasser, slik at de i det minste kan bremse fraflyttingstakten.

Som i Norge og Sverige har offentlig sektor også spilt en viktig rolle for finske distrikter, både som tjenesteyter og arbeidsgiver. På 1990-tallet økte imidlertid ikke antall sysselsatte innen offentlig sektor i de perifere og rurale områder av Finland. Det faktum at offentlig sektor ikke absorberte frafallet av arbeidsplasser i det private næringslivet, gjorde krisen i finske distrikter ekstra markant. Hanell m.fl. (2002a: 37) sier at dette har blitt såpass alvorlig at det truer bosettingsmønstret:

The twin process of de-population, and migration to a small number of the strongest growth centres as such now constitutes a threat to the settlement structure even in the less peripheral rural communities and small and medium-sized cities.

I Finland har likhetstankegangen, som i Norge og Sverige, stått sterkt. Hovedmålsettingen i finsk regionalpolitikk har tradisjonelt vært å kombinere likhet mellom regionene og makroøkonomisk effektivitet. Men da strukturelle problemer og høy arbeidsledighet for alvor ble en realitet i Finland på 1990-tallet, ble balansen mellom likhet og makroøkonomisk effektivitet forskjøvet i retning til fordel for sistnevnte.

I 1994 ble målsettingene for finsk regionalpolitikk endret (Regional Development Act). Disse målsettingene gjelder i hovedsak fortsatt, og de sier følgende:

[...] development of living conditions and ensuring availability of basic services; expansion of the infrastructure necessary for regional development; renewal of regional production structures, improvement of companies' operating conditions and creation of new jobs; and strengthening of regional economies of the local population (Hanell m.fl. (2002a: 37).

4.2.2 Virkemidler i regionalpolitikken

I kapittel 2 er det redegjort for virkemiddelene i norsk distrikts- og regionalpolitikk, her vil vi derfor se på hva EU-medlemskapet har hatt å si for virkemiddelbruken i Sverige og Finland. Den mest konkrete forandringen for svenske og finske regioner var at de fikk støtte fra strukturfondene etter at de ble EU-medlemmer. Med det er det imidlertid ikke sagt at Finland og Sverige valgte samme tilnærming til strukturfondene. Finlands regionalpolitikk har i større grad blitt konsentrert rundt strukturfondene, enn det som har blitt tilfellet i Sverige.

Selv om svenskene ikke har hatt like mye fokus på strukturfondene som finnene, har også svensk regionalpolitikk blitt EU-harmonisert. Foss m.fl. (2000) skriver at ved siden av deltakelsen i strukturfondene, er opprettelsen av de ”regionale vekstavtalene” (i dag omtalt som ”regionale vekstprogrammer”) den største EU-tilnærmingen i dette politikkområdet. Disse kontraktene som er underlagt de regionale vekstprogrammene er ikke lenger forbeholdt tradisjonelle problemregioner. Alle svenske regioner har tilnærmet de samme mulighetene til å delta i disse programmene.

Etter at Finland ble EU-medlem valgte de i større grad enn Sverige å konsentrere regionalpolitikken rundt EUs regionalpolitikk. Utformingen av regionalpolitikken i Finland er således i stor utstrekning vevd sammen med strukturfondprogrammene i EU. EU-medlemskapet ga betydelig med ”friske” penger til finsk regionalpolitikk. Innlemmelsen i Unionen ga dessuten et bredere bruksfelt for regionale midler.

Det regionale styringsnivået i Finland ble også styrket gjennom at de måtte ta aktivt del i implementeringsfasen av strukturfondene. Men ettersom de regionale midler har vært så nært knyttet opp i mot strukturfondene, har kritiske røster i Finland tatt til ordet for at nasjonale midler i større grad må supplere midlene fra strukturfondene (Hanell m.fl. (2002a: 37).

Finsk regionalpolitikk er nært knyttet opp til byutvikling. ”Stadsnätverk” og ”stadspolitik” er nøkkelord i finsk regionalpolitikk. Finnene har satt et likhetstegn mellom bypolitikk og regionsenterpolitikk⁵⁴. Byene er satsningsområde for vekst og utvikling, og de skal være ”motoren” i utviklingen av hver enkelt region.

⁵⁴ Antikainen (2003): ”Finlands regionalpolitikk i støpeskjeen”, Landskonferanse for Regionråd 2003 i Bergen, 13.11.2003, http://www.regionradene.no/test/Landskonferansen%20Bergen/Manus/antikainen_bergen131103_slutlig.ppt

4.3 Empirisk sammenligning av Norge, Sverige og Finland

I 1995 ble Sverige og Finland medlemmer av EU. I denne delen blir derfor oppmerksomheten blant annet rettet mot noen sosioøkonomiske og demografiske parametere for å sammenligne utviklingen i Sverige, Finland og Norge siden midten på 1990-tallet⁵⁵.

4.3.1 Generell trend

I en bred studie om regional utvikling i de nordiske landene, beskrives den generelle trenden som en raskt økende polarisering mellom storbyregionene på den ene siden og de mer perifere regionene:

Befolkningen, arbeidsplatserna, næringslivstillväxten, och innovationerna koncentreras till vissa få utvalda orter medan stora delar – främst i norra Norden – släpar efter. Flytteströmmarna närmar sig relativt sett nivåerna på 1960-70 talen (Hanell m.fl. 2002b: 2).

Forfatterne av rapporten viser til at en tilsvarende utvikling i perioden 1995-2000, finner man kun i enkelte regioner/delstater i det tidligere Øst-Tyskland.

Ubalansen beskrives som den sterkeste i Norden på 20-30 år. To grunner trekkes frem for at dette er problematisk. Den første er at presset på hovedstatsregionene blir så stort at det gir seg utslag i økt inflasjon, og det blir dermed et økonomisk problem nasjonalt. For det andre er det problematisk at folketallet ikke lengre balanseres av forholdsvis høye fødselstall i de deler av landet som er rammet av nettoutflytting (Hanell m.fl. 2002b:5).

Parallelt med den nasjonale politikken blir regionalpolitikken også internasjonalsert, blant annet gjennom prosjekter og programmer som har utgangspunkt i EUs strukturfond. Ut fra et regionalpolitisk ståsted er de 14 Interreg III-programmene for grenseregionalt og trans-nasjonalt samarbeid over landegrensene særlig interessante. For inneværende periode (2000-2006), er det satt av ca 46 millioner euro per år for Interregprogrammet i Norden fra EUs side (Hanell m.fl. 2002b: 7). Øvrige programmer som URBAN II (fornyelse av storbyområder i krise, herunder deler av Helsingfors/Vanda, Göteborg og Århus), LEADER+ (bygdeutvikling (landsbyutvikling) med hjelp av lokale aksjonsgrupper) og EQUAL (internasjonalt samarbeid for å bekjempe diskriminering i arbeidsmarkedet). Det kan også nevnes at Nordisk Ministerråd over lengre tid har gitt økonomisk støtte til grenseregionalt samarbeid. I 2002 beløp det seg til ca 2 millioner euro.

4.3.2 Sverige

Den regionale utviklingen i Sverige, fremstår som balansert, men problemet er at Sverige i sin helhet kan vise til en svakere økonomisk utvikling enn sine nordiske naboer og de fleste EU-

⁵⁵ I vedlegg 3, er kart fra Nordregio gjengitt (www.nordregio.se). Nordregio ble etablert 1. juli 1997 av Nordisk ministerråd for å frembringe og formidle kunnskap om regional utvikling og planlegging.

land (Hanell m.fl. 2002b: 4). Av i alt 10 nordiske regioner hvor sysselsettingen ble redusert i perioden 1994-99, finner man 8 svenske regioner (Hanell m.fl. 2002b: 4).

Befolkningsveksten i de siste fem årene av 1990-tallet ble i første rekke konsentrert til tre områder i Sverige; Stockolm/Uppsala, Skåne og Halland/Västre Götaland. Norrbotten er relativt verst rammet av befolkningsnedgang, selv om reduksjonen der "kun" var halvparten så stor som befolkningsnedgang i Finnmark. Totalt sett har det i perioden 1995-2000 skjedd en reduksjon i folketallet i ni tideler av det svenske territoriet (Hanell m.fl. 2002b: 4).

4.3.3 Finland

I Finland, som i Sverige, har bortimot 90 prosent av det finske territoriet opplevd at folketallet har blitt redusert. Samtidig preges Finland av økt regional polarisering (Hanell m.fl. 2002b: 3). Hovedstatsregionens dominans beskrives som påfallende, for selv som sysselsettingen har økt i alle landsdeler, er den største økningen knyttet til et håndfull steder (Helsingfors, Tammerfors, Åbo/Salo, Uleåborg og Jyväskylä). (Hanell m.fl. 2002b: 3).

Til tross for at arbeidsledigheten i Finland har blitt redusert, var det fortsatt slik i 2001 at samtlige av de 15 regionene med størst ledighet i Norden var finske (Hanell m.fl. 2002b: 3).

Videre er det verdt å merke seg at Finland i løpet av de kommende 20-30 år står fremfor en større endring i aldersstrukturen på landets befolkning, enn sine nordiske naboland. Dette vil innebære at den arbeidsdyktige delen av befolkning går ned (Hanell m.fl. 2002b: 3).

4.3.4 Norge

Den regionale utviklingen i Norge i årene 1995-2000 var preget av at det var lav ledighet i alle regioner, samtidig som perioden var preget av sterke flyttestrømmer (Hanell m.fl. 2002b: 4). Av de 25 nordiske regionene med lavest arbeidsledighet finner man 11 norske. Til dette bildet hører det faktum at det var sterk økonomisk vekst. Sysselsettingen økte i perioden 1991-2000 med 13 prosent, og konsentrasjonen av nye arbeidsplasser var sterkest i fylkene rundt Oslofjorden, Agder-fylkene, Rogaland og Hordaland. Finnmark opplevde som eneste fylke at sysselsettingen ble redusert (med 2 prosent i denne perioden) (Hanell m.fl. 2002b: 4).

I europeisk sammenheng er det høye fødselstall i de mest perifere regionene av Norge. Dette til tross, ble folketallet redusert i 67 prosent av det norske fastlandsterritoriet i perioden 1995-2000. I Norden er Finnmark den hardest rammede utflyttingsregionen (Hanell m.fl. 2002b: 4).

4.3.5 Nordkalotten

I dette delkapitlet blir det sett litt nærmere på utviklingen i de nordligste delene av Norge (Nordland, Troms og Finnmark), Sverige (Västerbotten og Norrbotten) og Finland (Lappland). Det vil si de områdene/fylkene som er inne i Interreg III A Nordkalotten⁵⁶.

Intrreg IIIA Nordkalotten er et EU-program som skal stimulere samarbeidet over grensene på Nordkalotten. Dette er igjen en del av Interreg som er et program for grenseregionalt, transnasjonalt og interregionalt samarbeid i regi av EU, der formålet er å bidra til økt økonomisk og sosial integrasjon i Europa. Norge har deltatt siden 1996. Inneværende Interregperiode (III) startet opp i 2000 og varer ut 2006. I denne perioden vil Norge delta i 7 grenseregionale programmer langs hele grensen til Sverige, Finland og Russland, samt tre transnasjonale programmer som dekker henholdsvis Østersjøen, Nordsjøen og Nord-områdene. I tillegg deltar Norge i interregionale prosjekter med partnere fra hele EU⁵⁷.

Oppmerksomheten her vil i første rekke bli rettet mot hvordan utviklingen har vært siden midten av 1990-tallet, da Sverige og Finland gikk med i EU, mens Norge valgte å stå utenfor.

Tabell 4.1 Tall for befolkningsutviklingen og utviklingen i andel arbeidsledige på Nordkalotten 1995-2000, 2002-2003.

	Norge			Sverige		Finland
	Nordland	Troms	Finnmark	Västerbotten	Norbotten	Lappland
Befolkningsmengde 1.1 2003 ^{iv}	236 950	152 247	73 514	255 956	252 874	186 917
Årlig endring i ant. innb. 2002-2003 ^{iv}	-2,3 %	3,8 %	-3,0 %	2,8 %	- 3,0 %	-4,6 %
Årlig endring i ant. innb. 1995-2000 ⁱ	-2,2 %	1,3 %	-5,6 %	-2,7 %	-7,3 %	- 8,9 %
Andel arbeidsledige i desember 2003 ^{iv}	4,2 %	3,5 %	5,5 %	4,2 %	7,3 %	15,6 %
Andel arbeidsledige april 2001 ⁱⁱ	4,7 %	3,9 %	6,6 %	5,0 %	8,4 %	17,8 %
BNP/innb. sammenlignet med EU 15. Indeks. 1999=100 ⁱⁱⁱ	104	108	95	95	102	80

ⁱ Kilde: Hanell m.fl. 2002a, tabell A.2

ⁱⁱ Kilde: Hanell m.fl. 2002a, tabell A.3

ⁱⁱⁱ Kilde: Hanell m.fl. 2002, tabell A.3, her er det presisert at dette kun bør betraktes som en indikasjon på situasjonen.

^{iv} Kilder: Norge - www.ssb.no, Sverige - www.ssd.scb.se, Finland - <http://www.stat.fi>, samt tilsendt materiale fra Statistics Finland.

I tabellen over er det vist til enkelte nøkkeltall for befolkningsutviklingen på Nordkalotten fra 1995-2000, samt endringene fra 2002-2003. Det går frem av tabellen at det kun var Troms som hadde befolkningsvekst i perioden 1995-2000. Endringene var større i Sverige og i Finland, enn på norsk side av grensa. Dette henger blant annet sammen med at fødselstallene i

⁵⁶ Dette er et EU program som skal stimulere samarbeidet over grensene på Nordkallotten (<http://www.interregnordkalotten.nu>)

⁵⁷ Kilde: <http://www.interreg.no/IREG/IREGweb.nsf/mainProgram?OpenForm&Seq=1>

større grad ble opprettholdt på norsk side. Implisitt i disse tallene ligger det også at en i årene 1995-2000 opplevde stor nettoutflytting. Verst rammet var Finnmark og Lappland. Av utviklingen i folketallet fra 2002-2003, ser vi at forskjellene mellom de nordligste fylkene, i henholdsvis Norge, Sverige og Finland er mindre enn tilfellet var på slutten av 1990 tallet.

I april 2001 ser vi at arbeidsledigheten i de nordlige regionene av Sverige og Finland lå betydelig over det en opplevde i Norge. Denne forskjellen er, som det går frem av samme tabell, noe redusert ved utgangen av 2003. Tallene for ledighetsnivået i de nordligste regionene ligger, med unntak av i Lappland, nært opp til det som er situasjonen i de respektive land⁵⁸.

4.3.6 Ressursinnsats og stønadsområder

I tabellen under er det sammenfattet enkelte nøkkeltall på hva de nordiske land bruker av ressurser på regionalpolitikken.

Tabell 4.2 Nøkkeltall – for den smale distriktpolitikken i Norge, Sverige og Finland 2002^a

	Norge	Sverige	Finland	Norden	EU-15
Antall innbyggere i de nasjonale støtteområdene	1 137 000	1 409 000	2 125 000	-	-
Andel av befolkningen i det regionalpolitiske støtteområdet ⁱ	25 %	16 %	41 %	24 %	47 %
Støtte per innbygger innenfor støtteområdet (Euro) ⁱ	165	259	335	-	-
Antall EU-program ⁱⁱ	-	6	5	12	-
EU-programms andel av regionalbudsjettet	-	30 %	49 %	-	-
Totalt budsjett (mill. Euro)	187.76	364.51	710.92	-	-
Bruk av regionalbudsjettet					
Direkte finansielle virkemidler	66 %	52 %	41 %		
Indirekte utviklingsvirkemidler	34 %	38 %	58 %		
Driftsstøtte (subsidies of operating costs)	-	10 %	1 %		

Kilde: Hanell m.fl. 2002a, side 44-46

^a 2001-tall for Finland.

ⁱ Det er store forskjeller i hva som inngår i definisjonen. "Jämförelser mellan ländernas kostnader för regionalpolitiken är därför svåra at göra och måste tas med två nypor salt" (Hanell m.fl. 2002b: 5). For øvrig er kostnadene ved differensiert arbeidsgiveravgift for Norges del her holdt utenfor. Den utgjorde 330 euro per innbygger, om en holder offentlig sektor utenfor.

ⁱⁱ Kilde: Berg 2002.

⁵⁸ Tall fra OECD, viser at det i desember 2003 var ledighetsnivået på 4,6 % i Norge, 6 % i Sverige og 9 prosent i Finland (<http://www.oecd.org/dataoecd/41/13/18595359.pdf>)

Tabell 4.3 EU-bidraget til strukturfondprogrammer, sammenlignet med hva som bevilges nasjonalt i Sverige og Finland

		Sverige	Finland
Støtte per innbygger innenfor støtteområdet (Euro) ⁱ		259	335
EU regionalprogrammer (Euro per innb.) ⁱⁱ	Mål 1 område	300	496
	EU bidrag	110	130
	Mål 2 område	136	160
	EU bidrag	39	35

Kilde: Hanell m.fl. 2002: 47

ⁱ 2002-tall for Sverige, 2001-tall Finland

ⁱⁱ I gjennomsnitt pr. år 2000-2006

I perioden 2000-2006 er regionalprogrammene organisert i to ulike bolker, mål 1 og mål 2. *Mål 1*-området har de største rammene og er rettet mot regioner som ligger dårligere til enn gjennomsnittet i EU. I tillegg går det midler her til områder som er tynt befolket. Et kriterium som kom inn under medlemskapsforhandlingene mellom EU og de nordiske landene. I dag er perifere områder av både Finland og Sverige inkludert i mål 1-området. *Mål 2*-området dekker regioner og områder, i så vel rurale som urbane strøk, som gjennomgår strukturelle endringer. I de nordiske landene dekker mål 2-området opp det meste rurale og svake områdene som falt utenfor mål 1 områdene. I tillegg opereres det *frem* til 2005 med en utfasingsområde (gamle 5b-område, som er tidligere støtteområde) som mottar støtte i en overgangsperiode (2000-2005). Hanell og hans kollegaer (2002a) slår fast at de nordiske medlemsstatene har fått tilført betydelige tilleggsressurser fra strukturfondene i EU. Et sentralt element i implementeringen av regionalpolitikken er partnerskap, som sikter til vertikalt samarbeid mellom EU, medlemsstatene og regionen, så vel som horisontalt samarbeid som er integrert i regionale program mål innenfor ulike sektorområder som arbeidsmarked, landbruks- og utdanningspolitikk.

4.4 Norsk distrikts- og regionalpolitikk sammenlignet med EU-landene Sverige og Finland

I kapittel 4.3.6 går det frem at om lag 1 av 4 beboere i Norden bor i et område som er definert som et regionalt støtteområde. Samtidig er det store forskjeller mellom Sverige og Finland, ved at 41 prosent av finnene er definert inn i et slikt støtteområde. Norge kommer i en mellomposisjon. Betrachninger gjort tidligere i kapitlet og i kapittel 2, viser at den smale regionalpolitikken kun utgjøre en liten del av det totale bildet. Inkluderer man effekten av den for eksempel den differensierte arbeidsgiveravgiften, som her faller under den "brede" eller "implisitte" regionalpolitikken blir inntrykket et annet. Den alene er beregnet til å utgjøre 330 euro per innbygger (om man holder det offentlige utenfor). Det vil dobbelt så mye som det bevilges over det regionalpolitiske budsjettet (Hanell m.fl. 2002b: 5). Her er det også verdt å merke seg at Norge fremheves av Hanell og hans kollegaer (2002b), som det landet i Norden som satser mest på skattereduksjoner i sin regionalpolitikk.

4.4.1 Analysens fallgruver

Det er mange fallgruver i komparative analyser, for nøkkelspørsmålet er om det en sammenligner er sammenlignbart. I dette delkapitlet har oppmerksomheten vært rettet mot forskjeller og ulikheter innad i de nordiske land, og det er mange felles kjennetegn knyttet til Norge, Sverige og Finland når det gjelder parametere som er knyttet til regional utvikling:

- Store landområder og få innbyggere
- Spredt bosetting
- Betydelig offentlig sektor
- Felles klimatiske betingelser

Edwardsen (2004: 120) påpeker i sin rapport flere av de metodiske problemene med å analysere effekter av regionaløkonomisk utvikling:

1. Fraværet av en kontrollgruppe
2. Muligheten til å isolere effekter. Det vil si hvordan en for eksempel kan si at det en ser er effekt av et virkemiddel eller om det er andre, ikke kontrollerte forhold, som påvirker effekten av det en tror er utslaget av et virkemiddel.
3. Hvordan klare å skille mellom strukturelle vs. sykliske endringer.

4.4.2 Felles trender og forskjeller i Norges, Sveriges og Finlands regionalpolitikk

Hanell, Aalbu og Neubauer (2002b: 6-7) trekker frem flere likheter og ulikheter i de nordiske lands regionalpolitikk. *Felles trender* som trekkes frem:

- Den nasjonale næringspolitikken er blitt mer regionalt tilpasset. Det innebærer blant annet at det er mindre forskjeller mellom regional- og næringspolitikk enn tidligere.
- Regionalpolitikken er blitt bredere, og den er mer orientert rundt flere sektorer. Her har EUs strukturprogram hatt stor betydning, og denne utviklingen har derfor gått lengst i EU-landene Sverige og Finland.
- Økt satsning på mindre og mellomstore byer. I Finland har denne utviklingen kommet lengst, der det er iverksatt program for å forsterke de urbane regionene utenfor hovedstadsområdet.
- Økt vektlegging på utviklingspolitikk for økonomisk vekst i alle regioner fremfor balansert utvikling mellom regionene (velferdspolitik).
- Økt oppmerksomhet mot regional balanse.

På tross av det er et felles internasjonalt rammeverk, er det fortsatt rom for nasjonal politikk, og de trekker frem følgende *ulikheter* mellom de ulike land i forbindelse med regionalpolitikken:

- Finland har den mest omfattende regionalpolitikken i Norden, og den er sterkt knyttet til EU-programmene. Deres vektlegging på å utvikle urbane områder, er et element en ikke ser i de øvrige nordiske landene.

- Norge (2002) utmerker seg ved å benytte skattereduksjoner i regionalpolitikken. Videre trekkes den differensierte arbeidsgiveravgiften frem (behørig omtalt i kapittel 2, der vi har sett at den er betydelig endret fra og med 2004).
- En stor del av tiltakene i den svenske regionalpolitikken er samlet. Videre påpekes det at det gis betydelig transportstøtte til foretak basert på de reelle transportkostnadene.

4.5 Norge og Sverige – en nærmere sammenligning

Av Finland, Norge og Sverige er det de to sistnevnte som historisk sett har flest fellesnevner i distrikts- og regionalpolitikken. I tilfellet Norge - Sverige slår Edvardsen (2004) fast at det er mange fellestrekk mellom dem, når man ser på landenes utvikling og stilling:

- Begge land har tradisjonelt vært blandingsøkonomier, med en sterk offentlig sektor.
- Utbygging av velferdstjenester har sannsynligvis vært den viktigste faktoren for å utvikle periferien i begge land.
- Økt vekt på liberalisering, uavhengig av EU-medlemskap, på 1990-tallet i både Sverige og Norge.

På denne bakgrunn sees det nærmere på hvordan Sverige som EU-medlem og Norge som ”utenforland” har utviklet seg etter 1995.

4.5.1 Målsetning

En viktig forskjell mellom Sverige og Norge er, som vi har sett, at hovedmålsettingen i norsk i distrikts- og regionalpolitikk har vært å bevare bosettingsmønsteret, mens man i Sverige har konsentrert om den ”regionale balansen”.

Edvardsen (2004: 121) fastslår at Sverige og Norge har utviklet seg i samme retning. Det innebærer at regionene i begge land må se nærmere på særegenheter i form av strukturen i egen region, nettverk, kompetanse og innovasjoner. Betydningen av det toppstyrte og tradisjonelle regionalpolitikken har blitt og vil trolig blir ytterligere redusert.

Regionalpolitikk som eget område, ble tema i Norge 10 år tidligere enn i Sverige. Dette henger sammen med at regionale problemer var mer påfallende i Norge, ikke minst som følge av gjenoppbyggingen av Nord-Norge etter 2. verdenskrig (Edvardsen 2004: 96-97). Fra 1960-tallet har en i Norge og i Sverige hatt to ulike målsetninger å strekke seg mot, for mens en i Norge snakket om å bevare ”bosettingsmønsteret”, var man i Sverige opptatt å bevare den ”regionale balansen”. Disse forskjellene til tross, så er det flere likheter enn ulikheter. Både i Sverige og i Norge man vært opptatt av å få til en fordeling av både industriell og offentlig virksomhet (Edvardsen 2004: 97). Edvardsen (2004) viser til følgende oppstilling for å begrunne at likhetene er flere enn forskjellene mellom norsk og svensk regionalpolitikk (Edvardsen 2004: 98):

Tabell 4.4 Skjematisk sammenligning/fremstilling av regionalpolitikken i Norge og Sverige*

	Norge	Sverige
Hovedproblem	Etterkrigssituasjonen – regional ubalanse (re-population an re-construction) Ubalansert flytting	(Mangel på ...) Strukturell endring Ubalansert flytting
Hovedproblem	<u>Tidligere:</u> Ressursfordeling Økonomisk vekst nasjonalt Like velferds- og levekår <u>Nå</u> Bevare bosettingsmønsteret	<u>Tidligere</u> Begrense regional ubalanse Kompensere for markedskreftene. Like levekår <u>Nå</u> Økonomisk vekst
Mål på den smale regionalpolitikken	<u>”Bedriftsrettet”:</u> Investeringsstøtte Rentesubsidier Utviklingsstøtte Arbeidskraftsstøtte Transportstøtte Redusert arbeidsgiveravgift <u>Rettet mot lokale myndigheter:</u> Refusjon av vannkraftinntekter Utviklingsstøtte Industrifond Distriktsrettede utviklingsfond <u>Rettet mot innbyggere (personrettet):</u> Reduksjon av studielån	<u>”Bedriftsrettet”:</u> Lokaliseringsstøtte Utviklingsstøtte Arbeidskraftsstøtte Distriktsinvesteringsstøtte Transportstøtte Redusert arbeidsgiveravgift Prosjektstøtte – regional utvikling <u>Øvrig</u> Lån til investeringsavtaler (loan to investment trusts)
Mål på den brede regionalpolitikken	<u>Tidligere</u> Offentlig service Statlig eid produksjonsindustri <u>Nå</u> Sektorpolitikk inkl. forsvars- og utdanningspolitikk	<u>Tidligere</u> Offentlig service Lokalisering av statlige myndighetsorganer <u>Nå</u> Høyere utdanning Reduserte forsvarsutgifter
Tendenser ”i tiden”	”Myke” investeringer; Kunnskap/kompetanse Forbedring Innovasjon Bottom-up tilnærning Partnerskap prinsippet innført Regionale utviklingsprogram	Færre eksamener Færre mål Økonomisk vekst i fokus Programorientert (ikke prosjektorientert) Bottom-up tilnærning vektlagt Partnerskap prinsippet innført Avtaler for regional vekst (programmer)
Effekter	Uklare, men forventete effekter (bedre enn uten)	I hovedsak ukjente: Nasjonal vekst versus regional fordeling (jammstilling)

* Edvardsen (2004: 98), vår oversettelse

4.5.2 Det offentliges rolle

Det har vært og det er bred enighet om at utbyggingen av offentlig sektor har vært en dominerende kraft for å hindre ytterligere sentralisering som følge av markedskreftene. I de senere årene, hvor den offentlige ekspansjonen har stoppet opp, trekker Edvardsen (2004) frem utbyggingen av høyere utdanning som det viktigste statlige grepet for å utjevne regionale forskjeller. Lokaliseringen av militærforlegninger og anlegg har ut fra nasjonale sikkerhetshensyn vært spredt. Som følge av reduksjoner forsvarsutgiftene, har også dette fått følger for lokaliseringen av anlegg. Enkelte anlegg har også blitt nedlagt. Denne utviklingen har hittil gått lengst i Sverige.

4.5.3 ”Den beste regionalpolitikken”?

I Sverige er ofte den norske (smale) distrikts- og regionalpolitikk blitt sett på som en bedre modell enn den svenske. Foss m.fl. (2000) sier det er hovedsakelig tre grunner til det:

First, there is a reimbursement of incomes from hydro-electric power to municipalities with power plants in their territories. Second, there is the reduction of study loans for people moving up north in Norway. Third, there is envy of the Norwegian agricultural and rural policy, which is a strong reason for the relatively inhabited rural areas of Norway. The two former are discussed as viable options in Sweden, while the third is not considered an realistic due to very limited weight of the primary sector, particularly in northern Sweden.

Videre trekkes det frem at det er bred politisk enighet i Norge (med unntak av ett parti) om behovet for en regionalpolitikk (Edvardsen 2004: 99).

Er det slik at gresset virkelig er grønnere på den andre siden av grensen slik svenskene later til å tro? I kapittel 4.3.6 i denne rapporten går det frem at bevilgningen til den smale regionalpolitikken er det dobbelte i Sverige av hva som er tilfellet i Norge. Inkluderer man skatte- og avgiftsincentivene blir bildet et annet, da det er langt mer utbredt i Norge enn i Sverige.

Et spørsmål som reiser seg når vi sammenligner Norge og Sverige er, hvor mye av forskjellene mellom Norge og Sverige skyldes svenskens EU-medlemskap? Det en kan slå fast er, som omtalt i 4.2.1, at innretningen av strukturfondene veier tungt i Sverige. Sammenlignet med tidligere har deltakelsen i strukturfondene også innsnevret oppfattelsen om hva regionalpolitikken omfatter i Sverige.

Til dette bildet hører også at om Norge hadde vært medlem av EU, ville tidligere målområde 6 nå målområde 1, regioner med lav befolkningstetthet, vært aktuelt for store deler ut av det norske territoriet.

4.5.4 Norges EU-tilpasning

Selv om Norge ikke er EU-medlem har vi blitt påvirket av det som skjer innfor Unionen. Edvardsen (2004: 100-101) skriver at det er en stor politisk vilje og interesse for å innpasse EU-regler i de fleste politikkområder også utover det Norge er pålagt gjennom EØS-avtalen.

Det har med andre ord skjedd en EU tilnærming i norsk regionalpolitikk:

Strategies for developing Norwegian regional policies imply that the intentions and measures become more and more similar to the ones within the Union (Edvardsen, 2004: 101).

Dette innebærer da også at Edvardsen (2004: 101) hevder at strukturfondene og andre sider ved EUs integrasjon påvirker Sverige og Norge forholdsvis likt. Det understrekes videre at EØS-regelverket så vel som utviklingen av det indre markedet vil påvirke EØS-land og medlemsstater langt på vei likt i en videre kontekst. Tre grunner trekkes eksplisitt frem her:

1. Regionalpolitikken må utformes på en slik måte at den er i tråd med EUs konkurransepolitikk.
2. Hvilke kriterier og parametere som vektlegges for hvilke regioner som skal få regional støtte, må være i tråd med de retningslinjer som er fastsatt i EU.
3. De toneangivende strømmingene som dominerer den økonomiske og politiske tenkningen i EU og i det indre markedet, vil også ha betydning for sektorpolitikken og regionalpolitikken i en bred kontekst.

Variasjon i den nasjonale regionalstruktur, industristrukturen samt økonomiske forhold avgjør til en viss grad hvordan politikken som blir ført blir utformet til en hver tid. Samtidig vil tiltak og ideer som blir lansert i organer som EU ha en stor gjennomslagskraft, uavhengig om det er påkrevd eller ikke. Og Edvardsen (2004: 102), understreker at Norge tradisjonelt har vært åpen for den type ”politikk-import”.

4.5.5 Forkjeller mellom norsk og svensk (distrikts- og) regionalpolitikk

Selv om Norge og Sverige har mange likheter (som vi har sett har Sverige mer til felles med Norge enn EU), er det som sagt også betydelige forskjeller å finne mellom dem. Edvardsen (2004: 106) påpeker at Norge og Sverige har en ulik tilnærming til hvilken industri- og infrastruktur som vektlegges. Norge har i større grad enn Sverige satset på tradisjonell næring. Dette eksemplifiseres gjennom at utbyggingen av bredbånd går saktere i Norge enn i Sverige. En grunn til det kan også være at andelen offentlige ansatte er høyere i Norge. En annen viktig forskjell som trekkes frem er at norsk regionalpolitikk har vært mer ”topp-ledet” enn tilfellet er i Sverige. Dette underbygges av Ålander (2003: 35):

”Sammenfatningsvis är intrycket att regionalpolitiken, särskilt efter Sveriges inträden i EU, utvecklats åt annat håll i Sverige än i Norge . I Sverige betonas samverkan på lokal nivå, medan Norge fortsätter med sin mer direkte styrning”

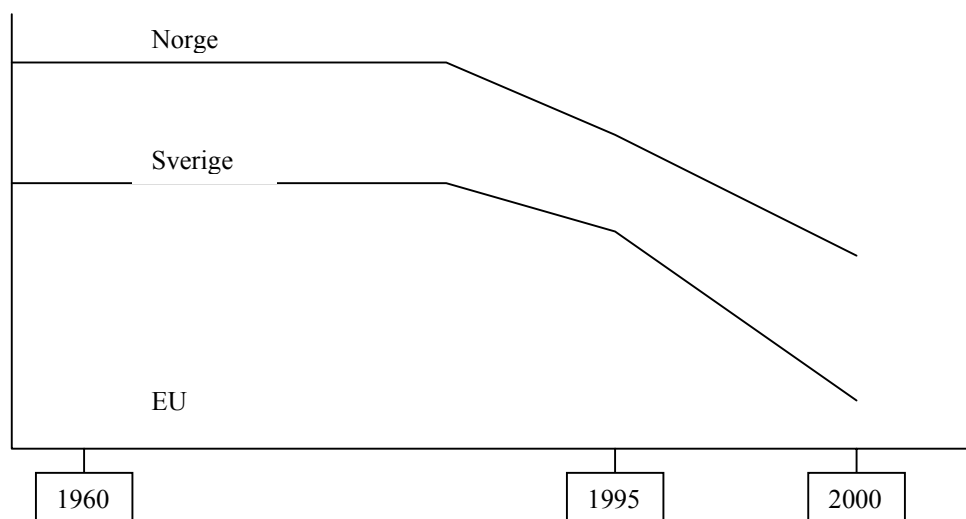
Et argument for sentralisme, som dette kan være et uttrykk for, er å sikre utjevning mellom regioner (Åhlander 2003: 37). I dette perspektivet bruker hun videre overføringene til kommunene og til landbruket, for å forklare hvorfor spredtbygde områder i Norge har klart seg forholdsvis bedre enn i Sverige (Åhlander 2003: 39).

Åhlander (2003: 39-41) trekker i den avsluttende diskusjon i sin rapport frem flere momenter på forskjeller mellom Sveriges og Norges regionalpolitikk som kan være verdt å merke seg.

- Fremveksten av nykooperativer for å organisere sosiale tjenester er langt mer vanlig i Sverige enn i Norge. Forskjellen mellom Sverige og Norge forklarer hun med tre faktorer; den generelt bedre økonomien i Norge, en regionalpolitikk som er mer aktivt innrettet mot å jevne ut forskjeller mellom regioner og en velferdsstat som ikke er i krise.
- Norsk politikk er i større grad enn svensk innrettet mot å støtte tradisjonelle sektorer. I Sverige er et større fokus på nyetableringer og nye mindre foretak.
- Det er lite kunnskap om hvordan EU-midlene til regional utvikling har virket. Åhlander (2003: 39) antyder imidlertid følgende: ”Erfarenheterna så här långt tyder på att det mer handlar om överlevnad på sikt än om ekonomisk utveckling”
- ”En kraftfull regionalpolitik har i Norge bidragit till en stark privat sektor inom traditionella näringar baserade på användningen av naturresurser, även i regionerna. Det har främst varit fråga om fiske, olja och el., men även jordbruk där traditionell Kooperation har stor betydelse” (Åhlander 2003: 39). Her trekkes også forbrukersubsidiene frem.
- Omfordelingen av økonomiske ressurser til forskjellige landsdeler, spesielt til jordbruket og til kommunene, er ifølge Åhlander en forklaring på hvorfor de spredtbygde områdene ikke har blitt like hardt rammet av krise i Norge som i Sverige.
- Mobilisering og hjelp til selvhjelp utgjør kjernen i den svenske regionalpolitikken. Det skjer både gjennom lokalt arbeid og med hjelp av EU-midler. Hvorvidt det svenske samfunn hadde vært verre stilt uten medlemskap svares det ikke entydig på.
- Forutsatt at den offentlige sektoren fortsatt reduseres (i form av midler/ressurser), vil det i følge Åhlander, føre til økte forskjeller mellom de spredtbygde områdene av Sverige.
- Den største utfordringen for svenske myndigheter, er slik Åhlander ser det, å anpasse det institusjonelle systemet til den nye politikken (2003: 41).

Skjematisk kan regionalpolitikken mht. hvordan Norges, Sveriges og EUs regionalpolitikk står i forhold til hverandre fremstilles som vist i figuren på neste side.

Figur 4.1 Skjematisk oversikt over regionalpolitikken i EU, Norge og Sverige 1960 - 2000



Kilde: Edvardsen 2004:103

I figuren over er nivået i regionalpolitikken (omfanget av den) illustrert. Poenget er at det over tid har vært større forskjell mellom Norges versus EUs regionalpolitikk, enn mellom Sveriges og EUs regionalpolitikk. Videre illustrer figuren at det over tid har blitt mindre forskjeller mellom begge landene og EU, men at forskjellen mellom norsk og svenske regionalpolitikk har økt.

Om forskjellene mellom norsk og svensk regionalpolitikk vil bli større i fremtiden er et av de ubesvarte spørsmålene. Et viktig element i den forbindelse, vil være utviklingen i petroleumsindustrien:

They state that the centralisation forces will be even stronger in the years to come, especially in Sweden. Sweden may also face larger regions. The regional development in Norway will be dependent on the declining activity in the petroleum industry and the regions' ability to find and develop alternatives" (Edvardsen 2004: 7).

4.6 Avsluttende kommentar

Selv om Norge har stått utenfor EU, har Norge blitt påvirket av det som har skjedd innenfor Unionen. I distrikts- og regionalpolitikken har Norge både blitt direkte og indirekte påvirket av EU. Norge har blitt direkte påvirket av EUs regionalpolitikk gjennom EØS-avtalen. Deltakelsen i det indre markedet gjør at også Norge må operere innenfor EUs konkurranseregler, der det ikke står annet i avtaleteksten. Det gjør at virkemiddelbruken i norsk distrikts- og regionalpolitikk har blitt noe begrenset. Striden rundt den differensierte arbeidsgiveravgiften er kanskje det klareste eksemplet på dette. Til tross for at EU i en viss grad har påtvunget Norge noen endringer, har trolig storparten av EU-tilnærmingen i norsk distrikts- og regionalpolitikk vært frivillig. Norge har importert mange aspekter ved EUs

regionalpolitikk uten at det har vært noe krav fra EU. Foss m. fl. (2000) beskriver noe av denne indirekte påvirkningen slik:

For instance, the bottom up approach, where regional and local characteristics (endogenous characteristics), knowledge and growth poles are in focus, is gradually taking from the traditional equality and top down (exogenous factors) Norwegian way of thinking. Local/regional partnerships, contracts, and the ESDP approach are gradually becoming important also in Norway.

Regionalpolitikken i Norge og Sverige har tradisjonelt blitt koblet sammen med en likhetstankegang med basis i en nordisk velferdsmodell. Denne likhetstankegangen har blitt satt under press de siste ti årene, én av årsakene til det er at de regionale midlene ikke lenger er forbeholdt de ”svakeste” regionene. Hanell m.fl. (2002: 45) skriver:

The regionalisation of general industrial policy and the focus on regional policies for all regions – not only the weakest ones – is now visible in all countries, and probably most explicit in Denmark, Finland and Sweden. This may also be a reflection of these countries’ EU membership and the influence of programming and multi-annual budgets for regional policies, as this tends to favour a widening of the scope for regional policy and the involvement of other sectors.

Sammenlignet med svenske og finske distrikter har periferien i Norge klart seg bra. Hanell m.fl. (2002: 45-46) ser konturene av at finner og svensker har blitt mer opptatt å løse problemområder som arbeidsledighet og fraflytting i distriktene, han forklarer:

We can therefore expect to register increasing concern over the issues of underemployment and population loss in the peripheries, and thus a return to the situation as it existed before 1980. This trend is currently visible in all Nordic countries, even in Denmark where distances and regional differences are small, though it is probably most evident in Finland and Iceland. One possible policy response to this is a clearer division between welfare and growth policies, where problems in fragile areas are assessed as issues for the providers of public services – such tendencies already appears to be emerging in Finland and Sweden. Another possible future policy development may be a return to a series of more geographically discriminatory measures favouring weak regions, and aiming primarily at private sector development and the reduction of underemployment.

Hvis Hanell er korrekt i sine fremtidsperspektiv, er det mye som tyder på at Norge holder på å legge norsk distrikts- og regionalpolitikk på en kurs som Finland og Sverige i de senere år har sett seg nødt til å korrigere.

5 Konklusjoner og refleksjoner

I denne rapporten har vi studert norsk distrikts- og regionalpolitikk opp mot EUs regionalpolitikk. Vi har sett at utjevning har vært hovedmålsettingen for regionalpolitikken i EU, mens distriktspolitikken i Norge har vært tuftet på grunnpilarer som bosettingsmønster og likhetsideal.

Et brudd?

Innledningsvis i rapporten reiste vi derfor spørsmålet om EUs regionalpolitikk vil representere et brudd med norsk distrikts- og regionalpolitikk ved et eventuelt medlemskap, eller om dagens politikk kan videreføres. Det vi har sett, er at Norge har nærmet seg EU selv om Norge ikke har vært medlem. Dette skyldes flere årsaker. For det første har Norge vært nødt til foreta noen endringer i sitt distriktspolitiske virkemiddelapparat som følge av EØS-avtalen. Dette har kanskje kommet klarest til uttrykk i striden rundt den differensierte arbeidsgiveravgiften. Men mye av EU-tilnærmingen har skjedd frivillig. Norge har lang tradisjon i å adoptere politikk fra andre, og vi har sett at distrikts- og regionalpolitikken ikke har vært noe unntak i så måte.

Norge har utvilsomt nærmet seg EU, men det er også viktig å huske at det i dag er større forskjeller mellom norsk og svensk (distrikts- og regionalpolitikk), enn hva tilfellet var før svenskene ble EU-medlemmer. Hvis Norge blir medlem av EU, er det derfor sannsynlig at Norge blir tvunget til å legge om kursen å la det Sverige gjorde etter 1995. Vi kan derfor regne med at et eventuelt medlemskap vil bety omlegginger i norsk distrikts- og regionalpolitikk. Om dette kan kalles et klart brudd med dagens politikk, er imidlertid et mer åpent spørsmål. For det er også åpent hvordan norsk distrikts- og regionalpolitikk vil utvikle seg selv uten et EU-medlemskap. Endringene som har skjedd i Norge etter 1995 har jo skjedd på tross av at Norge har stått utenfor EU.

Innledningsvis stilte vi også spørsmålet om hva som vil skje med bosettingen, arbeidsledigheten og næringsstrukturen i distriktene hvis Norge blir medlem av Den europeiske union. Vi har sett at norske distrikter er i bedre hevd enn i våre naboland Sverige og Finland. Norge er i mindre grad rammet av fraflytting og arbeidsledighet i distriktene, enn de er på den andre siden av grensen. Om hvor mye av dette eventuelt skyldes at Norge valgte å stå utenfor EU, er derimot vanskelig å fastslå. Sverige og Finland ble hardere rammet av økonomiske nedgangstider på 1990-tallet, enn hva som var tilfellet med oljenasjonen Norge. Vi har imidlertid sett at EU-medlemskapet har bidratt til å endre både målsettinger og virkemiddelbruk i våre naboland. Både Sverige og Finland har fokusert mer å dyrke frem ”regionale vekstsentre”, som igjen skal skape vekst for landet som helhet. Taperen i denne omleggingen ser ut til å ha blitt svenske og finske utkantkommuner som ligger utenfor nedslagsfeltet for disse vekstsentrene. Vi har sett at Norge også har begynt å adoptere denne

vekstsentertankegangen. Hvis vi skal basere oss på erfaringene fra Finland og Sverige, har kanskje utkant-Norge lite å glede seg til i så måte.

I Norge er det fortsatt tendenser til en stadig økende sentralisering omkring de store byene med hovedstadsregionen (Osloregionen) i spissen. Dette er ingen unik norsk trend. Det kommer frem av resultatene fra forskningsprogrammet ESPON⁵⁹, som omfatter 29 land; de 25 medlemsstatene av EU, søknadslandene Bulgaria og Romania, samt Norge og Sveits. ESPON publiserte i april 2004 en rapport med foreløpig resultater fra programarbeidet. Her slås det blant annet fast at på 1990-tallet gikk Europa gjennom en betydelig sentralisering (ESPON 2004: 13). For Sveriges del var dette tydeligst i Stockholmsområdet. I Finland var veksten i første rekke knyttet til triangellet Helsinki-Tampere-Turku.

Hvis Norge blir EU-medlem, er det ikke bare deltakelsen i EUs regionalpolitikk som vil ha betydning for distriktene. Med et medlemskap vil Norge også blant annet bli tilknyttet EUs felles landbrukspolitikk (CAP). Til tross for en omfattende strukturrasjonalisering de senere år, er landbruket en næring som fortsatt har stor betydning for både arbeidsmarked og bosetting i distriktene. Erfaringene fra Finland tilsier at strukturrasjonaliseringen i landbruket vil gå langt raskere med enn uten et EU-medlemskap. Beregninger som er gjort på hva et norsk EU-medlemskap vil ha å si for landbruket, skisserer store strukturendringer for norsk landbruk innenfor Unionen (Mittenzwei 2003). Hvis landbruket går en tung tid i møte innfor EU, kan vi også med rimelig sikkerhet anta at dette vil medføre tyngre tider for mange distriktskommuner.

Regionene beredt?

Et annet spørsmål som det kan være betimelig å stille, er om regioninndelingen vår er klar for et EU-medlemskap? Vi har ikke noe ensbetydende regionbegrep her til lands, og det gjør at vi har et uoversiktlig regionnivå. Hva en region er skifter fra område til område, i dag har vi for eksempel fylkeskommunen, sektorielle regioner og tverrfylkelige regioner. Dette systemet utgjør et konglomerat med overlappende og skiftende grenser de færreste har oversikten over. Regjeringen har lovet at de skal ta tak i denne problematikken, men dette vil ta tid. Dette er en sak med stor potensiell sprengkraft, hvor vi har mange aktører som vil forsvare sine egne interesser. Den høylytte diskusjonen som har vært rundt fylkeskommunen de senere år, viser at dette er et område som det er tungt å reformere. Det er i alle fall lite sannsynlig at vi i umiddelbar fremtid får se strømlinjede og klare regioninndelinger. Spørsmålet er da om de fragmenterte regionene vi har i dag, er klare til å bli en del av EUs regionalpolitikk.

Norge er svært sentralstyrt i distrikts- og regionalpolitikken. I følge Åhlander (2003) er dette et gode for norsk distrikter. Argumentasjonen hennes er at et sentralstyrt system har sørget for

⁵⁹ Forskningsprogrammet ESPON – The European Spatial Planning Observation Network”, ble startet opp i 2002 og går frem til 2006. Hensikten med forskningsprogrammet er blant annet å få økt kunnskap om territoriale strukturtrender og politiske konsekvenser av EU-utvidelsen (ESPON 2004: 7).

at velferden har kommet hele landet til gode. Hvis regionene får mer makt og innflytelse over sin egen situasjon, vil dette åpne for at det kan bli større forskjeller innad i Norge med hensyn til levestandard. Og taperne vil sannsynligvis bli de små ressursvake kommunene. I Sverige har de minste kommunene hatt problemer med å få tak i de midlene som har blitt koblet til EUs regionalpolitikk. Strukturfondene forutsetter en viss grad av medfinansiering fra mottakerne, og de minste svenske kommunene har hatt vanskeligheter med å finansiere sin ”egenandel” (Landtingsförbundet og Svenska Kommunförbundet 2001: 39).

Sveriges erfaringer

Selv om Sverige har blitt en av nettobidragsterne i Unionen, har regionene fått en del igjen for medlemskapet gjennom deltakelsen i EUs regionalpolitikk. I 2000 betalte Sverige en avgift til EU på omtrent 23 milliarder svenske kroner, hvor av 14 milliarder svenske kroner vendte tilbake til Sverige. Omtrent tre milliarder av disse EU-midlene kom fra strukturfondene, og dette er en støtte som mange svenske kommuner har hatt glede av. ”Fondarna har gett ökade möjligheter till lokal utveckling och mycket nytt samarbete och idéutbyte” (Landtingsförbundet og Svenska Kommunförbundet 2001: 64). Men det at regionene har fått en større rolle i svensk politikk, har også sin pris på flere områder.

Mens det tidligere var forbeholdt regjeringen å utøve utenrikspolitikk, har de ulike regionene fått sin egne ”utenrikspolitiske agenda” gjennom EU-medlemskapet. For selv om de ikke har stor reell makt i EU-systemet, vil de kjempe for å få mest mulig midler til egen region. Dette kan gå på tvers av hva regjeringen ønsker. Noe som kom klart til uttrykk i forbindelse med utarbeidelsen av neste regionalbudsjett for EU (2007-2013). Der ønsket den svenske regjering å ikke øke budsjettet fra dagens nivå, mens de svenske regioner kjempet for økte rammer. For å få tilslutning for sitt syn har svenske regioner drevet aktiv lobbying overfor Kommisjonen⁶⁰. Dette bildet har blitt ytterligere komplisert ved at svenske EU-parlamentsmedlemmer har støttet regionenes syn⁶¹. En kan stille seg spørsmålet om denne uenigheten innad i Sverige fører til at Sverige som sådan kommer dårligere ut overfor EU, enn om de hadde stått samlet utad.

EUs neste regionalbudsjett

Prosessen rundt EUs neste regionalbudsjett (2007-2013) kommer til å bli en utfordring for hele EU-systemet. Østutvidelsen vil naturlig nok bidra til å hardne kampen om de regionale midlene. Det kommer med andre ord til å bli vanskelig å finne et budsjettkompromiss som både nettobidragsterne og nettomottakere kan slå seg til ro med. For Finland og Sveriges del blir det spennende å se om de får beholde støtten til sine spredt bebodde områder i neste budsjettperiode. Hvordan vil EUs ”fattige” reagere på kravene fra det ”rike” nord?

⁶⁰ Nilsson, Jens (2003): ”Det handlar om regionalpolitik för Norrland”, Nyhetsbrev 22.04.2003, www.ostersund.se

⁶¹ <http://europaportalen.nu.nyheter.html>

Norske distrikter trenger foreløpig ikke bekymre seg for utfallet av EUs neste regionalbudsjett. Vi kan imidlertid slå fast at Distrikt-Norge (utkantkommuner) står ovenfor formidable utfordringer uansett tilknytningsform til EU. Men ut fra det vi vet om erfaringene fra Sverige og Finland, og det vi vet om EUs regionalpolitikk for øvrig, kan det se ut som norske distrikter har bedre utsikter utenfor enn innenfor Unionen.

Litteratur

B.innst.S.nr.I (2002-2003): *Innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 2003 og forslaget til statsbudsjett medregnet folketrygden for 2003*. Stortinget.

B.innst.S.nr.I (2003-2004): *Innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 2004 og forslaget til statsbudsjett medregnet folketrygden for 2004*. Stortinget.

Berg, Paul Olav (1997): *Hvor går norsk distrikts- og regionalpolitikk? Regionale trender nr. 2/1997*. NIBR. Oslo.

Berg, Paul Olav (2002): *Regional næringspolitikk i Norden – høye mål og få virkemidler?* Foredrag på seminaret ”Regional næringsutvikling og distriktpolitiske virkemidler”. Høgskolen i Bodø 15. – 16. oktober 2002.

Edvardsen (2004): *Regional policy in Sweden and Norway. Same but different. NIBR Report 2004:13. Kommentanutgave 09.06.04*. Norsk institutt for by- og regionforskning.

Eikeland, Sveinung, Staffan Johansson og Ivar Lie (2000): *Aktivitetssone på Nordkallotten?* Samarbeidsrapport for Nordkalottrådet. NIBR og Luleå Tekniska Universitet.

ECON (2004): *Konkurransflater mot EØS-land i arbeidsgiversone 2, 3 og 4. Rapport 2004-018*. ECON – analyse. Oslo.

ESPON (2003): *ESPON in progress. Preliminary results by autumn 2003*. European Spatial Planning Observation Network. www.espon.lu

EU-kommisjonen (1999): *ESDP. European Spatial Development Perspective*. Europakommisjonen.

EU-kommisjonen (2004): *A new partnership for cohesion: convergence: Third report on economic and social cohesion* (Samhørighetsrapporten). Europakommisjonen.

Finansministeriet (2003): “Samarbejdet om den Økonomiske Politik i EU”, København.

Foss, Olaf og Steinar Johansen, Mats Johansson og Bo Svensson (2000): *Regional policy at a crossroad: Sweden and Norway on different paths?* Paper Presented at the ERSA Conference Dortmund, August 2000. Preliminary version.

Hanell, Tomas, Halgeir Aalbu, Jörg Neubauer (2002a): *Regional Development in the Nordic Countries 2002. Nordregio Report 2002:2*. Nordic Centre for Spatial Development. Stockholm.

Hanell, Tomas, Halgeir Aalbu, Jörg Neubauer (2002b): Resume av: *Regional Development in the Nordic Countries 2002. Nordregio Report 2002:2*. www.nordregio.se. Nordic Centre for Spatial Development. Stockholm.

Johnstad, Tom, Jan Erling Klaussen, Jan Mønnesland (2003): Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk. *Rapport 76*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie.

Klepp, Åge (2003): EUs regionalpolitikk. *Notat 5 – 2003*. Landbrukets Utredningskontor. Oslo.

KRD (2002): *Vekst i hele landet*. Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs redegjørelse i Stortinget 30. april 2002. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo.

Landstingsförbundet og Det Svenska Kommunförbundet (2001): *Sex år i EU: - konsekvensarna för Sveriges kommuner, landsting och regioner 1995-2000*. Stockholm.

Laudal, Thomas (2002): *Regional representasjon i EU og situasjonen for Norge*. Paper for Den nordiske statsviterkonferansen NOPSA, Aalborg Universitet 15.-17. august 2002.

Mittenzwei, Klaus (red.) (2003): Konsekvensanalyse av EU-medlemskap. *Notat nr. 2003-20*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Oslo.

NOU 1984:21A og 21B: *Statlig næringsstøtte i distriktene*. Bygdeutvalget. Norges offentlige utredninger. Finans- og tolldepartementet. Oslo.

NOU 1996:1: *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Norges offentlige utredninger. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Oslo.

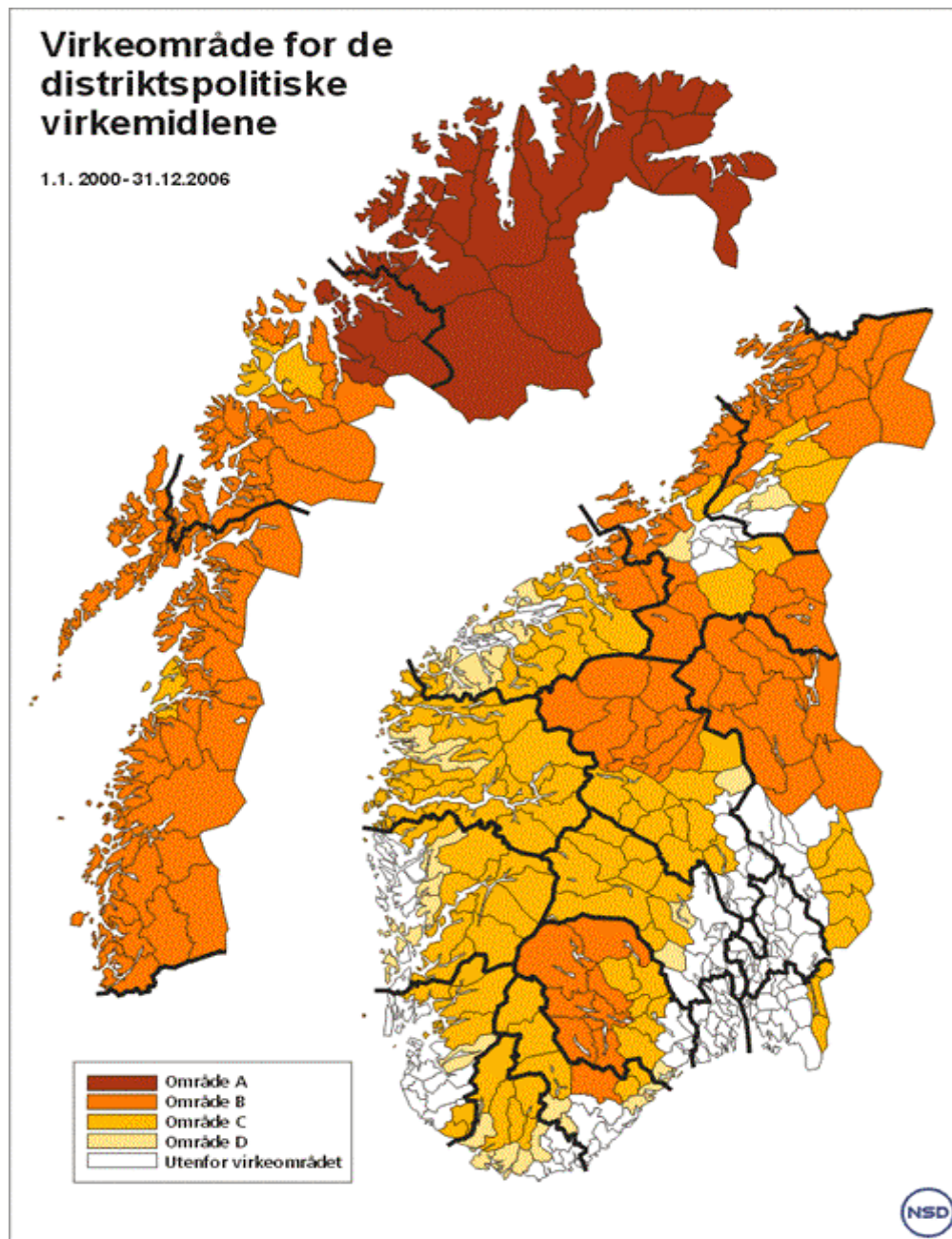
NOU 2004:2. *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Norges offentlige utredninger. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo.

Sem-erklæringa (2001): *Politisk grunnlag for en Samarbeidsregjering utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre*. Framforhandlet på Sem Gjestegård, Asker, 2. til 8. oktober 2001.

St. meld. nr. 50 (1972-1973): *Tillegg til St. meld. nr. 27 for 1971-72. Om regionalpolitikken og landsdelsplanleggingen*. Miljøverndepartementet. Oslo.

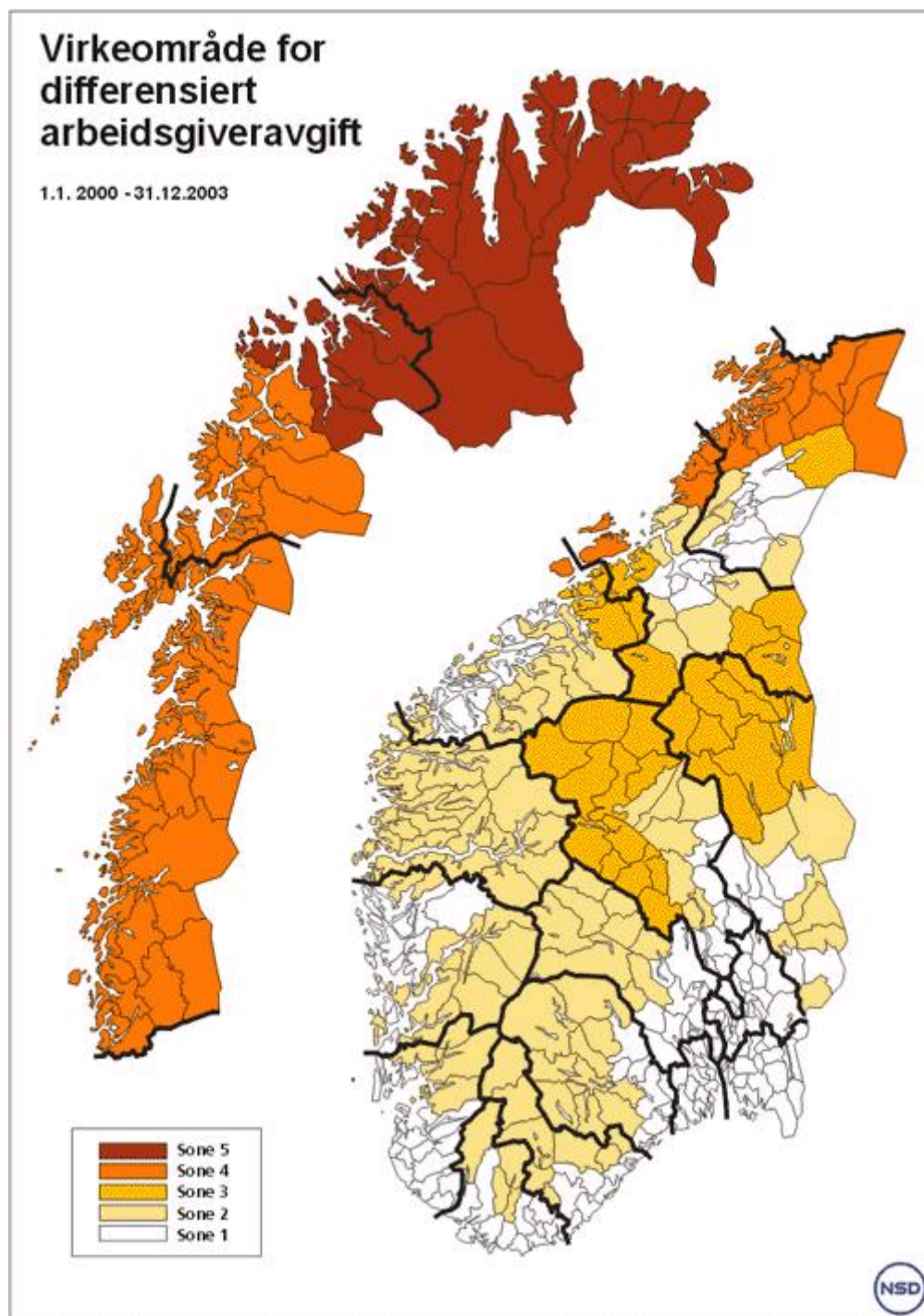
- St. meld. nr. 14 (1976-77): *Om landbrukspolitikken*. Landbruksdepartementet. Oslo.
- St. meld. nr. 33 (1992-1993): *By og land hand i hand. Om regional utvikling*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Oslo.
- St. meld. nr. 31 (1996-1997): *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Oslo.
- St. meld. nr. 30 (2000-2001): *Langtidsprogrammet*. Finansdepartementet. Oslo.
- St. meld. nr. 34 (2000-2001): *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo.
- St. meld. nr. 1 (2003-2004): *Nasjonalbudsjettet 2004*. Finansdepartementet. Oslo.
- St. prp. nr. 8 (1992-1993): *Landbruk i utvikling*. Landbruksdepartementet. Oslo.
- St. prp. nr. 1 (2003-2004): *For budsjetterminen 2004*. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo.
- Tarschys, Daniel (2003): *Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy*. Swedish Institute for European Studies. Stockholm.
- Teigen, Håvard (1995): *Langtidslinjer i norsk distriktpolitikk og tiltaksarbeid*. I Teigen, Håvard, Ragnar Nordgreen og Olav Spilling (Red.) (1995): *Langtidslinjer i distriktpolitikk og tiltaksarbeid*. Vett & Viten.
- Teigen, Håvard, Ragnar Nordgreen og Olav Spilling (Red.) (1995): *Langtidslinjer i distriktpolitikk og tiltaksarbeid*. Vett & Viten.
- Teigen, Håvard (1996): *Distriktpolitikken ved ein korsveg?* I Aasbrenn, Kristian (Red.) (1996): *Opp og stå gamle Norge*. Landbruksforlaget. Oslo.
- Thunberg, Jenny (2001): *EU-utvidningens konsekvenser på Norrlandsregionen – effekterna på regional- och strukturpolitiken*. Rapport fra North Sweden European Office (Brussel), oktober 2000 - januar 2001.
- Åhlander, Ann-Marie Sätre (2003): *Är välfärdsstaterna Sverige och Norge på väg åt olika håll? Arbetsliv i omvandling 2003:14*. Arbetslivsinstitutet. Östersund.
- Aasbrenn, Kristian (red.) (1996): *Opp og stå gamle Norge*. Landbruksforlaget. Oslo.

Vedlegg 1. Oversiktskart over geografiske virkeområder omtalt i kapittel 2



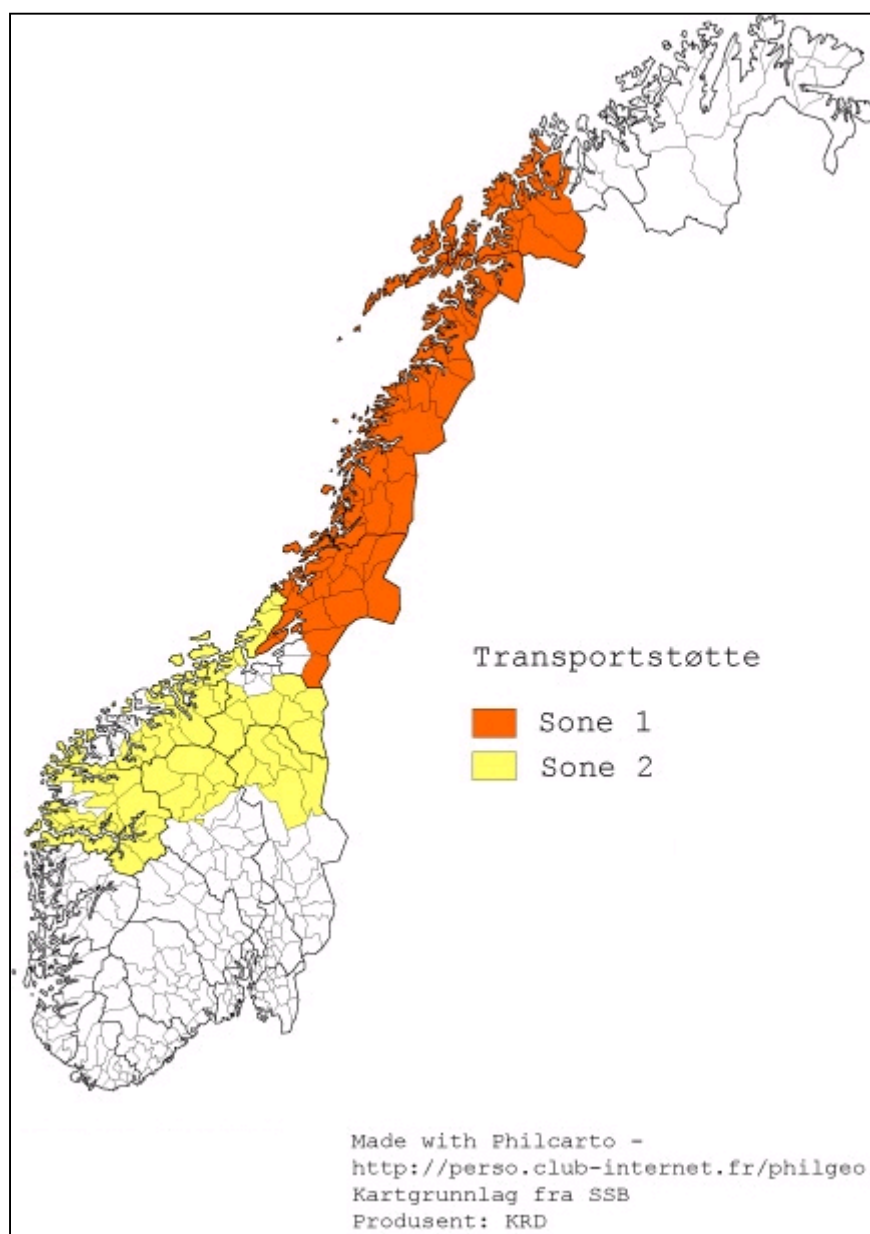
Kilde: <http://odin.dep.no/krd/>

Figur 1. Virkeområder for de distriktpolitiske virkemidlene



Kilde: http://odin.dep.no/fin/norsk/norsk_ekonomi/arbeidsgiveravgift/bakgrunn/006071-230060/dok-bn.html

Figur 2. Virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift fram til 31.12.2003



Kilde: <http://odin.dep.no/krd/norsk/distrikts/transport/virke/bn.html>

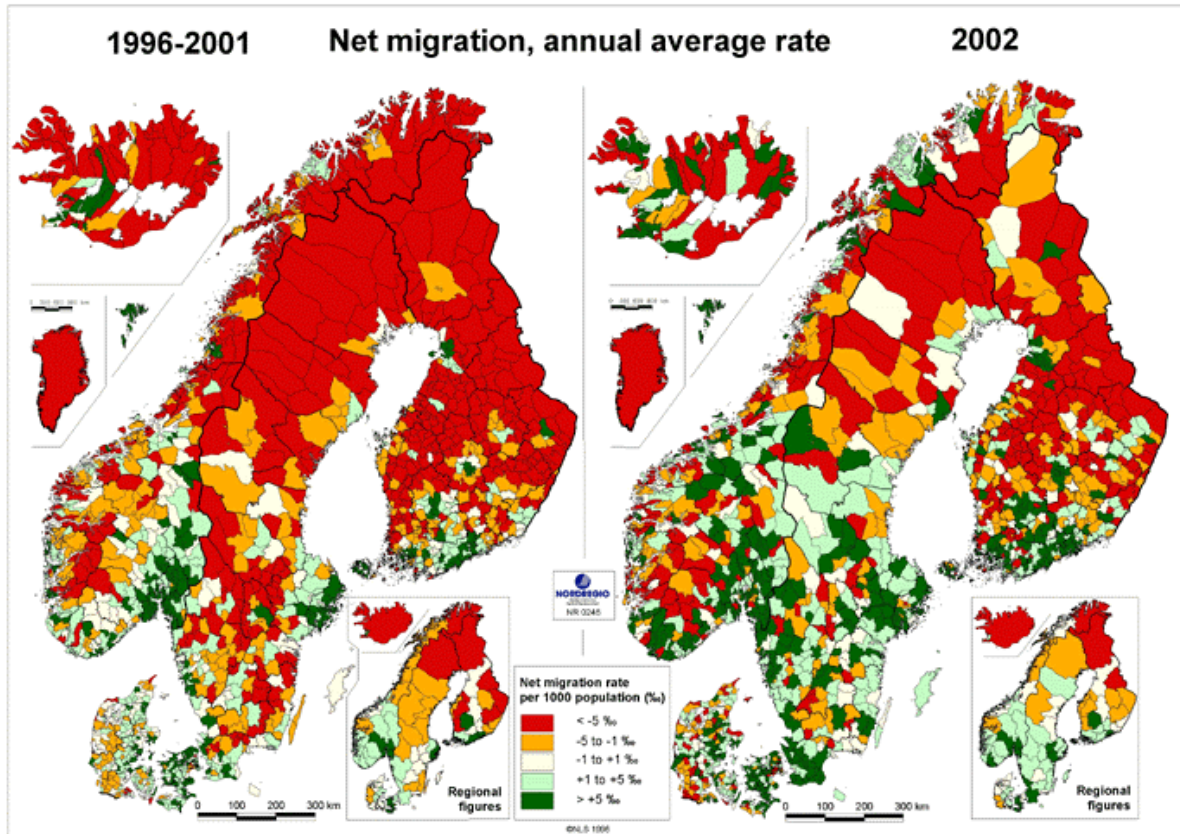
Figur 3. Geografisk virkeområde for transportstøtte

Vedlegg 2. Oversikt over enkelte sentrale begivenheter over utviklingen i EUs regionalpolitikk

År	Land – utvidelse	Begivenhet
1957	Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland og Tyskland	Roma-traktaten signeres. I forordet vises det til nødvendigheten av ”å forstreke samholdet i deres økonomi og sikre de en harmonisk utvikling ved å redusere forskjellene som eksisterer mellom ulike regioner og svakheter ved de minst utviklede regionene”.
1958		Etablering av to sektorbaserte fond: Det europeiske sosialfondet (ESF) Det europeiske utvikling- og garantifondet (EAGGF)
1962		EUs felles landbrukspolitikk (CAP), settes ut i livet.
1973	Danmark, Irland og Storbritannia	
1975		Etableringene av Det europeiske regional- og utviklingsfond (ERDF), med formål om å fordele en del av medlemstatenes budsjettbidrag til de svakest stilte regionene
1981	Hellas	
1986	Portugal og Spania	
1986 (februar)		Enhetsakten signeres, og løpet legges for etablering av det indre marked for varer, kapital, tjenester og arbeidskraft innen utgangen av 1992. Med den legges også grunnlaget for å en samhörighetspolitikk for å avhjelpe byrdene som følger av etableringen av det indre markedet.
1988		Solidaritetsfondene – nå omtalt som strukturfondene – gjennomgås og tilføres midler.
1989		Det europeiske sosiale charter undertegnes av 11 medlemsland (ikke Storbritannia)
1992 (februar)		Maastricht-traktaten undertegnes. Her går EF over til å bli Den europeiske union (EU). ”Samhörighet” utpekes som et av hovedformålene for unionen (ved siden av økonomisk og monetære union (ØMU) og ett indre marked). ”Samhörighetsfondet” blir dermed dannet for å støtte miljø- og transportprosjekter i de minst velstående medlemsstatene.
1992 (mai)		EØS-avtalen undertegnes (trådte i kraft januar 1994)
1993		På møtet i Edinburgh i desember 1993, bestemmes det å fordele én tredjedel av fellesskapets ressurser til samhörighetspolitikken. Ved siden av strukturfondene, etableres det også et nytt finansielt instrument for utvikling av fiskeriene (FIFG).
1995	Finland, Sverige og Østerrike	
1997		Amsterdam-avtalen bekrefter viktigheten av samhörighet, og understreket betydningen av at man i fellesskap arbeidet for å redusere arbeidsledigheten.
2000-2006		På toppmøtet i Berlin (mars 1999) reformeres strukturfondene og innretningen samhörighetsfondet blir justert. Det innebærer at disse fondene ble tilført 213 mrd € i denne 7-års periode. Et fond som skal brukes til å forberede potensielle nye medlemsland til EU for medlemskap (ISPA), og et spesielt tiltredningsprogram for landbruk og rural utvikling (SAPARD) ble etablert. Disse utfylte PHARE-programmet for å fremme økonomisk og sosial utvikling i søkerland i Sentral og Øst Europa.
2004	Polen, Tjekkia, Slovenia, Slovakia, Ungarn, Estland, Latvia, Litauen, Malta, Kypros	

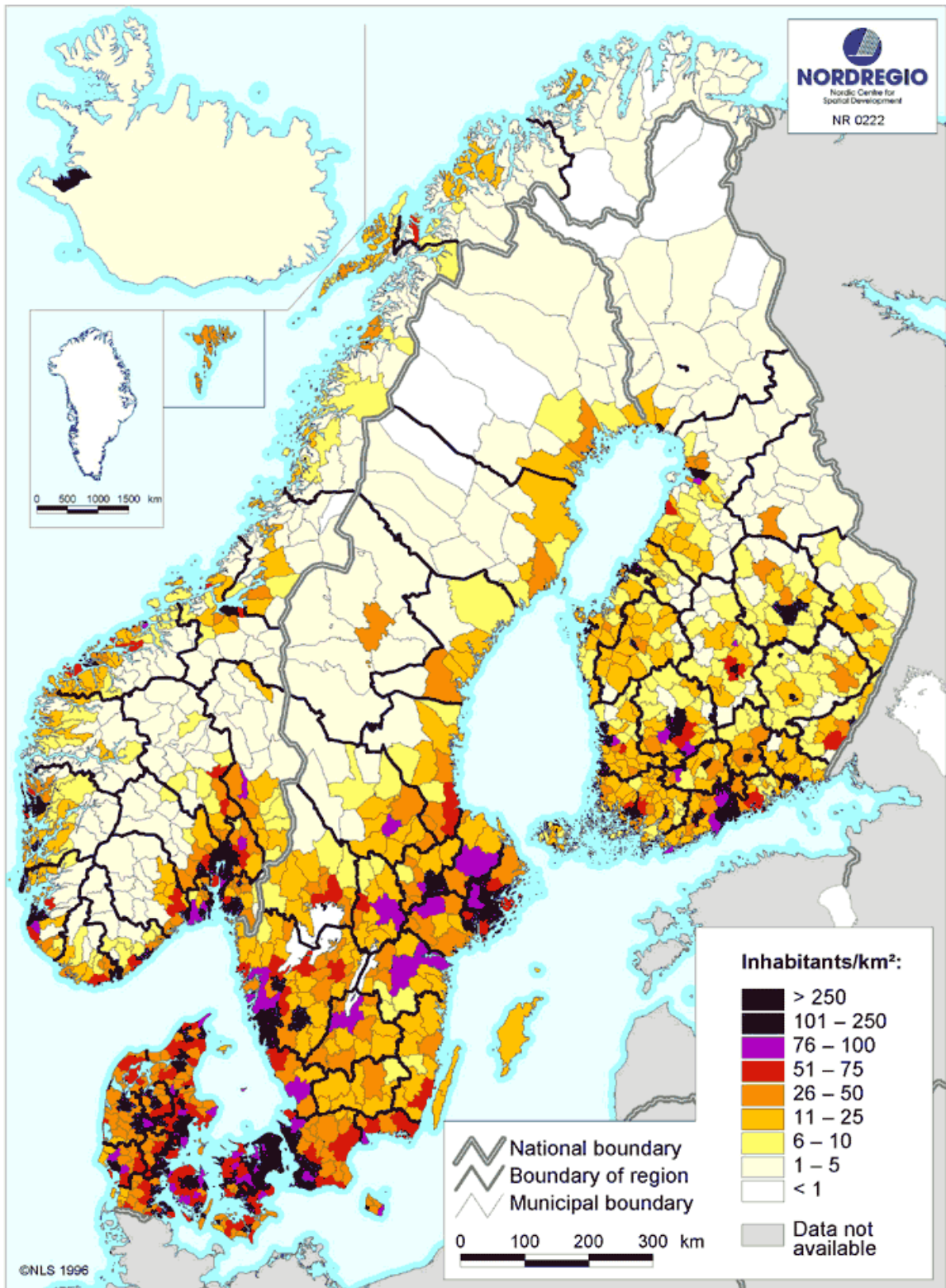
Kilder: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions2_en.htm
<http://europaveien.no>

Vedlegg 3. Oversiktskart for poenger trukket frem i kapittel 4



Kilde: Nordregio; www.nordregio.se

Figur 1. *Nettoflytting til/fra nordiske kommuner og regioner i 1996-2001 og i 2002*



Kilde Nordregio (www.nordregio.se)

Figur 2. Befolkningstetthet per km² i de nordiske land i 1999.

Vedlegg 4. Det lokale og regionale Norge i Brussel

Under denne overskriften på Kommunenes Sentralforbunds hjemmesider, finner man en oversikt over KS Brusselkontor og de fem norske regionkontorene som er representanter for lokale og regionale myndigheter i Brussel¹. Regionkontor er ikke noen unik norsk oppfinnelse. Anslagsvis er det 250 europeiske regioner som er representert i Brussel².

KS Brusselkontor

KS etablerte sitt Brusselkontor i 1994 og har i dag to ansatte. Hovedoppgaven til kontoret er å viderefremme informasjon som er aktuell for kommuner og fylkeskommuner. I den forbindelse arrangerer de seminarer, holder foredrag, mottar besøk av grupper og enkeltpersoner. I tillegg er de utgivere av nyhetsbladet ”EU på norsk” som i 2003 kom ut 8 ganger og der det presenteres nyheter om europeiske rammebetingelser for norsk kommunal sektor. En annen viktig oppgave for KS Brusselkontor er ivaretagelse av kommuners og fylkeskommuners interesser i europeiske organisasjoner: CEMR, CEEP og EFTA konsultative komité³.

Stavanger-regionenes Europakontor⁴

Stavanger-regionens Europakontor, er det eldste norske regionale kontoret i Brussel. Det ble etablert i 1993, og er i dag et samarbeid mellom offentlig sektor, kunnskapsmiljøer og næringslivet i Rogaland:

- Stavanger kommune
- Sandens kommune
- Rogaland fylkeskommune
- Rogalandsforskning
- Forus Næringspark
- Lyse Energi
- Haugesund Kommune^{5*}
- Karmøy kommune*
- Høyskolen i Stavanger *
- Høyskolen i Haugesund*

Prioriterte oppgaver for kontoret er:

- Å bistå i næringsliv og kunnskapsinstitusjoner
- Overvåke, analysere og spre kunnskap om utviklingen i EU og i Europa.
- Bistå samarbeidspartnere med å utnytte støtteordninger i EU.
- Organisere kurs for å styrke regionenes arbeid med Europa.
- Skape og utvikle nettverk mellom regionene og aktuelle partnere.

¹ www.ks.no

² <http://www.mid-norway.no>

³ CEMR er forkortelsen for “Consil of European Municipaltis and Regions”, CEEP er forkortelsen for “European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest”, EFTA er forkortelsen for “European Free Trade Association”.

⁴ Kilde: <http://www.one-market.org/>

⁵ * Viser til de samarbeidspartnerne som har sluttet seg til kontoret etter hvert, og som ikke var med fra starten av.

Trøndelags Europakontor⁶

Trøndelags Europakontor ble opprettet som et prøveprosjekt i 2001, og er i 2004 gjort ”permanent” med et perspektiv i frem til 2009. I dag står følgende partnere bak kontoret:

- Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Trondheim kommune
- Steinkjer kommune
- Høgskole i Nord-Trøndelag
- Høgskolen i Sør-Trøndelag
- Nord-Trøndelagsforskning
- Sparebanken Midt-Norge
- Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk

En viktig begrunnelse for opprettelsen av kontoret var at det skulle være et forum for samarbeid om regional utvikling i Trøndelag. På kontorets hjemmeside står det følgende om hensikten med kontoret: ”Trøndelagskontoret er en forlengelse av regionale utviklingsstrategier i Trøndelag, og skal være en kanal for markedsføring av Trøndelag i Europa og en kanal for informasjon om Europa og europeiske spørsmål i Trøndelag”.

Nordland European Office⁷

I 2003 åpnet Nordland sitt regionkontor i Brussel – Nordland European Office. Det er samlokalisert med Nord-Sveriges Brusselkontor og vil i det daglige samarbeide om spørsmål der de har felles interesser. Som kompetanseoppbygging, kurs, seminar, innenfor områder som regionalpolitikk og den Nordlige Dimensjon, kommunikasjoner, næringslivs- og miljøspørsmål. Videre legges det stor vekt på at Nordlands- og nordnorske kompetansmiljøer og næringsliv bedre skal kunne utnytte mulighetene som EU og EØS-systemet gir.

Informasjonsformidling, gjennom nyhetsbrev og nettside være prioriterte oppgaver for Nordland European Office. Videre legges det opp til at kontoret skal være et kontaktpunkt for kompetanseinstitusjoner, næringsliv og andre interesserte aktører i fylket og bistå dem etter behov. Det er videre også et mål at øvrige regionale aktører slutter seg til kontoret, slik at det blir et nordnorsk kontor.

Vest-Norges Brusselkontor⁸

Vest-Norges Brusselkontor ble etablert i 2003, foreløpig som en prøveperiode på tre år. Bak Vest-Norges Brusselkontor står følgende:

- Hordaland fylkeskommune
- Sogn og Fjordane fylkeskommune
- Møre og Romsdal fylkeskommune
- Austerheim kommune
- Bergen kommune
- Fjell kommune
- Kvam kommune
- Lindås kommune
- Sund kommune
- Øygarden kommune

⁶ Kilde: <http://www.mid-norway.no/>

⁷ Kilde: <http://www.europe.nfk.no/>

⁸ Kilde: <http://www.west-norway.no/>

- Ålesund kommune

Målet er å fremme vestnorske fellesinteresser innenfor næringsliv, FoU-, kultur og offentlige interesser. I tillegg er det viktig å markere Vest-Norge som en egen region med felles økonomiske og kulturelle bånd. Følgende hovedoppgaver er listet opp for kontoret:

- Synliggjøre Vest-Norge som en interessant samarbeidspart for andre regioner i Europa
- Fungere som en ”lyttepost” og ”åpen dør” mot institusjonene i EU
- Formidle informasjon om det som skjer i EU/EØS og som er av særlig interesse for Vest-Norge
- Identifisere EU/EØS-programmer og – prosjekter av interesse for Vest-Norge

Osloregions Europakontor i Brussel⁹

Osloregionens Europakontor ble etablert i 2003. Medlemmene av kontoret er:

- Oslo kommune
- Akershus fylkeskommune
- Hedmark fylkeskommune
- Oppland fylkeskommune
- Østfold fylkeskommune

Formålet med kontoret er beskrevet slik:

- Være et kompetansesenter i Brussel – et offentlig regionalkontor som skal fremme fellesinteressene til Oslo-regionen i Europa
- Være et verktøy for å sikre økt deltakelse i fellesskapet av europeiske regioner. Herunder prosjekter og EU-programmer som Osloregionen har anledning til å delta i

Hovedoppgavene til kontoret er beskrevet slik

- Å bistå med henvendelser til EUs organer, til å etablere kontakt med andre regionkontor og organisasjoner generelt, samt bistand i forbindelser med søknader til programmer/prosjekter innenfor EU/EØS
- Å innhente og videreformidle informasjon
- Synliggjøre Osloregionen og Østlandsfylkene
- Å yte bistand til å knytte internasjonale kontakter

⁹ <http://www.osloregion.org>

Landbrukets **Utredningskontor**

Schweigaardsgt. 34C
Pb 9347 Grønland
N-0135 OSLO
Tlf: 22 05 47 00
Fax: 22 17 23 11
E-post: lu@landsam.com
<http://www.utredningskontoret.no>