

EU's regionalpolitikk

Åge Klepp

Forord

Hensikten med dette notatet er å gi en kortfattet oversikt over den landbruksrettede del av EUs regionalpolitikk. Den generelle regionalpolitikk – eller den ”store” regionalpolitikk – blir ikke gjennomgått i detalj, men presentert for å gi et supplerende bilde og å illustrere dens omfang. Videre påpekes det at den tangerer den landbruksrettede regionalpolitikken. Vi ser i denne sammenheng på hvilket skjæringspunkt Den felles landbrukspolitik (CAP) og EUs regionalpolitikk har.

Den Europeiske Union har store ambisjoner for regionalpolitikken. Politikken omtales ofte med hedersord som; samhörighet, solidaritet og demokrati. Ser vi derimot på den faktiske politikk som føres, er det økonomiske elementer knyttet til markedsbygging og infrastruktur som er å finne på tiltakssiden.

Regionalpolitikken har brukt som et ledd i arbeidet for å få til mer smidige utvidelser av Unionen. Vi har ikke drøftet om regionalpolitikken har vært en redning for EUs fattige regioner, eller om dette kun har vært et pengesluk for medlemsstatene. Vi har valgt å se på hvordan og til hvem disse midlene fordeles, og da først og fremst de midlene som er knyttet til den landbruksrettede regionalpolitikken.

Vi har også reist spørsmålet om hvordan den regionalpolitiske fordelingsnøkkelen blir når EU utvides med ti nye land fra 1. mai 2004. Det eneste som er sikkert, kampen om overføringer fra regionalbudsjettet blir ikke noe mindre etter utvidelsen.

Notatet er utarbeidet av Åge Klepp og inngår i Landbrukets Utredningskontors notatserie.

Oslo, november 2003

Bjørn Strøm

Innhold

1	INNLEDNING.....	1
2	EUS REGIONALPOLITIKK – UTJEVNING	3
2.1	STRUKTURFONDENE.....	3
2.2	MÅLOMRÅDENE FOR STRUKTURFONDENE.....	4
2.3	FINANSIERING AV PROGRAMMENE UNDER STRUKTURFONDENE	6
3	EUS REGIONALPOLITIKK – LANDBRUKETS ROLLE	7
3.1	COMMON AGRICULTURAL POLICY (CAP).....	7
3.1.1	CAPs første pilar: Markeds- og prispolitikk	8
3.1.2	CAPs andre pilar: Struktur og regionalpolitikk	9
3.2	EUGFL GARANTISEKSJONEN	9
3.2.1	Ordning for førtidspensjonering av bønder.....	10
3.2.2	Less favoured areas (LFA).....	10
3.2.3	Miljøstøtte	11
3.2.4	Skogplantingstøtte.....	11
3.3	EUGFL – UTVIKLINGSSEKSJONEN	12
3.3.1	Etableringsstøtte for unge bønder	12
3.3.2	Støtte til foredling og salg av produkter.....	12
3.3.3	Investeringsstøtte	12
3.3.4	Yrkesrettet utdanning av bønder	13
3.3.5	Leader+	13
3.3.6	Kontrollorgan for distriktsutviklingsmidler	14
4	EU-UTVIDELSEN – FORDELINGEN AV REGIONALE MIDLER	15
4.1	PROGRAMMER TIL STØTTE FOR DE NYE MEDLEMSLANDENE	15
4.2	EU-UTVIDELSEN – EN UTFORDRING	15
4.3	EU-UTVIDELSENS KONSEKVENSER FOR REGIONAL- OG LANDBRUKSPOLITIKKEN	17
5	OPPSUMMERING	19

LITTERATUR

1 Innledning

EU består i dag av omtrent 250 regioner, og antall regioner vil øke når EU utvides fra 15 til 25 medlemsland i 2004. ”Regionenes Europa” er et uttrykk som kom inn på 1990-tallet. Regionalpolitikken er nedfelt i Unionen, og den legger sterke føringer på medlemsstatenes interne regionalpolitikk. En tredjedel av EU-budsjettet går med til regionalpolitikken. I utgangspunktet er regional utjevning medlemsstatenes ansvar. EU har likevel etablert støtteordninger for de minst utviklede regionene. Under EUs parole for omfordelingspolitikk har prinsippet om solidaritet blitt fremhevet.¹

Prinsippet om solidaritet omtales ofte i festtaler om EUs regionalpolitikk, men det er ingen tvil om at de økonomiske motivene for å drive omfordelingspolitikk er vel så sterke. Gjennom diverse utvidelser av Unionen på 1970 og 1980-tallet inkorporerte EU nye medlemsland (Irland, Portugal, Hellas og Spania) med betraktelig lavere utviklingsnivå enn Unionen for øvrig. For at innføringen av et indre marked (Enhetsakten 1985-1986) med fri flyt av varer, tjenester, kapital og varer skulle kunne gå noenlunde smertefritt, var det derfor viktig å legge til rette for en snarlig økonomisk vekst i de svakerestilte regionene.² Utjevning gjennom regionalpolitikken ble derfor et egnet virkemiddel til å stimulere vekst. Dessuten er det ingen tvil om at regionale midler var et viktig element i medlemskapsforhandlingene med land som Hellas, Portugal og Spania. De krevde midler til opprusting av blant annet infrastruktur. På den annen side kan man si at overføringer gjennom regionalpolitikken, var en gulrot fra EUs side slik at de ”nye” ville tilpasse seg EUs lover og regler og til slutt bli fullverdige medlemmer av Unionen.

I følge EU handler ikke bare regionalpolitikken om utjevning. Demokratisering og desentralisering er også uttalte mål. Maastrichttraktaten i 1992 opprettet Regionalkomitéen. Denne komitéen representerer de lokale og regionale styresmaktene i Unionen, og komitéen ser på seg som voktere av subsidiaritets- eller nærhetsprinsippet. Det er uansett viktig å merke seg at regionalkomitéen ikke har reell makt, den er bare en rådgivende forsamling. Retningslinjene for EUs regionalpolitikk utarbeides hovedsakelig av EU kommisjonen i samarbeid med medlemslandenes regjeringer.

¹ 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 value” (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/>).

² Romano Prodi har en annen vinkling på utjevningspolitikken, han sier: “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 neglect” (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/>).

EUs regionalpolitikk legger også sterke føringer på medlemsstatenes regionalpolitikk. For den nasjonale regionalpolitikken, så vel som EUs regionalpolitikk, må være i samsvar med Unionens konkurranseregler. Med andre ord medlemslandene har gitt fra seg mye av manøvreringsrommet og handlefriheten i distriktspolitikken til EU-organene.

Det demokratiske aspektet ved EUs regionalpolitikk skal vi la ligge, her skal vi fokusere på spørsmål som er knyttet til utjevning, og da først og fremst med henblikk på landbrukssektoren. Dette er noen av spørsmålene vi skal se på: Hvilke støtteordninger finner vi i forbindelse med regionalpolitikken? Hvilke kriterier må ligge til grunn for at en region skal få støtte? Hvilken rolle har landbruket innen regionalpolitikken? Hvilke følger får EU-utvidelsen for EUs regionalpolitikk?

2 EUs regionalpolitikk – utjevning

I EU er det tildels store sosioøkonomiske forskjeller mellom regionene. For eksempel er inntekten per capita i den rikeste regionen, Hamburg, fire ganger større enn i Alentejo (Portugal). Et av formålene med regionalpolitikken er å minske de økonomiske og sosiale ulikhetene i EU. I følge EU skal støtte til de svake regionene bidra til økt samhørighet i Unionen. Samhørighet og solidaritet er hedersord som ofte omtales i samband med omfordelingspolitikken, likevel er dette et område som hovedsakelig styres av økonomiske realiteter. Utjevningspolitikken skal motvirke at de betydelige økonomiske og sosiale forskjellene innad i EU, setter gjennomføringen av det indre marked og den økonomiske og monetære union i fare. EUs svakerestilte regioner får derfor overføringer gjennom fire strukturfond.

2.1 Strukturfondene

I forbindelse med innføringen av EUs felles landbrukspolitikk i 1962 (CAP), dannet EU sitt første strukturfond i 1964 (EUGFL). Etter at Storbritannia, Danmark og Irland ble medlemmer av Unionen i 1973, ble Det europeiske fondet for regionalpolitikk (EFRU) opprettet i 1975. Bakteppet til EFRU var at Storbritannia krevde støtte til sine kriserammede industriregioner i kompensasjon mot at de var netto bidragsyttere til CAP. I forbindelse med innlemmelsen av Hellas (1981), Spania og Portugal (1986) i Unionen ble mandatet til EFRU utvidet til å gjelde for alle regionene som hang etter utviklingsmessig. Gjennom innføring av EUs indre marked i 1993 fikk regionalpolitikken en større posisjon i EU. Investeringer i infrastruktur i Irland, Hellas, Spania og Portugal skulle øke den økonomiske veksten i disse landene, slik at de kom opp på et nivå som var forenlig med forutsetningene for et velfungerende indre marked. I perioden 1994-1999 ble således EUs strukturelle tiltak i de svakerestilte regionene økt med ytterligere 40 prosent. Overføringene til EUs ”fattige” skjedde gjennom flere strukturfond.

I dag er strukturfondene utformet på følgende måte:

- Det europeiske fondet for regionalutvikling (EFRU) utgjør nesten halvparten av budsjettet for strukturfondene. EFRU 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 var starten på EUs ”egentlige” regionalpolitikk.

- Det europeiske sosialfondet (ESF) 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 finansielle instrument for utvikling av fiskeriet (FIUF) er opprettet for å gi økonomisk støtte til fiskesektoren.

Totalt er budsjettene for fondene i perioden 2000-2006 på 195 milliarder euro (1596 milliarder kroner). I Det europeiske utviklings- og garantifondet for landbruk (EUGFL) vil det årlig bli brukt omlag 4,3 milliarder euro.

I tillegg til disse fire fondene, har også EU opprettet Det europeiske utjevningfondet. Dette fondet er etablert med tanke på medlemstater hvor levestandarden er vesentlig lavere enn i resten av EU. Spania, Portugal, Hellas og Irland får støtte fra dette fondet. Det europeiske utjevningfondet finansierer hovedsakelig prosjekter innenfor miljø og transport.

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

2.2 Målområdene for strukturfondene

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

- **Mål 1:** Her er målet å fremme utvikling og strukturell tilpasning i de 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 kan motta slik støtte. 135,9 milliarder euro (70 prosent av budsjettet for strukturfondene 2000-2006) går til finansiering av Mål 1-områder.

- **Mål 2:** Her er målet å støtte økonomisk og sosial omstilling i 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 kan motta slik støtte. 22,5 milliarder euro (11,5 prosent av totalbudsjettet) brukes til Mål 2-områder.
- **Mål 3:** Her er målet å støtte tilpasning og modernisering av utdanning, opplæring og sysselsettingspolitikk 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.

Målområdene er viktige for å bestemme hvilke regioner som kan motta støtte, og hvor mye de eventuelt kan motta. EU har også opprettet fire fellesskapsinitiativer. Disse fellesskapsinitiativene søker felles løsninger på enkelte problemområder. De fire fellesskapsinitiativene er som følger:

- **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. Leader+ skal vi gå litt nærmere inn på siden, for den blir finansiert gjennom Det europeiske utviklings- og garantifond for landbruket (EUGFL).

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.

2.3 Finansiering av programmene under strukturfondene

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. 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 prosentandel.

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.
- Hjelp 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.

Dette ble en kort gjennomgang av EUs regionalpolitikk og de ulike fondene, vi vil nå hovedsakelig konsentrere oss om landbrukets rolle innenfor regionalpolitikken.

3 EUs regionalpolitikk – landbrukets rolle

EUs regionalpolitikk har vært traktatfestet siden 1957. Men det var først etter 1973 at regionalpolitikken ble satt på kartet for alvor. En av grunnene til dette var blant annet presset om at utgiftene til EUs felles landbrukspolitikk, CAP, måtte ned. Gevinsten av budsjettkuttet i Common Agricultural Policy (CAP) skulle komme til gode i strukturfond. Endringene i EUs regionalpolitikk skjedde blant som følge av press fra Storbritannia. Britene krevde som sagt i medlemskapsforhandlingene kompensasjon for at de skulle bli netto bidragsytere til CAP.

På midten av 1980 tallet etter at Hellas, Spania og Portugal ble medlemmer av Unionen, rettet EU fokuset mot distriktsutvikling i de svakerestilte regionene med den hensikt å minske forskjellene og bedre samhörigheten i Unionen. EU ville dessuten redusere de negative effektene ved CAP.

3.1 Common Agricultural Policy (CAP)

Målsettingene for EUs felles landbrukspolitikk har ligget fast siden Roma-traktaten i 1957. I målsettingene for CAP har betydningen av produktivitetsvekst og effektiv produksjon blitt fremhevet. Således skulle produksjonen foregå i regioner med komparative fortrinn. Inntektene skulle økes per årsverk gjennom produktivitetsvekst og strukturrasjonalisering. Hvis disse målsettingene skulle ha blitt fulgt til ytterste konsekvens, ville det ha hatt store følger for jordbruket i de minst gunstige jordbruksområdene. Roma-traktaten peker derfor også på at jordbrukspolitikken skal ta hensyn til de naturgitte forskjellene innen Unionen.

Målene til CAP er mer eller mindre uforandret siden ratifiseringen av Roma-traktaten. Likevel har EUs landbrukspolitikk endret seg gjennom ulike reformer. Med Agenda 2000 kom mange av retningslinjene for dagens landbrukspolitikk. ”Den europeiske modellen for jordbruk” ble lansert gjennom Agenda 2000. Modellen skisserer et konkurransedyktig jordbruk basert på ulike typer jordbruk. ”Den europeiske modellen for jordbruk” vektlegger også at landbruket bidrar til aktive bygder og opprettholdelse av kulturlandskapet.

Virkemidlene i CAP reformeres som sagt til stadighet, og 2003 er intet unntak i så måte. Hovedelementene i reformen per 2003 er følgende:

Mer markedsorientert, enklere og mindre handelsforstyrrende støtte:

- Støtten gjøres uavhengig av produksjonen (frikopling av støtten).
- Støtten knyttes opp i mot krav om miljøvern, matvaresikkerhet, dyrehelse, plantehelse, dyrevelferd og pleie av kulturlandskapet.

Omlegging av markedsstøtten:

- Reformert av intervensjonssystemet i sektorer der det er ubalanse mellom tilbud og etterspørsel.
- Justering av støttetiltakene i andre sektorer.
- Finansielle virkemidler for å unngå budsjettoverskridelser (budsjettet er fastsatt frem til 2013).

Styrke distriktpolitikken:

- Overføre penger fra direkte støtte til distriktsstøtte.
- Mer penger og nye virkemidler for å ivareta miljøet, varekvaliteten, dyrevelferd, og hjelpe bøndene til å møte de nye EU-standardene.

Vi ser at det er åpnet for at det kan drives for landbruk også utenom de beste landbruksområdene. I hvilken utstrekning dette lar seg gjøres, finner vi svaret på i blant annet CAPs første pilar: Markeds- og prispolitikk og CAPs andre pilar: Struktur- og regionalpolitikk.

3.1.1 CAPs første pilar: Markeds- og prispolitikk

CAPs første pilar er omtalt som ”markeds- og prispolitikk”. Opprinnelig tok EUs felles landbrukspolitikken sikte på å drive markedsregulering for enkelte produkter i den hensikt å holde prisene over verdensmarkedsnivå. I dag er 90 prosent av all jordbruksproduksjon underlagt markedsordninger. Under reformprosessen av CAP i 1992 foreslo Kommisjonen at det skulle brytes med denne prispolitikken. Prisene skulle nå ned mot verdensmarkedspris. Inntektstapet skulle kompenseres gjennom direkte tilskudd. Dette skjedde imidlertid i liten grad i 1992, først med Agenda 2000 ble prisene senket for alvor.

I landbruksreformen anno 2003 heter det at frikopling av støtten skal være hovedregelen fra 1. januar 2005. Støtten skal ikke lenger være produksjonsavhengig. For å regne ut størrelsen på den direkte støtten, skal årene 2000-2002 være referanseperiode. Frikoplet støtte er blant annet ment å gi EU bedre forhandlingsrom i WTO-forhandlingene (Strøm 2003). Denne direkte støtten kan også brukes til regionale formål.

Et fellestrekk for alle de økonomiske virkemidlene som ble etablert i CAP på 1960-tallet, er at disse tilskuddene ikke er differensiert med hensyn til bruksstørrelse eller region. Tanken var at tilskudd med struktur- eller regionsinnretning ville stride mot idéen av komparative fortrinn (Mittenzwei 2003:11). Siden 1960-tallet har CAP fortsatt å støtte en utvikling av store spesialiserte enheter. Denne utviklingen har gått på bekostning av små og middels gårdsbruk, og det til tross for at det finnes mange regioner i EU der de små og middels gårdsbrukene spiller en sentral rolle både økonomisk og sosialt.

3.1.2 CAPs andre pilar: Struktur og regionalpolitikk

På midten av 1970-tallet, etter opptaket av nye medlemsland, begynte CAP å inkludere struktur- og regionalpolitikk inn i de økonomiske virkemidlene. Det må sies at dette skjedde vel så mye på grunn av en harmonisering mellom medlemslandenes regelverk som for at CAP skulle oppfylle regionalpolitiske målsettinger. Uansett hva som var årsaken til at CAP har endret karakter, er det ingen tvil om at det regionale aspektet i dag har, og sannsynligvis vil få, en mer sentral plass i EUs felles landbrukspolitikk. Med Agenda 2000 ble bygdeutvikling regnet som andre pilar i CAP.

Landbruksreformen anno 2003 styrker andre pilar i CAP. Modulasjon bidrar blant til dette. Penger skal tas fra den direkte støtten (første pilar) og overføres til bygdeutvikling (andre pilar). Bønder som mottar over 5000 euro i støtte, må regne med kutt. Støtten blir kuttet etter den samme proSENTsatsen uavhengig av om støtten er 5500 eller 55000 euro. I 2005 skal støtten bli redusert med 3 prosent, i 2006 med 4 prosent, og fra 2007-2013 med 5 prosent. Fra 2007 vil dette innebære 1,2 milliarder euro ekstra til distriktsutvikling hvert år. Medlemslandene skal få beholde 80 prosent av den støtten som inndras gjennom denne moduleringen til eget bruk. De nye medlemslandene vil ikke bli rammet av modulasjon før landbruksstøtten deres er på EU-nivå (Strøm 2003).

Til tross for at regionalpolitikk har blitt et viktigere element av CAP, er fortsatt CAPs første pilar Markeds- og prispolitikken, kjernen i CAP. Markeds- og prispolitikken finansieres fullt ut av EU. Dette er ikke tilfelle med de tiltakene som er av struktur- og regionalpolitisk karakter, disse finansieres delvis av EU og medlemslandene. Dessuten utgjør CAPs andre pilar Struktur- og regionalpolitikken, en liten del av CAPs totale budsjett. I perioden 2000-2006 utgjør struktur- og regionalpolitikken 10 prosent av CAP.

Hvert enkelts medlemslands støtteordninger til jordbruket, som ikke er omfattet av EUs traktatverk, må godkjennes av Kommisjonen på grunn av konkurransehensyn. Medlemslandene kan blant annet ikke opprette støtteordninger som kun har det formål å øke bondens inntekt. De regionalpolitiske tiltakene under CAP skal heller ikke virke konkurransevridende.

3.2 EUGFL garantiseksjonen

Hovedtyngden av EUs regionalpolitikk blir ført gjennom de fire strukturfondene som ble beskrevet i innledningen. Det europeiske garanti- og utviklingsfond for landbruk er finansieringskilden for begge pilarene i CAP. I 1998 utgjorde til sammen disse to pilarene 54,6 prosent av EUs totale budsjett (43,5 milliarder euro). Pris- og markedsstøtten under garantiseksjonen utgjorde alene 48,9 prosent av EU-budsjettet (38,7 milliarder euro). For perioden 2000-2006 er EUs landbruksbudsjett i rene tall like stort som på 1998 nivå, men i relative termer reduseres det til 46 prosent av EUs budsjett i 2006.

I perioden 2000-2006 vil det bli brukt omlag 4,3 milliarder euro hvert år bygdeutviklingsformål i EU. Om pengene kommer fra garantiseksjonen eller utviklingsseksjonen, avhenger av formålets regionale kontekst. Garantiseksjonen dekker utgifter til ordninger for førtidspensjonsordning av bønder, ”less favoured areas” LFA (områder der det er lite gunstig å drive jordbruk, fjellområder etc), miljøtiltak og skogplanting av jordbruksområder. De andre bygdeutviklingsmidlene blir finansiert av utviklingsseksjonen for Mål 1-områder, og av garantiseksjonen i de områdene som ikke er Mål 1-områder. Før vi går nærmere inn på hva som befinner seg under utviklingsseksjonen i EUGFL, skal vi først se på de regionale tiltakene som ligger under garantiseksjonen.

3.2.1 Ordning for førtidspensjonering av bønder

Ordningen for førtidspensjonering av bønder ble innført gjennom EUs landbruksreform i 1992. For å motta førtidspensjoneringen forutsetter denne ordningen at bonden legger ned all kommersiell drift av gården. I tillegg må bonden være over 55, og vedkommende må ikke ha nådd pensjonsalder. Dessuten må bonden ha vært gårdbruker i minst ti år, før han/hun søker om førtidspensjon. Gårdsarbeidere, familie eller betalt arbeidskraft over 55 kan også søke om lignende støtte. Kravet til gårdsarbeiderne er at de minst har brukt 50 prosent av arbeidstiden på gårdsarbeid de siste fem årene. Bønder som går av med førtidspensjon, kan motta opptil 15 000 euro årlig inntil de fyller 75. Utbetalingen stanses riktignok den dagen bonden totalt har mottatt 150 000 euro i førtidspensjon. Gårdsarbeidere kan motta maksimum 3 500 euro årlig, og ved nådd pensjonsalder må ikke totalbeløpet deres overstige 35 000 euro.

Det var trolig flere hensikter bak, EUs innføring av førtidspensjonsordningene. Førtidspensjon sikrer eldre bønder som velger å slutte en viss inntekt. Samtidig tar ordningen sikte på å slippe til yngre krefter tidligere enn de ellers ville ha gjort. Tanken er at de unge som overtar vil legge om til en mer effektiv og lønnsom drift av gården. Derfor stilles det også krav til den som overtar. Den nye eieren må ta i bruk hele eller deler av jordbruksarealet, vedkommende må ha en viss kompetanse om gårdsdrift og han/hun må drive bruket i minst fem år etter overtakelsen.

3.2.2 Less favoured areas (LFA)

En annen støtte som ble innført med jordbruksreformen i 1992 var LFA. ”Less favoured areas” er en støtte til bønder i mindre gunstige jordbruksregioner. LFA skal sikre at fjellbønder og andre bønder med lignende naturgitte ulemper, kan drive landbruk. Hensikten er å sikre levende bygder, natur og miljø i de regionene som er mest ”konkurransutsatt” på grunn av EUs felles landbrukspolitikk. Områder med særskilte miljørestriksjoner kan også motta støtte av denne typen.

Medlemskapsforhandlingene og den påfølgende innlemmelsen av Sverige og Finland i Unionen i 1995, førte til at bønder også nord for den 62. breddegrad kunne motta LFA-støtte.

Dette hadde i særdeleshet stor betydning for Finland. I 1995 kunne 85 prosent av det finske jordbruksarealet motta slik støtte. I dag kan i praksis all jordbruksareal i Finland motta LFA-støtte.

På samme måte som førtidspensjonsordningene innebærer også LFA-støtten at mottakerne må oppfylle visse krav. Bønder som befinner seg under LFA-regimet må blant annet drive gården i minst fem år, og de må oppfylle visse miljøkrav.

LFA-støtten skal gjøre det mulig å drive landbruk også utenom de beste jordbruksområdene i EU. På den andre siden skal ikke LFA-støtten virke konkurransevridende, slik at det blir bedre å være fjellbonde enn bonde i de beste jordbruksregionene. Denne problemstillingen gjenspeiler seg i de faktiske overføringene fra LFA. Bønder under LFA-regimet kan motta mellom 25 og 200 euro per hektar, alt etter hvilke naturgitte handikap eller miljøproblemer de måtte ha.

3.2.3 Miljøstøtte

Landbruksreformen i 1992 var også kimen til innføringen av en miljøstøtte under garantiseksjonen i EUGFL. Denne støtten går til konkrete miljøverntiltak i landbruket.

Miljøstøtten har som formål å støtte tiltak som bidrar til en miljøvennlig utnyttelse av jordbruksarealene, miljøplaner, en miljøvennlig ekstensivering av landbruket og bevaring av kulturlandskapet.

Støtten er regnet ut på grunnlag av tapt inntekt og tilleggskostnader for de bøndene som driver miljøvennlig. I tillegg til det faktiske inntektstapet av å drive miljøvennlig, er det også lagt opp til at det skal være en økonomisk gulrot i det å legge om til miljøvennlig drift. For ettårige kulturer kan støtten maksimalt utgjøre 600 euro. Når det gjelder flerårige spesialkulturer kan det gis maksimalt 900 euro. Støtten for annen utnyttelse av jorden kan maksimalt motta 450 euro per hektar per år. Bonden må drive miljøvennlig i minst fem år for å kunne motta denne støtten.

Finland har klart å utnytte mulighetene som ligger under miljøstøtten på en god måte. 94 prosent av finske bønder mottar miljøstøtte, og 98 prosent av jordbruksarealet i Finland er omfattet denne ordningen. Miljøstøtten er delfinansiert av EU. I Mål 1-områder dekker EU 75 prosent. I de områdene som ikke er Mål 1, bidrar EU med 50 prosent (Mittenzwei 2003: 24).

3.2.4 Skogplantingstøtte

Gjennom EUGFLs garantiseksjon blir det gitt støtte til skogplanting av jordbruksarealer. I hovedsak skal denne støtten dekke kostnadene ved planting, samt kompensere tapet av inntekt bonden fikk fra jordbruket.

Bonden kan årlig motta mellom 185 og 725 euro per hektar til skogplanting.

3.3 EUGFL – utviklingsseksjonen

Utviklingsseksjonen under EUGFL er utformet som et strukturfond, og denne seksjonen finansierer andre bygdeutviklingsformål i Mål 1-områder. De regionene som ikke er Mål 1-områder kan få tilsvarende støtte gjennom garantiseksjonen. EUGFL utviklingsseksjonen støtter blant annet tiltak av denne typen: Etableringsstøtte for unge bønder, foredling og salg av produkter, investeringsstøtte, yrkesrettet utdanning av bønder og Leader+.

3.3.1 Etableringsstøtte for unge bønder

Bønder som ikke har fylt 40, kan få etableringsstøtte fra EU. For at de skal kunne motta denne støtten kreves det at de har tilstrekkelige kunnskaper om gårdsdrift, og at det er første gangen de overtar gård. I tillegg må gårdsbruket deres være ”levedyktig”, og tilfredstille minimumskravene til hygiene, miljø og dyrevelferd.

Etableringsstøtten er enten i form av et engangsbetrag på opptil 25 000 euro, eller et rentetilskudd til lån som er tatt opp for å dekke kostnadene med etableringen.

3.3.2 Støtte til foredling og salg av produkter

Støtte til foredling og salg av produkter kan mottas av selskaper som er økonomisk levedyktige. I tillegg kreves det at selskapene overholder et minimumsnivå med hensyn til miljø, hygiene og dyrevelferd.

Formålet med denne støtten er å forbedre konkurransevnen til landbruksprodukter ved å forbedre avsetningsmulighetene, rasjonalisere foredlingsprosesser, ha en mer effektiv markedsføring, skaffe til veie nye salgskanaler, ta i bruk ny teknologi, sette fokus på kvalitet, og oppmuntre til innovasjon og miljøpleie.

Støtten kan ikke gis til detaljistleddet eller til markedsføring av landbruksprodukter fra tredjeland.

EU kan dekke opp til 50 prosent av investeringene i Mål 1-områder og opptil 40 prosent i andre regioner. I alle tilfeller må denne støtten bidra til en forbedring av tilstanden til den tradisjonelle landbruksektoren.

3.3.3 Investeringsstøtte

Investeringsstøtte skal bedre inntekten, levetilstandene, arbeidsforholdene og produksjonsforholdene for bønder.

Det er satt ulike krav til utformingen av denne type støtte. Investeringsstøtten skal blant annet bidra til å redusere produksjonskostnadene, forbedre produksjonen (bortsett fra produksjon der markedet er mettet), forbedre kvaliteten på produktene, ivareta naturen og miljøet, forbedre hygien, forbedre dyrevelferd og fremme tiltak som gir større variasjon av aktiviteter innenfor landbruket.

For at bonden skal få investeringsstøtte må gårdsbruket være regnet som levedyktig. Videre kreves det at bonden driver etter de minimumskravene som er satt til miljø, hygiene og dyrevelferd.

Investeringsstøtten skal ikke dekke mer enn 40 prosent av total kostnadene ved investeringen. I LFA-områder kan prosentandelen økes til 50 prosent. Taket for investeringsstøtte kan også økes hvis det dreier seg om unge bønder, 50 prosent utenfor LFA-regioner og 60 prosent innenfor LFA-område.

3.3.4 Yrkesrettet utdanning av bønder

Det kan gis støtte til yrkesrettet utdanning av personer som jobber innenfor landbruk og skogbruk. Denne støtte skal bidra til at disse personene får økt kompetanse og kunnskap om sitt yrke.

Kompetansehevingen skal blant annet bidra til at de som arbeider innen landbruks- og skogbruksnæringen har muligheten til å omstrukturere produksjonen. Målet er at gårdsbrukene skal drives mer effektivt og rasjonelt. Yrkesopplæringen skal også sørge for at gårds- og skogsarbeidere utøver en produksjon som er i samsvar med bevaring av miljøet, opprettholdelse av kulturlandskapet, hygiene og dyrevelferd.

3.3.5 Leader+

Leader+ er en av de EUs fire fellesskapsinitiativer. Denne støtten skal stimulere til vekst i distriktene gjennom lokale initiativ. I perioden 2000-2006 vil det bli brukt totalt 5 milliarder euro på dette programmet, av dette er 2,1 milliarder euro dekket av utviklingsseksjonen i EUFGL. Resten av Leader+ blir finansiert enten av offentlige eller private aktører.

Leader+ skal utfylle de eksisterende bygdeutviklingsprogrammene, og oppmuntre folk på bygdene til å planlegge, integrere og ta i bruk nye utviklingsstrategier. Tiltakene under Leader+ er delt inn i 3 kategorier:

- Tiltak 1: Bygdeutvikling i små regioner i form av pilotprosjekter. Dette tiltaket får utvilsomt mest av budsjettet til Leader+. For perioden 2000-2006 er det bevilget 4.3 millioner euro (86,7 prosent av det totale Leader+ budsjettet) til disse pilotprosjektene.

- Tiltak 2: Samarbeid mellom distrikter enten i ett eller flere medlemsland for å ta lærdom av hverandres erfaringer, ekspertise og finansielle løsninger. Omtrent 10 prosent av Leader+ budsjettet brukes til dette formålet.
- Tiltak 3: Et nettverk hvor distriktene som er engasjerte i Leader+, kan få tak i hverandres erfaringer og kunnskaper. Det er budsjettert mellom 1,36 prosent av Leader+ midlene til nettverksbygging.

Leader+ bruker største delen av budsjettet på å sette i gang pilotprosjekter som skal skape utvikling i bygdene (Tiltak 1). Pilotprosjektene blir implementert gjennom "Local Action Groups" (LAGs). Disse lokale gruppene er satt sammen av personer med ulike sosioøkonomiske bakgrunn. LAGs-ene er ansvarlige for å skissere utviklingsstrategier, og for i neste omgang å sette dem ut i livet.

Selv om alle landdistriktene i EU kan motta støtte fra Leader+, vil kun de mest lovende forslagene bli støttet. Kommisjonen har satt opp visse kriterier regionene må oppfylle for å få slik støtte. Prosjektene må:

- Øke verdiskapningen i regionene gjennom å bedre utnyttelsen av natur- og kulturelle ressurser.
- Øke verdiskapningen i regionen gjennom å bedre markedsadgangen for lokale produkter.
- Skape konkurransedyktige lokale produkter gjennom å bringe inn mer ekspertise og teknologi.
- Øke livskvaliteten på bygdene.

Det er opp til hvert enkelt medlemsland å bestemme utvalgs-kriterier og prosedyrer for de prosjektene som oppfyller minimumskravene fra Kommisjonen.

3.3.6 Kontrollorgan for distriktsutviklingsmidler

Medlemslandene er ansvarlige for å kontrollere regionenes bruk av distriktsutviklingsmidler. I samarbeid med Kommisjonen har medlemslandene utarbeidet en mal for hvordan kontrollen skal foregå. Denne malene sier blant annet at medlemslandene skal gå disse prosjektene etter i sømmene, både "fysisk" og regnskapsmessig.

Hvis det er nødvendig skal medlemsstatene oppnevne kommisjoner til å kontrollere disse prosjektene.

De nasjonale eller regionale prosjekt-kontrollørene sender så inn årlige rapporter om prosjektenes status til Kommisjonen.

4 EU-utvidelsen – fordelingen av regionale midler

Unionens regionalpolitikk vil komme under press gjennom EU-utvidelsen. I mai 2004 utvides EU fra 15 medlemsland til 25 medlemsland. De nye medlemslandene er hovedsakelig ”fattige” land fra Sentral- og Øst-Europa. EU har gitt støtte til disse landene i flere år, slik at de skal være bedre rustet til ett fullverdig EU-medlemskap.

4.1 Programmer til støtte for de nye medlemslandene

EU har utviklet flere programmer til støtte for de nye medlemslandene. Noen er gamle støtteordninger, andre er mer spesifikke med henblikk på at de skal bli EU-medlemmer.

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.

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. Hittil har det vært et problem at de nye medlemslandene ikke har utnyttet SAPARD-programmet godt nok.

4.2 EU-utvidelsen – en utfordring

Innlemmelsen av de sentral- og østeuropeiske statene i EU vil øke de økonomiske forskjellene innad i Unionen betraktelig. I Kommisjonenes ”utviklingsrapport om økonomisk samhörighet” fra januar 2003 heter det at hvis EU skal få fart i utviklingen i de nye medlemslandene etter 2007 uten å redusere dagens støtte til Unionens fattigste regioner, da må EU bruke 50 prosent mer til dette formålet enn de gjør i dag.

Fra og med januar 2004 har de nye medlemsstatene muligheten til å motta støtte fra både strukturfondene og samhørighetsfondet. I perioden 2004-2006 skal de fordele en pott på 22 millioner euro.

EU vil for alvor møte utvidelsens utfordringer i neste budsjettperiode (2007-2013). Kommisjonens ”utviklingsrapport om økonomisk samhørighet” fra januar 2003 sier at EU bør øke strukturfondbudsjettet for de svakerestilte regionene med 14 milliarder euro (fra 33 milliarder euro i dag til 47 milliarder i 2007).

Det er lite trolig at vi vil få se en så stor ekspansjon av strukturfondbudsjettet som denne kommisjonsrapporten legger opp til. Det vil si at kampen om midlene, ikke kommer til å bli noe mindre etter utvidelsen.

Kommisjonen foreslår at bruken av strukturfondene konsentreres til de nye medlemslandene, og at hjelpen til de gamle medlemsstatene fases ut opp mot 2013.

Kommisjonen ser tre hovedutfordringer med EU-utvidelsen. For det første vil utviklingsforskjellene innad i EU bli større. Etter utvidelsen vil folketallet i EU vokse med en tredjedel, mens BNP vil øke bare med 5 prosent. EU vil også få en ny ”klasse av stater”; de med mindre inntekt enn 40 prosent av EU-gjennomsnittet. For det andre vil EUs samhørighetspolitikk flytte seg østover. 116 millioner innbyggere (25 prosent av EUs befolkning) vil leve i områder der BNP per capita er lavere enn 75 prosent av gjennomsnittet i EU. For det tredje vil ikke problemene løses i de regionene som mottar mest støtte i dag. Disse vil kreve å beholde sine overføringer fra EU. Særlig Spania, Portugal og Hellas står i fare for å miste mye av dagens støtte, og det er naturlig at de vil prøve å bevare så mye som mulig. Hvis alle skal beholde støtten, betyr det et økende press om større overføringer fra de ”velstående” EU-statene.

De statene som allerede er netto bidragsytere til EU, er neppe innstilt på å øke sine utgifter nevneverdig. Tyskland, Frankrike, Nederland og Storbritannia er de som kommer under størst press for å gi mer til strukturfondene. Storbritannia er blant de som har gått hardest 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 føre til at EUs regionalbudsjettet må økes med 50 prosent. Den britiske regjeringen mener en slik økning vil medføre uholdbare kostnader for nettobidragsyterne. Britene krever derfor en ny regionalpolitisk kurs. Storbritannia vil at regionalpolitikken skal bestemmes og finansieres lokalt.

Storbritannias reformplan vil neppe bli godtatt i EU, men det er flere som vil ha endringer. En studie gjort av Det tyske institutt for økonomisk forskning (DIW) sier at utvidelsen er en

etterlengtet mulighet til å gjennomføre en reform i både EUs felles landbrukspolitikk og EUs strukturpolitikk. Uansett i hvor stor grad reformene kommer, er det er ingen tvil om at regionalpolitikken og landbrukspolitikken vil bli sterkt berørt av EU-utvidelsen.

4.3 EU-utvidelsens konsekvenser for regional- og landbrukspolitikken

Omtrent 10 millioner mennesker har arbeid i tilknytting til jordbrukssektoren i medlemslandene i Sentral- og Øst-Europa. Dette er mange flere enn i EU, men produktiviteten per gårdsarbeider er til gjengjeld langt lavere i de nye medlemslandene enn i dagens EU. Produktiviteten per arbeider i de nye medlemslandene er bare 9 prosent av EUs. Likevel, hvis man ser på landbrukets bidrag til BNP, er landbruk mye viktigere i de nye medlemslandene (spesielt i Romania og Bulgaria) enn i EU.

Omstillingen til EUs felles landbrukspolitikk kommer ikke til å bli enkel for mange av de nye medlemslandene. Landbruket i mange av de sentral- og østeuropeiske statene har en helt annen form enn i EU. Før 1989 var storparten av landbruket i de nye medlemslandene kollektiver. Etter kommunismens fall fikk landbruket i disse landene en helt ny struktur. Fra å ha stort sett store kollektiver og små private bruk, forandret brukene seg til enten å bli markedsorienterte eller selvbergende. En forholdsvis høy andel av småbruk i en del av de nye medlemslandene fører til lav produksjon, manglende markedsorientering og motstand mot strukturelle endringer i jordbrukssektoren. Romania, Polen og Bulgaria er de landene som har størst andel av småbruk. I disse landene har småbrukene vokst frem på grunn av høy arbeidsledighet i jordbrukssektoren, lave inntekter og manglende velferdsordninger. Småbrukene har således bidratt til å sikre en viss velferd for mange familier. Fattigdom er likevel ofte et stort problem på landsbygda i de nye medlemslandene.

Det sier seg selv at omstillingen til CAP kommer til å bli hard, og da spesielt for de landene med mange småbruk som ikke har vært markedsorientert. Disse landene må bruke ressurser og krefter på å tilpasse seg diverse forordninger under CAP, dette kan for eksempel være minstekrav til hygiene, dyrevelferd og matkvalitet. På den andre siden kommer det også å bli hardt for EU å integrere dem i den felles landbrukspolitikken. De nye medlemslandene vil riktignok ikke bli fullt ut integrert av CAP fra dag en. I medlemskapsforhandlingene ble det enighet om et kompromiss mellom dagens EU-15 og de ti nye medlemslandene. EU slapp å øke budsjettet for CAP i første omgang, mot at de nye medlemslandene vil gradvis bli fasett inn i EUs felles landbrukspolitikk. Således i 2004 vil bøndene i de nye medlemslandene få direkte overføringer opp mot 55 prosent av EU-nivå, men bare omtrent halvparten av disse pengene vil komme fra CAP. I 2013 er det meningen at de nye medlemslandene skal være fullverdige medlemmer av CAP. Budsjettet for 2007-2013 er ikke ferdigstilt, så det er fortsatt usikkerhet rundt hvor mye de nye medlemslandene vil få fra fellesskapet i denne perioden.

Hvis budsjettet til CAP ikke blir økt vesentlig etter EU-utvidelsen, vil det innebære at de som får mye i dag må belage seg på å få mindre i neste periode 2007-2013. Særlig må de som får mye av regionalmidlene gjennom EUGFL regne med at av dagens overføringer blir redusert over tid. Mange av de som per dags dato er Mål 1-regioner, vil miste denne statusen etter utvidelsen hvis 75 prosent regelen stadig skal være gjeldene. Ettersom flere land med en BNP per capita på 30-40 prosent av dagens gjennomsnittet i EU blir medlemmer, kommer gjennomsnittet til å synke betraktelig.

De nye medlemslandene vil få mye av de distriktsutviklingsmidlene, men endringene kommer til å skje gradvis. De som får mye i dag kommer til å få ganske mye også i nær fremtid. Endringen kommer trolig til å bli større for de som mottar midler av strukturfondene enn for de som får støtte fra CAP, for landbruket er generelt mye bedre organisert enn de som får overføringer fra strukturfondene.

Regelverket for strukturfondene, gjør også at omveltningene i EUs regionalpolitikk ikke blir så store som de kunne ha blitt etter utvidelsen. En regel sier at medlemstatene ikke kan motta mer overføringer fra samholdighetsfondet og strukturfondene hvis de overstiger 4 prosent av landets BNP. Hellas og Irland ligger nærmest denne maksimumsgrensen i dag (begge ligger på 3,9 prosent). Mange av de nye medlemslandene har så lav BNP at de kommer å merke denne regelen ganske kraftig. For eksempel Polen vil antakelig gå glipp av 40-50 prosent av dets potensielle strukturstøtte på grunn av denne regelen (Thunberg 2001). I tillegg vil tommelfingerregelen om at medlemsstaten må bidra med minst 50 prosent av kostnadene, ytterligere begrense de nye medlemsstatenes muligheter til å benytte seg av strukturfondene.

5 Oppsummering

EUs har opprettet fire strukturfond i forbindelse med regionalpolitikken. Vi var mest interessert i landbrukets rolle i regionalpolitikken, vi har derfor studert Det europeiske garanti- og utviklingsfond for landbruk mer inngående enn de resterende strukturfondene.

Regionalpolitikken har etter hvert blitt en sentral del av EUs felles landbrukspolitikk (CAP). Med Agenda 2000 ble struktur og regionalpolitikk regnet som andre pilar i CAP. Kjernen i EUs felles landbrukspolitikk er likevel uendret, den er fortsatt sentrert rundt markeds- og prispolitikken (første pilar i CAP). Struktur- og regionalpolitikken utgjør bare 10 prosent av CAP-budsjettet i perioden 2000-2006.

Selv om andre pilar utgjør bare en tidel av budsjettet i CAP, brukes det likevel i perioden 2000-2006 årlig mellom 4,3 milliarder euro på distriktsformål i EU. For å styrke det regionale aspektet i landbrukspolitikken, benytter EU ulike virkemidler. Her har vi skissert noen av disse virkemidlene: Førtidspensjonering av bønder, LFA-støtte, miljøstøtte, skogplantingstøtte, støtte til foredling og salg av produkter, investeringsstøtte, yrkesrettet utdanning av bønder og Leader+. Alle disse ordningene blir delfinansiert av EU, og forutsetter medfinansiering fra medlemsstatene.

I EU er det en kontinuerlig kamp om regionalpolitikken. Hvem skal få støtte? Hvem skal finansiere gildet? Dette er spørsmål som reises til stadighet, og de blir ikke mindre aktuelle etter EU-utvidelsen. Etter innlemmelsen av 10 forholdsvis fattige land i Unionen, blir det krav om at de rike landene skal bidra med mer enn i dag. Et slikt krav vil ikke dagens nettobidragstere akseptere uten sverdslag. På samme måte vil nok heller ikke de som mottar støtte fra samørighetsfond og strukturfond i dag, gi fra seg denne støtten uten kamp.

I slutten av 2003 skal EUs regionalpolitikk revideres. Spørsmålene som er knyttet til utfordringene rundt utvidelsen av Unionen i 2004 må nødvendigvis drøftes. EU har kjøpt seg noe tid, i form av at budsjettet for perioden 2004-2006 ligger fast allerede i dag. Således møter ikke EU den helt store utfordringen før budsjettarbeidet for perioden 2007-2013 starter opp. Det synes allerede klart at dette budsjettet ikke kommer til å bli vesentlig større enn det foregående. Med andre ord her snakker vi om en kamp om knappe goder. De fattige landene fra øst gikk inn i EU med lovnader om støtte, de vil kreve sin "rettmessige" del i neste budsjett. Taperne i dette spillet blir mest sannsynlig de som får mest i dag (Spania, Hellas og Portugal).

Storbritannia er et av landene som har hatt størst innsigelser mot EUs regionalpolitikk, og de vil trolig fronte disse synene nok engang i gjennomgangen av regionalpolitikken. 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 England 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 det vil uansett ikke bedre forhandlingsklimaet om EUs fremtidige regionalpolitikk.

Litteratur

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

Prodi, Romano (2003): Tale med tittel: "A new cohesion policy for Europe's regions Conference on Cohesion and Constitution: The Roles and Responsibilities of the Regions", 8. juli 2003, Brussel, <http://www.europa.eu.int/rapid/cgi/>.

Strøm, Bjørn (2003): "EUs landbrukspolitikk 2003: Dagens politikk og sentrale utviklingstrekk", Landbrukets Utredningskontor, Rapport 7- 2003, Oslo.

The Guardian (2003): "Brown angers EU with plan to claw back £1.5bn", Andrew Osborn i Brussel og Michael White, 7. mars, 2003, <http://politics.guardian.co.uk/eu/story/0,9061,90043,00.html>

Thunberg, Jenny (2001): "EU-utvidningens konsekvenser på Norrlandsregionen – effekterna på regional- och strukturpolitiken", rapport fra North Sweden European Office (Brussel), oktober 2000-januar 2001.

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>