



Innst. 34 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Meld. St. 20 (2011–2012)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om EØS-midlene Solidaritet og samarbeid i Europa

Til Stortinget

Sammendrag

Innledning

Norge har siden etableringen av Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) i 1994 bidratt til sosial og økonomisk utjevning i EØS. Støtten til EUs mindre velstående land gjennom ulike finansieringsordninger er siden 1994 på til sammen 3 272,5 mill. euro, hvorav 1 788,5 mill. euro utgjør forpliktelsen for perioden 2009–2014. Fra og med EU-utvidelsen i 2004 er EØS-midlene delt i to: en norsk finansieringsordning og en EØS-finansieringsordning hvor også Island og Liechtenstein bidrar.

Med en årlig bevilgning på 357,7 mill. euro i perioden 2009–2014 er Norge gjennom EØS-midlene en viktig samarbeidspartner for de mindre velstående EU-landene. Deres utvikling er viktig for Norge fordi disse landene er med og sette den europeiske dagsorden og fordi våre bånd til disse landene blir stadig tettere. Regjeringen ønsker at EØS-midlene skal være med og understøtte positive utviklingstrekk i mottakerlandene og styrke kontaktene med Norge.

Formålet med denne meldingen er å vise hvilke resultater som er oppnådd i perioden 2004–2009, og redegjøre for de målene som er satt for perioden 2009–2014. Det redegjøres også for målstyring og risiko.

Finansieringsordningene kom i stand som et resultat av at Norge deltar i det indre marked på de områder som dekkes av EØS-avtalen. Parallelt med forhandlingene om EØS-midlene ble det ført forhand-

linger om forbedret markedsadgang for sjømat. Dette er et område som det ikke er full markedsadgang for i EØS-avtalen.

EØS-midlene skal bidra til sosial og økonomisk utjevning i EØS. Midlene skal bidra til å gjøre mottakerlandene bedre i stand til å nyttiggjøre seg det indre marked. Norge og mottakerlandene har gjensidig interesse av dette. Innovasjon og næringsutvikling, forskning og utdanning er avgjørende for langsiktig vekst og bærekraftig utvikling i Europa. Dette er viktige innsatsområder for EØS-midlene. EUs nye vekst og sysselsettingsstrategi, Europa 2020, settes nå ut i livet. Strategien legger vekt på sysselsetting, forskning, klima og energitiltak, utdanning og fattigdomsbekjempelse. EUs samholdspolitikk ses i større grad enn tidligere som en del av Europa 2020-strategien.

Europa preges på mange områder av virkningene av finanskrisen. Vi ser konsekvenser for mennesker og samfunn gjennom voksende arbeidsledighet, redusert velferd og krevende omstillinger. Økonomiske innstramminger går først og fremst utover sårbare grupper som unge, minoriteter og de som har minst fra før. Kutt i offentlig velferd skaper større forskjeller og økende sosial marginalisering. Dette igjen svekker folks tillit til demokratiske institusjoner og kan skape grobunn for fremmedfrykt og ekstreme nasjonalistiske strømninger. Men den økonomiske krisen kan samtidig lede til nødvendige endringer. Norge bidrar på ulike måter. EØS-midlene er et tydelig og solidarisk bidrag. Det legges vekt på å styrke fundamentale europeiske verdier som demokrati, rettsstat og toleranse. Det gis blant annet støtte til det sivile samfunn, miljø og forskning. Dette er samfunnsområder som under de rådende omstendigheter med finanskrisen er under press.

Det er også et ønske at ordningene skal bidra til å styrke forbindelsene mellom Norge og mottakerlan-

dene. Dette er inkludert som en målsetting i avtalen med EU om EØS-midlene 2009–2014. EØS-midlene er dermed blitt et virkemiddel i norsk utenrikspolitikk. Det vil bli lagt til rette for at frivillige organisasjoner, bedrifter, forskningsinstitusjoner, offentlige etater og andre kan delta der det er relevant.

De aller fleste prosjektene under EØS-midlene 2004–2009 er nå avsluttet. En sluttevaluering viser at prosjektene har vært vellykket, og at de har gitt viktige bidrag til sosial og økonomisk utjevning i EØS. EØS-midlene har bidratt på områder hvor det har vært lite midler tilgjengelig fra EU, så som sivilt samfunn, justisreform og kulturarv. EØS-midlene har vært gjort tilgjengelig også for små prosjekter. Dette har bidratt til å nå helt spesifikke målgrupper og områder. EØS-midlene har på denne måten vært et viktig supplement til EUs støtte for å utvikle samfunnsstrukturene i mottakerlandene. EØS-midlene er imidlertid små sammenliknet med mottakerlandenes egne budsjetter og overføringene internt i EU. Det er derfor ikke alltid mulig å dokumentere sammenhengen mellom EØS-midlene og utviklingen i landene. Mange prosjekter har hatt en norsk partner. De norske partnerne har vært viktige for de resultatene som er oppnådd.

Erfaringer fra perioden 2004–2009 har lagt grunnlaget for noen viktige endringer i perioden 2009–2014. Fra å finansiere enkeltprosjekter vil EØS-midlene i den inneværende perioden finansiere helhetlige programmer. Disse består igjen av en rekke enkeltprosjekter hvor norske partnere kan delta. Omleggingen til programmer gir bedre målstyring. Samtidig kan overgangen til å finansiere programmer øke usikkerheten ved gjennomføringskapasitet i noen land og sektorer. Det vil derfor bli lagt stor vekt på risikohåndtering. Det har hittil vært registrert få uregelmessigheter.

EØS-midlenes målsettinger har konsekvenser for valg av innsatsområder i hvert enkelt land. For perioden 2009–2014 legges det vekt på områder som både er sentrale for utviklingen i mottakerlandene, og hvor det samtidig er potensial og interesse for samarbeid med Norge. I forhandlingene med landene har det vært viktig å balansere disse to hensynene.

Utviklingstrekk i mottakerlandene og norske interesser

EØS omfatter i dag 30 europeiske land. Landene som mottar EØS-midler, har i hovedsak blitt medlem av EU etter murens fall. EUs utvidelse har ført til at EØS er blitt enda viktigere for Norge og norske økonomiske forbindelser. Norges totale økonomiske samkvem med Europa er meget omfattende. Over 80 prosent av vår samhandel med utlandet er med EØS-landene. Økonomisk og politisk stabilitet i Europa er i vår felles interesse. I dag er imidlertid flere av mot-

takerlandene rammet av ettervirkningene av finanskrisen. Dette har ført til lav økonomisk vekst og stor arbeidsledighet.

Det er store individuelle forskjeller mellom mottakerlandene. De landene som tidligere tilhørte øst-blokken, er ulike. Samtidig har de også felles utfordringer. Det samme gjelder de øvrige mottakerlandene som alle er søreuropeiske land.

Mens de baltiske og sentraleuropeiske landene økonomisk og sosialt har utviklet seg i retning av gjennomsnittet i EU, er de politiske trendene mer varierte. I flere av landene preges den politiske retorikken av høyt konfliktnivå, liten konsensus, offentlig debatt fokusert på personmotsetninger, lite åpenhet om partifinansiering og uoversiktlige maktnettverk hvor politiske og økonomiske interesser går sammen.

I noen land har høyreekstreme nasjonalistiske strømninger og etniske motsetninger økt. En særlig utsatt gruppe er romfolket.

Mange av mottakerlandene har store korrupsjonsutfordringer. Transparency Internationals undersøkelse av befolkningens oppfatning av korrupsjon viser en negativ trend i Bulgaria, Hellas, Spania, Portugal og Ungarn. I de andre landene viser undersøkelsen en bedring.

Utviklingen innen handel, forskningssamarbeid, høyere utdanning og innvandring viser at de nye medlemslandene i EU blir stadig viktigere for Norge. Polen og de baltiske landene er på grunn av sin nærhet særlig viktige.

Resultater av EØS-midlene 2004–2009

Ved utløpet av tildelingsfristen 30. april 2009 var alle EØS-midlene fordelt på til sammen 1250 prosjekter eller fond i mottakerlandene. Ved fristen for fullføring, 30. april 2011, var 1 106 prosjekter fullført. 109 prosjekter fikk ett års forlengelse. 35 prosjekter var ikke gjennomført eller stanset underveis. Det anslås at 97 prosent av prosjektene er ferdigstilt ved utgangen av april i år. Dette er høyt sammenliknet med EUs egne fond og programmer. Det er imidlertid store variasjoner mellom landene. For eksempel forventes det at Polen ferdigstiller over 95 prosent av prosjektene. I Hellas vil trolig bare om lag halvparten av prosjektene bli gjennomført.

En sluttevaluering av EØS-midlene peker på flere forhold som har bidratt til den høye andelen ferdigstilte prosjekter. For det første har det vært sterk konkurranse om midlene og grundige prosesser for å velge ut de prosjektene som skulle få finansiering. For det andre har prosjektene blitt fulgt tett opp av givne og mottakerlandene selv. Ekstern kompetanse har blitt brukt til både forhåndsvurderinger og kontroll med gjennomføringen. For det tredje har prosjektene vært relativt små, noe som har gjort oppfølgingen lettere. Gjennomføringsgraden for EØS-mid-

lene vurderes i sluttevalueringen å være høyere enn for programmer finansiert av EU.

Det forventes at om lag 90 prosent av støtten blir utbetalt. Beløp som ikke utbetales, er hovedsakelig innsparinger som skyldes lavere priser, nedskalering av prosjekter, forsinkede eller avlyste prosjekter. Disse midlene beholdes av giverlandene.

Oppfølgingen både fra giversiden og i det enkelte land har vært tett. I perioden 2004–2009 ble det avdekket få alvorlige brudd på reglene for bruk av EØS-midlene. De regelbruddene som er funnet, gjelder i hovedsak avvik fra prosedyrer for offentlige innkjøp, manglende byggetillatelse, manglende egenfinansiering i privat sektor og dekning av kostnader som ikke kan kreves refundert. I slike tilfeller har utbetalingene til prosjektet blitt redusert med et beløp tilsvarende avviket, eller midler har blitt krevd tilbake. I noen saker er det påvist mislighold/svindel. Disse følges opp grundig.

Sluttevalueringen konkluderer med at EØS-midlene 2004–2009 har bidratt til å redusere ulikheter i Europa. Da EØS-midlene på mange sektorer er små sammenlignet med EUs bidrag og landets egne budsjetter, er det imidlertid ikke mulig å påvise konkrete endringer på nasjonalt nivå innen alle sektorer. Men prosjektene har bidratt innenfor nasjonale strategier for økonomisk og sosial utvikling. I noen sektorer er påvirkningen godt synlig også nasjonalt. Støtten til sivilt samfunn har gjort at frivillige organisasjoner har økt kapasitet og spiller en større rolle i samfunnet. Et annet eksempel er prosjekter innen helse- og barneomsorg som har nådd nær 6 prosent av alle barn i Polen.

De enkelte prosjektene har vært relativt små. Dette har gjort det lettere å rette innsatsen inn mot prioriterte mål, som etniske minoriteter, barn, funksjonshemmede, eller mot næringssvake geografiske områder. Sluttevalueringen viser at i de største mottakerlandene har vel 30 prosent av alle prosjektene kommet sårbare grupper til gode.

I avtalen med EU om EØS-midlene 2004–2009 var det ikke et avtalesfestet mål at prosjektene skulle bidra til bilateralt samarbeid mellom giver- og mottakerlandene. Ved behandlingen av avtalen ønsket imidlertid utenriks- og forsvarskomiteen at midlene også skulle benyttes til å styrke det bilaterale samkvem mellom Norge og mottakerlandene.

Regjeringen har i tråd med dette arbeidet aktivt med å legge til rette for at norske aktører som næringsliv, utdannings- og forskningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner og offentlige etater kan delta i relevante prosjekter.

EØS-midlene har også blitt brukt som et virkemiddel for å utvikle samarbeid mellom Norge og mottakerlandene utover konkret prosjektsamarbeid. Ved statsbesøk og offisielle politiske besøk har sam-

arbeidet om EØS-midlene fått stor oppmerksomhet. De norske ambassadene i mottakerlandene har arbeidet aktivt for å gjøre Norges bidrag kjent.

Hovedtyngden av midler gikk til miljø- og kulturvern. En stor andel av midlene gikk også til helse- og barneomsorg og justisfeltet.

274,6 mill. euro gikk til miljøtiltak, og dette var den største sektoren. Mye av støtten rettet seg inn mot tiltak for å redusere klimagassutslipp. Prosjekter for å redusere forurensningen av vann, bedre avfallshåndteringen og bevare det biologiske mangfoldet ble også støttet. Ytterligere 40 mill. euro gikk til miljøprosjekter under forskningsfond og fond for det sivile samfunn.

Mellom 2004 og 2009 kanaliserte EØS-midlene 85 mill. euro til det sivile samfunn gjennom 19 fond for frivillige organisasjoner i 12 av landene. I tillegg fikk det sivile samfunn støtte gjennom enkeltprosjekter, tilsvarende rundt 100 mill. euro.

Det ble bevilget 80,3 mill. euro til forskning, hovedsakelig gjennom samarbeid med norske forskningsmiljøer. Midlene gikk i all hovedsak til offentlige forskningsinstitusjoner og universiteter, men enkelte private institusjoner mottok også støtte.

Det ble satt av 24 mill. euro til stipendfond, fordelt på 11 mottakerland. Dette bidro til å støtte 371 institusjoner og flere tusen studenter og lærere. Mobiliteten og utvekslingen mellom utdanningsinstitusjoner økte. Det ble stimulert til gjensidig læring. Institusjonell kapasitet og kompetanse ble styrket.

Gjennom EØS-midlene 2004–2009 mottok prosjekter innen helse og barneomsorg 169,3 mill. euro i støtte. I tillegg ble 15,5 mill. euro gitt til helseforskning.

Støtten til Schengen- og justisområdet utgjorde 126,2 mill. euro fordelt på 59 prosjekter. En stor del av støtten hjalp landene å oppfylle kravene til å bli tatt opp som medlemmer i Schengen-samarbeidet. EØS-midler ble også brukt på å styrke justissektoren og bedre kriminalomsorgen. Støtten var mest omfattende i Polen og Latvia. Men det ble også gitt midler til Bulgaria, Kypros, Tsjekkia, Estland, Litauen, Malta, Slovakia og Slovenia.

EØS-midlene 2004–2009 bevilget 51,8 mill. euro til 53 prosjekter, programmer og fond rettet mot regionalpolitisk og grensekryssende samarbeid i ti mottakerland. Støtte til regional utvikling ble også gitt innenfor andre sektorer. Samlet sett ble nesten 40 prosent av alle prosjekter gjennomført av lokale og regionale myndigheter. Det ble gjennomført 19 prosjekter i samarbeid med partnere fra giverlandene.

Læring og endring

Det er gjennomført en midtveiseevaluering og en sluttevaluering av EØS-midlene 2004–2009. Det er også gjort eksterne vurderinger av arbeidet med å in-

volvende norske partnere og av givernes organisering av arbeidet. Det norske samarbeidsprogrammet med Bulgaria og Romania har vært gjenstand for en separat vurdering med vekt på partnerskap. I tillegg kommer eksterne evalueringer og gjennomganger av innsats og resultater av de enkelte innsatsområdene. Tre forbedringsområder har pekt seg ut:

- bedre tilrettelegging for partnerskap med norske aktører
- mer fokusert innsats
- bedre risikostyring

I arbeidet med å inkludere norske aktører i perioden 2004–2009 har det vært en utfordring at prinsippet om partnerskap ikke var nedfelt i den overordnede avtalen med EU. Det har likevel vært mulig å etablere et relativt høyt antall partnerskapsprosjekter. Evalueringer viser imidlertid at både kvalitet og innhold på samarbeidet varierer betydelig, fra løselige nettverksforbindelser til varig samarbeid og betydelig kunnskapsoverføring.

Det legges til rette for at norske bedrifter, frivillige organisasjoner, arbeidslivets parter, forsknings-, utdannings- og kulturinstitusjoner og andre kan delta i prosjekter der dette er naturlig. Når prosjektet omfatter offentlige etater i mottakerlandene, skal regler for offentlige anskaffelser følges. Erfaringene fra perioden 2004–2009 viste at det var utfordrende å trekke inn norske bedrifter. For den nye perioden er det derfor opprettet programmer spesielt rettet mot næringslivet.

Når det er nedfelt i avtalen med EU at finansieringsordningene for 2009–2014 skal bidra til å styrke bilaterale forbindelser, er det viktig at dette blir en del av målsettingen for alle programmer.

Sluttevalueringen av EØS-midlene 2004–2009 konkluderer med at prosjektene i svært høy grad har nådd sine mål og at de har ringvirkninger i lokalsamfunnene. Det er også påvist at midlene har hatt synlig virkning nasjonalt på enkelte områder. Støtten til og utviklingen av sivilt samfunn trekkes frem. På andre områder hvor det har vært få og spredte prosjekter, blir den samlede virkningen mindre synlig når man betrakter landet eller sektoren under ett.

I midtveiseevalueringen av EØS-midlene 2004–2009 påpekes det at kontrollordningene er svært omfattende. Dette har gått på bekostning av framdrift. Det anbefales at risikovurderingene tar hensyn til ulikheter i de enkelte landene. Det bør også i større grad gjøres bruk av andre partners risiko- og kapasitetsvurderinger. For å bedre grunnlaget for risikovurderingene er det inngått et samarbeid med Transparency International (TI). TI skal analysere korrupsjonsrisiko i de fleste mottakerlandene. Analysene utarbeides av de nasjonale TI-organisasjonene.

Utenriksdepartementet har også brukt eksterne kompetanse til å kvalitetssikre egne prosedyrer for risikohåndtering av EØS-midlene.

Det er store forskjeller i grad av risiko og type risiko mellom de ulike landene. Svak forvaltning i landene medfører risiko for at de fastsatte målene ikke nås, at midler misbrukes og for lov- og regelbrudd og manglende åpenhet. I noen land vil et regjeringsskifte innebære nye kontaktpersoner og dermed forsinkelser i gjennomføringen. Politiske endringer kan også føre til svakere eierskap til programmer som er igangsatt. I økonomiske krisetider kan det også være en utfordring å sikre bærekraft i prosjektene.

Mål for perioden 2009-14

I valget av innsatsområder for EØS-midlene 2009–2014 er det lagt til grunn at de skal være relevante for sosial og økonomisk utvikling. Dette betyr at alle programmer som støttes, skal være forenlige med EUs målsettinger og i tråd med nasjonale strategier og planer for vekst og sosial utvikling. Det er også lagt vekt på at EØS-midlene skal støtte opp om felles europeiske verdier og fundamentale rettigheter.

I avtalen med EU er det slått fast at giverlandene skal styrke sine forbindelser med mottakerlandene gjennom EØS-midlene. I den nye fasen av EØS-midlene er det innført en programmodell. Denne modellen vil legge grunnlaget for et mer strategisk og forutsigbart samarbeid mellom norske fagetater og institusjoner i mottakerlandene.

For å avgjøre hvordan innsatsen skal innrettes har regjeringen lagt vekt på to forhold: Hva er sentrale problemstillinger på den europeiske og globale dagsorden, og hvor har Norge interesser og kunnskap?

EØS-avtalen er en hjørnestein i Norges samarbeid med EU. Det er i norsk interesse å gjøre avtalen mer kjent. For utenriksstasjonene i mottakerlandene og andre EU-land er EØS-midlene et effektivt virkemiddel for å oppnå dette. EØS-midlene skal samtidig vise at Norge er en stabil og pålitelig partner som bidrar til overordnede europeiske mål innen miljø- og klimapolitikk, forskning, kompetansebygging, innovasjon og styrking av grunnleggende demokratiske verdier.

I avtalene med EU er det enighet om å prioritere støtten til noen sektorer. For å bedre mulighetene for målstyring har giverlandene konkretisert nærmere hvilke områder som kan få støtte og hva som er målsettingene innenfor hver sektor.

De viktigste globale miljøutfordringene er klimændringer, tap av biologisk mangfold og spredning av miljøgifter. Dette forringer menneskers livskvalitet og hindrer bærekraftig utvikling. EU er en viktig samarbeidspartner i det globale miljøarbeidet. Norge og mottakerlandene har en stor andel felles miljøre-

gelverk gjennom EØS-avtalen. EØS-midlene skal bidra til at mottakerlandene gjennomfører EU-regelverket. Norge og mottakerlandene har sterke felles interesser i å verne om miljøet. Særlig gjelder dette landene i våre nærområder, slik som de baltiske landene og Polen. Mange europeiske miljøutfordringer er grenseoverskridende og krever derfor samarbeid på tvers av landene. I hvert land skal minst 30 prosent av midlene under EØS-ordningen brukes til miljøvern, klimatiltak og fornybar energi. Støtten kan brukes til forvaltning av hav- og vannressurser, biodiversitet, miljøovervåking, -tilsyn og -planlegging og håndtering av kjemikalier og farlig avfall.

Et sterkt og velfungerende helsesystem er en forutsetning for å opprettholde og forbedre befolkningens helse. God helse påvirker igjen et lands økonomiske muligheter. Offentlig helsestell skal både sikre god tilgang til helsetjenester og sette søkelys på faktorer som påvirker folks helse. Helseforskjeller knyttet til sosioøkonomisk status er en av de største utfordringene. EØS-midlene skal bidra til å styrke mottakerlandenes arbeid med å bedre sine nasjonale helsesystemer og støtte opp under forbedringer på folkehelseområdet.

I mange av mottakerlandene er det en utfordring å kombinere arbeid og familieliv. Kvinners deltakelse i yrkeslivet er en viktig faktor for økonomisk vekst. EØS-midlene skal bidra til økt oppmerksomhet rundt disse problemstillingene, mer kunnskap og erfaringsutveksling og økt kapasitet i relevante organisasjoner og nettverk.

Alle EU og EØS/EFTA-landene er en del av Dublin-systemet. Dette samarbeidet setter klare kriterier for hvilke land som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad. For Norge er det viktig å ha tillit til at asylsøknadene behandles i tråd med Genève-erklæringen. Dette innebærer blant annet at søkerne ikke sendes tilbake til hjemlandet dersom liv og helse trues, uansett hvilke land som behandler søknaden. Blant mottakerne av EØS-midler er Hellas i en særstilling.

Mange barn og unge i Europa lever under vanskelige kår. De har ikke et tilfredsstillende helse- og utdanningstilbud. Noen er også ofre for ulike former for barnearbeid, seksuell utnyttelse, sykdom og vold. EØS-midlene kan brukes på prosjekter som har som mål å følge opp relevante internasjonale konvensjoner om barn og unges rettigheter, forbedre kvalitet og tilgang til omsorgs- og helsetilbud og forbedre tiltak for unge lovbyrtede.

EUs samholdspolitikk har som mål å øke den økonomiske integreringen mellom land og innen hvert land. Gjennom samarbeid mellom byer og distrikter kan det skapes vekst i økonomisk tilbakeliggende områder. EØS-midlene supplerer denne innsatsen.

Et sterkt sivil samfunn er avgjørende for et levedyktig demokrati. Frivillige organisasjoner spiller en sentral rolle i å skape engasjement, delta i politikkutvikling og øke bevisstheten rundt viktige spørsmål i samfunnet. For perioden 2009–2014 er det avtalt med EU at minst 10 prosent av midlene under EØS-ordningen skal settes av til fond for sivil samfunn. Målene for fondene er å bidra til et levende demokrati og fremme respekt for fundamentale rettigheter og sårbare grupper, som romfolket.

Forskning er avgjørende for videre sosial og økonomisk utvikling i Europa. Økt forskningssamarbeid er et mål for EUs 7. rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling hvor Norge deltar. Under EØS-midlene er det opprettet forskningsfond i seks land. Målet er å styrke forskningskapasiteten og bruken av forskningsresultatene i mottakerlandene gjennom samarbeid med norske institusjoner. For hvert land avtales det hvilke områder som skal prioriteres.

Kultur er en viktig faktor i sosioøkonomisk utvikling. Beskyttelse og formidling om kulturarven og dens mangfold er avgjørende også for minoriteters stilling i samfunnet. EUs næringsstrategi vektlegger kultur som en viktig del av turistnæringen. Målet for EØS-midlene er å bevare og dokumentere kulturarv og gjøre den tilgjengelig for publikum. Arbeidsledigheten er høy i Europa. Utfordringer i arbeidslivet og på arbeidsmarkedet får dermed mer oppmerksomhet.

Etablering av et eget fond for anstendig arbeidsliv var høyt prioritert av Norge i forhandlingene med EU om EØS-midlene 2009–2014. På den norske ordningen er det satt av én prosent til et slikt fond. Fondet har blitt utformet i nært samarbeid med arbeidslivets parter i Norge og forvaltes av Innovasjon Norge. Fondet kan støtte tiltak blant annet for å etablere strukturer for sosial dialog, HMS, anti-diskriminering og likestilling på arbeidsplassen. Det legges til rette for at prosjekter gjennomføres i samarbeid med arbeidslivets parter i Norge, men dette er ikke et krav.

Regjeringen ønsker å bidra til et tettere justispolitisk samarbeid med mottakerlandene. Schengensamarbeidet innebærer et reisefrihetsområde uten grensekontroll mellom de statene som deltar. Dette medfører forenklinger for dem som skal reise, men betyr dessverre også at det er enklere for kriminelle å krysse grenser. Gjennom EØS-midlene støttes programmer for å forbedre forholdene i fengsler, bekjempe organisert kriminalitet og for å øke effektiviteten i rettsvesenet. Bekjempelse av vold i nære relasjoner er også prioritert. Evalueringen av støtten til Schengen-tiltak i perioden 2004–2009 anbefalte at givne tydeligere prioriterer hvordan støtten til denne sektoren skal brukes. Mottakerlandene ble også kritisert for ikke å se bidragene som del av sine overordnede strategier. EØS-midlene 2009–2014 følger opp dette.

Alle tiltak som støttes av EØS-midlene skal ivareta hensynet til godt styresett, bærekraftig utvikling og likestilling. I rammeavtalene med mottakerlandene legges også særskilte føringer for enkelte program eller støtteordningene som helhet. Minoriteter er et eksempel på slike hensyn.

Finanskrisen i Europa har ført til til dels store kutt i offentlig sektor og høy arbeidsløshet i mange land. Store grupper rammes. Særlig unge sliter med å komme inn i arbeidslivet. Forventninger om økonomisk vekst og bedre tider byttes ut med skuffelse og følelse av å bli marginalisert. Dette har rammet de yngste demokratiene i EU og har gitt grobunn for mindre optimisme, mer autoritære og mindre tolerante strømninger i enkelte av landene. Rasisme og nasjonalisme fører til økt frykt hos svake grupper og minoriteter.

Fra norsk side er det viktig å bidra til å bedre romfolkets situasjon. Gjennom forhandlingene er det oppnådd enighet med Bulgaria, Hellas, Romania, Slovakia, Tsjekkia og Ungarn om at ett eller flere programmer skal ta særlig hensyn til denne gruppen. I Romania og Bulgaria er det et mål at 10 prosent av relevante programmer skal komme romfolket til gode. Det vil også bli lagt vekt på å bekjempe diskriminering og hatefulle ytringer.

For å styrke innsatsen og fokus på menneskerettigheter, demokratisering og rettsvesen under EØS-midlene vil Europarådet delta som rådgiver i flere programmer. Europarådet setter internasjonale standarder, blant annet gjennom flere enn 200 internasjonale avtaler, og viser eksempler på gode arbeidsmåter. Europarådets kompetanse og kunnskap er en styrke både for giver- og mottakerlandene.

For en mer detaljert gjennomgang av målene for perioden 2009–2014 vises til meldingen.

Mål- og risikostyring

Utenriksdepartement har forvaltningsansvar for EØS-midlene på norsk side. Et eget sekretariat, Financial Mechanism Office (FMO), har ansvar for den daglige oppfølgingen. FMO er tilknyttet EFTA-sekretariatet og står blant annet for faglig og teknisk kvalitetssikring, utbetalinger, kontrolltiltak og informasjonsvirksomhet. Sekretariatet holder til i Brussel og har per mars 2012 om lag 50 medarbeidere. Island, Liechtenstein og Norge samarbeider om styringen av EØS-finansieringsordningen gjennom en egen styringskomité, Financial Mechanism Committee (FMC). Norge leder styringskomiteen. Administrative kostnader dekkes over finansieringsordningene.

Tidsfrist for gjennomføring av programmene er 1. april 2016.

I utformingen av EØS-midlene har det blitt lagt vekt på at konkrete resultater og langsiktige virknin-

ger av programmene skal kunne måles. For hvert programområde er det derfor definert et overordnet mål og aktuelle program mål med indikatorer for måloppnåelse. Dette utgjør rammene for mottakerlandenes planlegging av hvordan midlene skal brukes.

Basert på disse rammene utarbeider mottakerlandene forslag til programmer. Det må også oppgis hvem som er målgrupper, hvem som kan søke og kriterier for utvelgelse av prosjekter. Giverne beslutter endelig tildeling av midler og inngår en avtale om hvert enkelt program.

Mottakerlandene skal evaluere programmer i henhold til en plan godkjent av giverlandene. Det tas sikte på å gjøre en midtveisevaluering og en sluttevaluering av EØS-midlene 2009–2014.

EØS-midlene representerer en betydelig støtte for mottakerlandene. Det ligger derfor et stort ansvar i å tildele midler til enkeltprosjekter. Det er viktig at dette skjer etter etterprøvbare kriterier og i full åpenhet. Nasjonal koordinerende myndighet er pålagt å gjøre informasjon om EØS-midlene, inkludert søkemuligheter og tildelinger, lett tilgjengelig på en egen nettside. Også FMO gjør tilgjengelig informasjon om alle programmer og resultatene av disse på sin nettside.

Habilitet er et viktig prinsipp for dem som står for utvelgelsen av prosjekter. Det er mottakerlandets ansvar å påse at ingen som har egne interesser i enkeltprosjekter, er involvert i beslutningene. Giverlandene har rett til fullt innsyn i hele prosessen. De kan gripe inn når regelverket ikke følges. De norske ambassadene i mottakerlandene har god innsikt i lokale forhold, og vil være en viktig informasjonskilde. I de programmene som har en norsk programpartner, vil denne også følge utvelgelsesprosessen. Regelverket for ordningene har klare prosedyrer for hvordan tildeling skal skje.

Forvaltningen av EØS-midlene bygger på en ansvarsdeling mellom giverne og mottakerlandene. Mottakerlandene er ansvarlig for å gjennomføre de programmene man er enige om i rammeavtalen, og for å nå de målene som er satt. Mottakerlandet har også ansvar for å forhindre, oppdage og etterforske alle uregelmessigheter. Foreligger det mistanke om lovbrudd som korrupsjon, svindel, bestikkelser o.l., skal det uten hensyn til beløpets størrelse straks rapporteres via FMO til styringskomiteen og UD. Alle mottakerlandene skal etablere en varslingskanal for klager fra publikum. Mottakerlandene skal også gjennomføre revisjon av alle programmene.

FMO utbetaler støtte til programmene på grunnlag av fremdriftsrapporter. Ved mistanke om, eller påviste uregelmessigheter, kan giverne umiddelbart stoppe utbetalingene. Giverne kan kreve midler tilbakebetalt dersom avtalene misligholdes.

For giverlandene har det vært viktig å sikre at mottakerlandene har en forsvarlig forvaltning av EØS-midlene. De gjør derfor en vurdering av forvaltningsoppsettet i hvert land før utbetalingene starter. Dette innebærer også en godkjenning av hvilken instans som skal gjennomføre revisjon. Likeledes gjøres det en evaluering av styringsoppsettet for hvert program.

Mottakerlandene er ansvarlige for å følge opp og kontrollere alle programmer og prosjekter. Giverlandene vil imidlertid gjøre egne revisjoner og iverksette andre overvåkningstiltak som anses påkrevet.

EU-kommisjonen følger tett med på medlemslandenes bruk av EU-midler. I 2008 suspenderte Norge, Island og Liechtenstein utbetalingene under EØS-finansieringsordningen til Bulgaria etter at EU-kommisjonen hadde oppdaget uregelmessigheter i forvaltningen av EU-støtte. Suspensjonen ble opphevet etter at Bulgaria hadde lagt ansvaret for midlene til en annen enhet og man hadde forsikret seg om gode rutiner der.

Arbeidet framover

Norge er med sin åpne og utadrettede økonomi avhengig og sterkt påvirket av utviklingen i Europa. Norge og mottakerlandene har en gjensidig interesse i å styrke det indre marked. Finanskrisen har ført til til dels store kutt i offentlig sektor og stor arbeidsløshet i mange EU-land. Store grupper rammes. Særlig unge sliter med å komme inn i arbeidslivet. Forventninger om økonomisk vekst og bedre tider erstattes av skuffelse og en følelse av å bli marginalisert. Noen land opplever politisk ustabilitet.

Regjeringen vil arbeide for at EØS-midlene skal bidra til å styrke forbindelsene mellom Norge og mottakerlandene. Det skal utvikles en rekke programmer på områder hvor både Norge og mottakerlandene har interesser. Norske fagmyndigheter skal bidra med kunnskaps- og policyutveksling i planleggingen og gjennomføringen av programmene. På prosjektnivå legges det til rette for at norske organisasjoner, institusjoner, bedrifter, arbeidslivets parter, frivillige organisasjoner og andre kan inngå i samarbeid der dette er naturlig. Gjennom etableringen av relasjoner både på program- og prosjektnivå innen et bredt spekter av områder vil ventelig samarbeidet mellom Norge og mottakerlandene bli styrket også utover det konkrete program og prosjekt. Regjeringens mål er at EØS-midlene også skal vise at Norge er en stabil og pålitelig partner som bidrar til overordnede europeiske mål innen klima og miljø, forskning og innovasjon, kompetansebygging og styrking av grunnleggende demokratiske verdier.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Laila Gustavsen, Eva Kristin Hansen, Svein Roald Hansen, Sverre Myrli, Tore Nordtun og Helga Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Morten Høglund, Siv Jensen, Sylvi Listhaug og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Ivar Kristiansen og lederen Ine M. Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, og fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, viser til at EØS-midlene er et frivillig bidrag fra EØS-landene Norge, Island og Liechtenstein til sosial og økonomisk utjevning i det indre marked. Fra og med EU-utvidelsen i 2004 er EØS-midlene delt i to: en ordning hvor alle tre landene bidrar i fellesskap og en norsk finansieringsordning. Bidraget er ikke en del av EØS-avtalen, selv om omfanget av bidraget fastsettes gjennom forhandlinger med EU og innretningen avtales med de enkelte mottakerland.

Komiteen vil understreke dette, fordi dette bidraget i den offentlige debatten ofte betegnes som en betaling eller kontingent for at EFTA-landene skal få adgang til de indre marked. Dette skaper et feilaktig inntrykk av grunnlaget for og hensikten med EØS-midlene. Ingen av landene i EØS, verken EUs medlemsland eller EFTA-landene, betaler for markedsadgangen avtalen gir til det indre marked. Det indre marked er et økonomisk samarbeidsområde med fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital, basert på et felles regelverk. EØS-avtalen gjør de tre EFTA-landene til fullverdige medlemmer av dette samarbeidet, med unntak av de områder som ikke dekkes av avtalen.

Komiteen viser til at formålet med EØS-midlene er å bidra til å utjevne de sosiale og økonomiske forskjellene i det indre marked, og til at mottakerlandene settes bedre i stand til å nyttiggjøre seg det indre marked og utvikle samfunnsstrukturer som støtter opp om en økonomisk og sosial utvikling. Den omfattende økonomiske integreringen mellom Norge og våre europeiske naboland gjør at en slik utvikling også er i vår egen interesse.

Komiteen viser for øvrig til hva komiteen uttalte i Innst. 22 S (2010–2011):

«Komiteen vil understreke at finansieringsordningen ikke er hjemlet i EØS-avtalen og at Norge således ikke er rettslig forpliktet til å videreføre finansieringsordningene etter at disse utløp 30. april 2009. Det bør etter komiteens syn heller ikke bli slik at ordningene gjøres permanente».

Komiteen har merket seg at et av formålene med EØS-bidraget i den nåværende bidragsperioden i tillegg er å styrke forbindelsen mellom mottakerlandet og Norge, og vil understreke at dette må være blant målsettingene også i avtaler om nye bidragsperioder.

Komiteen viser til at det er lagt vekt på å styrke presse- og kommunikasjonsarbeidet for EØS-midlene for perioden 2009–2014 og vil understreke at prosjekter som finansieres gjennom EØS-midlene i størst mulig grad bør synliggjøres i mottakerlandene, slik EU legger stor vekt på å gjøre med sine egne regionalutviklingsmidler. Det vil være et bidrag til å styrke forholdet mellom Norge og mottakerlandet.

Komiteen viser til at prosjektene fra perioden 2004–2009 har vært vellykket og bidratt til sosial og økonomisk utjevning, samtidig som erfaringene ga grunnlag for viktige endringer som finansiering av prosjekter hvor norske partnere kan delta innenfor rammen av helhetlige programmer. Komiteen er tilfreds med at andelen ferdigstilte prosjekter finansiert over EØS-midlene er høy, og har merket seg at hele 97 pst. av prosjektene ble ansett ferdigstilt innen utgangen av april 2012.

Komiteen vil understreke betydningen av at erfaringene som gjøres, brukes til å utvikle og styrke effekten av bidragene, både i mottakerlandene og når det gjelder målsettingen om å styrke forbindelsen mellom dem og Norge. Komiteen vil også understreke betydningen av risikohåndtering og er tilfreds med at det legges stor vekt på dette og at det er registrert få uregelmessigheter.

Komiteen viser til at EØS-midlene har endret seg betydelig siden den første perioden 1994–1998 og at forventningene fra EU har økt betydelig, spesielt i forbindelse med utvidelsen med 10 nye medlemsland i 2004 og 2006. Komiteen godkjente regjeringens avtale om EØS-finansieringsordningene med EU for perioden 2009–2014, men vil peke på hva en samlet komité uttalte ved behandlingen, jf. Innst. 22 S (2010–2011):

«Komiteen mener at det nye nivået på EØS/EFTA-statenes bidrag 2009–2014 er høyt, men viser til at regjeringen vurderer det som akseptabelt, og at regjeringen er fornøyd med at klima, miljø og anstendig arbeidsliv er blant tyngdepunktene i samarbeidet med de nyeste medlemsstatene i EU.»

Komiteen viser til at EØS-bidragene ble økt substansielt i forbindelse med den omfattende utvidelsen i 2004–2006, men mener det ikke vil være grunnlag for at EU kan ha forventninger om nye nivåøkninger, i lys av at dette er et frivillig bidrag til sosial og økonomisk utjevning i det indre marked.

Komiteen viser til at et flertall i utvalget som har vurdert EØS-avtalen i NOU 2012:2 Utenfor og innenfor, foreslår at Norge og de andre EFTA/EØS-

landene bør ta initiativet til en avtale med EU om EØS-bidragene for å framforhandle en fast nøkkel for bidragene og således unngå urimelige krav fra EU.

Komiteen mener det ikke er hensiktsmessig å forhandle om en fast nøkkel for de norske bidragene, all den stund disse bidragene er frivillige og skal kunne fases ut etter hvert som den sosiale og økonomiske utjevningen i Europa bidrar til at stadig flere av landene løftes økonomisk og sosialt. At en rekke av landene nå er inne i en alvorlig økonomisk krise, rokker ikke ved dette perspektivet. Flere av landene som er mottaker av EØS-midlene, har siden de ble med i EU hatt sterk økonomisk vekst og betydelig framgang.

Komiteen mener det er viktig at EØS-midlene særlig innrettes på områder hvor Norge har spesiell kompetanse og som bygger opp under EUs egne programmer for økonomisk vekst og sosial utvikling, utvikling av sivil sektor og et anstendig arbeidsliv, men også til programmer på områder hvor mange av landene har store utfordringer som for eksempel innenfor justissektoren. Prosjektene bør så langt det er mulig innrettes mot svake grupper og legge til rette for partnerskap med norsk næringsliv og norske organisasjoner.

Komiteen ser positivt på at det er oppnådd enighet med flere mottakerland om at programmer for å bedre romfolks situasjon skal støttes via EØS-finansieringsordningene. Komiteen har merket seg at for to land, Romania og Bulgaria, er det oppnådd enighet om et mål om at «10 prosent av relevante programmer skal komme romfolket til gode». Under omtalen av samarbeidet med Bulgaria står det endog at «Det er et mål at 10 prosent av EØS-midlene i Bulgaria skal gå til tiltak for å forbedre situasjonen for romfolket».

Komiteen viser til at EU-kommisjonens integrasjonsstrategi for romfolk peker ut fire avgjørende områder – det er tilgang til utdanning, jobb, helsevesen og bolig. Det er et nøkkelpromblem at bare en liten andel av romfolks barn fullfører grunnskolen. Det skyldes dels dårlige skoletilbud og holdninger fra andre samfunnsgrupper, men dels også utbredte reisetradisjoner, bruk av barn til tigging og andre holdninger blant voksne romfolk. Komiteen ser det som viktig at EØS-midlene kan bidra til at romfolks barn kan få del i grunnleggende menneskerettigheter knyttet til utdanning og helsetilbud, slik at de står bedre rustet til å lykkes som likeverdige deltakere i moderne samfunn.

Komiteen viser for øvrig til sine merknader om helsetiltak under EØS-støtteordningen i innstillingen til stortingsmeldingen om global helse i utenriks- og utviklingspolitikken, jf. Innst. 300 S (2011–2012).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg at det i enkelte sammenhenger er blitt stilt spørsmål til hvorvidt noen av midlene kommer på avveie. Disse medlemmer viser til Prop. 160 S (2009–2010) som regjeringen la frem 3. september 2010 og som ble behandlet i Stortinget 28. oktober 2010, hvor kontroll av EØS-midlene ble redegjort for, samt flere skriftlige spørsmål med svar. Det er verd å understreke betydningen av at midlene kommer frem til tiltakene, og at de ikke bidrar til korrupsjon i mottakerlandene. Arbeidet for å sikre at midlene når frem må pågå kontinuerlig, og det bes derfor om at statsråden redegjør jevnlig for hva som gjøres.

Disse medlemmer mener videre det altfor ofte viser seg at en for stor andel av offentlige tilskuddsmidler går bort i administrative kostnader. Andelen bør for alle tilskuddsordninger søkes å gjøres så liten som mulig. Det er sannsynlig at det for EØS-midlene påløper slike kostnader både på giverlandssiden, i multinasjonale organisasjoner, samt på

statlig, regionalt og lokalt hold i mottakerlandet. I tillegg kommer kostnadene som mottakerorganisasjonen har. Summeres kostnadene opp som en andel av de totale midler, kan disse vise seg å være uakseptabelt høye. Det må være et mål at størst mulig andel av midlene brukes på de aktuelle tiltak.

Disse medlemmer ber derfor statsråden gjennomføre en studie av administrative og andre kostnader.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Meld. St. 20 (2011–2012) – om EØS-midlene Solidaritet og samarbeid i Europa – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 24. oktober 2012

Ine M. Eriksen Søreide

leder

Svein Roald Hansen

ordfører

