

Kristin Dalen, Åge A. Tiltnes og
Selma S. F. Yssen

EØS-midlene 2004–2021

Hva har Norge oppnådd?

Fafo-rapport
2023:10

Kristin Dalen, Åge A. Tiltnes og Selma S. F. Yssen

EØS-midlene 2004–2021

Hva har Norge oppnådd?

Fafo-rapport 2023:10

Fafo-rapport 2023:10

© Fafo 2023

ISBN 978-82-324-0681-4 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0682-1 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Innledning	9
2 Kort om EØS-midlene.....	15
2.1 Historisk gjennomgang.....	16
2.2 Avtalene og aktørene	21
2.3 Sen oppstart av periode 3	22
2.4 Avslutning.....	23
3 EØS-midlene og norsk politikk.....	25
3.1 Bred oppslutning om norsk europapolitikk.....	25
3.2 Norge i Europa.....	27
3.3 EØS-midlene som verktøy i norsk europapolitikk	30
3.4 Avslutning.....	32
4 Effekter av EØS-midlene	33
4.1 Resultatrapportering	33
4.2 Sosial og økonomisk utjevning.....	35
4.3 Resultater fra de enkelte sektorene	41
4.4 Bilaterale relasjoner	53
4.5 Effekter i Norge.....	57
4.6 Langsiktige effekter.....	59
4.7 Avslutning.....	60
5 Synspunkter på forvaltning av EØS-midlene	63
5.1 FMOs rolle.....	63
5.2 Rapportering	64
5.3 Konsentrasjon eller bredde	65
5.4 Tid til gjennomføring	67
5.5 Predefinerte prosjekter.....	67
5.6 Kontinuitet	68
5.7 Behov for rolle- og forventningsavklaring på norsk side	68

6 Informasjon om ordningen	71
6.1 I mottakerland.....	71
6.2 I EU/EØS.....	73
6.3 I Norge	74
6.4 Avslutning.....	77
7 Avslutning.....	79
Litteratur	82
Vedlegg 1 Dokumentoversikt	87
Vedlegg 2 Intervjuliste.....	90
Vedlegg 3 Om intervjuene	93
Vedlegg 4 Intervjuguide	94
Vedlegg 5 Elektronisk informasjon hos norske programpartnere	96
Vedlegg 6 Om EØS-midlene	98

Forord

På oppdrag fra Utenriksdepartementet tar denne rapporten for seg EØS-midlene i perioden fra 2004 til 2021. Den foretar en gjennomgang og vurderer i hvilken grad den norske støtten via ordningen, har bidratt til å oppnå følgende to målsettinger: 1) sosial og økonomisk utjevning i det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS); og 2) styrkede bilaterale relasjoner mellom Norge og mottakerlandene.

Rapporten oppsummerer eksisterende kunnskap om EØS-midlene basert på en omfattende dokumentgjennomgang supplert av samtaler med 40 personer med inngående kjennskap til midlene. Vi vil rette en stor takk til alle som tok seg tid til å dele kunnskap og meninger om ordningens ulike sider med oss. Uten dere hadde det vært uendelig mye vanskeligere å forstå det intrikate systemet som er bygget opp for å forvalte EØS-midlene, og rapporten ville blitt langt fattigere.

Vi takker Utenriksdepartementet for at de ga oss oppdraget, som utgjør et delsvær på en «bestilling» i Hurdalsplattformen, regjeringserklæringen til den sittende regjering. Vi vil takke Ingrid Schulerud, Ragna Fidjestøl og Elin Graae Linnestad ved Seksjon for Sentral-Europa og EØS-midlene for godt samarbeid, tålmodighet, konstruktiv feedback på rapportutkast, og for at dere svarte på våre mange spørsmål og oppklarte misforståelser om ordningen. Takk også til ansatte ved FMO som har lest og korrigert faktafeil og unøyaktigheter.

Til sist en takk til kollega Åse Grødeland som kommenterte på et tidlig utkast av rapporten og til Jon Lahlum i informasjonsavdelingen for ferdigstillelse.

Oslo, januar 2023

Kristin Dalen, Åge A. Tiltnes og Selma S. F. Yssen

Sammendrag

Rapporten er en kunnskapsoppsummering av norsk støtte via EØS-midlene fra 2004. Ordningen er forankret i EØS-avtalens artikler 115–117 og utgjør EFTA-landene Liechtenstein, Island og Norges bidrag til å redusere økonomiske og sosiale forskjeller i det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). Ved inngangen til 2023 er de 15 fattigste EU-landene kvalifisert som mottakere av EØS-midler: Polen, Romania, Bulgaria, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Kroatia, Ungarn, Estland, Litauen, Latvia, Portugal, Hellas, Kypros og Malta. Ungarn har imidlertid ikke egne programmer, fordi giverlandene og Ungarn ikke kom til enighet om en uavhengig fondsoperatør for midler til landets sivilsamfunn. Ordningen har også som mål å styrke bilaterale relasjoner mellom giver- og mottakerland.

I perioden 2004–2021 lyder Norges bidrag til EØS-midlene på om lag 5,7 milliarder euro eller 60 milliarder kroner. Hva har man oppnådd i mottakerlandene? Hva har Norge fått ut av ordningen? Rapporten baserer seg på dokumentgjennomgang supplert med 25 intervjuer med 40 personer sentralt plassert i EØS-midlene.

Rapporten gir først en kort introduksjon til EØS-midlenes historie og organisering, der de tre finansieringsperiodene siden 2004 beskrives. Introduksjonen gjør rede for ulike aktørers rolle, midlenes overordnede innretning, de ulike programområdene og gangen i prosjektutvikling. Dette tjener som bakgrunn for en gjennomgang av hvordan midlene har blitt disponert og hvilke resultater som er oppnådd. Det brukes en rekke eksempler fra ulike sektorer, programområder og mottakerland.

De økonomiske forskjellene i Europa er blitt redusert siden 2004, men det er umulig å tilskrive redusert ulikhet direkte til EØS-midlene. Til det er midlene for beskjedne sammenliknet med andre kilder for utviklingsbistand, som for eksempel EUs strukturfond, og det finnes et utall andre forhold og faktorer som spiller inn på velstandsutvikling.

Sosial og økonomisk utjevning i EØS skjer langs flere dimensjoner. Utjevning kan bety reduserte økonomiske forskjeller innad og mellom land, regioner og befolkningsgrupper samtidig som det kan innebære bedre

tilgang på utdanning og sosiale tjenester (helse, omsorg, sosialhjelp), godt styresett (rettstat, kompetanse og kapasitet i offentlig byråkrati og tjenestestrukturer), økt deltakelse og styrket medbestemmelse (sivilsamfunnet). Rapporten viser at EØS-midlene har hatt meget god effekt langs mange av disse dimensjonene. Eksempler kan være støtte til utsatte og marginaliserte grupper som romer, voldsutsatte kvinner, sårbare barn og unge og innbyggere i rurale og avsidesliggende strøk. Gjennom styrking av sosiale tjenester og kapasitetsbygging av lokale myndigheter og sivilsamfunn har prosjekter finansiert av EØS-midlene hatt en direkte positiv virkning på folks levekår og rettigheter. Enkelte nye velferdstjenester er etablert. Andre er reformert og forbedret.

Utjevning handler også om muligheter til vekst og utvikling. Ved å støtte innsats på områder som ellers ikke ville blitt finansiert, har EØS-midlene medvirket til utjevning av mottakerlands, regioners og lokal-samfunns mulighet til å bygge opp kompetanse og kapasitet til å fremme egen utvikling. Dette gjelder spesielt for prosjekter på områder som forskning og innovasjon og lokal utvikling.

Innretningen av EØS-midlene reflekterer mottaker- og giverlandenes behov og prioriteringer, samtidig som den sosioøkonomiske og politiske virkeligheten i Europa og EU legger føringer for hvilke tematiske områder som løftes fram. Innretningen er derfor koordinert med EU for å sikre at den støtter opp under og utfyller EUs utviklingspolitikk. Rapporten viser til resultater og effekter innenfor fem brede sektorer: 1) innovasjon, forskning, utdanning og konkurransekraft; 2) sosial inkludering, ungdomsledighet og fattigdomsbekjempelse; 3) miljø, energi, klimaendring og lavkarbonøkonomi; 4) kultur, sivilsamfunn, godt styresett og grunnleggende rettigheter; og 5) justis og innenrikssaker. Disse er igjen delt opp i 23 programmer. I tillegg inneholder ordningen et fond rettet mot ungdomsledighet og et fond for regionalt samarbeid.

Innsatsen på alle områdene er av stor verdi. Likevel er det grunn til å trekke fram støtten til grunnleggende rettigheter og godt styresett gjennom styrking av sivilsamfunnets rolle i mottakerlandene som spesielt viktig. Støtten utgjør et unikt bidrag i møte med autoritære strømninger i Europa. I flere land utgjør EØS-midlene den fremste eller eneste kilden til økonomisk støtte for sivilsamfunnsaktører.

I tillegg til gode resultater i mottakerlandene kan EØS-midlene framvise positive effekter i Norge. Eksempler er etablering av arbeidsplasser, ervervelse av ny kunnskap og kompetanse, tilgang på og kjennskap til det europeiske bedriftsmarkedet, etablering av samarbeidsrelasjoner og utviklingen av strategiske og faglige internasjonale nettverk som hver for

seg og i sum har stor betydning for norske aktører. To eksempler på mer indirekte effekter er redusert forurensing i Norge som resultat av støtte til grønn omstilling, og enklere soningsoverføring på grunn av oppgraderte fengsler og bedre soningsforhold i mottakerland.

Rapporten peker også på at EØS-midlene er et viktig instrument i norsk utenriks- og europapolitikk. Ordningens innsats for å møte sosiale, økonomiske, miljømessige og politiske utfordringer gir Norge tilstedeværelse og synlighet i mottakerlandene og tilgang til arenaer for å drøfte sentrale spørsmål bilateralt og med EU, vår fremste internasjonale samarbeidspartner.

Selv om formålet med rapporten ikke har vært å vurdere forvaltningen av EØS-midlene, viser gjennomgangen at EØS-midlenes organisering er målrettet og resultatstyrt. Ordningens styringsorgan i Brussel utfører en profesjonell, regelbasert og etterprøvbar forvaltning av midlene basert på hyppig og omfattende rapportering av framdrift, økonomi og måloppnåelse. Det utarbeides en rekke sluttrapporter og evalueringer. Balansgangen mellom administrativ kontroll for å unngå mislighold, som det er identifisert få tilfeller av, på den ene siden, og effektiv prosjektgjennomføring der ressursene hovedsakelig benyttes til planlagte aktiviteter og måloppnåelse på den andre siden, kan være krevende. Rapporten har funnet at aktører i både mottaker- og giverland ønsker seg forenkling og revisjon av det administrative trykket.

Også når det gjelder effektmåling finner rapporten at det er rom for forbedring. Fokus er satt på tallindikatorer på prosjektnivå. Selv om det legges opp til narrative vurderinger der resultater og virkninger av enkeltprosjekter kobles til et større bilde på program- og sektornivå og der innsatsen drøftes opp mot en bredere nasjonal innsats på ulike felt, gjøres dette i for liten grad. Gitt at målsettingene for mange av EØS-midlenes programmer og prosjekter er langsiktige, synes det fornuftig å vurdere resultatene over et lengre tidsrom enn det som gjøres i dag. Det kan for eksempel bety å evaluere innsats over mer enn én bevilgningsperiode.

Det kan herske liten tvil om at EØS-midlene utgjør et godt bidrag til utvikling og utjevning i mottakerlandene og mellom landene i EØS, til bedre bilaterale relasjoner mellom giver- og mottakerland og til en felles europeisk innsats i møte med nye utfordringer. Likevel virker den allmenne kjennskapen til EØS-midlene å være beskjeden. Informasjon rettet mot eksisterende og mulige deltakerinstitusjoner har vært prioritert. Rapporten beskriver kort hvordan EØS-midlene kommuniseres i mottaker- og giverland, og finner at kommunikasjonsarbeidet mot allmenheten med fordel kan styrkes.

1 Innledning

Til tross for at Norge har valgt å stå utenfor Den europeiske union, har Norge over tid blitt gradvis knyttet nærmere til Europa og EUs 27 medlemsland.¹ Dette skyldes blant annet EØS-avtalen fra 1994, som binder Norges politikk og rettsutvikling til EUs lovgivningsprosesser (Sultana, 2018, Stubholt & Grønnebakk, 2019). Avtalen, av Melchior (2020a, s. 14) beskrevet som «bærebjelken i Norges samarbeid med EU» og av regjeringen (u.å.-a) kalt «hovedfundamentet i Norges samarbeid med EU», gjør Norge til en del av EUs indre marked med fri bevegelse for personer², varer, tjenester og kapital, og den gir norsk næringsliv adgang til et marked med 450 millioner mennesker.³ Ett virkemiddel i Norges europapolitikk er EØS-midlene.

På oppdrag fra Utenriksdepartementet oppsummerer denne rapporten effekten av EØS-midlene i perioden 2004-2021. Den vurderer i hvilken grad den norske støtten via denne ordningen har bidratt til å oppnå følgende to overordnede målsettinger: 1) sosial og økonomisk utjevning i det europeiske økonomiske samarbeidsområdet; og 2) styrkede bilaterale relasjoner mellom giver- og mottakerland. Oppdraget er i sin tur en respons på en «bestilling» i regjeringserklæringen til den sittende regjering: «Gjennomgå effekten av EØS-midlene som bevilges til sosial og økonomisk utvikling i EØS, i lys av de senere års økning i bevilgning» (Regjeringen, 2021a, s. 79).

EØS-midlene er forankret i EØS-avtalens artikler 115–117 og utgjør Norge, Island og Liechtensteins bidrag til å redusere økonomiske og

¹ Disse er: Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland, Tyskland, Danmark, Irland, Hellas, Portugal, Spania, Finland, Sverige, Østerrike, Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Malta, Kypros, Bulgaria, Romania og Kroatia. I tillegg er 7 stater såkalte kandidatland: Albania, Moldova, Montenegro, Nord-Makedonia, Serbia, Tyrkia og Ukraina, der det foregår samtaler om medlemskap med Albania og Nord-Makedonia. Storbritannia trådte ut av EU i 2020.

² Det er snakk om «juridiske personer», det vil si både enkeltindivider, spesielt arbeidskraft, og selskaper.

³ Det vil si samlet for EUs 27 medlemsstater og EØS-landene Island, Liechtenstein og Norge. Sum av framskrivninger for de 30 landene (FN, 2018).

sosiale forskjeller i EØS-området (Regjeringen, 2021b). EØS-avtalen stiller ikke noe formelt krav om kontingent for adgang til EUs indre marked, men det forhindrer ikke at EØS-midlene kan forstås og ikke sjelden omtales som en slik avgift.⁴

EØS-midlene består av to finansieringsmekanismer eller finansieringsordninger: i) en EØS-ordning, der alle tre landene bidrar, og ii) en norsk ordning. Norges bidrag utgjør over 97 prosent av alle EØS-midlene i inneværende periode (2014–2021).⁵ Selv om dette altså strengt tatt handler om to ordninger, har vi valgt å behandle dem under ett, som én ordning. Imidlertid tar vi ikke for oss islandske og liechtensteinske syn på ordningen eller vurderinger av den, ei heller viser vi til prosjekter utelukkende forankret i disse landene, eller har samarbeidspartnere derfra. Fokuset er på Norge.

EØS-midlene går til land som kvalifiserer til støtte fra EUs samholdighetsfond, det vil si EU-land med bruttonasjonalinntekt per innbygger under 90 prosent av EU-gjennomsnittet.⁶ Siden 2004 har det vært tre perioder med EØS-midler:

Periode 1: 2004–2009, 1,3 milliarder euro;

Periode 2: 2009–2014, 1,8 milliarder euro; og

Periode 3: 2014–2021, 2,8 milliarder euro.

I periode 3 kvalifiserer 15 land til EØS-midler til programgjennomføring: Bulgaria, Estland, Hellas, Kroatia, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn. Giverlandene og Ungarn kom imidlertid ikke til enighet om en uavhengig fondsoperatør til sivilsamfunnsprogrammet, hvilket betyr at Ungarn ikke gjennomfører noen programmer i denne perioden. Det betyr at den reelle summen til programgjennomføring for perioden er i underkant av 2,6 mrd. euro.

⁴ Se for eksempel artikkelen «Nytt norsk tilbud til EU» i forbindelse med forhandlingene mellom Norge og EU om EØS-midlene fra 2015 (Nationen, 2015). Tittelen på en artikkel i Dagsavisen i fjor sommer er også talende: «Milliarder i spill når Norge og EU skal enes om EØS-kontingenten» (Ask, 2022).

⁵ Bidrag under EØS-delen av ordningen er vektet etter størrelsen på landenes økonomier, det vil si deres brutto nasjonalprodukt, summen av alle varer og tjenester produsert i løpet av ett år.

⁶ Samholdighetsfondet er en støtteordning innenfor EU som tar sikte på å bygge ned sosiale og økonomiske forskjeller og fremme bærekraftig utvikling. I alt har EU fem slike strukturfond med mål om å redusere ulikhet. De andre er sosialfondet (ESF), landbruksfondet (EAGGF), regionalfondet (ERDF) og fiskerifondet (FIFG).

Andre land enn de 15 har tilgang til prosjektmidler gjennom to regionale fond innenfor EØS-midlene.

I tillegg til at EØS-midlene finansierer tiltak for å nå målsettingen om økonomisk og sosial utjevning, skal ordningen, som nevnt, også styrke de bilaterale forbindelsene mellom giver- og mottakerland, en målsetting som er blitt gradvis viktigere over tid. Norge startet i 2022 forhandlinger med EU om en ny periode med EØS-midler.

Rapporten bygger på dokumentanalyse og intervjuer med et utvalg personer som står eller har stått sentralt i arbeidet med EØS-midlene. Dokumentanalysen omfatter gjennomgang av rammeplaner, programplaner, årsrapporter og sluttrapporter, evalueringer, styringsdokumenter og annet skriftlig materiale som knytter direkte an til arbeidet med ordningen.⁷ Det har vært særlig viktig for oss å få innsikt i effekter og vurderinger av dem. Imidlertid har vi også søkt etter informasjon og oppfatninger om prioriteringer, strategier og verdier av relevans for å forstå EØS-midlenes innretning og de endringene som har skjedd siden 2004.

Sentrale norske dokumenter som stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, offentlige utredninger og regjeringers redegjørelser til Stortinget om viktige EU/EØS-saker er også inkludert i dokumentgjennomgangen. Disse er egnet til å si noe om norsk europapolitikk og den politiske oppslutningen om EØS-midlene. Rapporter og annet skriftlig materiale fra norske partnerorganisasjoner har også hjulpet oss å forstå ordningen og har kastet lys over bilaterale forhold — sett med norske øyne.

Vi henviser til noen, men langt fra alle, rapporter og dokumenter som er benyttet. Det aller meste er offentlig tilgjengelig på internett fra EØS-midlenes sekretariat, som har en innholdsrik data- og resultatportal, og fra regjeringen. En grov typologisering av slike dokumenter gis i Vedlegg 1. Litteratur vi *har* referert til er å finne i rapportens litteraturliste.

I en redegjørelse for bruk av midler og resultatoppnåelse kommer man ikke utenom bruk av statistikk. I det mylderet av rapporter og elektroniske informasjonssider som finnes, er det uunngåelig at det dukker opp inkonsistens i tallmaterialet. Det kan for eksempel skyldes at det (slutt)rapporteres på et tiltak eller program, eller at det evalueres, før alle midler er brukt opp eller endelig regnskap er levert og godkjent, det vil si før man har fullstendig informasjon. Det har også forekommet at prosjekter er blitt kansellert etter oppdagelse av misligheter hvorpå midlene er tilbakebetalt. Dette er forhold som kan føre til manglende samsvar

⁷ Styringsdokumenter er for eksempel strategiske rapporter og rapporter fra styremøter og årsmøter.

forårsaket av tidspunktet for rapportering. Men inkonsistens kan også skyldes at oppsettet av EØS-midlene er komplekst og åpner for ulik organisering av midler, prosjekter og tiltak i rapportering. Ytterligere en forklaring kan være utilstrekkelig harmonisering mellom forskjellige databaser, registre og oversikter. Der vi har støtt på utfordringer som dette, har vi etter beste evne forsøkt å verifisere tallene ved å sjekke flere kilder, og i rapporten benyttes de tallene vi mener er riktigst. Vi har også fått god hjelp av oppdragsgiver og EØS-midlenes sekretariat.

Vi har foretatt 25 intervjuer med 40 personer for å utforske ulike aktørers oppfatninger om EØS-midlenes betydning for økonomisk og sosial utjevning og styrkede bilaterale relasjoner. I forlengelsen av dette har vi også sett på hvilke utfordringer informantene opplever i arbeidet med EØS-midlene. Vi har også bedt noen informanter reflektere bredere rundt betydningen av EØS-mekanismen, altså ut over de to overordnede målsettingene og målene som er konkretisert for det enkelte mottakerland, program og prosjekt. Det foreligger i skrivende stund få evaluerings- og sluttrapporter av EØS-midlene for periode 3, noe som skyldes at perioden ikke avsluttes før april 2024, og at mange aktiviteter ble forsinket på grunn av koronapandemien.⁸ Av den grunn har intervjuene vært særskilt viktige for vår vurdering av denne perioden.

Vi kunne utvilsomt hatt nytte av ytterligere samtaler, men god variasjon når det gjelder rollen, eller rollene, informantene har eller har hatt i forvaltningen av midlene, gjør at vi har fanget opp mange ulike perspektiver og synspunkter på ordningen og forvaltningen av den. Enkelte av informantene hadde arbeidet med EØS-midlene i kort tid, mens flertallet hadde hatt et lengre profesjonelt forhold til midlene, noen i over ti år. Både «ferskingenes» og «old-timernes» synspunkter var nyttige. Samtidig som erfaringer og oppfatninger varierte når det gjaldt enkelte sider ved EØS-midlene, og at dette ofte var koblet til informantens rolle, ble det også raskt klart for oss at det var betydelig enighet om andre forhold, som synet på ordningens kompleksitet og utfordringer knyttet til omfattende rapporteringsregimer.⁹

Gangen i rapporten er som følger: I neste kapittel gjør vi rede for organiseringen av og innholdet i EØS-midlene, og gir et kort historisk riss av

⁸ Det kan være forvirrende at periode 3 benevnes «2014-2021», mens prosjekter i perioden kan vare lenger. Dette kommer vi tilbake til senere i rapporten.

⁹ Vi har valgt å behandle intervjuinformasjonen anonymt, og meninger tillegges derfor ikke navngitte personer. Dette er også i tråd med ønsket til enkelte av informantene. Vedlegg 2-4 inneholder en liste over informantene, ytterligere informasjon om intervjuene, og en intervjuguide.

ordningen. Deretter, i kapittel 3, plasserer vi EØS-midlene innenfor rammen av norsk europapolitikk. Kapittel 4 om effekter er det desidert lengste kapitlet. Det presenterer og diskuterer først systemet for rapportering av EØS-midlenes mange tusen aktiviteter. Deretter beskrives noe av det som er oppnådd med hensyn til utjevning og bilaterale relasjoner, og kapitlet belyser effekter i Norge. Neste kapittel tar for seg forvaltningen av EØS-midlene og løfter fram noen synspunkter på enkelte sider ved den. Kapittel 6 ser kort på kjennskap til ordningen i mottakerlandene og Norge og hvordan informasjonsarbeidet bedrives. Kapittel 7 avrunder rapporten.

Det foreligger også en kondensert versjon av denne rapporten i form av et Fafo-notat. Notatet finnes både på norsk og engelsk. Alle publikasjonene finnes på Fafos nettsider, fafo.no

2 Kort om EØS-midlene

Siden 2004 har Norge bevilget over 95 prosent av EØS-midlenes samlede budsjett på 5,9 milliarder euro, over 60 milliarder kroner, mens Island og Liechtenstein har bevilget det resterende.¹⁰

EØS-midlene går til land som kvalifiserer til støtte fra EUs samhørighetsfond, det vil si EU-land med BNI per innbygger under 90 prosent av EU-gjennomsnittet.¹¹ Allokeringen til hvert land baseres på fondets fordelingsnøkkel. Siden 2004 har det vært tre perioder med EØS-midler (tabell 1). Det fant sted en markant nominell årlig økning i midlene fra periode 1 til periode 2, mens den årlige økningen var langt mindre mellom de to siste periodene. Norge startet i 2022 forhandlinger med EU om en ny periode med EØS-midler.

Tabell 1 EØS-midlene. Bevilgninger per periode og per år i hver periode. Milliarder euro.

	Per periode	Per år i perioden
Periode 1, 2004–2009, 5 år	1,3	0,26
Periode 2, 2009–2014, 5 år	1,8	0,36
Periode 3, 2014–2021, 7 år	2,8	0,40

Dette kapitlet gir en kort introduksjon til EØS-midlenes historie og utvikling. Kapitlet vil vise at mens ordningens tematiske innhold har vært forholdsvis stabilt, har organiseringen blitt gradvis mer profesjonalisert. Vi presenterer sentrale aktører innenfor EØS-midlene, redegjør for hvordan avtaler med enkeltland blir til og hvordan programmer og prosjekter utvikles. Kapitlet inneholder mest detaljer om innværende periode.¹²

¹⁰ Bidrag under EØS-delen av ordningen er vektet etter størrelsen på landenes økonomier, det vil si deres brutto nasjonalprodukt: summen av alle varer og tjenester produsert i løpet av ett år.

¹¹ Samhørighetsfondet er en støtteordning innenfor EU som tar sikte på å bygge ned sosiale og økonomiske forskjeller og fremme bærekraftig utvikling.

¹² Flere detaljer finnes i en utvidet utgave av dette kapitlet i vedlegg 6.

2.1 Historisk gjennomgang

Forspill, 1994–2003

EØS-midlenes historie går tilbake til 1. januar 1994, da avtalen om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS-avtalen, trådte i kraft.¹⁵ Avtalen ga Norge tilgang til Europas indre marked. Samtidig ble det etablert en finansieringsmekanisme der EØS-landene Østerrike, Finland, Sverige, Liechtenstein, Island og Norge i årene 1994–1998 bidro med 500 millioner euro i støtte til fattige deler av EU som Hellas, Irland, Nord-Irland, Portugal og deler av Spania. Etter at Sverige, Finland og Østerrike ble EU-medlemmer falt støtten til knappe 120 millioner euro for 1998–2003.

Periode 1, 2004–2009

Med EUs utvidelse mot øst i 2004 kom det inn mange nye land som hang langt etter de fleste av EUs øvrige medlemsland med hensyn til sosial og økonomisk utvikling. De tre EFTA-landenes bidrag til de fattigste landene gikk kraftig opp til 1,3 milliarder euro. Samtlige nye EU-stater ble del av EØS-midlene. Irland og Nord-Irland var ikke lenger inkludert. I 2007 ble også Bulgaria og Romania EU-medlemmer og innlemmet i ordningen, som dermed hadde i alt 15 mottakerland.

I denne perioden fikk man på plass et eget forvaltningsorgan eller sekretariat for ordningen i Brussel: Financial Mechanism Office (FMO). De 1200 prosjektene fordelte seg på ti prioriterte sektorer framforhandlet med EU-kommisjonen. De gjenfinnes i periode 2 og 3: miljøvern og bærekraftig utvikling, kulturvern, helse og barneomsorg, justistiltak, utvikling av menneskelige ressurser, forskning, sivilt samfunn og regionalt samarbeid. Innretningen i mottakerlandene ble tilpasset deres respektive behov og prioriteringer. Bruken av midlene skulle bidra til å styrke forbindelsene mellom giver- og mottakerland, og om lag en femtedel av alle prosjekter hadde en norsk partner.

¹⁵ EØS-avtalen ble framforhandlet og underskrevet av sju av medlemslandene i Det europeiske frihandelsområdet EFTA og det daværende EF i mai 1992. Imidlertid avviste sveitserne avtalen i et referendum, og EFTA-landene Finland, Sverige og Østerrike gikk inn i EU i 1995. Siden den gang har EØS-avtalen kun omfattet EFTA-landene Liechtenstein, Island og Norge og EU. Se Rye (2019) om Norges forhold til Europa, inkl. opprettelsen av EØS-avtalen.

Periode 2, 2009–2014

I denne perioden økte størrelsen på EØS-midlene til 1,8 milliarder euro. På tampen av perioden ble Kroatia medlem av EU og mottaker av EØS-midler, mens Spania ble faset ut av ordningen, fordi økonomien var styrket og landet ikke lenger var kvalifisert.

For å koordinere aktivitetene bedre, gikk man fra et prosjektfokus i periode 1 til et programfokus i periode 2. De fleste sektorer ble videreført, men med karbonfangst, grønn industriell innovasjon, og anstendig arbeid og trepartssamarbeid som nye innsatsområder. Til sammen ble over 7100 prosjekter finansiert. Femtiåtte prosent av programmene og 34 prosent av alle prosjektene inneholdt samarbeid mellom giver- og mottakerland, en markant økning fra periode 1 og i tråd med den nye målsettingen om styrket bilateralt samarbeid. Et eget fond for bilaterale relasjoner bidro til å løfte dette arbeidet.

Oppfølgingen av EØS-midlene ble ytterligere skjerpet ved mer vekt på målesystemer, prosedyrer og rapporteringsrutiner. FMO ble forsterket, og ved utgangen av 2012 hadde sekretariatet 50 ansatte (FMO, u.å.-c), en kraftig vekst fra fire ansatte ved oppstarten i 2004 (intervju).

Periode 3, 2014–2021

Mens de to første periodene med EØS-midler varte i fem år hver, varer periode 3 i sju. Budsjettet er økt til 2,8 milliarder euro. Innretningen av midlene er forholdsvis lik den i forgående periode, men har noen nye programtemaer (Tabell 2). Ett av dem er å forbedre livssituasjonen til romer. Tydeliggjøring av innsats for rettigheter og godt styresett samt aktiviteter på justisfeltet er konkretisert med flere separate temaområder.

Tabell 2 Prioriterte sektorer og programområder innenfor EØS-midlene 2014–2021.

Sektor	Programområde
Innovasjon, forskning, utdanning og konkurransekraft	1. Næringsutvikling og innovasjon for små og mellomstore bedrifter 2. Forskning 3. Utdanning, stipend, lærlingordninger og ungt entreprenørskap 4. Balanse mellom jobb og fritid 5. Sosial dialog og anstendig arbeid (kun norsk ordning)
Sosial inkludering, ungdomsledighet og fattigdomsbekjempelse	6. Europeiske helseutfordringer 7. Inkludering og myndiggjøring av romer 8. Barn og unge i faresonen 9. Ungdoms deltakelse i arbeidslivet 10. Lokal utvikling og fattigdomsbekjempelse
Miljø, energi, klimaendringer og lavkarbonøkonomi	11. Miljøvern og økosystemer 12. Fornybar energi, energieffektivisering og energisikkerhet 13. Klimaendringer
Kultur, siviltt samfunn, godt styresett og grunnleggende rettigheter	14. Kulturelt entreprenørskap, kulturarv og kultursamarbeid 15. Siviltt samfunn 16. Godt styresett, ansvarlige offentlige institusjoner og åpenhet 17. Menneskerettigheter (nasjonal oppfølging i mottakerlandene)
Justis- og innenrikssaker	18. Asyl og migrasjon 19. Kriminalomsorg 20. Internasjonalt politisamarbeid mot organisert kriminalitet 21. Effektive domstoler og styrket rettsstat 22. Vold i nære relasjoner 23. Forebygging og beredskap mot katastrofer

Kilde: Regjeringen (u.å.-b).

Periode 3 inneholder også to regionale fond: i) fond mot ungdomsledighet og ii) fond for regionalt samarbeid. Begge fondene åpner for deltakelse fra andre land enn de 3 giver- og 15 mottakerlandene, og noen av prosjektene har derfor også deltakelse fra andre EØS-land, Øst-Europa, Balkan og Tyrkia. Hvert mottakerland setter av minimum 2 prosent av støtten til bilaterale fond, som skal bidra til å styrke kontakten og samarbeidet mellom giver- og mottakerland. Tabell 3 viser hvordan midlene for periode 3 er fordelt på ulike sektorer, samt antallet prosjekter som var godkjent ved inngangen til 2023.

Tabell 3 Sektorvis fordeling av EØS-midlene for periode 3 organisert etter størrelsen på bevilgning/budsjett.

Prioriterte sektorer og fond	Millioner euro	Prosentandel	Antall prosjekter per 6/1-23
Innovasjon, forskning, utdanning og konkurransekraft	618,7	23,9	1669
Kultur, siviltt samfunn, godt styresett og grunnleggende rettigheter	450,0	17,4	2935
Miljø, energi, klimaendring og lavkarbonøkonomi	419,3	16,2	675
Sosial inkludering, ungdomsledighet og fattigdomsbekjempelse	382,0	14,7	464
Justis- og innenrikssaker	344,8	13,3	173
Fond mot ungdomsledighet	60,6	2,3	33
Fond for regionalt samarbeid	31,9	1,2	21
Annet*	86,4	3,3	
Ubenyttede midler til Ungarn	198,5	7,7	
Sum**	2592,2	100,0	5970

* Fond for bilaterale relasjoner (52,1 millioner euro), teknisk bistand til mottakerland (32,5 millioner euro) og midler avsatt til å ferdigstille prosjekter fra periode 2 (1, 7 millioner euro).

** Dette er nettotall. Utgifter til å forvalte midlene kommer i tillegg til denne summen. De skal ikke overstige 7,5 prosent av totalsummen på 2,8 milliarder. euro og fordeler seg på FMO (det aller meste), partnerorganisasjoner i giverland, internasjonale partnerorganisasjoner, og liechtensteinske, islandske og norske myndigheter.

Kilder: <https://data.eeagrants.org/2014-2021/funding/>. Lest 7. februar 2023.

<https://data.eeagrants.org/2014-2021/projects/>. Lest 7. februar 2023.

I utgangspunktet kvalifiserer 15 land til EØS-midler til programgjennomføring i periode 3: Bulgaria, Estland, Hellas, Kroatia, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn. Giverlandene og Ungarn kom imidlertid ikke til enighet om en uavhengig fondsoperatør til sivilsamfunnsprogrammet, hvilket betyr at Ungarn ikke gjennomfører noen programmer i denne perioden. Fordelingen av EØS-midler på de enkelte mottakerland og utviklingen fra periode 1 til periode 3 er redegjort for i Tabell 4.

Tabell 4 Budsjett for EØS-midlene (bruttotall) per periode og land organisert etter bevilgningens størrelse i periode 3. I millioner euro og andel av bevilgningen for hver periode.

Mottaker-land	Periode 1 (2004–2009)		Periode 2 (2009–2014)		Periode 3 (2014–2021)	
	Mill. euro	Prosent	Mill. euro	Prosent	Mill. euro	Prosent
Polen	558,6	42,7	578,1	32,3	809,3	30,0
Romania	98,5	7,5	306,0	17,1	502,5	18,6
Ungarn	135,1	10,3	153,3	8,6	214,6*	7,9*
Bulgaria	41,5	3,2	126,6	7,1	210,1	7,8
Tsjekkia	110,9	8,9	131,8	7,4	184,5	6,8
Litauen	67,3	5,1	84,0	4,7	117,6	4,4
Hellas	34,3	2,6	63,4	3,5	116,7	4,3
Slovakia	70,3	5,4	80,8	4,5	113,1	4,2
Kroatia**	-	-	-	-	103,4	3,8
Portugal	31,3	2,4	58,0	3,2	102,7	3,8
Latvia	53,8	4,1	73,0	4,1	102,1	3,8
Estland	32,8	2,5	48,6	2,7	68,0	2,5
Slovenia	18,6	1,4	26,9	1,5	37,7	1,4
Kypros	4,7	0,4	7,9	0,4	11,5	0,4
Malta	3,6	0,3	4,5	0,3	8,0	0,3
Spania	45,8	3,5	45,9	2,6	-	-
Fond***					100,0	
Sum	1307,0	100,0	1788,1	100,0	2801,8	100,0

Kilde: FMO (2020).

* Ingen programmer blir gjennomført i Ungarn i perioden.

** Mangler i oversikten.

*** Fond mot ungdomsledighet (65,5 millioner euro) og fond for regionalt samarbeid (34,5 millioner euro).

Totalt er det per 7. februar 2023 finansiert nesten 6000 prosjekter, og tallet vil stige ettersom perioden varer til april 2024. Trenden med økt samarbeid mellom giver- og mottakerland ser ut til å fortsette i og med at 37 prosent av alle prosjektene nå har en partner fra et giverland. Periode 3 har også videreført den resultatbaserte tilnærmingen til oppfølging og styring av midlene i regi av FMO, som nå teller over 70 ansatte.

2.2 Avtalene og aktørene

Den overordnede avtalen om EØS-midlene framforhandles mellom giverlandene og EU. Basert på avtalen med EU utarbeider Norge og de to andre giverlandene den såkalte Blåboka, som angir prioriterte sektorer og programområder for EØS-midlene. Norges arbeid ledes av Utenriksdepartementet med innspill fra relevante fagdepartementer.

Sammen med hvert av mottakerlandene utarbeides det på dette grunnlaget en rammeavtale, Memorandum of Understanding, som regulerer implementeringen av EØS-midlene. Blant annet spesifiseres programmer og programbudsjetter, programoperatører i mottakerlandene, programpartnere i giverlandene, og internasjonale programpartnere. Det utnevnes også nasjonale kontaktpunkt i hvert mottakerland, — ofte en institusjon tilsvarende vårt finansdepartement eller statsministerens kontor — med overordnet ansvar for gjennomføring av rammeavtalen.

I forhandlingene mellom giver- og mottakerland konsulteres Europakommisjonen for å sikre at strukturfondene og EUs øvrige støtteordninger og EØS-midlene ikke leder til tiltak og prosjekter som dupliserer, men snarere utfyller hverandre og benyttes så effektivt som mulig. Ikke sjelden benyttes EØS-midlene til å finansiere aktiviteter på områder der EU-finansiering eller nasjonale bevilgninger er utilgjengelige eller utilstrekkelige.

Programoperatørene i mottakerlandene — ofte fagdepartementer eller andre offentlige institusjoner med nasjonalt ansvar for et politikkområde — er ansvarlig for å konkretisere programmene, men det finnes også prosjekter som er predefinert i rammeavtalen eller programavtalen.

Som hovedregel tildeles prosjektmidler etter offentlig utlysning. Søkere kan være både private og offentlige institusjoner, kommersielle eller ikke-kommersielle aktører og frivillige organisasjoner. Prosjekter kan, men må ikke, ha en giverlandspartner.¹⁴

¹⁴ I forskningsprogrammene er partnerskap obligatorisk.

Norske programpartnere er offentlige organer og fagetater med nasjonale mandater på sine felt. I inneværende periode er det 18 norske programpartnere.¹⁵ De bistår i utformingen av programmer, bidrar med kompetanse og erfaring i programgjennomføring, hjelper til med å skaffe norske prosjektpartnere og tilrettelegger for prosjektsamarbeid mellom institusjoner i Norge og i mottakerland.

Mellomstatlige organisasjoner som EUs byrå for grunnleggende rettigheter, Europarådet og OECD er også programpartnere. De gir råd og bistand til FMO, Utenriksdepartementet og andre aktører innenfor EØS-midlene når det gjelder menneskerettigheter, demokrati og rettsstat. Gjennom deltakelse i enkeltprogrammer er de med på å sikre at programmene er i tråd med internasjonale standarder, avtaler og traktater, og de bidrar med kapasitetsbygging. Programpartnere og prosjektpartnere får sine utgifter dekket av EØS-midlene.

2.3 Sen oppstart av periode 3

Periode 3 varer i navnet i sju år, fra 2014 til 2021. I realiteten strekker perioden seg til utgangen av april 2024, fordi man ble enige om ekstra tid til å avslutte aktiviteter.¹⁶ Ved utgangen av 2021 var bare en tredjedel av midlene brukt, og i januar 2023 kommer det fortsatt nye utlysninger.

Det er blitt slik blant annet fordi forhandlingene tar lang tid. Avtalen med EU ble først undertegnet i mai 2016. Deretter skulle det framforhandles programavtaler med hvert enkelt mottakerland. I tillegg er det tid- og ressurskrevende å få på plass organiseringen av EØS-midlene både i mottaker- og giverland. Inneværende periode har dessuten bydd på spesielle utfordringer: først korona og nedstengninger i to år og deretter krigen i Ukraina, begge hendelser med utsettelse og forsinkelser som konsekvens.

¹⁵ I alfabetisk rekkefølge er dette Barentssekretariatet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Domstolsadministrasjonen, Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet, Innovasjon Norge, Justis- og beredskapsdepartementet, Kriminalomsorgen, KS, Kulturdirektoratet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Miljødirektoratet, Norges forskningsråd, Norges vassdrags- og energidirektorat, Politidirektoratet, Riksantikvaren og Utlendingsdirektoratet. Det finnes også en liechtensteinsk og to islandske programpartnere. I tillegg til de nevnte programpartnerne har Helsingforskomiteen en viktig rolle som støttespiller for fondsoperatørene innenfor sivilsamfunnsprogrammet.

¹⁶ 30. april 2024 er siste dato midler kan brukes på prosjektnivå. På programnivå har man tid fram til 31. desember samme år.

2.4 Avslutning

Norske bevilgninger til økonomisk og sosial utjevning gjennom EØS-midlene er betydelige. Men det kan være nyttig å sette bevilgningene i perspektiv. For eksempel utgjør det årlige bidraget i periode 3 omtrent en tiendel av bistandsbudsjettet for 2021. Den norske sivile og humanitære støtten til Ukraina etter Russlands krigføring utgjorde i 2022 mer enn halvannen gang så mye som det årlige bidraget til de 15 mottakerlandene innenfor EØS-midlene.

Likevel, som vi skal se nærmere på i kapittel 4, har de omtrent 14 000 prosjektene som er iverksatt siden 2004 mange gode resultater å vise til i mottakerlandene. EØS-midlene har styrket det bilaterale samarbeidet på en rekke områder og har bidratt positivt til utøvelsen av norsk europapolitikk. Før vi går nærmere inn på ordningens effekter, vil vi i neste kapittel plassere EØS-midlene i norsk politikk.

3 EØS-midlene og norsk politikk

Dette kapittelet ser på EØS-midlene som et virkemiddel i norsk utenriks- og europapolitikk. Det er en rådende oppfatning i dag at ordningen er et viktig instrument, men slik var det ikke da EØS-avtalen kom på plass. Da ble EØS-midlene av de fleste oppfattet som et bidrag Norge til dels motvillig, godtok. Etter hvert har norske myndigheter i større grad understreket muligheten EØS-midlene gir til å profilere Norge som giverland og som et verktøy for å ivareta norske interesser. Denne endringen ble observert allerede for ti år siden (NOU 2012:2):

I norsk debatt og politikk har midlene gått fra å bli fremstilt som en påtvunget forpliktelse, via et uttrykk for solidaritet med fattigere deler av Europa til å bli fremhevet som et sentralt utenrikspolitisk verktøy for Norge, som kan brukes aktivt og strategisk til å «sette norske fotavtrykk».

Ifølge Johnsen & Rieker (2015) kom en slik strategisk bruk av EØS-midlene først til uttrykk i forbindelse med Stortingets behandling av avtalen om ordningen for årene 2004–2009, eller periode 1 slik vi har benevnt den.

3.1 Bred oppslutning om norsk europapolitikk

Det politiske Norge har vært delt i synet på hvordan Norges forhold til Europa skal organiseres, det vil si det har vært uenighet om norsk tilslutning til EU. Folkeavstemningene i 1972 og 1994 endte begge med knappe flertall mot EU-medlemskap, og siden siste avstemningen har medlemskap ikke vært satt på den politiske dagsorden. En viktig grunn til det er at oppfatninger om EU-tilknytning «skjærer på tvers av både politiske partier og regjeringsskollisjoner» (Rye 2019, s. 183). I Stortingsmeldingen «Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU» (NOU 2012: 2) beskrives EØS-avtalen fra 1994 og andre avtaler med EU som å ha hatt en konflikt-dempende virkning på norsk europapolitikk.

Til forskjell fra uenighet i medlemskapsspørsmålet, har det vært forholdsvis bred oppslutning om EØS-avtalen og norske tilpasninger til EU både blant de folkevalgte og i den offentlige opinionen (Rye, 2019; Sverdrup, 2019; Rye & Graneng, 2023). Alle regjeringer siden inngåelsen av EØS-avtalen har styrt på grunnlag av den og har ifølge Sverdrup bidratt til å «fordype» samarbeidet med EU. Til tross for opphetede debatter om enkeltsaker som norsk tilslutningen til EUs energibyrå ACER i 2018, og arbeidsinnvandring og sosial dumping i 2019, har det på Stortinget i all hovedsak vært enighet. Det store flertall av samtykkeproposisjoner, der det stemmes over norsk tilslutning til nye EU-direktiver og forordninger, har vært enstemmige (Sverdrup, 2019).

Meningsmålinger viser at et flertall av det norske folk er fornøyd med EØS-avtalen. Ifølge en nasjonal opinionsundersøkelse fra 2019 mener sju av ti spurte at EØS-avtalen er en god avtale, og en like stor andel av befolkningen er av den oppfatning at de avtalene Norge har med EU ivaretar landets økonomiske interesser. Undersøkelsen finner bare små variasjoner mellom ulike befolkningsgrupper, inkludert på tvers av partipolitisk preferanse (Sverdrup mfl., 2019). En meningsmåling av Sentio Research fra mai 2022 viser at nesten to tredjedeler av befolkningen ville stemt ja til en EØS-avtale om det ble avholdt en folkeavstemning (NTB, 2022), noe som er en svak økning fra en tilsvarende måling i 2019 (Brøndbo, 2019), men langt høyere enn de 46 prosentene som ville stemt ja første gang dette spørsmålet ble stilt i 2012 (Aftenposten 2019).

Kunnskapsnivået om EØS-avtalen i den norske befolkningen er imidlertid ganske lavt. I en undersøkelse fra 2021 mener bare tre av ti respondenter at de selv har god kjennskap til EØS-avtalen. Lite kunnskap forklares blant annet med at det er lenge siden vi har hatt en omfattende europadebatt i Norge. Heller ikke brexit resulterte i stor offentlig meningsutveksling om Norges forhold til Europa. Videre pekes det på at avtalen får lite oppmerksomhet i mediene og har liten plass i skoleverket (Sverdrup mfl., 2019).¹⁷

Mangelfull (detalj)kunnskap om EU-institusjoner og EØS-avtalen til tross, det er grunn å tro at norsk erkjennelse av det øvrige Europas betydning for norsk økonomi, velferd og sikkerhet, i tråd med opinionsundersøkelsen referert over, har styrket seg betydelig siden EØS-avtalen ble

¹⁷ Dette bildet kan endre seg når det regjeringsoppnevnte utvalget nedsatt 6. mai 2022 som skal «utrede erfaringene med EØS-avtalen og andre relevante avtaler med EU (EØS-samarbeidet) de siste ti år» leverer sitt arbeid i form av en NOU innen utgangen av 2023 (Regjeringen 2022a, 2022b).

inngått i 1994. Hendelser de senere år som har bidratt til økt forståelse for Europas betydning for Norge er flyktningkrisen i 2014/2015, Russlands annektering av Krym i 2014 og krig mot Ukraina i 2022, og koronapandemien fra 2020. Den såkalte NAV-skandalen, som ble rullet opp høsten 2019, var en øyeåpner for manges forståelse av hvor tett knyttet norsk lovgivning er til EUs lovgivning.¹⁸ Strømkrisen i forbindelse med Ukraina-krigen har gjort enda flere oppmerksomme på våre nære relasjoner til Europa. Miljøbevegelsen framholder stadig oftere EU som pådrivere i kampen mot global oppvarming.

I neste del ser vi nærmere på noen elementer i og kjennetegn ved, norsk europapolitikk.

3.2 Norge i Europa

I bunnen av norsk utenriks- og europapolitikk ligger en erkjennelse av at vi er et lite land tjent med stabile og forutsigbare omgivelser, en velregulert verdensorden og samarbeid med stater tuftet på demokratiske verdier og rettsstatsprinsipper lik våre egne (Mazac mfl., 2020). Det store flertall av nordmenn, ni av ti i henhold til en nasjonal spørreundersøkelse, er enige i at Norge derfor er avhengig av forpliktende internasjonalt samarbeid (Sverdrup mfl., 2019). Det betyr blant annet at Norge legger stor vekt på arbeidet innenfor FN. I sikkerhetspolitikken har NATO stått som Norges fremste partner siden 1949. Norges forhold til Europa og EU reguleres i stor grad av EØS-avtalen, som alle regjeringer har styrt på grunnlag av siden inngåelsen i 1994 (Sverdrup 2019).

Avtalen sikrer Norge adgang til handel på lik linje med EUs medlemsland. Det er enormt viktig ettersom Europa, og først fremst Storbritannia og EU-land, er Norges aller viktigste handelspartnere. I 2021 kom over 64 prosent av Norges import fra Europa, og 71 prosent av fastlandeksporten gikk dit (Fossanger, 2022).¹⁹ EØS-avtalen innebærer også harmonisering av regler for helse, miljø, sikkerhet og forbrukervern. Av relevans for næringsliv og handel er felles konkurranseregler og regler for statsstøtte. Dertil tilkommer samarbeid på enkelte andre områder som for eksempel

¹⁸ Skandalen viste at vi i Norge ikke har vært flinke nok til å tilpasse oss det lovverket vi gjennom EØS-avtalen er underlagt. Dette vil forskningsrådet bidra til å gjøre noe med og har nylig finansiert to nye forskningssentre ved henholdsvis Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen for å heve norsk kompetanse og kunnskap om EØS-rett (Norges forskningsråd, 2022b).

¹⁹ Utenfor Europa er USA (7 prosent) og Kina (5 prosent) våre største mottakere av fastlandsvarer (Fossanger 2022).

forskning, utdanning og kultur (Claes, 2003). Videre er EØS-avtalen dynamisk i den forstand at tusenvis av rettsakter vedtatt i EU etter hvert er blitt tatt inn i avtalen.

Men det er også betydelig sammenfall mellom norske og europeiske interesser og prioriteringer på andre politikkfelt enn de nevnte. Mange av de store samfunnsutfordringene verden og Europa står ovenfor, må løses i tett samarbeid, enten det er kampen for å nå bærekraftmålene, håndtering av epidemier, flyktningkriser, energiknapphet eller Russlands angrepskrig i Ukraina. Utfordringene er grenseoverskridende. Et godt samarbeid med EU på disse og mange andre områder, er helt sentralt for Norge. I det følgende gis noen eksempler på områder der samarbeidet har økt gradvis i tillegg til ett område som utgjør en felles utfordring for EU og Norge.

Norge har gjennom flere tiår gradvis økt sitt samarbeid med EU når det gjelder utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik (Hillion, 2019). Vi har sammenfallende utenrikspolitiske interesser med EU i de fleste spørsmål, holder regelmessige møter og konsultasjoner på politisk, ekspert- og embetsnivå og slutter oss hyppig til EUs uttalelser og posisjoner, inkludert om sanksjonspolitik (Haugevik, 2017; Haugevik & Græger, 2018; Regjeringen, 2021c). På det sikkerhetspolitiske området har Norge for eksempel avtaler med EU om sivilt og militært krisesamarbeid, om deltakelse i EUs forsvarsfond og Det europeiske forsvarsbyrået, og om deltakelse i enkeltprosjekter innenfor det utdypete forsvarssamarbeidet (Haugevik 2017, Regjeringen 2021c).

På justisfeltet står Schengen-avtalen, som innebærer samarbeid mellom EU og EFTA-land om yttergrenser, helt sentralt. I tillegg finnes det også flere avtaler som berører politietaten og domstolene. Når det gjelder asyl- og flyktningpolitikk mangler Norge formelle avtaler med EU, men samarbeidet beskrives som tett (Regjeringen, 2022d).

Norge har knyttet seg stadig tettere til EU i både klima- og kraftpolitikken (Rosvold, 2022). Norge er i praksis blitt fullverdig medlem av EUs klimaregelverk, noe som er med på å øke presset på Norge om å foreta gradvis mer utslippskutt hjemme (Gulbrandsen & Hermansen, 2022). Som kraftkrisen i forbindelse med krigen i Ukraina har demonstrert, kan ikke det norske kraftsystemet ses uavhengig av kraftproduksjonen og energiomstillingen i Europa. Det foreligger gjensidig avhengighet både i form av infrastruktur og regler for salg mellom land. Utbygging av havvind i Norge og andre europeiske land vil øke behovet for samarbeid på dette området (Moe mfl., 2022). Disse to politikkfeltene er sentrale for

EUs ambisiøse plan for grønn vekst og rettferdig omstilling — Europas grønne giv. Her har Norge i stor grad felles interesser med EU.

Grønn omstilling forutsetter blant annet forskning og innovasjon. Norsk forskningssamarbeid med Europa er blitt gradvis sterkere etter inngåelsen av EØS-avtalen, noe som blant annet har resultert i en større økning i europeiske enn transatlantiske samforfatterskap. Norge bidrar årlig med betydelig midler til Det europeiske forskningsrådet og Horisont Europa, det europeiske rammeprogrammet for forskning og innovasjon²⁰. Samtidig tildeles norske forskningsmiljøer gradvis en større andel av den konkurranseutsatte forskningsstøtten fra disse to kildene. Norsk forskning er blitt mer integrert i det europeiske kunnskapsområdet (Gornitzka, 2019).

Demokrati og rettsstat — kjerneverdier i Norge og EU — har i mange år vært satt under press, også innenfor Europas grenser. Styresettet i land som Ungarn, Polen og, i noe mindre grad, Romania, kjennetegnes ved demokratisk tilbakegang (Sitter, 2019; Bakke & Sitter 2022). Det er snakk om en målrettet politikk for å underminere eksisterende demokratiske spilleregler og institusjoner og som innebærer sentralisering av politisk makt, kontroll over statsapparatet, kontroll over valgprosesser og sveking av uavhengige stemmer i media og sivilsamfunnet.

At denne utviklingen bekymrer i Norge, illustreres ved etableringen av et stort flerfaglig forskningsprosjekt i 2022 for å studere hvilke virkemidler EU, Norge og andre land har for å håndtere den demokratiske tilbakegangen. Lederen for ARENA Senter for europaforskning ved Universitetet i Oslo uttalte i forbindelse med tildelingen av prosjektet at,

Vi er i dag så tett sammenkoblet i Europa at når Polen og en del andre EU-land beveger seg bort fra rettsstatsprinsipper, frie medier og rettferdige vilkår for sivilsamfunnet, så påvirker det oss alle. [...] Forvitringen av rettsstaten som vi blant annet ser i Polen truer hele det indre markedet i EU, som også Norge er en del av. Om vi ikke kan stole på at domstoler og myndigheter er uavhengige, så er dette en trussel mot hele det europeiske samarbeidet. (Grønning, 2022)

Sitatet understreker alvoret i utviklingen og hvorfor det er viktig for Norge, også — som vi skal komme tilbake til i neste kapittel — gjennom

²⁰ Om Horisont Europa, se Norges forskningsråd (2022a).

EØS-midlene, å bidra til å demme opp for og reversere denne negative trenden. Her har Norge felles interesse med EU.

3.3 EØS-midlene som verktøy i norsk europapolitikk

Norges forhold til EU er så godt og nært at samtidshistorikeren Lise Rye har karakterisert Norge som «EUs mest integrerte ikke-medlem» (2019, s. 207). Direktør ved Norsk utenrikspolitiske institutt, Ulf Sverdrup (2019), finner at EU på grunn av EØS-avtalen i stor grad oppfatter Norge som et «innenforland». Som mange andre observatører beskriver han et Norge som over tid har kommet nærmere Europa; vi er blitt «europeisert». Denne utviklingen har funnet sted selv om Norges relasjon til EU gjennom EØS-avtalen kjennetegnes ved et asymmetrisk maktforhold (Eriksen, 2020) og at den viktigste hjemlige kritikken mot avtalen handler om et «demokratisk underskudd» — det faktum at Norge «sitter på gangen» eller «sitter på sidelinjen» når mange politiske beslutninger av stor betydning for Norge tas. Når det eksempelvis skal utarbeides nye lover og regler kan Norge øve innflytelse inn mot Europakommisjonen i en tidlig utredningsfase, men kan ikke delta i forhandlings- og vedtaksfasen (Dietz, 2021).²¹

Norsk europapolitikk utøves av den til enhver tid sittende politiske ledelse, embetsverket og eksperter ved å søke formalisert samarbeid med EU så langt det lar seg gjøre. Den norske EU-delegasjonen i Brussel benytter kontakter og nettverk, deltar på uformelle møter for å skaffe seg informasjon og øve innflytelse (Haugevik & Græger, 2018). Norske tjenestemenn og fagfolk deltar i arbeidsgrupper og komiteer, og faglige og sektorvise nettverk inn mot EU. I tillegg jobber norske fagdepartementer og norsk diplomati også bilateralt. Kristin Haugevik (2017) har beskrevet hvordan tilgang til informasjon, formidling av norske posisjoner og påvirkning av beslutninger i EU går gjennom «bakdøra», at Norges «vei til EU» går gjennom bilaterale partnerskap med utvalgte EU-land — først og fremst de nordiske landene, Polen og de baltiske statene, men også andre mottakere av EØS-midlene. Hun understreker ambassadenes viktige rolle. Kontinuerlig pleie av tilgangen til nettverk og til ulike arenaer er avgjørende for norsk europapolitikk.

Som nevnt i kapittel 1, har styrking av bilaterale forbindelser vært en av EØS-midlernes to hovedmålsetninger siden periode 2. EØS-midlene

²¹ Det demokratiske underskuddet er også knyttet til mangelen på opplyst offentlig samtale om Europa/EU/EØS-spørsmål (Dietz 2021), som vi henviste til tidligere.

utgjør en ressurs som gir Norge «myk makt» i forhold enkeltland og EU (Johnsen & Rieker, 2015). Litteraturgjennomgang og intervjuer har vist at EØS-midlene er et sentralt instrument i norsk europapolitikk, og at de virker på ulike måter. I det følgende går vi gjennom noen av dem.

Forhandlinger om EØS-midlene gir norsk adgang til å drøfte felles politiske utfordringer og prioriteringer med EU og mottakerlandene. Ordningen åpner også for eksport av norske verdier. Prosjekter finansiert over EØS-midlene kan fungere som døråpnere for diplomatiske og politiske samtaler. I tillegg til at EØS-midlene gjerne finansierer prosjekter med vekt på temaer som Norge anser som strategisk viktige, kan ambassader og embetsverk bruke henvisning til aktiviteter innenfor EØS-midlene som inngang til å ta opp andre temaer av norsk interesse.

Samarbeid om EØS-midlene gir norske aktører tilgang til frivillige organisasjoner, bedrifter, forskere, fagdepartementer og politikere i mottakerlandene, og via ordningen etableres det samarbeidsrelasjoner og bilaterale partnerskap. Disse relasjonene gir god informasjonstilgang og kan, direkte eller indirekte, benyttes som plattformer for å påvirke politikk i en retning norsk side mener seg tjent med.

EØS-midlene eksponerer en del norske institusjoner og personer for europeisk samarbeid for første gang, og gir andre aktører anledning til å styrke sitt internasjonale arbeid og bli bedre kjent med mottakerland og EU. Slikt arbeid gir bedre forståelse på tvers av land, språk og kulturer, noe som er gunstig for den enkelte aktør, og for landet, både på kortere og litt lengre sikt.

EØS-midlenes tusenvis av prosjekter og aktiviteter gir Norge (og Island og Liechtenstein) anledning til å sette tydelige fotavtrykk i mottakerlandene og synliggjøre sitt engasjement. Dette til forskjell fra ulike støtteordninger innenfor EU, der resultatene av bidragene til hvert enkelt land er langt mindre tydelig. Fotavtrykkene bidrar til å gjøre EU og mottakerlandene oppmerksomme på EØS-avtalen og norsk deltakelse på den europeiske politiske arena.

EØS-midlenes finansiering av programmer og prosjekter er et bidrag til utjevning og utvikling innenfor sosiale og økonomiske områder og demonstrerer vilje til å understøtte EU-politikk. Det er en måte for Norge å gjøre seg «fortjent» til innflytelse og påvirkning på ulike politikkkfelt og resulterer i politisk «goodwill» (Johnsen & Rieker, 2015). Gjennom EØS-samarbeidet, ved å gjøre EU-rett til norsk rett, gjennom utstrakt tilslutning til EUs utenrikspolitiske posisjoner, viser Norge «lojalitet til EU» (Haugevik & Græger, 2018), noe som har en liknende effekt.

3.4 Avslutning

Norge står utenfor EU, men etter inngåelsen av EØS-avtalen i 1994 har Norge kommet nærmere Europa og etablert formelt samarbeid med EU på stadig flere områder. Europapolitikk er blitt viktigere. Norge er helt på linje med EU i vektleggingen av menneskerettigheter, demokrati, rettstat og godt styresett, og er like bekymret som EU over den demokratiske tilbakegangen i enkelte europeiske land. EU og Norge ønsker å snu denne trenden. Også på de fleste andre områder har EU og Norge felles problemforståelse og ønsker å finne løsninger gjennom utvikling av god politikk. To slike områder er bærekraftmålene og det grønne skiftet. Følgene av krigen i Ukraina med matmangel, energiutfordringer og flyktningstrømmer er et annet. Norsk vektlegging av internasjonalt og europeisk samarbeid for å løse felles, grenseoverskridende problemer står støtt.

Selv om Norge ofte karakteriseres som «best i klassen», det mest integrerte ikke-EU-land, er det ikke til å komme forbi at vi mangler representasjon og stemmerett i EUs mange organer som Rådet, Europakommisjonen, Europaparlamentet og EU-domstolen. Det betyr at Norge må gi sine synspunkter til kjenne og påvirke EU før beslutninger tas, gjennom det som tidligere handels- og utenriksminister Bjørn Tore Godal (2019) har beskrevet som «en aktiv samarbeidslinje overfor EU». EØS-midlene er et politisk instrument i denne norske europapolitikken, en myk maktressurs som brukes til å øve innflytelse på EUs politikkutforming. Imidlertid er det vanskelig å spore konkret norsk innflytelse av denne ressursbruken og demonstrere at beslutninger i EU skyldes norsk påvirkning og norske standpunkter (Johnsen & Rieker, 2015; Haugevik 2017).

4 Effekter av EØS-midlene

For at EØS-midlene skal bidra til sosial og økonomisk utjevning i Europa fordeles midlene på sektorer og programområder som er vesentlige for utvikling i hvert enkelt mottakerland og utfyller EUs strategier for utvikling i Europa. Videre legges det vekt på områder som står sentralt i Norges europapolitikk og at det finnes potensial og interesse for samarbeid med Norge. EØS-midlene legger til grunn at godt styresett, grunnleggende rettigheter og demokrati er en forutsetning for sosial og økonomisk utjevning. Ordningen legger derfor særskilt vekt på minoriteter, sårbare grupper, likestilling og utsatte barn og unge, samt styrking av sivilsamfunnet.

I dette kapitlet skal vi ta for oss ulike effekter av EØS-midlene. I hvilken grad har satsinger finansiert av ordningen bidratt til å nå dens to overordnede mål? I beskrivelsen av effekter bygger vi hovedsakelig på informasjon om periode 2, ettersom de aller fleste prosjekter i inneværende periode foreløpig har lite å vise til.

4.1 Resultatrapportering

Effekter av ordninger og aktiviteter er vanskelige å dokumentere. For å lykkes bør man ha grundig kunnskap om relevante forhold på det tidspunktet tiltak og prosjekter igangsettes, kjennskap til hvorvidt og hvordan resultatene påvirkes av utenforliggende forhold, samt gode, realistiske og relevante indikatorer for måloppnåelse. EØS-midlenes ulike prosjekter og programmer gjennomføres i komplekse samfunnskontekster der forutsetningene for å måle effekter ikke alltid er til stede, og hvor det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan virkeligheten ville sett ut om et spesielt prosjekt eller målrettet innsats *ikke* hadde vært gjennomført. Det kan derfor være vanskelig å identifisere målbare effekter av satsinger finansiert gjennom ordningen.

Likevel har undersøkelse av resultater og effekter blitt tillagt stadig større vekt i EØS-midlenes historie. FMO har utarbeidet omfattende retningslinjer som skal benyttes av program- og fondsoperatørene,

nasjonale kontaktpunkt og programpartnere i forbindelse med design og iverksetting av programmer samt rapportering på dem.²² Det finnes ett resultatrammeverk for hvert av de 97 programmene i periode 3. Retningslinjene i tillegg til kurs, workshops og individuell oppfølging gjør aktørene kjent med hvordan effekter skal forstås og rapporteres.

Selv om retningslinjene omtaler langsiktige samfunnseffekter, heter det at det er vanskelig å måle dem, og virkninger på mellomlang sikt aksepteres derfor som det viktigste effektnivået i resultatstyringen (FMO, 2021b). Likevel skal tiltak planlegges og gjennomføres på en slik måte at det kan sannsynliggjøres at de har betydning også utover den direkte målgruppen. I intervjuer med FMO-ansatte trekkes det fram at sluttrapporter på program- og landnivå ikke bare skal inneholde statistikk og skår på kvantifiserbare indikatorer, men også skal inneholde en narrativ beskrivelse og utforskende diskusjon av EØS-midlenes samfunnseffekter.

En rapport fra 2021 har på bestilling fra FMO, vurdert EØS-midlenes resultatrapporteringssystem og konkluderer med at forståelsen av systemet i all hovedsak er meget god blant brukerne i mottakerlandene, både hos nasjonale kontaktpunkt, programoperatører og fondsoperatører (Dimitrova mfl., 2021). Det rapporteres også stort sett på riktige indikatorer på korrekt nivå til rett tid. De ulike aktørene er av den oppfatning at FMOs rapporteringskrav er forståelige, relevante og tilstrekkelige, men at de er ressurskrevende og byr på administrative utfordringer. Intervjuene våre bekrefter langt på vei dette inntrykket.

Denne overordnede konklusjonen i rapporten kan imidlertid nyanseeres, for mens den finner at brukerne har utviklet god kompetanse på resultatrapportering ved hjelp av kvantitative indikatorer, finner den at forståelsen for den narrative, kvalitative rapporteringen er svakere. Den anbefaler derfor at FMO setter inn mer ressurser, i form av bedre retningslinjer, mer opplæring og flere kurs, på å forbedre denne siden ved rapporteringen. Ønsket om styrket narrativ rapportering av langtids- og samfunnseffekter er også tydelig til stede i vårt intervjumateriale, både i samtaler med FMO og med flere av informantene i Norge og mottakerlandene.

I tråd med dette ønsker norske programpartnere seg et resultatrapporteringssystem med flere kvalitative indikatorer (Kulturrådet mfl., 2021). I tillegg er deres erfaring fra samarbeid med programoperatører at det

²² Dette er retningslinjer for programmer og fond som overordnet skal bidra til sosial og økonomisk utjevning innenfor EØS. Det finnes en tilsvarende tenkning for resultatrapportering på målet om styrkede bilaterale relasjoner. Se FMO (2021a).

ofte settes svært lite ambisiøse mål. Eksempler på dette er å finne i sluttevalueringen av Polens deltakelse i EØS-midlene for periode 2, der programmenes mål stort sett er nådd eller overgått. Blant annet var alle resultatindikatorerne for et kulturprogram overgått med minst 310 prosent og opptil 2856 prosent!²³ Norske programpartnere mener også at målsettinger for sjelden knyttes opp til EØS-midlenes overordnede mål om utjevning og styrkede bilaterale relasjoner.

4.2 Sosial og økonomisk utjevning

Sosial og økonomisk utjevning i EØS skjer langs flere dimensjoner. Utjevning kan bety reduserte økonomiske forskjeller innad og mellom land, regioner og befolkningsgrupper, men det kan også innebære bedre tilgang på utdanning og sosiale tjenester (helse, omsorg, sosialhjelp), godt styresett (rettstat, kompetanse og kapasitet i byråkrati og statsstrukturer), økt deltakelse og styrket medbestemmelse (sivilsamfunnet). Videre er det viktig å utvide perspektivet ved også å se på *muligheter* til vekst og utvikling. Ved å bidra til satsinger på områder som ellers ikke ville blitt finansiert, kan EØS-midlene ses som et bidrag til utjevning av mottakerlands, regioners og lokalsamfunns adgang til å bygge opp kompetanse og fremme egen utvikling.

I det følgende ser vi på hvordan EØS-midlene over tid og innenfor ulike sektorer eller programområder har bidratt til sosial og økonomisk utjevning i Europa langs de nevnte dimensjonene. I tillegg til eksempler i teksten, illustrerer vi noe av innholdet med enkelte korte prosjektbeskrivelser. Det benyttes eksempler fra flere mottakerland, og vi ønsker å vise fram variasjon i prosjekttyper. Til tross for at bare en tredjedel av prosjektene har norsk partner, har vi valgt å løfte fram prosjekter der en norsk institusjon deltar for å vise fram mangfoldet også på vår side.

Økonomisk utjevning mellom land

I tidsrommet 2004–2021 har de økonomiske forskjellene i Europa blitt redusert. Tall fra 2019 viser at de fleste land som kvalifiserer for EØS-

²³ Samtidig framstår flere av målene å være indikatorer på innsatsfaktorer og aktiviteter snarere enn resultatindikatorer. Noe av forklaringen på alt for lave måltall ligger i en utbredt kulturelt betinget frykt for ikke å nå målene i mange av mottakerlandenes institusjoner. Manglende måloppnåelse, ble vi forklart, kan få negative konsekvenser for den ansvarlige organisasjonen, den ansvarlige avdelingen og/eller den personen som har hovedansvar for å iverksette et prosjekt eller tiltak.

midler har nærmet seg EUs gjennomsnitt for brutto nasjonalprodukt per capita. Unntakene er Hellas, Kypros, Portugal og Slovakia. I 2005 var, for eksempel, tallet for Polen 50 prosent av gjennomsnittet i EU; i 2019 hadde det økt til 73. I tillegg har alle landene forbedret sin verdi på Human Development Index, samtidig som alle land utenom Hellas og Kypros, har redusert andelen arbeidsledige. De fleste landene ligger nå under gjennomsnittlig arbeidsledighet i EU-27. Den samme positive utviklingen kan noteres for risiko for fattigdom og sosial eksklusjon, der befolkningsandelen i risikogruppen har falt i samtlige land med unntak av Hellas, som har hatt en svak økning.

Selv om den økonomiske utviklingen i mottakerlandene går i riktig retning på makronivå, er det umulig å tilskrive endringene EØS-midlene, fordi de utgjør en svært liten del av all støtte landene mottar. De største bidragene kommer fra diverse EU-ordninger som utviklingsfond, infrastrukturfond og utdanningsfond. For eksempel utgjorde EØS-midlene rundt 0,8 prosent av Polens samlede utviklingsstøtte i årene 2009–2014 (periode 2).

Det er likevel rimelig å tro at bruk av EØS-midlene på programmer innenfor utdanning, forskning, innovasjon og fornybar energi vil styrke mottakerlandenes evne til industriutvikling og øke næringslivets konkurransekraft og dermed understøtte økonomisk vekst og dermed bidra til utjevning mellom land. Bilateralt samarbeid innenfor disse programområdene styrker mottakerlandenes (og giverlandenes) kapasitet og konkurranseevne, og kan åpne dører til nye samarbeidskonstellasjoner og ytterligere utviklingsmuligheter også utenfor rammen av EØS-midlene.

Et eksempel som flere informanter trakk fram, var utviklingen av gode relasjoner mellom forskningsmiljøer i Norge og mottakerlandene. Det synes å være forholdsvis vanlig at forskningssamarbeid etablert med EØS-midler fortsetter etter at prosjektene er sluttført, for eksempel ved at man går sammen om nye forskningssøknader og forskningsprosjekter, ikke sjelden ved å inkludere andre partnere i og utenfor EØS.

Et annet eksempel er knyttet til innovasjon. EUs støtte til innovasjon ligger i det omfattende Horisont Europa-programmet, men nåløyet for tildeling er svært trangt. EØS-midler er lettere tilgjengelig ettersom konkurransen foregår mellom bedrifter i samme land. Ved å utvikle søknader og prosjekter sammen med sterke norske partnere styrkes bedriftenes internasjonaliseringsstrategi samtidig som kvaliteten på arbeidet blir høyere. Ikke sjelden er slike samarbeidsprosjekter blitt brukt som springbrett til søknader om Horisont-midler.

Økonomisk utjevning innad i land

Parallelt med økonomisk utjevning mellom land, viser tall fra EU at forskjellene innad i mange av landene har økt i takt med rask økonomisk vekst. Utvikling, innovasjon og investeringer konsentreres rundt hovedsteder og store byer, mens rurale og avsidesliggende områder sakker akterut. EØS-midlene forsøker å bøte på denne negative trenden og har bidratt til målsettingen om økonomisk og sosial utjevning nasjonalt.

I inneværende periode ligger det blant annet innsats i programområde 10, Lokal utvikling og fattigdomsbekjempelse. I Polen har satsing på prosjekter i områder som skårer lavt på sosioøkonomiske indikatorer bidratt direkte til å redusere utdannings- og helserelaterte utgifter for fattige husholdninger. Prosjekter rettet mot omlegging til fornybar energi har ført til relativt store kutt i utgifter til energi for husholdninger, bedrifter, også innenfor landbruk, og lokale myndigheter på de stedene prosjektene er blitt gjennomført. I Romania ses virkningen av midlene tydeligst der prosjekter har hatt forbedrede sosioøkonomiske forhold som uttalt mål. Det gjelder særlig innenfor programmer relatert til sosial inkludering, ungdomsledighet, helse og fattigdomsbekjempelse. Som nevnt er levekårsproblemene ulikt fordelt geografisk, og midler av denne typen går typisk til områder som henger etter.

I tillegg rapporteres det om nasjonal utjevning som et mer indirekte resultat eller en tilleggseffekt av innsats på felt som kultur, miljø, innovasjon, energi og lavkarbonøkonomi, og for aktiviteter innenfor sivilsamfunnet og godt styresett. Også ved prosjekter og tiltak innenfor disse sektorene forsøker man å prioritere steder preget av arbeidsledighet, lav levestandard og fattigdom.

Utjevning mellom samfunnsgrupper

I inneværende periode bidrar EØS-midlene direkte til sosial og økonomisk utjevning mellom marginaliserte grupper og majoritetsbefolkningen gjennom programmene innenfor sektoren Sosial inkludering, lokal utvikling, ungdomsledighet og fattigdomsbekjempelse. Prosjekter rettet mot sårbare grupper som barn, unge, kvinner og minoriteter, hadde allerede før denne perioden bidratt til at mer enn 1,8 millioner mennesker hadde fått bedre tilgang til offentlig tjenester (Vladimirova mfl., 2019).

Mange prosjekter innen kriminalomsorg, helse og utdanning utgjør gode eksempler på prosjekter med umiddelbar positiv effekt på levekårene til utsatte grupper. I tillegg har flere av prosjektene potensial til å

bidra til mer varig levekårsforbedring. Prosjekter med mål om økt oppmerksomhet hos lokale myndigheter om behovet for bedre integrasjon av romer, er et eksempel. Reformen av fengselsvesenet har ført til mer humane soningsforhold og mer vellykket tilbakeføring av innsatte til samfunnet etter soning. Latvia er et godt eksempel. Søkelys på voldsutsatte kvinner og opprettelsen av krisesentre vil kunne løfte den nasjonale oppmerksomheten om vold i nære relasjoner generelt og vold mot kvinner spesielt, og dermed bidra til forbedring av kvinners kår i flere av mottakerlandene.

Sosial utjevning er tett knyttet til identitet og kultur og handler i stor grad om at alle skal ha muligheten til å finne sin likeverdige plass i samfunnet. Mye av EØS-midlenes virksomhet innenfor Kultur og kulturarv, sivilt samfunn, godt styresett og grunnleggende rettigheter har som formål å bidra til større toleranse og integrering. Denne prioriterte sektoren er i periode 3 sterkt underfinansiert i mange av mottakerlandene, og bidragene fra EØS-midlene har vært viktige. Nye tiltak for beskyttelse av utsatte grupper bidrar til sosial utjevning. For eksempel fører etableringen av barnehus og krisesentre, kompetanseheving og utdanning av fagpersoner som jobber eller skal jobbe med kvinner og barn i sårbare situasjoner, samt nye nasjonale retningslinjer og lovgivning, til sosial utjevning og likestilling mellom kjønnene.

Deler av EØS-midlene til Bulgaria, Romania, Tsjekkia og Hellas øremerkes til inkludering av romer. Selv med prosjekter dedikert til bedre tjenestetilbud til denne befolkningen, er det vanskelig å dokumentere en direkte effekt på gruppens generelle levestandard. Det er imidlertid verdt å merke seg at EØS-midlene finansierer prosjekter som i langt større grad enn midler fra EU har søkelys på å styrke romenes posisjon, å etablere gode partnerskap og inkluderende samarbeid mellom myndigheter og romorganisasjoner, og å sikre at det etableres retningslinjer for antidiskriminering i arbeidet med inkludering av romer. Rapporter og intervjuer peker på at prosjekter rettet særskilt mot romer eller der romer inngår i målgruppen, fører til sosial utjevning gjennom at romer selv oppnår bedre forståelse av egne rettigheter, og at deres utfordringer og rettigheter blir anerkjent av andre (CREDA & Blomeyer & Sanz 2017). Det råder en oppfatning om at prosjekter finansiert over EØS-midlene på sikt vil utgjøre betydelige bidrag til allmenn myndiggjøring og velstandsutvikling blant romer. Informanter peker på at EØS-midlene har bidratt til at flere av EUs fond nå i sterkere grad støtter tiltak for å styrke romers posisjon og bedre deres kår.

Tre prosjekter rettet mot romer

Bulgaria

I den svært fattige bydelen Iztok med 9000 innbyggere i byen Kyustendil bidro organisasjonen LARGO til å opprette et bydelsråd for rombefolkningen med bred deltakelse. Prosjektet og rådet styrket folks medbestemmelse og innflytelse opp mot lokale myndigheter, en innsats som blant annet resulterte i oppgradering av infrastruktur i området.

Romania

I samarbeid med Domstolsadministrasjonen og Europarådet etablerte Superior Council of Magistracy sju nye rettshjelpssentre for utsatte grupper, inkludert romer. Det ble også gjennomført en rekke informasjonskampanjer for å styrke romenes kunnskap om egne rettigheter og tilgang til rettshjelp.

Slovakia

Det slovakiske Senter for forskning på etnisitet og kultur har gjennomført et prosjekt med mål om a) å øke andelen romer som tar en fagkombinasjon på videregående skole som kvalifiserer for høyere utdanning, og b) å få flere romer til å velge universitetsstudier. Prosjektet inneholdt blant annet informasjonsarbeid, kurs, stipend og coaching. Samarbeid med Universitet for økonomi i Bratislava resulterte i at universitetet tok opp sine første studenter med rombakgrunn.

Utjevning av utviklingsmuligheter

EØS-midlene bidrar til at mulighetene til utvikling blir likere på tvers av geografiske områder og grupper, ved at de finansierer tiltak og initiativer i mottakerlandene som det ellers ikke ville vært mulig å finansiere. Dette gjelder for eksempel for områder som grønn innovasjon, forskning og kulturarv, der EØS-midlene utgjør en ganske stor andel av de totale nasjonale investeringene. Et eksempel er investeringene innenfor innovasjon og grønn omstilling i Polen i periode 2, der EØS-midlene utgjorde over en femtedel (Bienias mfl., 2017). Det samme gjelder utviklingen og implementeringen av ny teknologi for å effektivisere helsetjenester for en større del av befolkningen. Eksempler kan være etablering av laboratorier og kreft-screening i Romania og Polen. I flere av mottakerlandene har EØS-midlene finansiert aktivitet innen høyere utdanning og forskning, ikke minst utveksling av studenter og forskere og etablering av

internasjonale nettverk, noe som har bidratt til å styrke landenes internasjonalisering.

I Estland bidro EØS-midlene i periode 2 til gjennomføring av flere prosjekter rettet mot sårbare barn og ungdom. Selv om barn og unge lenge har vært et prioritert område i Estland, var målrettet innsats mot denne gruppen lenge underfinansiert (Estland, 2016). Ny kunnskap og nye metodiske tilnærminger ble utviklet gjennom prosjektene. Samarbeid med partnerorganisasjoner i Norge sto sentralt. Mer enn 120 ungdomsorganisasjoner og 20 000 deltakere har vært involvert i arbeidet. Innsatsen ble lagt merke til av nasjonale myndigheter. Fra 2019 finansieres mange av disse prosjektene over det estiske nasjonalbudsjettet, noe som betyr bærekraftig innsats og positive effekter.

EØS-midlene har også bidratt til utjevning gjennom finansiering og etablering av nye metoder og administrative systemer. For eksempel framstår strukturelle endringer i offentlig forvaltning på lokalt nivå som et viktig satsingsområde for programmer innenfor område 2. Lokal utvikling og fattigdomsbekjempelse er viktig i periode 3. Her fyller ordningen hull i finansieringen fra nasjonale kilder og EU. Midlenes betydning for økonomisk og sosial utjevning, for eksempel overfor romer, er spesielt stor i prosjekter der målet er strukturell endring og man retter søkelys mot administrative systemers lokale bruk og funksjonalitet. Informanter forteller at EU-midler som EUs strukturfond, i større grad vektlegger reduksjon av ulikhet innenfor enkeltområder som helse og utdanning, og ikke i samme grad som EØS-midlene gir adgang til utvikling av gode og bærekraftige lokale systemer og varige strukturelle endringer. De framholder at kapasitetsbygging og administrative reformer på lokalt nivå i kombinasjon med bevisstgjøring og myndiggjøring av sårbare grupper og etablering av sterke nettverk og partnerskap på tvers av aktører og sektorer, fører til mer målrettet innsats og dermed en mer effektiv utjevning av sosioøkonomiske forskjeller.

I flere programmer på energi- og miljøfeltet har overføring av kunnskap og introduksjon av for mottakerlandene, nye tekniske løsninger resultert i oppgradering av miljøforvaltningen. I Estland og Romania er det etablert nye systemer og programmer for overvåkning av marine økosystemer og våtmarksområder gjennom prosjekter under EØS-midlene. Det estiske programmet er koblet direkte til den estiske maritime strategien og er kompatibelt med europeiske standarder og systemer som brukes i naboland. Prosjekter finansiert gjennom EØS-midlene har spilt en sentral rolle i utviklingen av en helhetlig strategi for å møte landets

klimaendringer og har bidratt direkte til at Estland står bedre rustet til å møte utfordringer knyttet til klima og miljø (Estland, 2016).

4.3 Resultater fra de enkelte sektorene

I tillegg til mottaker- og giverlandenes behov og prioriteringer reflekterer innretningen av EØS-midlene den sosioøkonomiske og politiske virkeligheten i Europa og EU. Ordningen kan forstås som giverlandenes bidrag til å løse grenseoverskridende utfordringer.

Siden 2004 har EØS-midlenes tematiske innretning vært forholdsvis stabil. Imidlertid viser en sammenlikning av periode 1 og 2 at sivilt samfunn og forskning antar gradvis større betydning. I denne perioden ser vi en ytterligere dreining mot vekt på utdanning og forskning, som sammen med innovasjon og konkurransekraft tildeles nesten en fjerdedel av midlene. Støtten til sivilt samfunn, grunnleggende rettigheter og godt styresett er tiltakende, mens klima, miljø og energi består som høyt prioriterte tema.

I det følgende ser vi på resultater og effekter innenfor viktige satsingsområder. Vi har organisert framstillingen rundt de fem prioriterte sektorene i periode 3.

Innovasjon, forskning, utdanning og konkurransekraft

Kunnskap, innovasjon og næringsutvikling står sentralt i møte med nye samfunnsutfordringer og arbeidet med i sikre bærekraftige samfunn. I innneværende periode er omtrent 24 prosent av bevilgningen, knappe 620 millioner euro, avsatt til prosjekter innen denne sektoren, hvis overordnede målsetting er å støtte opp under utviklingen av et kunnskapsbasert samfunn.

Investeringer i forskning, utdanning og innovasjon er langsiktige, og støtten fra EØS-midlene har gjennom tre perioder utgjort viktige bidrag til utvikling av forsknings- og undervisningsmiljøer i både mottaker- og giverland. Det har vært en overordnet målsetting at prosjekter og samarbeid er i tråd med europeiske utviklingsstrategier. I tillegg har det vært en prioritet at innsatsen bidrar til å øke mottakernes og givernes evne og mulighet til, sammen og sammen med andre, å utvikle nye prosjekter som kvalifiserer for finansiering fra EUs midler til forskning og utvikling. Satsingsområdene for EØS-midlene i sektoren harmonerer med EUs satsing på et grønnere Europa og EUs forskningsstrategi, og er knyttet til andre satsingsområder i EØS-midlene som karbonfangst.

Karbonfangst

Tsjekkia

I periode 2 samarbeidet SINTEF og NTNU med Tsjekkias tekniske universitet i Praha og Masaryk universitet i Brno om forskning på karbonfangst og karbonlagring. Prosjektene har bidratt til kunnskaps- og erfaringsutveksling, samt ny forskning og undervisning på feltet.

Arbeidet er videreført i periode 3 med nye prosjekter i Tsjekkia, Polen og Romania.

I periode 2 ble alle sektorens måltall nådd. Blant annet støttet prosjektene mer enn 1100 PhD og postdoc-stipendiater, de resulterte i over 1500 artikler i fagfellelvurderte tidsskrifter, 3200 forskere var involvert i samarbeidsprosjekter og mer enn 1750 felles produkter og tjenester ble utviklet gjennom bedriftssamarbeid og innovasjon. For perioden 2014–2021 forventes det minst 450 vitenskapelige publikasjoner og at minst 1800 personer skal delta i ulike utvekslingsaktiviteter mellom mottaker- og giverland.

Utteksling av kunnskap og erfaring gjennom bilateralt prosjektsamarbeid står sentralt også i periode 3. Forskningssamarbeid om prosjekter og resultater er viktig i seg selv, men skal understøtte internasjonalisering av forskning i både mottaker- og giverland. Sektorens sluttrapport for periode 2 viser at felles prosjekter har bidratt til å styrke kompetansen, kapasiteten og kvaliteten på forskningen hos de fleste deltakerne både på mottaker- og giversiden.

Prosjekt som resulterte i senere EU-finansiering

Polen

Institutt for oseanologi ved det polske forskningsakademiet og Institutt for havforskning var i perioden 2016-2022 partnere i Horisont 2020-prosjektet INTAROS, Integrated Arctic Observation System. Det polske instituttet er overbevist om at deres deltakelse kom som et direkte resultat av samarbeidet med norske partnere i prosjektet Atlantic Water Pathways to the Arctic Variability and Effects on Climate and Ecosystems (PAVE) finansiert av EØS-midlene.

En direkte effekt av det bilaterale samarbeidet er en økning i antallet søknader som er utviklet og sendt inn til europeiske finansieringsordninger

for forskning. Over halvparten av partnerne i forskningsprogrammene har lyktes med å sikre seg EU-finansierte prosjekter. Mye tyder altså på at deltakelse i prosjekter finansiert av EØS-midlene øker sannsynligheten for at prosjektpartnerne når opp i konkurransen om annen forskningsfinansiering.

At styrking av bilaterale relasjoner er blitt en svært vesentlig del av prosjektene innen utdanning og forskning illustreres med at over 90 prosent av alle innvilgede utdannings- og forskningsprosjekter i Polen i tredje periode inneholder samarbeid mellom minst én polsk partner og én partner i et givreland.

Så godt som alle landene som mottar EØS-midler har ligget langt under egne målsettinger om andelen av BNP som skal brukes på forskning og innovasjon (Vladimirova mfl., 2019, s. 20). Ved at EØS-midler som allokeres til forskning og utdanning, innovasjon og konkurransekraft styrker satsinger på områder som ellers ikke ville vært prioritert i mottakerlandene, utgjør ordningen et viktig bidrag til utjevning mellom mottakerlandene og de øvrige EU-landene.

Omtrent halvparten av bevilgningene i sektoren går til prosjekter i forbindelse med næringsutvikling, grønn omstilling og innovasjon, oftest gjennom støtte til små og mellomstore bedrifter. Ni av de 15 landene som mottar EØS-midler har prosjekter innenfor dette programområdet i periode 3: Bulgaria, Kroatia, Hellas, Latvia, Litauen, Polen, Portugal, Romania og Slovakia. I periode 2 bidro noen av disse prosjektene til økt produksjon av fornybar energi tilsvarende forbruket til 27 000 europeiske husholdninger og etablering av over 1000 nye arbeidsplasser. I inneværende periode ligger programområdets hovedsatsing innen grønn omstilling, blå vekst, velferdsteknologi samt informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Flere av prosjektene har norske partnere og gir god mulighet for erfaringsutveksling. Prosjektene har i flere tilfeller økt sjansen for at samarbeidspartnerne i Norge og mottakerland etablerer seg i et europeisk og/eller internasjonalt marked med egne produkter eller patenter.

I Norge er Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse viktige samarbeidspartnere.

Sosial inkludering, ungdomsledighet og fattigdomsbekjempelse

Programmer og prosjekter finansiert av EØS-midlene under dette satsingsområdet er tett knyttet til målsettingen om et inkluderende Europa, og så langt er rundt 90 prosent av finansieringen under programområde

10 Lokal utvikling og fattigdomsbekjempelse i samsvar med EUs prioriteringer for inkluderende vekst (Milosheva-Krushe, 2022). Prosjektene har som overordnet mål å fremme velfungerende samfunn, øke innbyggernes livskvalitet og redusere økonomisk og sosial ulikhet gjennom å støtte opp om godt styresett, sosial inkludering, styrking av sårbare grupper og sikre like rettigheter og lik tilgang til utdanning, arbeid og helsetjenester. Et viktig aspekt ved disse programmene er å øke kompetansen på lokalt nivå i mottakerlandene og bidra til strukturelle endringer som styrker sårbare gruppers rettigheter, og gir dem økt tilgang til tjenester der de bor. Sektoren favner bredt når det gjelder innsatsområder, og inkluderer blant annet prosjekter med vekt på bedre tjenester til marginaliserte grupper som barn, kvinner, romer og andre minoriteter, arbeidstrening for unge, mer effektive planleggings- og styringssystemer for lokale myndigheter, demokrati- og rettighetstrening samt prosjekter med mål om bedre luftkvalitet og energisparing.

Midlene som distribueres gjennom EØS-midlene i denne sektoren har i liten grad overordnet effekt på økonomisk utjevning i Europa. Til det er midlene for små sammenliknet med andre finansieringsmekanismer som for eksempel EUs strukturfond. Det er likevel viktig å merke seg at midlene bidrar til nasjonal økonomisk utjevning mellom geografiske områder og mellom grupper i samfunnet. Slik utjevning er i stor grad et resultat av arbeidet med å fremme strukturelle endringer innen forvaltning av og tilgang til offentlig tjenester. Prosjekter i denne sektoren utgjør også viktige bidrag til sosial utjevning i Europa på lengre sikt, gjennom arbeidet med å styrke sårbare gruppers rettigheter, inkludering, deltakelse og innflytelse. I Polen er prosjektene i all hovedsak konsentrert om støtte til små og mellomstore byer med betydelige sosioøkonomiske utfordringer. Flere av prosjektene gjennomføres i samarbeid med giverlandene. Fra norsk side er KS programpartner.

I Estland inkluderer prosjekter i denne sektoren blant annet arbeidet med integrering av sårbar ungdom, bedre beskyttelse mot kjønnsbasert vold og økt søkelys på mental helse, områder som tidligere ikke var prioritert i nasjonale strategier. Det er blant annet etablert støttetilbud til foreldre med sårbare barn, og i periode 2 av EØS-midlene ble omkring 60 veiledningskurs gitt på lokalt og regionalt nivå (Estland, 2016). Resultatene fra perioden førte til at flere av praksisene relatert til beskyttelse og integrering av sårbare barn og unge ble videreført og senere finansiert over nasjonale budsjetter.

I Romania har EØS-midlene gjort en betydelig innsats for å bedre folks levekår. I periode 2 bidro prosjekter gjennomført både av sentrale og

lokale myndigheter og sivilsamfunnet til bedre utdanning for rundt 30 000 sårbare barn og unge, mer enn 30 000 fikk bedre tilgang til grunnleggende velferdstjenester, og helsetilbudet til sårbare grupper ble styrket gjennom utdanning av personell og etablering av klinikker og laboratorier. I periode 3 videreføres innsatsen for inkludering av romer og sårbare barn og unge, arbeidet med godt styresett og bedre sosiale tjenester på lokalt nivå, samt arbeidet med å sikre rettigheter i tråd med europeiske standarder. I tillegg til samarbeid med giverlandene er både Europarådet og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen inne som partnere i noen av prosjektene.

Selv om prosjekter og programmer i noen grad har bidratt til å utjevne økonomiske forskjeller gir de større bidrag til sosial utjevning og mer bærekraftige lokalsamfunn. De langsiktige positive effektene oppnådd gjennom reform av lokal forvaltning, nye tiltak og metoder for inkludering i tillegg til arbeidet for å sikre like rettigheter, deltakelse og egenverd, understøtter i stor grad utviklingen av mer inkluderende og motstandsdyktige samfunn. Slike effekter er det imidlertid krevende å dokumentere, spesielt i et evalueringssystem som begrenses til de enkelte finansieringsperiodene og med størst vekt på resultater fra enkeltprosjekter. Det er likevel ingen tvil om at bidragene fra EØS-midlene har stått, og fortsatt står, sentralt i å sikre bedre levekår for utsatte grupper i mange av motakerlandene.

Tuberkulosebekjempelse

Romania

Romania har langt flere tuberkulosetilfeller enn noe annet EØS-land. I periode 2 støttet EØS-midlene det rumenske tuberkuloseprogrammet. Kapasiteten for å teste og behandle resistent tuberkulose økte betraktelig som følge av innsatsen. Det ble opprettet nye laboratorier og kjøpt inn nytt utstyr. Personell fikk opplæring. Over 60 000 mennesker ble hurtigtestet for tuberkulose, og andelen vellykkede behandlinger økte fra 20 prosent før 2014 til 58 prosent i 2016.

Fra norsk side jobbet LHL sammen med Marius Nasta-instituttet, koordinatoren av det rumenske tuberkuloseprogrammet, om informasjonsarbeid rettet mot pasienter, sårbare grupper og befolkningen generelt. LHL utviklet informasjonsmateriell og ga helsepersonell opplæring i hvordan dette kunne benyttes i kommunikasjon med pasienter.

Miljø, energi, klimaendring og lavkarbonøkonomi

Klima- og miljøutfordringene er grenseoverskridende og angår oss alle. Det samme gjelder (grønn) energi. Europas energikrise i forbindelse med krigen i Ukraina har sørget for en langt bredere forståelse av dette. Arbeidet med å møte konsekvensene av klimaendringene og å nå målet om et nullutslippssamfunn kan bare skje gjennom europeisk og globalt samarbeid. Europa og Norge påvirkes av overforbruk og utslipp fra urene energikilder i mange av landene som kvalifiserer for EØS-midler. Denne sektoren har vært viktig helt siden oppstarten av finansieringsordningen. Gjennom satsing på prosjekter og programmer på områder som fornybar energi, energieffektivisering, karbonfangst, bevaring av viktige naturområder og kunnskap om klima og klimaendringer, gir EØS-midlene et viktig bidrag til det felles målet om å sikre grønnere og mer bærekraftige samfunn i Europa.

Havvind

Hellas

I samarbeid med den greske vindenergiforeningen HWEA og Norwea, en norsk interesse- og bransjeorganisasjon som fremmer vindkraft, har man i inneværende periode analysert juridiske sider ved etablering og drift av vindturbiner til havs fra flytende installasjoner. Prosjektets målsetting er å legge til rette for utvikling av dette feltet i Hellas, tiltrekke seg internasjonale investeringer og sette myndighetene i stand til å utstede lisenser til slike vindkraftprosjekter.

Selv om mange av EØS-midlenes mottakerland har strategier og satsinger for å få ned klimagassutslipp og redusere energiforbruk, har disse vært underfinansiert sammenliknet med andre europeiske land. I tillegg er bruken av fossile energikilder som kull fortsatt utbredt i mange av mottakerlandene. EØS-midlene har vært med på å initiere prosjekter innen karbonfangst og energieffektivisering og har bidratt til kompetanseheving med bistand fra giverland. EØS-midlene fyller dessuten hull ved å finansiere prosjekter og aktiviteter som ikke kvalifiserer for støtte gjennom andre nasjonale og europeiske finansieringsmekanismer (Vladimirova mfl., 2019).

Konkret har prosjekter finansiert av EØS-midlene bidratt til årlig kutt i CO₂-utslipp tilsvarende utslipp fra 400 000 biler. I innværende periode er søkelyset på karbonfangst og lagring forsterket, og flere av prosjektene

som er tildelt midler både i denne sektoren og innen forskning og innovasjon, handler om karbonfangst.

Energieffektiviseringsprosjekter har medvirket til redusert energiforbruk og omlegging til fornybar energi i offentlig bygninger i flere av mottakerlandene. Selv om flere av resultatmålene for energieffektivisering ikke ble nådd i periode 2, er det viktig å betrakte EØS-midlene på dette feltet som investeringer med lang tidshorisont. Det råder en oppfatning om at prosjektene medvirker til bedre kunnskap, økt bevissthet, og større endringsvilje og omstillingskapasitet. Energieffektiviseringsprosjekter under EØS-midlene har bidratt til å redusere forbruket med mer enn en halv million megawattimer. Tidligere og nye prosjekter i denne sektoren bidrar positivt til den store omstillingen som kreves for å nå målene om reduserte klimagassutslipp.

EØS-midlene har finansiert prosjekter som har vært viktige for å øke kompetansen og etablere nye metoder for miljøvern. Mye oppmerksomhet har vært på forvaltning av våtmarksområder, inkludert metoder og systemer for observasjon og monitorering. Rundt 300 prosjekter ble finansiert over programmene i denne sektoren i periode 2. Så langt er over 60 prosjekter finansiert i Polen i periode 3. EØS-midlene har bidratt til at økosystemer er tilbakeført eller bevart og at utslipp av farlige stoffer til grunn- og overflatevann er redusert. Dette er viktig for å bevare miljøet, men også for å ivareta og bedre folks levekår. Det fremste bidraget til disse programmene er likevel den økte kompetansen som er etablert i mottakerlandene gjennom prosjektgjennomføring og bilateralt samarbeid.

Etableringen av nye forvaltnings- og observasjonssystemer basert på europeiske standarder, gir mottakerlandene mulighet til kartlegging og overvåking av økosystemer, flom- og stormvarsling og monitorering av marin forsøpling. I periode 2 resulterte innsatsen på dette feltet i et nytt program for overvåking av marine økosystemer i Estland, et program som inngår i det nasjonale arbeidet med å møte klimaendringene.

Kultur, sivilt samfunn, godt styresett og grunnleggende rettigheter

Programmer og prosjekter innenfor denne sektoren har til formål å styrke deltakelse og tilhørighet — ofte sett på som to viktige forutsetninger for bærekraftige og gode samfunn. Programområdene spenner bredt tematisk og er noe ulikt innrettet. Mens områdene kultur, godt styresett og grunnleggende rettigheter forvaltes og i all hovedsak gjennomføres, i samarbeid med sentrale og lokale myndigheter i mottakerlandene, forvaltes sivilt samfunn uavhengig av myndighetene.

Bibliotek og integrasjon

Polen

De offentlige bibliotekene i Krakow, Gdyna og Łódź samarbeider med det offentlige biblioteket i Bergen om å finne fram til tiltak for å nå ut til nye brukere, spesielt migranter og minoriteter. Prosjektet startet i 2021 og er ikke ferdigstilt, men beskrives som nyttig utveksling av erfaring og kunnskap for å videreutvikle bibliotekenes rolle og styrke kompetansen til bibliotekarere. Prosjektet inneholder også en studie som kartlegger behovene og preferansene til innbyggere i polske byer.

Innenfor satsingsområdet kultur har EØS-midlene hatt som mål å bevare kulturminner og gjøre disse mer tilgjengelige. Aktiviteter som støtter opp under kulturell dialog og mangfold har også blitt prioritert. I periode 2 deltok nærmere 2 millioner mennesker på de rundt 3000 kulturelle arrangementene støttet av EØS-midlene. Nærmere 300 nye eller renoverte museer og kulturarvsteder ble åpnet for publikum og nærmere 300 000 kulturminner ble digitalisert for å sikre bedre tilgjengelighet (FMO, 2022). Prosjekter innenfor dette programområdet har enkelte steder resultert i økonomisk vekst gjennom etableringen av nye kulturarbeidsplasser og et løft for turistnæringen.

Kulturområdet har hatt, og har, omfattende samarbeid og utveksling mellom aktører i mottaker- og giverland. I periode 2 ble over 270 prosjekter gjennomført i samarbeid med prosjektpartnere i giverland. Mange norske kunstnere og institusjoner har nytt godt av kulturutveksling. Kulturrådet og Riksantikvaren understreker verdien samarbeidet har for norske partnere.

Det er kanskje likevel bidragene til sosial inkludering, større grad av kunnskap om og forståelse for andre grupper i samfunnet, antidiskriminering og styrking av sivilsamfunnet som står igjen som de viktigste effektene av kulturprosjektene. Mens enkelte mottakerland først og fremst vil pusse opp gamle slott, legger Norge like mye vekt på levende, utøvende kunst, prosjekter som ytrer seg om samtiden og kommenterer makt og demokrati. Prosjekter av det siste slaget har det vært vrient å få til i enkelte land. Litt for sjelden, ble vi fortalt, har EØS-midlene nådd regimekritiske aktører. Institusjoner har bedrevet selvsensur, og informanter rapporterte at tilfanget av søkere på utlysninger til tider ikke har vært bredt nok.

Programområdene godt styresett og grunnleggende rettigheter medvirker til å nå EØS-midlene mål om å styrke sårbare og marginaliserte gruppers rettigheter og samfunnsdeltakelse og bedre deres tilgang til grunnleggende tjenester. Resultatene fra periode 2 viser at en halv million mennesker, spesielt blant minoriteter og i rurale og vanskelig tilgjengelige områder, ble sikret bedre tjenester. Dette skyldes ikke utelukkende innsats innrettet spesifikt mot styrking av sivilsamfunnet, men også prosjekter med mål om bedre utdannings- og helsetjenester, og fattigdomsreduksjon.

Nasjonal implementering av europeiske menneskerettighetskonvensjoner er styrket gjennom kapasitetsbygging hos ulike myndighetsnivå og uavhengige aktører. Å fremme samarbeid mellom myndigheter og sivilsamfunnet er prioritert. Slikt samarbeid forutsetter sterke, inkluderende og uavhengige sivilsamfunnsaktører.

Åpne og aktive sivilsamfunn er ofte beskrevet som grunnmuren i vel fungerende demokratier. De er med på å sikre at et lands innbyggere på meningsfullt vis kan delta politisk, økonomisk, sosialt og kulturelt. Sterke sivilsamfunn inneholder et utall ulike aktiviteter i et mangfold av grupper som hver for seg og sammen jobber for at folks behov ivaretas, at grunnleggende menneskerettigheter overholdes, at befolkningens stemmer høres, og at myndigheter holdes ansvarlig for godt styresett.

Programområdet Sivilt samfunn ønsker å styrke frivillig sektor gjennom støtte til et mangfold av aktører. Fra periode 2 har styrking av sivilsamfunnet for å trygge demokratiske prosesser vært et viktig strategisk mål. I periode 2 ble nær 3000 NGO-drevne prosjekter gjennomført, om lag 4000 organisasjoner rapporterte økt kapasitet, mer enn 4000 NGOer deltok i prosesser knyttet til politikkutforming og 335 nye lover og retningslinjer ble forbedret etter påtrykk fra sivilsamfunnet.

Sivilsamfunnet i flere land er for tiden under press. Ifølge en gjennomgang utført av EU-byrået for grunnleggende rettigheter (2022) beskriver sivilsamfunnsaktører i EØS-midlenes mottakerland forholdene for sivilsamfunnet i eget land som dårligere enn gjennomsnittet for Europa. Utfordringene er ikke like i alle land, men endrede politiske landskap med økt polarisering, svake grunnleggende rettigheter og covid-19 har medvirket til en forverring av situasjonen for sivilsamfunnsorganisasjoner.

I tillegg har den økonomiske støtten til sivilsamfunnsaktører falt drastisk, og mange organisasjoner står helt uten finansiering. I flere mottakerland er EØS-midlene nå den fremste, og noen ganger den eneste, kilde til finansiering av frivillige organisasjoner og sivilsamfunns-

aktiviteter innenfor områdene demokratifremme, menneskerettigheter og politisk påvirkning (EU-byrået for grunnleggende rettigheter 2022). Flere av våre informanter i mottakerlandene har understreket at EØS-midlene har spilt og spiller, en helt sentral rolle i opprettholdelsen av sivilsamfunnet.

Trening av LHBT+ aktivister

Polen

I periode 3 har sivilsamfunnsorganisasjonen Tolerado med støtte av FRI, Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold, samlet og kurset lokale LHBT+-aktivister i regionen Pomorze. Gjennom samlinger og workshops gir prosjektet uerfarne aktivister kunnskap om og verktøy for å påvirke og ansvarliggjøre lokale myndigheter.

EUs byrå for grunnleggende rettigheter (2022) finner at EØS-midlenes støtte til rekrutteringsarbeid og opplæring i drift av frivillige organisasjoner har vært uunnværlig. Forpliktelsen innført i inneværende periode om å bruke minst 15 prosent av midlene i sivilsamfunnsprogrammene til kapasitetsbygging er vesentlig for å utvikle bærekraftige og motstandsdyktige sivilsamfunn. Innretningen av sivilsamfunnsprogrammet for inneværende periode, også kalt Active Citizens Fund, er nokså likt programmet i periode 2. Det er FMO som har ansvaret for programmet, men i praksis er gjennomføringen delegert til en fondsoperatør som er uavhengig av nasjonale myndigheter. På norsk side spiller Helsingforskomiteen en viktig rolle, som ligner den til programpartnere.

Justis og innenrikssaker

Innbyggernes tillit til myndighetene blir ofte sett som en avgjørende forutsetning for velfungerende samfunn, og slik tillit har vist seg å påvirke økonomisk vekst, sivilsamfunnets styrke og motstandsdyktighet, folks helse og samfunnets evne til å møte katastrofer. Programmer og prosjekter innen den prioriterte sektoren Justis og innenrikssaker har som overordnet mål å styrke rettsstaten og myndighetenes evne til å sikre borgernes sivile rettigheter, likebehandling og beskyttelse. Kompetente rettsstater som evner å ivareta rettigheter i tråd med europeiske standarder, er viktig for innbyggernes livskvalitet, statens evne til å iverksette politiske vedtak, og for å sikre gode vilkår for økonomisk og politisk samarbeid mellom landene i Europa.

Et stort antall prosjekter under EØS-midlene bidrar til å styrke kompetansen og kapasiteten i mottakerlands rettssystemer. Effektivisering, oppgradering til europeiske standarder og økt tilgang til juridisk bistand er stikkord for innsatsen.

Effektivisering av det juridiske system

Kroatia

De regionale domstolene har samarbeidet med Europarådets kommisjon for rettseffektivitet for å effektivisere og modernisere distriktsdomstoler. Dette har blant annet innebåret oppussing av rettslokaler i byen Karlovac, og etablering av nye prosedyrer for å måle og effektivisere tidsbruken i retterganger.

Litauen

De norske og litauiske domstolsadministrasjonene har samarbeidet om å modernisere de litauiske domstolene. Teknisk utstyr og informasjonssystemer ble oppdatert, og over 600 ansatte gjennomførte opplæring på det nye utstyret. Prosjektet bidro til å effektivisere og tilgjengeliggjøre rettslige prosesser og bedret samarbeidet mellom distriktsdomstoler. Dette arbeidet i periode 2 har fortsatt i periode 3.

Tsjekkia

I inneværende periode har en koalisjon av 20 antikorrupsjonsorganisasjoner utarbeidet flere lovforslag og lovtillegg for å hindre eller redusere korrupsjon og øke offentlig åpenhet. Arbeidet har resultert i en ny lov som forbedrer åpenheten rundt og øker innsynet i offentlige kontrakteringåelser.

Programmer og prosjekter i denne sektoren har bidratt til å styrke områder som ikke ville vært prioritert gjennom andre finansieringsordninger. Dette gjelder blant annet arbeidet med å bekjempe vold i nære relasjoner og seksualisert vold. Til tross for at slik vold er utbredt i mange av mottakerlandene, har nasjonale satsinger vært mangelvare. Gjennom bygging av fagkompetanse, informasjonsarbeid som har resultert i større allmenn oppmerksomhet om voldsproblemene, arbeid med ny lovgivning, og etablering av støtte til voldsofre, har EØS-midlene bidratt til at flere av mottakerlandene har etablert nasjonale kompetansesentre på tematikken. Sivilsamfunnsorganisasjoner har stått sentralt. Prosjektene i periode 2 resulterte blant annet i mer enn 100 nye nasjonale lover og strategier, nær 90 nye tjenestetilbud og mer enn 70 nye krisesentre. Utover de konkrete resultatene trekkes erfaringer fra giverlandspartnere fram som svært viktige.

Vold i nære relasjoner

Kypros

I samarbeid med Kriesentersekretariatet (KSS) opprettet den kypriotiske NGOen SPAVO et nytt kriesenter og en hjelpetelefon for voldsutsatte kvinner og barn i 2016. Samtidig ble over 200 ansatte og frivillige kurset i å tilby veiledning og terapi. KSS øste av sin lange erfaring og ga råd. Imidlertid ble eksempler på beste praksis og kunnskap delt begge veier, og KSS etablerte nye praksiser i norske kriesentre som et resultat av samarbeidet.

Slovakia

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress hadde i 2015–2017 et faglig samarbeid med Institutt for arbeid og familieforskning, et den gang nyopprettet kompetansesenter for bekjempelse av vold i nære relasjoner i Bratislava. Samarbeidet resulterte blant annet i omfangsundersøkelser av seksuelle overgrep og familievold og en kartlegging av politiets arbeid med voldsutsatte kvinner som ble brukt til å utarbeide en nasjonal strategi mot vold mot kvinner og kjønnsbasert vold.

Et viktig satsingsområde innenfor denne sektoren er arbeidet med å styrke kriminalomsorgen i mottakerlandene. Et overordnet mål er at kriminalomsorgen utvikles og praktiseres i tråd med europeiske og internasjonale menneskerettsstandarter og støtter opp om tiltak som reduserer tilbakefall til kriminalitet. EØS-midlene har finansiert prosjekter innen dette feltet i sju mottakerland: Bulgaria, Romania, Polen, Litauen, Latvia, Tsjekkia og Malta. Bidragene har vært og er, svært viktige etter som flere av mottakerlandene har hatt liten oppmerksomhet rettet mot soningsforhold i sine nasjonale strategier. De har vært mer opptatt av kapasitet enn kvalitet. Forholdene i flere fengsler er oppgradert til europeisk standard, og det er bygget nye fasiliteter som gir rom for utprøving og implementering av nye prinsipper og metoder for soning og rehabilitering. Utdanning har vært en sentral komponent i prosjektene, og mer enn 22 000 fengselsbetjenter og annet fengselspersonell har fått kursing og opplæring i nye tilnærminger til soning og sikkerhet. I Polen er det etablert et nytt formelt utdanningstilbud for folk som ønsker seg arbeid innenfor kriminalomsorgen. I inneværende periode bidrar EØS-midlene til nye skoler og opplæringsentra i Bulgaria, Latvia og Litauen.

Mer enn 17 000 innsatte har mottatt opplæring for å ruste dem til reintegrering i samfunnet etter fullført soning og over 80 000 har blitt

introdusert for alternative soningsformer. Flere av prosjektene er å regne som piloter hvor mottakerlandet prøver ut nye tilnærminger til soning (eksempelvis dynamisk sikkerhet, åpen soning og yrkestrening), med mål om senere nødvendige tilpasninger og oppskalering, dersom de viser seg hensiktsmessige. Det langsiktige samarbeidet mellom Kriminalomsorgen i Norge og partnere i mottakerlandene har bidratt til velfungerende internasjonale nettverk, inkludert mellom mottakerland. Muligheten til å søke om støtte til både utbygging av nye fengsler med mer plass, bedre fasiliteter og mulighet til arbeidstrening og rehabilitering av innsatte, og kompetansebygging trekkes fram som et viktig og unikt særtrekk ved EØS-midlene. Det framholdes at EØS-midlenes kombinasjon av «harde» og «myke» tiltak i arbeidet med å løse samfunnsutfordringer, bidrar til en helhetlig tilnærming, noe som det sjelden gis adgang til med midler fra andre finansieringskilder, som for eksempel EUs strukturfond.

Pilotfengsel og utdanning

Latvia

I tett samarbeid med Kriminalomsorgen er Latvia i ferd med å forbedre og utviklet sin behandling av innsatte. Et eksempel på dette er bygging av en pilot- eller modellavdeling tilhørende Olaine fengsel. I kombinasjon med kompetanseutvikling av ansatte og praktisering av nye soningsformer og rehabiliterings tiltak i pilotfengselet skal prosjektet gi lærdom med tanke på framtidig reform av øvrige fengsler i landet.

EØS-midlene finansierer også en ny fengselsskole og understøtter dermed kompetansebygging. Kriminalomsorgens høyskole og utdannings senter bidrar til å utvikle ny og bedre utdanning for fengselsbetjenter og friomsorgspersonell.

Disse aktivitetene må ses i sammenheng med to prosjekter finansiert av EUs sosiale fond, som dreier seg om resosialisering og integrering av innsatte i samfunnet.

4.4 Bilaterale relasjoner

Styrking av bilaterale relasjoner er en av EØS-midlenes to overordnede målsettinger. Dette handler om EØS-midlenes bidrag til samarbeid, felles resultater og økt gjensidig kunnskap og forståelse mellom giver- og mottakerland (FMO 2016, 2017). Gjennom tilrettelegging for og oppfordring

til partnerskap og kompetanseoverføring mellom aktører i mottaker- og giverland, skiller EØS-midlene seg fra finansieringsordninger i EU. Aktører på alle nivåer i mottakerlandene trekker fram at vektleggingen av bilateralt samarbeid gjør midlene attraktive å søke på, fordi slikt samarbeid fører til god kvalitet i prosjekter og programmer. Det bilaterale reflekteres i samarbeid mellom institusjoner og personer i gjennomføring av programmer og prosjekter, i offentlig og privat sektor, i akademia og det sivile samfunn, og på administrativt og politisk nivå.

Bilateralt samarbeid er en naturlig del av mange programmer og prosjekter, men også som aktiviteter finansiert spesielt av hvert lands bilaterale fond, som utgjør 2 prosent av de samlede bevilgningene. Det bilaterale fondet administreres av en bredt sammensatt komité, men forvaltningen av midlene varierer noe fra land til land og program til program. Midlene blir tildelt både gjennom åpne utlysninger og predefinerte prosjekter. Midlene brukes blant annet til å fremme bilaterale aktiviteter som konferanser, workshops, utveksling og besøk, og til andre fellesaktiviteter og synliggjøring.

I innværende periode er 18 norske partnerinstitusjoner involvert på programnivå i mottakerland. De bidrar med faglig kompetanse i både utvikling og implementering av programmer og prosjekter. I tillegg står programpartnerne sentralt når det gjelder å formidle kontakt mellom prosjektpartnere i Norge og mottakerland. Ettersom flere programpartnere er fageter under ulike departementer, gir deltakelsen i samarbeid på ulike nivåer også mulighet til tilrettelegging av møteplasser på politisk nivå. Politikere og representanter fra departementene har blant annet deltatt på konferanser og lanseringer med mottakerlands politiske ledelse. Disse møteplassene er viktige for å styrke den politiske kontakten mellom Norge og mottakerlandene og gir profilering for norske aktører og prioriteringer.

Det bilaterale samarbeidet realiseres kanskje framfor alt gjennom partnerskap i konkrete prosjekter der frivillige organisasjoner, offentlige institusjoner og private bedrifter samarbeider om å oppnå felles resultater. Denne grunnmuren i det bilaterale samarbeidet gir næringsliv, offentlige etater, NGOer og enkeltpersoner på lokalt, regional og sentralt nivå økt kompetanse, bredere erfaring med internasjonalt samarbeid, og tilgang til nye markeder og nettverk.

To eksempler på samarbeid

Polen

Med støtte fra EØS-midlene har den norske pantebedriften Tomra samarbeidet med gjenvinningsbedrifter i Polen og Romania. Samarbeidet bidrar til at mer plast blir resirkulert og har gitt Tomra innpass i nye markeder. Bedriften er i dag en ledende aktør innen gjenvinning i Polen. Samtidig gjør samarbeidet norsk bedriftskultur kjent i mottakerlandene, noe som bidrar til promotering av den norske samarbeidsmodellen.

Midler fra det bilaterale fondet bidrar til en undersøkelse av livskvaliteten til innsatte i fengsler basert på et måleverktøy utviklet av Universitetet i Cambridge. Verktøyet skal tilpasses polsk kontekst. Forholdet mellom ansatte og innsatte er viktig i målingen. Undersøkelsen gjennomføres som et samarbeid mellom Det polske justisdepartementet, Kriminalomsorgen og utdanningsetatene knyttet til kriminalomsorg i både Polen og Norge.

Vektleggingen av samarbeid demonstreres gjennom det store antallet programmer og prosjekter som gjennomføres med deltakelse fra både mottaker- og giverland. I periode 2 var 58 prosent av programmene og 34 prosent av prosjektene av denne typen. Partnerskap var vanligst innenfor programområdene miljø og grønn utvikling, justis, og aller vanligst innenfor forskning og utdanning. I programmene under overskriftene sivil samfunn og sosial utvikling, forekom bilateralt samarbeid langt sjeldnere. Sluttrapporter for periode 2 konkluderer med at bilateralt samarbeid fører til bedre og mer realistiske programdokumenter, mer effektiv gjennomføring av prosjekter, høy grad av kunnskapsoverføring og erfaringsdeling og flere felles resultater. Mer overordnet fører samarbeid og bilaterale aktiviteter til økt kompetanse, kulturell forståelse og kapasitet til internasjonalt samarbeid både blant institusjonene som deltar i samarbeidet og på politiske nivå, og både på mottaker- og giversiden.

I inneværende periode videreføres målsettingen om bilateralt samarbeid. Av alle prosjekter kontraktfestet før utgangen av 2021, har 39 prosent en giverlandspartner. I noen land er andelen enda større. For EØS-midlernes største mottakerland, Polen, hadde 65 prosent av prosjektene partnere fra giverland midtveis i 2022 (Polen, 2022).

Samarbeid på flere nivåer med et stort antall partnere over tid innebærer nær kontakt mellom aktører og myndigheter i både mottaker- og giverland. Slikt samarbeid bidrar til institusjonelle og personlige bånd, noe som øker den gjensidige tilliten og gjerne resulterer i større

handlingsrom og muligheter til å initiere samarbeid, og øker sjansen til løse konflikter. Flere informanter, både programpartnere i Norge og programoperatører i mottakerland, viste til at partnerskapene hadde utviklet og styrket seg gjennom mange års interaksjon. Noen av de bilaterale samarbeidsrelasjonene ble opplevd som utfordrende i en tidlig fase på grunn av kultur- og språkbarrierer, fordi partnerne ikke kjente hverandre, og/eller fordi giverlandspartneren ikke opplevde at samarbeidet som verdifullt. Lenger ut i samarbeidet forteller mange om stor nytteverdi av kunnskapsutveksling begge veier og sterke institusjonelle og personlige relasjoner som gjør det mulig å gjennomføre krevende prosjekter med stor effekt. Ikke sjelden blir bilaterale prosjekter starten på godt samarbeid som fortsetter utenfor rammen av EØS-midlene.

Gjennom program- og prosjektsamarbeid finansiert av EØS-midlene tilegner partnere fra Norge seg grundig kjennskap til forhold i mottakerlandene generelt og innenfor egne fagfelt spesielt. I tillegg til å være en viktig ressurs for frivilligheten og norske næringslivsinteresser, er denne kunnskapen nyttig for norske myndigheter og faginstanser. Norske diplomater i mottakerland trekker fram prosjekter finansiert av EØS-midlene, både gjennom programmene og bilaterale fond, som viktige for utviklingen av diplomatiske og politiske relasjoner og arbeidet med å fremme norske interesser.

I det store og hele må det bilaterale samarbeidet under EØS-midlene forstås som vellykket. Det er utvilsomt verdifullt for aktører på alle nivåer i både mottaker- og giverland — informantene på begge sider var enige om dette.

Til tross for velutviklede resultatmålingssystemer og indikatorer for måling av resultater og virkning av bilateralt samarbeid både på program- og prosjektnivå, tyder evalueringsrapporter og intervjuene våre på at det foreligger betydelig underrapportering av verdien og effektene av slikt samarbeid. Det er antakelig vanskelig å kvantifisere og finne fram til gode mål og indikatorer på dette temaet, og vurderingen av effekter av bilateralt samarbeid står antakelig overfor mye av den samme utfordringen som den narrative rapportering av resultater og effekter av EØS-midlenes prosjekter og programmer: det trengs mer og bedre opplæring, veiledning og trening. Det er også et selvstendig poeng at det i noen grad mangler en samlet forståelse av de bilaterale målsettingene og at disse i mindre grad er eksplisitt formulert i program- og prosjektdokumenter.

4.5 Effekter i Norge

Vi har vært innom flere positive effekter for Norge og norske deltakere i EØS-midlene. Her har vi samlet og tydeliggjort noen av dem.

For det første har EØS-midlene en svært direkte effekt ved at de skaper arbeid til norske miljøer og bedrifter. Samlet ble det utbetalt 1 milliard kroner til norske prosjektpartnere i periode 2. Midlene finansierer altså et anselig om enn ukjent, antall norske arbeidsplasser. Dertil er dette aktivitet som i neste omgang kan resultere i flere prosjekter eller oppdrag – også finansiert utenom EØS-midlene. Dette er et bedriftsøkonomisk perspektiv. EØS-midlene gir kulturinstitusjoner, frivillige organisasjoner, forskningsmiljøer og private bedrifter og så videre synlighet og samarbeidspartnere i mottakerlandene, som kan resultere i nye oppdrag og ny virksomhet. Pantebedriften Tomras suksess i Polen er et eksempel vi har omtalt.

For det andre, selv på områder der man mener utviklingen har kommet lenger i Norge enn i mottakerland og man skulle tro at det bilaterale samarbeidet var ensidig i den forstand at kompetansen kun fløt fra Norge, kan virkeligheten være en annen. Ta for eksempel kulturfeltet. På sin nettside om EØS-midlene skriver Riksantikvaren (u.å.) at «[...] potensialet for faglig utbytte er stort!» og fortsetter:

Alle våre samarbeidsland i Europa har fagmiljøer med god kompetanse og erfaring som kan komme norske aktører til gode. Dersom en har behov for en spesiell type kompetanse kan den altså være mulig å finne gjennom EØS-samarbeid!

Faglig utbytte har også andre i kultursektoren: gjennom samarbeid og møter med større miljøer ute gis små norske danse- og musikkmiljøer anledning til å utvikle seg danseteknisk og lære nye musikkuttrykk. Vi har allerede nevnt Kriminalomsorgens arbeid. Selv om mange av prosjektene i all hovedsak handler om bistand fra Norge til å modernisere fengselsvesenet, har interaksjonen med partnerne i mottakerland også resultert i læringspunkter på norsk side. Ett av dem er sterkere vektlegging av sosiale relasjoner i norske fengsler.

I tillegg til poenget med faglig påfyll, er det et par andre gjengangere i intervjumaterialet fra norske programpartnere. For det tredje betyr nemlig deltakelse i EØS-midlene at man bygger nye verdifulle internasjonale nettverk, og for det fjerde at man i møte med andre lærer seg å tenke annerledes og gjøre ting på nye måter. Vi henviser igjen til Riksantikvaren, som skriver:

Felles for [alle norske organisasjoner som har vært med i EØS-prosjekter] er at EØS-samarbeid har gitt en mulighet til å se egen organisasjon utenfra og se hvordan ting gjøres i andre land. Internasjonalt samarbeid åpner horisonten og bidrar til nytenkning.

I forlengelsen av det siste punktet, og som en mer generell kommentar til det å eksponere seg for samarbeid i mottakerland, vil vi gjerne legge til at verdien av økt europeisk samarbeid og kunnskap om forhandlings- og arbeidskultur i mottakerlandene, er en uvurderlig kompetanse i en tid der stadig flere utfordringer må finne sine løsninger internasjonalt. For det femte skjer det også læring i møtene mellom de norske deltakerne i EØS-midlene.

For det sjette har antakelig EØS-midlene uintenterte effekter eller i hvert fall effekter som ikke gjenfinnes som uttalte mål i ramme- og programavtaler. Eksempelvis kan samarbeidet med flere mottakerland om bedring av soningsforhold i fengsler føre til at det blir enklere for Norge å få på plass soningsoverføring til disse landene. Grønn omstilling av gammeldags, kulldrevet industri i mottakerlandene, som blant annet kutter CO₂-utslipp, reduserer lokal forurensing og gjør bedrifter mer konkurransedyktige, er åpenbart også bra for miljøet i Norge. Et tredje eksempel er at gjennom å insistere på godt styresett, demokratiske prinsipper og menneskerettigheter som bærende prinsipper for EØS-midlene, og ved at en betydelig andel av midlene kanaliseres til sivilsamfunnsorganisasjoner, medvirker Norge til å demme opp for autoritære krefter. Dette kan forstås som et sikkerhetspolitisk tiltak som bidrar til å sikre Norges og nordmenns trygghet.

Med det siste poenget har vi beveget oss over på en annen type effekt, nemlig den betydning EØS-midlene har som instrument i norsk diplomati og utenrikspolitikk, og som vi dekket i kapittel 3. I korthet gir EØS-midlene Norge tilgang til EU; de gir oss arenaer til å drøfte sentrale spørsmål med vår viktigste internasjonale samarbeidspartner. Det skjer overordnet når Norge nå på nytt er inne i politiske forhandlinger med EU om en ny avtale om EØS-midlene, og det skjer på et lavere nivå og i hverdagen når diplomater ute og hjemme og norske byråkrater og fagetater har samtaler med kolleger i EU-systemet, det være seg i medlemsland eller i møte med EUs embetsverk i Brussel. «Norge står utenfor, men er likevel innenfor», som en informant uttrykte det. EØS-midlene utgjør «en stor verktøykasse», som er utrolig nyttig for å bygge bilaterale relasjoner, fortalte en diplomat, og fortsatte: «Vi får urettferdig god uttelling og synlighet for våre midler, mens Danmark og Sverige forsvinner i EU.»

4.6 Langsiktige effekter

Innretningen på store deler av EØS-midlene er langsiktig av natur. Det kan være investeringer i kompetanse, innovasjon, forskning, nye metoder, oppbyggingen av sivilsamfunnet eller bidrag til strukturelle endringer innen forvaltning og offentlig-sivilt samarbeid. Det tar tid før nye systemer er implementert og har satt seg, og endringen av verdier og tankesett skjer sjelden i løpet av noen år eller innenfor avgrensede prosjektperioder. Det er derfor viktig å se EØS-midlenes bidrag til økonomisk og sosial utjevning og til styrking av bilateralt samarbeid i et lengre perspektiv.

Mange av informantene mener at langvarige samarbeidsprosjekter der aktører i mottaker- og giverland har mulighet til å etablere gjensidig forståelse og tillit utgjør oppskriften på effektiv gjennomføring og gode resultater. Slike samarbeidsrelasjoner og partnerskap er også velegnet til etablering av faglige og politiske nettverk i mottakerland og resten av EU. Strukturelle reformer har ofte et større potensial for medvirkning til økonomisk og sosial utjevning på sikt, enn bidrag av mer kortsiktig natur som for eksempel levering av sosiale tjenester.

Det er stor enighet om at det langsiktige perspektivet er viktig. Som nevnt i kapitlets første del har man imidlertid kommet kortere når det gjelder rapportering av langsiktige samfunnseffekter enn mer direkte og umiddelbare resultater. Rapporteringssystemet innenfor EØS-midlene fungerer stort sett etter intensjonen med hensyn til rapportering på måltall, mens det trengs mer opplæring for å få på plass narrativ, analytisk rapportering av effekter ut over det enkelte prosjekt eller program, og som plasserer EØS-midlenes bidrag i en kontekst av nasjonal politikk og tiltak fra EU. Det siste utgjør et element i dagens rapporteringssystem, men det er identifisert svakheter i gjennomføringen.

Så vidt vi forstår, forholder rapporteringssystemet seg til den enkelte periode av EØS-midlene. Med andre ord legges det i all hovedsak opp til at man vurderer effekter innenfor perioden. Det mener vi, med støtte i intervjuene, er for snevert, og den narrative tilnærmingen til rapportering åpner åpenbart for at man kan se på resultater over lenger tid enn én periode. Et hederlig unntak fra nåværende praksis er en forholdsvis fersk rapport om EØS-midlene og sivilsamfunnet i årene 2004–2021, men den er ført i pennen av en internasjonal partnerorganisasjon, nemlig EU-byrået for grunnleggende rettigheter (2022), og ikke en aktør i et mottakerland.

I erkjennelsen av at langsiktig innsats ofte må til for å gi gode resultater, er betydelige deler av EØS-midlene brukt på de samme tematiske

hovedområdene gjennom alle finansieringsperiodene. I mange tilfeller har også de samme institusjonene, og av og til også de samme personene, stått sentralt i to eller flere perioder. Det framstår derfor som et paradoks for oss at vi har funnet lite dokumentasjon av langtidseffekter av prosjekter og programmer, og minimalt med refleksjon over satsingers bærekraft. Vi kunne eksempelvis tenkt oss en evaluering av alt arbeidet med å forbedre arbeids- og soningsforhold i fengsler finansiert gjennom EØS-midlene, der Kriminalomsorgen har hatt en framtrædende norsk rolle.²⁴

Prosjektene leverer sluttrapporter og programmene gjennomgår en sluttevaluering, der implementering og grad av måloppnåelse blir grundig behandlet.²⁵ Vi har imidlertid ikke kommet over evalueringer og vurderinger av bærekraften, betydningen og effekten av avsluttet innsats og aktiviteter i et mer langsiktig perspektiv, en tid *etter* at programmene ble avsluttet. Noe slikt er selvsagt ikke like relevant for alle prosjekter og aktiviteter, men kunne utvilsomt vært gjort i mange tilfeller.

Flere av informantene i både giver- og mottakerland etterlyser slik dokumentasjon. Ett eksempel på en positiv langtidseffekt er den rumenske sivilsamfunnsorganisasjonen som endte opp med å spille en viktig rolle i nasjonal mobilisering mot korrupsjon ved å dra veksler på kunnskap og ressurser den tidligere hadde tilegnet seg gjennom støtte fra EØS-midlene. En annen gladhistorie vi har nevnt tidligere som det kunne vært interessant å følge er finansieringen av tilbud til sårbare barn og ungdom i Estland, som etter prosjektslutt er blitt finansiert over det estiske nasjonalbudsjettet. Mest sannsynlig ville undersøkelser av denne typen avdekket innsats som ikke er like vellykkede som de to nevnte, men uansett kunne slike evalueringer frambrakt nyttig informasjon, kunnskap som kunne gitt læringspunkter til framtidige prosjekter og aktiviteter, og forvaltningen av dem.

4.7 Avslutning

EØS-midlenes resultatrammeverk og rapporteringssystemer vektlegger kortsiktige effekter det er mulig å tallfeste og måle. Dette gjenspeiles ofte i rapporter og evalueringer på program- og landnivå, som behandler effekter ved å vise til (noen ganger svært uambisiøse) indikatorer. Narrative

²⁴ En gjennomgang av dette feltet etter periode 2 (Allen, 2019), vurderer for eksempel ikke betydningen av innsatsen i periode 1.

²⁵ Det er krav om at mottakerlandene bestiller eksterne evalueringer av alle programmene. I tillegg bestiller FMO tematiske, sektorvise evalueringer.

analyser og refleksjoner rundt uintenderte, indirekte, overordnede, tverrgående og ikke minst mer langsiktige virkninger og samfunnseffekter av EØS-midlene er mangelvare. I tråd med en rapport fra 2021 som analyserte datakvalitet og rapporteringssystemer, ønsker våre informanter å styrke slik rapportering. Vi tror at slik rapportering vil kunne bidra til å øke kvaliteten på ordningens innsats. Videre vil den kunne øke forståelsen av EØS-midlenes rolle. Endelig, som vi kommer tilbake til i kapittel 6, vil slik rapportering gjøre kommunikasjon av ordningens overordnede effekter og betydning langt enklere.

5 Synspunkter på forvaltning av EØS-midlene

Vi tar utgangspunkt i en kort redegjørelse for rollen til midlenes sekretariat og hvordan arbeidet framstår for ordningens andre aktører. Deretter tar vi for oss to administrative forhold som informantene har vært særlig opptatt av, nemlig økonomisk rapportering og resultatrapportering. Videre ser vi på et forhold som kom opp i mange av intervjuene, nemlig spørsmålet om EØS-midlene ville vært bedre tjent med at innsatsen ikke spredte seg på så mange tematiske områder eller politikkkfelt som i dag. Etterpå kommenterer vi det faktum at tiden til prosjektgjennomføring ikke oppleves å ha økt fra periode 2 til periode 3 til tross for at prosjektperioden har blitt to år lenger. Før vi runder av kapitlet er vi kort innom meninger om predefinerte prosjekter og betydningen av langvarige satsinger og samarbeidsrelasjoner. Vi avslutter med et uttrykt behov for rolleavklaring hos noen av de norske programpartnerne.

5.1 FMOs rolle

EØS-midlenes sekretariat i Brussel, Financial Mechanism Office (FMO), er navet i ordningen og har det daglige ansvaret for å forvalte midlene på vegne av Norge og de to andre giverlandene. Dette innebærer blant annet å sikre bruk av midlene i tråd med overordnede prinsipper, avtaler og bestemmelser. FMO må forsikre seg om at midlene ikke blir brukt feil eller misbrukt, at det rapporteres på framdrift og forbruk i tråd med planer og budsjetter, og at resultatrammeverk benyttes korrekt. Dette krever tett oppfølging, opplæring og regelmessig kommunikasjon med nasjonale kontaktpunkter, program- og fondsoperatører og programpartnere. God kontakt med giverlandene og bevilgende myndigheter, med andre ord giverlandenes utenriksdepartementer, er avgjørende. FMO har også en rolle å spille i informasjonsarbeidet, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.

I det store og hele virker det som om de ulike aktørene er fornøyd med FMOs forvaltning av midlene. Det framholdes at FMOs stab er faglig

sterke og proffe, og gir god støtte og hjelp der det trengs – selv om noen uttrykker at svar på henvendelser iblant drøyer litt for lenge og at FMO kan være for opptatt av uvesentlige detaljer.

5.2 Rapportering

Giverlandene og FMO legger stor vekt på å unngå misbruk av EØS-midlene. Mottakerlandene, ved de nasjonale kontaktpunktene, er ansvarlig for forebygging, identifisering og korrigering av feil og mangler ved håndtering av midlene. De oppretter kontrollsystemer med regelmessig revisjon av regnskap og rapporterer økonomiske avvik kvartalsvis til FMO. Reaksjoner på mislighold kan gå fra å rette opp feil til å stanse prosjektet og kreve midlene tilbakebetalt. I periode 2 ble det rapportert i alt 1054 uregelmessigheter. Det er et høyt tall, men bare 29 dreide seg om bedrageri.²⁶ For mange av tilfellene hadde ikke uregelmessighetene konsekvenser for utbetalinger og prosjektgjennomføring. Over 300 ganger fant man imidlertid større eller mindre avvik fra offentlige innkjøpsregler. Det er alltid en avveining mellom administrativ kontroll for å unngå mis skjøtsel og korrupsjon og målrettet og effektiv bruk av midlene.

Hvorvidt balansen i forvaltningen av EØS-midlene er optimal, har vi ingen oppfatning om. Imidlertid mener noen informanter på norsk side at det er lite mislighold innenfor EØS-midlene. De virker med andre ord fornøyd med FMOs innsats på dette feltet.

Noen av informantene i mottakerlandene mener imidlertid at det burde rapporteres sjeldnere på økonomi og mislighold enn i dag. Det finnes også stemmer i mottakerlandene som synes det er vanskelig og tidkrevende å levere halvårige rapporter på framdrift i tråd med gjeldende rapporteringskrav. Disse synspunktene bunner i et ønske om å redusere de administrative byrdene og heller bruke energi og ressurser på gjennomføring av planlagte aktiviteter.

En risiko ved krevende rapporteringssystemer som også er nevnt, er at små og uerfarne organisasjoner, som kunne hatt viktige bidrag i prosjekter og samtidig hatt stort utbytte av å delta, ofte mangler ressurser til å oppfylle rapporteringskrav og derfor blir stående utenfor ordningen.

På den annen side finnes det også de som synes systemet for resultatrapportering er lett å forholde seg til, og at indikatorene er både forståelige og relevante. Antakelig varierer synspunktet på dette med saksfelt og individuell og institusjonell kompetanse.

²⁶ I periode 1 ble det innrapportert sju tilfeller av bedrageri (FMO, 2015).

Motsatt, og som nevnt i kapittel 4, finnes det også de som synes rapporteringsregimet er for rigid, indikatorbasert og snevert. De ønsker seg et revidert system som legger langt mer vekt på kontekst, det å se virkninger på sitt område i sammenheng med andre områder og å vurdere utvikling og effekter over lenger tid enn det gjøres i dag. At indikatorene i liten grad angir effekter og langsiktige virkninger av midlene ble også trukket fram i Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene (2013). Man kan se for seg en forenkling av indikatorsiden av resultatrapporteringssystemet kombinert med en utvikling mot mer kvalitativ, narrativ rapportering.

Også på norsk side tas det til orde for å forenkle de administrative rutinene. Programpartnere peker spesielt på at det er krevende at mottakerlandene har forskjellige regelverk for rapportering av økonomisk forbruk. I tillegg mener flere at den økonomiske rapporteringen er komplisert og skjer for hyppig. Ett forslag er at midler til norske prosjektpartnere allokteres direkte fra FMO i stedet for via mottakerlandene, og at norske deltakere i EØS-midlene underlegges andre rapporteringskrav enn institusjoner i mottakerlandene. I stedet for komplisert økonomisk rapportering til prosjekteier i mottakerland, mente flere informanter at regnskap med norsk revisorerklæring burde være tilstrekkelig.

Både programoperatører og programpartnere fortalte at det av og til kan være vanskelig å sikre gode norske prosjektpartnere. På norsk side mener man at mindre ressurskrevende administrasjon vil kunne gjøre det enklere for organisasjoner å takke ja til deltakelse.

5.3 Konsentrasjon eller bredde

EØS-midlene har gått fra å være prosjektbasert til å være organisert i programmer, en utvikling det er enighet om at har vært en suksess. Riksrevisjonen (2013) konkluderte at en programbasert ordning gir en mer målrettet og resultatstyrt innsats, men poengterte samtidig at en programtilnærming medfører en mer kompleks forvaltning med flere nivåer og aktører og høyere administrasjonskostnader. Som før nevnt har satsingsområdene grovt sett vært de samme siden 2004, og de er forholdsvis mange.

For norske bidrag til effektiv måloppnåelse — både utjevning og styrkede bilaterale relasjoner og andre mål — er det viktig at norske programpartnere har riktig kompetanse for de programområdene de har ansvar for og samarbeider med programoperatører om. Mellom de to siste periodene ble flere programmer slått sammen. For noen programpartnere

førte dette til at deres ansvarsområde ble utvidet til å omfatte fagfelt der de ikke nødvendigvis hadde spisskompetanse. For å sikre at programpart-
nerne opplever sin rolle som relevant er det viktig at de blir gitt mandater
de opplever de er godt kvalifisert til å oppfylle. Programmer som favner
svært bredt er derfor kanskje ikke hensiktsmessig.

Konsentrasjon eller bredde er og har vært, et sentralt spørsmål i vur-
deringen av hvilke og hvor mange tematiske områder som skal inkluderes
i EØS-midlene. Ville konsentrasjon av innsatsen vært mer hensiktsmes-
sig og gitt bedre resultater? Synspunktene blant våre informanter varie-
rer, men et flertall mener at en mer spisset programportefølje antakelig
ville vært å foretrekke, framfor den nokså brede som EØS-midlene har i
dag.

Det samme inntrykket etterlater evalueringsrapporter og sluttrappor-
ter fra enkelte mottakerland. Der gjøres det ofte et poeng av at selv om
budsjettene innenfor EØS-midlene er betydelige sett med norske øyne,
utgjør de forholdsvis lite holdt opp mot støtten fra EUs strukturfond og
andre EU-ordninger. Stor spredning av EØS-midlenes innsats gjør det
derfor vrient å demonstrere den samlede effekten av midlene.

Det kan imidlertid være politisk vanskelig å få på plass en smalere sat-
sing i en neste periode av EØS-midlene. Aktører på både mottaker- og
giversiden har ulike ønsker og prioriteringer, noe som gjør det krevende
å forhandle bort sektorer og programmer. Det er lett å være tilhenger av
konsentrasjon så lenge eget programområde ikke blir rammet og man
fortsatt blir tilgodesett med støtte.

Men en diskusjon av konsentrasjon eller bredde trenger ikke handle
om programnivået. Man kan også se for seg at spissingen skjer innenfor
de enkelte programområdene. Dette vil antakelig være enklere å få til.

Dessuten, dersom EØS-midlene ikke først og fremst vurderes ut fra re-
sultater og effekter innenfor ulike programområder, men også ses som en
ressurs for utøvelse av norsk europapolitikk (jf. kapittel 3), kan vektingen
av konsentrasjon og bredde bli en annen. Om et sentralt mål er å skaffe
den norske regjering, embetsverket og diplomatiet adgang til informa-
sjon av relevans for politikikutvikling og påvirkningskanaler for norske
synspunkter og prioriteringer, kan bredde være av vel så stor betydning
som konsentrasjon.

Kanskje kan en mer konsentrert og rettet innsats *innenfor* programom-
råder være en farbar vei for en ny periode med EØS-midler.

5.4 Tid til gjennomføring

Forhandlinger mellom giverland og EU etterfølges av forhandlinger om rammeavtaler mellom giverland og hvert mottakerland. Begge disse prosessene er svært langvarige. Dernest skal programmene utvikles og konkretiseres i prosjekter. Til sammen fører dette til at aktiviteter på noen områder knapt er i gang når det står igjen halvannet år av EØS-midlenes tredje periode. Selv om det er inngått kontrakter for 90 prosent av programbudsjettene som skal benyttes til prosjekter, var kun en tredel av alle midlene brukt per desember 2022.²⁷

Her er et eksempel fra Justis og innenrikssaker: Kriminalomsorgen er programpartner for programmer i seks land, der midlene går til både myke formål, som opplæring, og harde formål, for eksempel byggevirk-somhet. Per juni 2022 hadde ingen av de seks programoperatørene satt i gang bygging, og når fristen for ferdigstillelse av prosjekter utløper i april 2024 er det stor fare for at ett eller flere av byggeprosjektene ikke kan gjennomføres. Lange anbudsprosesser og ditto klagefrister er riktig nok en stor utfordring, og koronapandemien og krigen i Ukraina har medført forsinkelser, men eksempelet illustrerer poenget med at tiden til gjennomføring av prosjektene under EØS-midlene i svært mange tilfeller er knapp, selv etter at varigheten av periode 3 er utvidet med to år. Mye av den ekstra tiden man fikk ble spist opp av tiden det tok å få på plass programmene i hvert enkelt mottakerland. Det er uvisst om man klarer å sette en større andel av midlene i arbeid i denne perioden enn i periode 2, da 85 prosent av midlene ble benyttet.

Vi har ikke brukt intervjuene til å utforske hva som kan gjøres for å gi prosjekteiere og prosjektpartnere bedre tid til å iverksette aktivitetene, men det var enighet blant informantene om at den innledende fasen i periode 3 er alt for lang i forhold til iverksettingsfasen. Det er også blitt pekt på at kort og sammenpresset prosjektgjennomføring betyr mindre anledning til refleksjon og læring underveis, og gjør det vanskeligere å dra nytte av underveisevalueringer.

5.5 Predefinerte prosjekter

Konkurranse om prosjektmidler gjennom åpne utlysninger er hovedregelen under EØS-midlene. Imidlertid er som nevnt noen prosjekter allerede fastlagt i rammeavtalene, og enkelte også i utviklingen av programmer.

²⁷ Informasjon fra FMO.

Disse forhåndsdefinerte prosjektene er derfor uttrykk for politiske interesser i både mottaker- og giverland, og har ofte partnere fra ett eller flere giverland.

Vi har fått formidlet fra både programoperatører og programpartnere at bruk av forhåndsdefinerte prosjekter er gunstig, fordi de er med på å sette kursen for øvrige programaktiviteter og prosjekter. Det er «en glimrende måte å bygge programmer på», som en informant fra et mottakerland uttrykte det; prosjektutlysninger kan bygge opp under eller bygge videre på definerte prosjekter.

Selv om vi ikke har tatt opp dette i alle intervjuene, er inntrykket vårt at forhåndsdefinerte prosjekter er noe flere ønsker skal tas med i en neste periode med EØS-midler.

5.6 Kontinuitet

Som nevnt understreker informantene våre gjennomgående hvor viktig kontinuitet er for arbeidet innenfor EØS-midlene. Måloppnåelse fordrer vedvarende samarbeid mellom Norge og de samme mottakerlandene, mellom de samme partnerinstitusjonene, og gjerne også mellom de samme personene, og aller helst gjennom flere perioder.

Relasjonsbygging og godt prosjektsamarbeid trenger imidlertid ikke stå i veien for bredere nettverk. Innenfor rammen av EØS-midlene er det opprettet flere fagnettverk og arenaer for regelmessig kontakt med like-sinnede enn de man har direkte prosjektsamarbeid med. Deltakerne kan være fra både giver- og mottakerland, i noen tilfeller også mottakerland uten aktivitet innenfor ordningen på det gjeldende temaet, og de kan også være fra andre EØS-land og internasjonale organisasjoner. Informanter fra flere sektorer er svært fornøyd med slike nettverk.

5.7 Behov for rolle- og forventningsavklaring på norsk side

Noen av de norske programpartnerne ønsker seg en tydeligere rolle i arbeidet med strategiske dokumenter som Blåboka, rammeavtaler, utvelgelsen av programoperatører og utviklingen av programavtaler. De mener at ved å bli involvert på et tidligere stadium vil de i større grad kunne påvirke innretningen på programmer og prosjekter, og bruke egen kunnskap og erfaring til å sikre bedre kvalitet og større realisme i designfase og gjennomføring. Tidligere og tydeligere involvering vil styrke engasjement og eierskapsfølelse til i midlene, sier de.

Noen programpartnere har også gitt uttrykk for at de ønsker en tettere dialog med Utenriksdepartementet om strategiske prioriteringer for å sikre en omforent forståelse av forventninger og målsettinger for det bilaterale samarbeidet.

I intervjuene har vi observert et mulig misforhold mellom forventningene fra Utenriksdepartementet, FMO og programoperatørene om hva de norske programpartnerne skal levere, på den ene siden, og programpartnernes forventninger om hvilken påvirkningskraft de har, og skal ha, på utformingen og implementeringen av programmer og prosjekter, på den andre siden. Dette ble også reflektert i Riksrevisjonens rapport fra 2013, da programpartnerrollen var ny. Et tiår senere framstår rolleavklaring fortsatt som et relevant tema for å styrke både EØS-midlenes innretning og gjennomføringen av programmene.

6 Informasjon om ordningen

EØS-midlene utgjør en betydelig støtte fra giver- til mottakerlandene. Det er viktig å sikre oppslutning om ordningen i Norge samtidig som ordningen ses som ønsket og viktig i mottakerlandene. I tillegg til gode resultater, er kunnskap om EØS-midlene og det man oppnår viktig for å sikre oppslutning og legitimitet. Her hjemme er en forståelse av EØS-midlenes politiske betydning for Norge også relevant. Det samme er kjennskap til hva norske aktører får igjen for deltakelse i ordningen. I dette kapittelet ser vi på hva som gjøres for å informere om ordningen ute og hjemme.

6.1 I mottakerland

Sekretariatet i Brussel har en overordnet rolle i informasjonsarbeidet om EØS-midlene i mottakerlandene og understøtter lokal innsats, men brorparten av det praktiske kommunikasjonsarbeidet utføres av aktører i mottakerlandene.

De nasjonale kontaktpunktene utarbeider en kommunikasjonsstrategi og implementeringsplan som godkjennes av FMO. Sentrale mål i strategiene er informasjon om finansieringsmuligheter og kunnskap om resultater og samfunnseffekter. I tillegg skal strategiene sørge for god informasjon om muligheten for bilateralt samarbeid og partnerskap, samt løfte fram giverlandenes rolle og bidrag. Målgruppene for kommunikasjonsstrategiene er aktører som allerede deltar i EØS-finansierte prosjekter, mulig nye søkere, andre relevante interessenter, medier og allmennheten. I tillegg til de nasjonale kontaktpunktene deltar program- og fondsoperatører, prosjekteiere, FMO og de tre internasjonale partnerorganisasjonene, og representanter fra giverlandenes ambassader, program- og prosjektpartnere i arbeidet med å nå kommunikasjonsstrategiernes mål.

I tillegg til nasjonale nettsider for EØS-midlene, har noen programmer og prosjekter egne nettsider og benytter seg av sosiale medier. Disse legger typisk ut informasjon om utlysninger, aktiviteter, resultater og i noen

grad eksempler på beste praksis. Ifølge FMO tillegges det siste stor betydning i periode 3, og tilfanget av eksempler vil derfor øke i takt med at prosjekter gjennomføres.

Disse plattformene formidler viktig informasjon om EØS-midlene, men forutsetter gjerne at man allerede kjenner til ordningen og oppsøker dem. I forbindelse med utlysning av midler er man opptatt av at informasjon om midlene skal nå ut til potensielle søkere, men også til befolkningen generelt. Enkelte aktører blir kontaktet direkte, og det informeres i fagtidsskrifter og på sosiale medier. I tillegg benyttes mer tradisjonelle medier som aviser, radio og TV. Et eksempel på det siste er kampanjen «Your future looks better with us», som var svært synlig i polske medier en måneds tid i 2020, for å sette søkelys på den tredje finansieringsperioden. Kampanjens informasjonsmaterieell estimeres å ha blitt sett, hørt eller lest mer enn 50 millioner ganger (Polen, 2021).

Mottakerland tar også i bruk andre virkemidler for å nå den generelle befolkningen. Det arrangeres for eksempel aktiviteter som workshops, festivaler og konserter og det lages podcaster for å øke bevisstheten om midlene. Slike arrangementer foregår ofte i samarbeid med norske aktører som partnerinstitusjoner og ambassader. Noen eksempler er konserter med norske musikere i Bulgaria, en utstilling som demonstrerte resultatene av 25 år med EØS-midler i Portugal og visningen av norske filmer på Polens største barnefilmfestival.

For å kartlegge kjennskap til EØS-midlene har mottakerlandene blitt oppfordret til å gjennomføre nasjonale undersøkelser av hvor godt midlene er kjent på starten og slutten av en programperiode. Tre land har gjennomført slike undersøkelser: Polen i 2013, Portugal i 2018 og Romania i 2014 og 2017. I Polen hadde 14 prosent av befolkningen hørt om EØS-midlene. I Portugal var andelen lavere, da kun 4 prosent kjente til EØS-midlene. I Romania viste resultatene at andelen av befolkningen som kjente til midlene hadde økt med nesten 17 prosentpoeng til 25 prosent mellom de to undersøkelsene, og en langt større andel av befolkningen kunne skille EØS-midlene fra EU-midler i 2017 enn tre år tidligere (Romania, u.å.).

Våre informanter i mottakerlandene forteller at kjennskap til EØS-midlene både som en finansieringsmulighet og som et bidrag til lokal og nasjonal utvikling har økt betraktelig gjennom årene. Som en indikasjon, viste de til at antallet søkere til prosjektutlysninger hadde gått kraftig opp. Flere søkere resulterer i flere kvalifiserte søknader og øker kvaliteten

på de prosjektene som innvilges, noe som igjen fører til bedre prosjektresultater og større positive virkninger.

Økt kjennskap til EØS-midlene blir også løftet fram som viktig av de som arbeider med å fremme norske interesser i mottakerlandene. For ambassadene er programmer, prosjekter og resultater verdifulle i arbeidet med å etablere kontakt og dialog med sentrale aktører på ulike nivåer og for å fremme norske politiske og økonomiske interesser. Som en av informantene uttrykte det:

Resultater fra EØS-midlene er noe vi kan stå sammen med aktører i mottakerlandet om, noe som skaper en plattform for samarbeid. Aktiviteter finansiert gjennom midlene gir oss muligheter til å vise at Norge er en viktig partner.

Flere ambassader har rapportert at de ønsker et tettere samarbeid med FMOs kommunikasjonsavdeling i arbeidet med å øke kjennskap til midlene og Norges bidrag.

I en midtveisevaluering av kommunikasjonsarbeidet som bedrives i periode 3, kommer det fram at det er rom for mer samarbeid mellom norske ambassader og de nasjonale kontaktpunktene i mottakerlandene (Fuksiewicz mfl., 2021). Evalueringen viser også til andre områder med forbedringspotensial. Den finner at kurs og opplæring i regi av FMO er nyttig, men at denne innsatsen i første rekke kommer de nasjonale kontaktpunktene til gode, og i langt mindre grad når ut til program- og fondsoperatører og prosjekteiere. Prosjekteierne har ofte svak kommunikasjonskompetanse, og mangler i mange tilfeller folk med bakgrunn fra kommunikasjons- og informasjonsarbeid. De nasjonale kontaktpunktene bør gi mer støtte til de andre aktørene i sine respektive land.

Et annet sentralt poeng i evalueringen er at kommunikasjon om EØS-midlene ikke inngår i det nasjonale kommunikasjonsarbeidet, men utføres separat uten ressurser og støtte fra større kommunikasjonsenheter i mottakerlandene. I tillegg er det mer å hente på en bredere kommunikasjon av EØS-midlene på tvers av sektorer og programmer. Evalueringen framholder også at kompetansen på bruk av sosiale medier må styrkes.

6.2 I EU/EØS

God kjennskap til EØS-midlene i EU utenom mottakerlandene vil kunne demonstrere giverlandenes bidrag til EUs politiske målsetninger om et konkurransedyktig, grønnere og mer inkluderende Europa. EU-aktører, internasjonale aktører og medier som er opptatt av EU er sentrale

målgrupper for FMOs kommunikasjonsarbeid (FMO, 2021c). Som nevnt, trakk flere informanter fram at EØS-midlene ved å være knyttet direkte til giverlandene gir større synlighet enn det EU-fondene gir individuelle EU-land. Satsinger på områder som ellers har begrenset finansiering i mottakerlandene gir EØS-midlene en profil som relevant bidragsyter innenfor utvalgte sektorer. Slike satsinger har blitt lagt merke til i EU-kommisjonen og av andre internasjonale aktører. Som nevnt flere ganger, ses for eksempel EØS-midlenes finansiering av frivillig sektor med mål om å styrke sivilsamfunnet i mottakerlandene som særlig viktig for å fremme demokratiske verdier i Europa.

De internasjonale partnerorganisasjonene, Europarådet, EU-byrået for grunnleggende rettigheter og OECD, har også potensial til å styrke kjennskapet til EØS-midlene internasjonalt og skal i inneværende periode arbeide for å gjøre ordningen bedre kjent (FMO u.å.-d). Fordi få prosjekter der disse organisasjonene deltar er gjennomført, har deres innsats til nå begrenset seg til å vise fram egne roller i EØS-midlene på sine hjemmesider (Fuksiewicz mfl., 2021, s 49–50).

Da EØS-midlene fikk sitt eget sekretariatet, ble det strategisk lagt til Brussel. Tilstedeværelsen der medvirker til god kontakt mellom EØS-midlene og ordningens giverland på den ene siden og sentrale miljøer for politikkutforming i EU på den andre. FMO bidrar til å skape en bred kontaktflate mot Brussels byråkrati og diplomati.

Samtidig medvirker FMO sterkt til hva en informant kalte «den pan-europeiske fortellingen» om EØS-midlene — kjennskap til, kunnskap om og forståelse for ordningen og hvordan den bidrar til europeisk utvikling. Det gjøres blant annet ved at FMO publiserer et vell av informasjon: avtaler, rapporter, evalueringer og medieoppslag om ordningen på nettsiden eeagrants.org, en egen data og resultatportal, og gjennom informasjonskampanjer.

6.3 I Norge

En spørreundersøkelse gjennomført av IPSOS for UD i 2019 viste at 68 prosent av de spurte hadde hørt om EØS-midlene, og at 54 prosent var kjent med ordningens målsetting om sosial og økonomisk utjevning i 15 mottakerland. Samtidig svarte sju av ti at de var positive til dette norske bidraget (IPSOS, 2019). Resultatet må tolkes med forsiktighet. Vi vet nemlig ikke hvor godt befolkningen kjenner EØS-midlene. Kommunikasjon om ordningen i Norge framstår som mer tilfeldig enn det som gjøres

for å belyse aktiviteter og resultater av EØS-midlene i mottakerland og mot europeiske aktører.

Som vi skal komme tilbake til har FMO spilt en mer beskjeden rolle i formidlingen av resultater i Norge sammenlignet med den rollen FMO har hatt i mottakerlandenes kommunikasjonsarbeid. I praksis har ansvaret for arbeidet ligget hos norske programpartnere. UD's rolle har også vært liten.

I henhold til EØS-midlenes regelverk, skal programpartnerne informere om EØS-midlene til mulige prosjektpartnere, andre interessenter og den generelle befolkningen (FMO, u.å.-d). De skal informere om mulighetene for bilateralt samarbeid, resultater og overordnede samfunns-effekter.

Et flertall av programpartnerne legger ut en betydelig mengde informasjon om programmer og prosjekter på sine nettsider og har i stor grad lykkes med det målrettede kommunikasjonsarbeidet mot eksisterende og potensielle prosjektpartnere. Det varierer imidlertid hvorvidt og i hvor stor grad nettsidene inneholder informasjon om beste praksis, resultater og gevinster for norske partnere. Her går Kulturrådet, Innovasjon Norge, Folkehelseinstituttet og Riksantikvaren foran med prosjektbanker som inneholder eksempler på samarbeid innenfor sine fagfelt.²⁸

Programpartnernes informasjonsarbeid rettet mot et bredere norsk publikum har vært begrenset, og de færreste kommuniserer EØS-midlenes effekter på et mer overordnet nivå. Ifølge en midtveisevaluering av kommunikasjon i periode 3 (Fuksiewicz mfl., 2021) skyldes dette blant annet begrensede kommunikasjonsressurser dedikert til EØS-midlene hos norske programpartnere. Informanter forteller om utfordringer knyttet til å nå opp i kampen om begrensede ressurser i egen organisasjon. Dermed prioriterer man å nå ut til eksisterende og nye partnere. Slik vi har forstått det, er et annet hinder for økt vektlegging på kommunikasjon om resultater og overordnede effekter til folk flest, at det ikke foreligger et absolutt *krav* om at det settes av ressurser til slikt arbeid.

Mangelen på dedikerte ressurser strekker seg også inn i UD. UD hadde tidligere kommunikasjonsressurser til å arbeide med EØS-midlene, men de er ikke videreført. UD presenterer informasjon om EØS-midlene på en egen nettside (Regjeringen, u.å.-c) og på Facebook, der det legges inn nyheter fra program- og prosjektpartnere. Imidlertid kommer det ikke nytt stoff særlig ofte.

²⁸ Vedlegg 5 gir en oversikt over elektronisk informasjon tilgjengelig hos norske programpartnere.

I FMOs kommunikasjonsstrategi fra juni 2021 defineres FMOs ansvar for kommunikasjon om midlene i giverland til å inkludere: nært samarbeid og utveksling av informasjon; å bistå giverland og dets representanter (ambassader) med å øke kjennskapen om EØS-midlene; å foreslå konkrete kommunikasjonsaktiviteter rettet mot målgrupper i giverlandene og støtte aktører i gjennomføringen av disse; og å håndtere spørsmål fra pressen rettet mot FMO i samarbeid med giverland, men referere henvendelser av politisk karakter til giverlandene.

Selv om FMOs mandat virker klart, tyder intervjuene våre på at det ikke alltid oppfattes slik. Den nevnte midtveisevalueringen av kommunikasjon viser til at det i noen grad er uklart hva slags informasjon og støtte giverlandene ønsker å få ut av FMOs kommunikasjonsarbeid. Midtveisevalueringen tilskriver denne dissonansen til ulike oppfatninger av hva midlene er hos de ulike aktørene. Mens UD først og fremst er opptatt av den større sammenhengen EØS-midlene inngår i og ser midlene som et verktøy i utenriks- og europapolitikken, ser FMO midlene i et snevrere perspektiv, som et bidrag til å nå de overordnende målene om å redusere sosial og økonomisk ulikhet i Europa og styrke bilaterale relasjoner.

På tross av et spesifisert mandat, virker det som det trengs forventnings- og rolleavklaring med hensyn til FMOs bidrag til kommunikasjonsarbeidet mot giverlandene.

Intervjuene våre tyder på at FMOs kommunikasjonsarbeid mot Norge så langt hovedsakelig har bestått i å bistå med underlagsmateriale i form bilder, statistikk og oppdaterte resultater til UD og norske partnere, samt kurser og workshops. Gitt manglende kommunikasjonsressurser hos norske programpartnerne, er det ikke overraskende at i hvert fall noen av dem, ønsker seg mer støtte fra FMO.

Videre tyder intervjuene med norske programpartnerne på at ordningen bør inneholde mer midler øremerket til deres kommunikasjonsarbeid, spesielt om de skal oppfylle kravet om formidling til allmenheten. At programpartnerne i tillegg til å kommunisere resultater fra egne programmer og enkeltprosjekter, skal bidra til å styrke folks kjennskap til EØS-midlernes mer overordnede samfunnseffekter, er antakelig urealistisk. Selv med økte ressurser ville informasjonsarbeidet vært vrient, fordi forvaltningen av EØS-midlene i for liten grad har vært opptatt av å få fram kunnskap om de langsiktige effektene av alle prosjektene og aktivitetene på tvers av og samlet for programmer, sektorer og land.

6.4 Avslutning

Det virker som om det jobbes godt med informasjon om EØS-midlene i mottakerlandene, men at det er rom for forbedringer. Noen forslag er nevnt over. Det er positivt at kjennskapen til midlene og hva de har oppnådd ser ut til å øke.

FMO er godt plassert i EUs hovedstad og bidrar sammen med ordningens aktører i Norge og mottakerlandene til bevissthet om EØS-midlenes eksistens og oppmerksomhet i EU om norsk innsats for et bedre Europa.

Nordmenns kunnskap om både EU, europapolitikk og EØS-midlene er begrenset. Vårt inntrykk er at UD ønsker seg en styrking av folks forståelse av det store bildet: hvordan EØS-midlene inngår i en større innsats for sosial og økonomisk utjevning i EØS og bidrar til å styrke bilaterale relasjoner og norsk europapolitikk.

Et slikt ønske kan begrunnes med at økt kunnskap ofte fører til mer rasjonelle og bedre beslutninger. Det ville være et argument for et høyere kunnskapsnivå blant fagfolk og eksperter, byråkrater og politikere. Tanken vil være at kunnskap om gode resultater leder til oppslutning om EØS-midlene på tvers av fagfelt og politiske preferanser. Økt kunnskap vil også, kunne man tenke seg, bidra til en mer opplyst og mindre betent debatt om norsk europapolitikk. I tillegg finnes det selvsagt et rettighets- eller rimelighetsargument: i et demokrati som det norske er det bare rett og rimelig at det spilles med åpne kort slik at befolkningen får vite hva skattepengene går til og hva man får utrettet med dem.

Det er imidlertid ikke opplagt hvordan den norske allmenheten skal bli mer opplyst om EØS-midlene. Svaret på det spørsmålet ligger utenfor oppdraget og vårt kompetanseområde. Imidlertid peker funnene i denne rapporten på at mer kunnskap om overordnede og langsiktige effekter av EØS-midlene i kombinasjon med økte kommunikasjonsressurser burde utgjøre elementer i svaret.

7 Avslutning

Denne rapporten har trukket fram at det er to tett sammenvevde fortellinger om EØS-midlene. Ordningen kan forstås både som et bidrag til å utjevne forskjeller for å skape et fredelig, rettferdig, demokratisk, grønt og bærekraftig Europa, og som et verktøy i den norske europapolitikken. Gjennom EØS-midlene kan Norge bidra til å møte de samfunnsutfordringene Europa står overfor: det grønne skiftet, utjevning og integrering, og styrkingen av demokratiske rettigheter og sivilsamfunnet for å bygge motstandskraft mot en autokratisk politisk utvikling. Men innsats finansiert av EØS-midlene gir også Norge et fotavtrykk i Europa; de medvirker til at Norge får innflytelse og blir sett som en viktig samarbeidspartner, selv om vi står utenfor EU.

Videre bidrar bilateralt samarbeid gjennom EØS-midlene til å gjøre Europa mer kjent for norske aktører og Norge mer kjent for europeiske aktører. Gjennom program- og prosjektpartnerskap har mange norske institusjoner, fra små frivillige organisasjoner til næringsliv, utdannings- og forskningsmiljøer og departementer, opparbeidet seg kjennskap til forhold i Europa, deltatt i en toveisprosess av kunnskaps- og kompetanseoverføring og etablert nettverk med europeiske institusjoner. Aktiviteter gjennom ordningen knytter Norge tettere til Europa og skaper møteplasser for både fagutveksling og politisk kontakt.

Det bilaterale samarbeidet innenfor EØS-midlene har fått en større plass over tid. Informanter i både Norge og mottakerland er stort sett svært fornøyd med relasjoner over landegrensene. Rapporten peker imidlertid på noen forhold som kan gjøre relasjonen enda bedre. På norsk side dreier det seg blant annet om bedre rolleavklaring for programpartnere og mindre ressurskrevende administrative regler for prosjektpartnere. På mottakersiden kunne enkelte ønsket seg et større tilfang av partnerorganisasjoner.

Det er meget vanskelig å dokumentere EØS-midlenes bidrag til sosial og økonomisk utjevning i Europa. Evalueringer og sluttrapporter viser at aktiviteter og prosjekter oftest når målene sine, men at det er en tendens til at måltallene er urealistisk lave. Å påvise effekter av innsatsen på et

overordnet eller høyere nivå og over tid, er krevende fordi EØS-midlenes aktiviteter inntreffer i komplekse nasjonale og regionale samfunnskontekster, og fordi det er ekstremt vanskelig å isolere aktivitetenes effekter fra effektene av andre ordninger som typisk bidrar med langt større summer til de samme eller liknende formål.

Selv om det er utfordrende å identifisere effekter av EØS-midlene, peker denne rapporten på at det er rom for forbedret resultatrapportering. Den er nå i praksis preget av kvantitative indikatorer innenfor prosjektene. For å kunne vise EØS-midlenes bidrag på en bedre måte, virker det hensiktsmessig å legge mer vekt både på å studere effekter i et lengre tidsperspektiv enn én periode og å foreta narrative og kontekstuelle effektanalyser.

Til tross for utfordringer knyttet til å forstå de mer overordnede effektene av EØS-midlene, er det åpenbart at ordningens innretning med vekt på innovasjon, strukturell endring og styrking av sårbare grupper, har hatt til dels svært positive effekter på lokalt nivå i mottakerlandene. Noen av de større programmene har bidratt til betydelige endringer på sine felt. Arbeidet med å bedre soningsforhold i fengsel er ett eksempel. Prosjekter rettet mot romers levekår og medborgerskap er et annet. Bidrag til grønn omstilling gjennom energieffektivisering og karbonfangst er også eksempler på viktige direkte effekter av EØS-midlene.

På noen områder har EØS-midlene finansiert prosjekter som ellers mest sannsynlig ikke ville materialisert seg, ettersom de ikke var prioritert av nasjonale myndigheter og falt utenfor finansieringskanalene til diverse EU-fond. Dette gjelder en rekke prosjekter rettet mot spesielt sårbare grupper som romer, barn og unge, ofre for vold i hjemmet og innsatte i fengsel, med formål om strukturell endring av forvaltningspraksis og lovverk, og ikke minst prosjekter for å styrke kapasiteten i det sivile samfunn. Flere slike prosjekter og tiltak har satt dagsorden og blitt videreført i nasjonale budsjetter etter endt prosjektperiode. Ordningens aktiviteter har med andre ord medvirket til å løfte fram viktige utfordringer og løsninger i nasjonale kontekster, og ved eksemplets makt bidratt til politikkkutforming i mottakerlandene.

Sivilsamfunnet i flere mottakerland er under sterkt press og kan stå uten andre kilder til finansiering enn EØS-midlene. Da er det av stor betydning at EØS-midlene fortsatt gjøres tilgjengelig for et bredt spekter av frivillige organisasjoner og at midlene, som i dag, styres av uavhengige fondsforvaltere som kjenner den lokale konteksten. At midlene også er

tilgjengelige for politisk orienterte og regimekritiske organisasjoner er viktig for å styrke og forsvare demokratiske verdier.

Rapporten har funnet at kjennskap til EØS-midlene i mottakerlandene er økende. At ordningen er blitt bedre kjent blant mulige deltakere og at flere innbyggere enn før vet hva EØS-midlene er, viser at midlene gjør seg bemerket. Samtidig ser det ut til å være mer beskjeden kunnskap om EØS-midlene i Norge. Det antyder at informasjonsarbeidet om ordningen rettet mot allmenheten med fordel kunne styrkes. God forståelse blant tilstrekkelig mange norske aktører som kan engasjere seg i arbeidet med midlene og bidra til å videreutvikle programmer, prosjekter og samarbeid, er en forutsetning for en vellykket ordning i framtiden. Mer støtte fra FMO til norske programpartnere i kommunikasjonsarbeidet er foreslått, og likedan at programpartnerne trenger mer midler avsatt til dette.

Forvaltningen av EØS-midlene er utvilsomt god. Ordningens sekretariat har en profesjonell stab som følger opp mange tusen prosjekter i tråd med avtaler og regelverk. Rapportens gjennomgang av EØS-midlene inneholder forslag til forbedringer: Forenkling av krav til administrativ og økonomisk rapportering hos aktører både i mottaker- og giverland; mer vekt på narrativ, kontekstuell og analytisk rapportering på måloppnåelse og overordnede, langsiktige effekter; og noe mer bistand til informasjonsarbeid i Norge.

Litteratur

- Aftenposten (2019, 11. juni). «Folket blir mer og mer glad i EØS. Politikerne henger etter», leder.
- Allen, Rob mfl. (2019, november). *Rapid assessment of correctional services programmes under the Norway Grants 2009–2014*, INBAS GmbH.
- Ask, Alf Ole (2022, 17. juni). «Milliarder i spill når Norge og EU skal enes om EØS-kontingenten», *Dagsavisen*.
- Bakke, Elisabeth & Sitter, Nick (2022). «The EU's *Enfants Terribles*: Democratic Backsliding in Central Europe since 2010», *Perspectives on Politics*, 20(1):22–37, DOI:10.1017/S1537592720001292.
- Bienias mfl. (2017, juli). *Evaluation of the effects and the system for management and implementation of the EEA Financial Mechanism 2009–2014 and the Norwegian Financial Mechanism 2009–2014. Final report*. IDEA Institute & PAG Uniconsult. Departementet for økonomisk utvikling, Warszawa.
- Brøndbo, Michael (2019, 28. november). «Nordmenn mer positive til EU og EØS», *Nationen*.
- Claes, Dag Harald (2003). «EØS-avtalen — mellom diplomati og demokrati», *Internasjonal politikk*, 61(3):275–302.
- CREDA & Blomeyer & Sanz (2017, august). *Increasing Roma Inclusion via the EEA and Norway Grant. Results from Romania and Bulgaria. Rapid Assessment report*.
- Dahle, Malin mfl. (2021). *Norsk deltakelse i utdanningssamarbeid i EØS-ordningen*, IDEAS2Evidence og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Rapport nr. 05/2021.
- Dietz, Jakob Fossland (2021). «EØS-avtalens demokratiske underskudd: problematisk, forankret, forverret og akseptert». I Jan Erik Grindheim (Red.) *Norge i EUs indre marked og EØS-avtalens betydning for norske interesser*, Civita.
- Dimitrova, N. mfl. (2021, desember). *Rapid assessment of reporting systems and data quality. Final Report*. Ecorys.
- Eriksen, Erik O. (2020). «Banishing dominance in Europe: The case for regional cosmopolitanism», *European Journal of International Relations*, 26(3):742–766. DOI: 10.1177/1354066119882067.
- Estland (2016). *EEA Financial Mechanism: Final Strategic Report period 2009–2014*, Finansdepartementet.

- EU-byrået for grunnleggende rettigheter (2022, august). EEA and Norway Grants funding and civic space – a brief assessment.
- EU-kommisjonen (2022, 14. desember). «Cohesion Fund 2014–2020», lest 14. desember 2022.
- FMO (2011, oktober). *EEA Grants and Norway Grants. Results and Opportunities. Status Report 2011.*
- FMO (2016). *Guideline for strengthened bilateral relations. EEA and Norway Grants 2009–2014.* Godkjent av FMC 29/3-2012, revidert 28/1-2016.
- FMO (2015, 31 mars). *Irregularities in the EEA and Norway Grants 2004–09.*
- FMO (2017). *Bilateral Guideline. EEA and Norway Financial Mechanisms 2014–2021.* Godkjent av FMC 9/2-2017.
- FMO (2020, 16. oktober). *The History of the Grants.* Memo to the donors on the EEA and Norway grants.
- FMO (2021a, januar). *Results Reporting Guide: Categories and codes for EEA and Norway Grants 2014–2021 data*, Version 8.
- FMO (2021b, mars). *Results Guideline: Rules and Guidance on how to design, monitor and evaluate programs, manage risks, and report on results.*
- FMO (2021c, 25. juni). *Communication Strategy.*
- FMO (2022, juni). Faktaark om innsats på kulturfeltet, EØS-midlene 2014–2021. https://eeagrants.org/sites/default/files/resources/EEA_Factsheet_Culture%20June%202022.pdf.
- FMO (u.å.-a). *Financial Mechanism 1994–1998. Final Report.*
- FMO (u.å.-b). *Financial Instrument 1999–2003. Final Report.*
- FMO (u.å.-c). *EEA and Norway Grants. Annual Report 2012.*
- FMO (u.å.-d). *Information and Communication Requirements, EEA and Norway Grants 2014–2021*, Regulation on the implementation of the European Economic Area (EEA) Financial Mechanism (2014–2021), Annex 3.
- FN (2018). Befolkningstall fra webside som presenterer resultater fra «World Urbanization Prospects 2018», <https://population.un.org/wup>, lest 7. juli 2022.
- Norges forskningsrå (2022a, 9. november). «Fakta om Horisont Europa».
- Norges forskningsråd (2022b, 9. desember). «Vil ha mer kompetanse om EØS-rett», pressemelding.
- Fossanger, Kjersti (2022, 2. mars). «Norges viktigste handelspartnere», SSB.
- Fossum, John Erik (2022). «The EU and Third Countries: Consequences for Democracy and the Political Order», *Journal of Common Market Studies* (JCMS), DOI:10.1111/jcms.13421.
- Fuksiewicz, Aleksander, Melanie Kitchener & Julie Quartermaine (2021, november). *Midterm assessment of communications in the 2014–2021 Financial Mechanism. Final Report*, Tetra Tech International Development.
- Godal, Bjørn Tore (2019). «EØS — et tilbakeblikk», *Internasjonal politikk*, 77(4):341–349.

- Gornitzka, Åse (2019). «Fri flyt av vitenskap? EØS-avtalens betydning for forskning i Norge». *Internasjonal politikk*, 77(4):388-397.
- Grønning, Ragnhild (2022, 18. januar). 25 millioner til forskning på demokratisk tilbakegang i Europa, ARENA Senter for europaforskning, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
<https://www.sv.uio.no/arena/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2022/25-millioner-til-forskning-pa-demokratisk-tilbagegang.html>.
- Gulbrandsen, Lars H. & Hermansen, Erlend A.T. (2022). «Ever Closer Union? Norges tilknytning til EUs klimaregelverk», *Internasjonal politikk*, 80(1):170-183.
- Haugevik, Kristin (2017). Diplomacy through the back door: Norway and the bilateral route to EU decision-making”, *Global Affairs*, 3(3):277-291, DOI:10.1080/23340460.2017.1378586.
- Haugevik, Kristin & Græger, Nina (2019). «'Norsk utenrikspolitikk begynner i Europa': Arven etter Brende i europapolitikken», *Internasjonal politikk*, 77(4):220-229.
- Hillion, Christophe (2019). *Norway and the changing Common Foreign and Security Policy of the European Union*, NUPI report 1/2019.
- IPSOS (2019, november). *Kunnskap om EØS-midlene*.
- Johnsen, Tom O. & Rieker, Pernille (2015). “The EEA and Norway Grants: A Source of Soft Power?”, *Journal of European Integration*, 37(4):417-432, DOI:10.1080/07036337.2014.987139.
- Kulturrådet mfl. (2021, 17. desember). *DPP Assessment Report: EEA and Norway Grants and the role of DPPs*.
- Mazak, Jan mfl. (2020, februar). «Common Fears, Common Opportunities? Czechia and Norway in the Changing International Context», Policy Brief, Institute of International Relations, Praha og NUPI.
- Melchior, Arne (2020a). «Sjømatnæringen og Europa: EU-medlemskap, EØS eller NOREXIT?», kapittel 1 i Arne Melchior og Frode Nilssen (red.), *Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene*, Universitetsforlaget.
- Melchior, Arne (2020b). «Norges handelsforhandlinger med EU gjennom 50 år: Sakskoblinger og forhandlingsmakt», kapittel 2 i Arne Melchior og Frode Nilssen (red.), *Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene*, Universitetsforlaget.
- Milosheva-Krushe, Mariana mfl. (2022, januar). *Midterm evaluation of local development programs (2014–2021). Final report*, Blomeyer & Sanz.
- Moe, Espen mfl. (2022). «Kraftmangel i horisonten: Norsk-klima-utenrikspolitikk fra konsensus til strid?», *Internasjonal politikk*, 80(1):197-209.
- Mogen, Mari Brekke et al. (2012, januar). *End Review—EEA and Norway Grants 2004–2009. Final Report*, Nordic Consulting Group.
- Nationen (2015, 18. mai). «Nytt norsk tilbud til EU».
- Norad (2008). *Mid-term Evaluation of the EEA Grants*, Evaluation Report 3/2008.

- Norad (2022, 10. mai). «Tall som teller 2022: Norge ga rekordhøy helsebistand til verden i fjor».
- Norstrøm, Guri & Dyldland, Jan Sarzuelu (2021, 23. juli). «Norge trekker tilbake 2,3 milliarder kroner i støtte til Ungarn», NRK.
- NOU (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*, Norges offentlige utredninger 2012:2.
- NTB (2014, 20. mai). «Norge og EU enige om EØS-midler og tollfrie fiskekvoter», tilgjengelig via *Dagsavisen*
- NTB (2022, 7. juni). «Måling: Høyeste EØS-oppslutning på tolv år», tilgjengelig via ABC Nyheter.
- Polen (2021, 30. juni). *Strategic Report for Republic of Poland. EEA and Norwegian Financial Mechanisms 2014–2021*. Departementet for utviklingsfond og regionalpolitikk.
- Polen (2022). *Strategic Report for Republic of Poland. EEA and Norwegian Financial Mechanisms 2014–2021*. Departementet for utviklingsfond og regionalpolitikk.
- Pospieszna, Paulina & Pietrzyk-Reeves, Dorota (2022). «Responses of Polish NGOs engaged in democracy promotion to shrinking civic space», *Cambridge Review of International Affairs*, 35(4):523–544, DOI:10.1080/09557571.2022.2027869.
- Rampton, James mfl. (2020, november). *Assessment of the Programme Development Approach. Final Report*, Centre for Strategy and Evaluation Services og FMO.
- Regjeringen (2010, desember). *EEA and Norway Grants. Programme Areas 2009–2014* (“Blåboka”).
- Regjeringen (2014, 10. desember). «Suspensjon av EØS-midlene til Ungarn».
- Regjeringen (2021a). *Hurdalsplattformen for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, 2021–2025*.
- Regjeringen (2021b, 6. desember). «Hva EØS-avtalen omfatter».
<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/hva-avtalen-omfatter/id685024/>, lest 10. november 2022.
- Regjeringen (2021c, 25. november). «Utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid».
- Regjeringen (2022a, 6. mai). «Utvalg for utredning av erfaringer med EØS-avtalen», pressmelding.
- Regjeringen (2022b, 6. mai). «Utvalg skal vurdere erfaringene med EØS-avtalen».
- Regjeringen (2022c, 14. desember). «Norsk støtte til Ukraina og nabolandene», lest 14. desember.
- Regjeringen (2022d, 3. november). «Schengen- og justissamarbeid».
- Regjeringen (u.å.-a). «EØS-midlene. Sammen om et grønt, konkurransedyktig og inkluderende Europa», <https://eosmidlene.regjeringen.no/>, lest 1. oktober 2022.

- Regjeringen (u.å.-b). *EEA and Norway Grants. Priority sectors and programme Areas 2014–2021* (“Blåboka”).
- Regjeringen (u.å.-c). Nettside om EØS-midlene, <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos-midlene/id115262/>.
- Rikssantikvaren (u.å.). EØS-midlene. <https://www.riksantikvaren.no/arbeidsomrader/eos-midlene/#close%20title=>. Lest 16. desember 2022.
- Riksrevisjonen (2013). *Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene*, Dokument 3:15 (2012–2013).
- Romania (u.å.). *EEA and Norway Grants. Final Strategic Report*.
- Rosvold, Elisabeth Lio (2022). «Norsk klima- og utenrikspolitikk: Er ambisjonen om å være en global klimaforkjemper forenlig med Norges rolle som petroleumsprodusent?», *Internasjonal politikk*, 80(1):165–169.
- Rye, Lise (2019). *Norge i Europa*, Fagbokforlaget.
- Rye, Lise & Graneng, Kristine (2023). ««Et skjebnefellesskap» — europapolitikken under Søreide», *Internasjonal politikk*, 81(1):38–48.
- Sitter, Nick (2019). «Democratic Backsliding in the European Union», *Oxford Research Ecylopedias, Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1476>. Lest 10. november 2022.
- Innst. S. nr. 103 (2003–2004). *Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen..* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2003-2004/inns-200304-103/?lvl=0>
- Stubholt, Liv Monica & Grønnebakk, Marius Torstensen (2019). «EØS-avtalens betydning for norsk regelutvikling – passiv resepsjon av fremmed rett eller aktiv europapolitikk?», *Internasjonal politikk*, 77(4):350–357.
- Sultana, Tasneem (2018). «EU-EFTA relations: An historical appraisal», *Journal of European Studies*, 34(1):40–55.
- Sverdrup, Ulf (2019). «Introduksjon: 25 år med hardt EØS-arbeid: Fra venterom til permanent oppholdssted?», *Internasjonal politikk*, 77(4):331–340.
- Sverdrup, Ulf, Øyvind Svendsen & Åsmund Weltzien (2019). «Holdninger til EØS-avtalen etter 25 år: Stor oppslutning, men liten kunnskap», *Internasjonal politikk*, 77(4):366–377.
- Vladimirova, Irena mfl. (2019, mars). *End Review of the EEA and Norway Grants 2009–2014. Rapid assessment: final report*, Ecorys.
- Whist, Erik & Høltedahl, Erik (2008, mars). *Norwegian Bilateral Relations in the Implementation of the EEA Financial Mechanisms. Final Report*, Scanteam.

Vedlegg 1 Dokumentoversikt

Overordnede dokumenter

- Blåboka 2004–2009, 2009–2014 og 2014–2021
- Avtaler mellom EØS/EFTA og EU om EØS-midlene
- Rules and procedures for/Regulation on the implementation of the EEA and Norwegian financial mechanisms 2004–2009, 2009–2014 og 2014–2021
- Rapporter fra styremøter (FMC)

Sentrale dokumenter for hvert land

- Rammeavtaler
- Programavtaler
- Rapporter fra årsmøter

Sluttrapporter, midtveisrapporter og årsrapporter

- Per sektor
- Per program
- Per land

Evalueringer og gjennomganger

Evalueringer av mekanismen som helhet

- EEA and Norway Grants 2004–2009: End Review
- EEA and Norway Grants 2009–2014: End Review
- EEA and Norway Grants Annual Reports

Programevalueringer

- Sluttevalueringer 2004–2009 og 2009–2014
- Midtveisevalueringer

- Evalueringer av bruken av programmer som virkemiddel

Evalueringer av den bilaterale målsettingen

- DPP-rapporter og erfaringsnotater
- Retningslinjer for styrkede bilaterale relasjoner
- Midtveiseevalueringer
 - EEA and Norway Grants 2009–2014: Mid-term evaluation of the support to strengthened bilateral relations
- Sluttrapporter
 - EEA and Norway Grants 2004–2009: Review of Norwegian partnership projects
 - Baseline-studier
 - EEA and Norway Grant 2009–2014: Baseline study on bilateral relations: EEA and Norway grants

Andre dokumenter/kilder

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 20 (2011-2012) Solidaritet og samarbeid i Europa
- Meld. St. 5 (2012-13) EØS avtalen og Norges øvrige avtaler med EU

Offentlige utredninger

- NOU 2012:2 Utenfor og innenfor — Norges avtaler med EU

Stortingsproposisjoner

- Årlige statsbudsjetter (Prop S 1)
- Prop. 119 S (2015-2016) «Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2014–2021 og ...»
- Prop. 160 S (2009-2010) «Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2009–2014 og ...»

Regjeringens halvårslige redegjørelser til Stortinget om viktige EU/EØS saker

FMOs Grants Administration and Collaboration Environment (GrACE)

Diverse informasjonsmateriale om EØS-midlene fra nettsidene til den norske regjeringen, programoperatører og prosjekteiere i mottakerland og program- og prosjektpartnere i Norge.

Vedlegg 2 Intervjulist

Personer vi har hatt intervjuer eller formelle samtaler med om EØS-midlene.

Sekretariatet for EØS-midlene, Financial Mechanism Office (FMO)

Navn	Stilling
Henning Stirø	Direktør
Toril Hoven	Leder, Programavdelingen
Anton Popic	Leder, Resultat & evalueringsenheten
Eva Honningsvåg	Leder, kommunikasjonsavdelingen
Linn-Kaja Rogstad	Seniorrådgiver med ansvar for Polen

Utenriktjenesten

Navn	Stilling/Seksjon
Torill Johansen	Underdirektør, Seksjon for Sentral-Europa og EØS-midlene
Ragna Fidjestøl	Fagdirektør, Seksjon for Sentral-Europa og EØS-midlene
Elin Graae Linnestad	Seniorrådgiver, Seksjon for Sentral-Europa og EØS-midlene
Ingrid Schulerud	Seniorrådgiver, Seksjon for Sentral-Europa og EØS-midlene
Sjur Larsen	Ambassadør, Rabat
Anders Eide	Ambassadør, Warszawa
Anniken Kleven-Gasser	Ambassaderåd, Warszawa
Tove Bruvik Westberg	Ambassadør, Lisboa
Kristian Ødegaard	Ambassadør, Riga
Thorstein Wangen	Ambassaderåd, Bucuresti

Norske programpartnere og internasjonale partnerorganisasjoner

Navn	Stilling/organisasjon
Kim Ekhaugen	Seksjonssjef, Kriminalomsorgen
Inger Johanne Wiese	Seniorrådgiver, Klima- og miljødepartementet
Agnethe Dahl	EØS- og handelsseksjonen, Klima- og miljødepartementet
Magnar Ødelien	Direktør, Innovasjon Norge
Rannveig Solumsmoen Gimse	Seniorrådgiver, Innovasjon Norge
Solfrid Johansen	Seniorrådgiver, Folkehelseinstituttet
Rune Vistad	Leder, Avdeling for internasjonalt samarbeid, Norges forskningsråd
Jean- Christophe Delmas	Seniorrådgiver, EØS-midlene, Helsingforskomiteen
Waltraud Heller	Project officer, ansvarlig for samarbeid med sivilsamfunnet, EU-byrået for grunnleggende rettigheter
Marton Rovid	Project officer, EU-byrået for grunnleggende rettigheter

Nasjonale kontaktpunkt, program- og fondsoperatører i mottakerland

Navn	Stilling/organisasjon
Małgorzata Zalewska	Visedirektør, Utviklingsdepartementet, nasjonalt kontaktpunkt, Polen
Aneta Krzywicka	Leder, Implementeringsenheten, Utviklingsdepartementet, nasjonalt kontaktpunkt, Polen
Tomasz Gajewski	Leder/programoperatør, Justisprogrammet, Polen
Mihaela Terchila	Generaldirektør, nasjonalt kontaktpunkt, Romania
Diana Duma	Visedirektør, nasjonalt kontaktpunkt, Romania
Florentina Vartosu	Nasjonalt kontaktpunkt, Romania
Ionut Sibian	Leder, Active citizen's fund, Romania, fondsoperatøren består av et konsortium av 1 norsk og 4 rumenske (sammenslutninger av) NGOer. Den norske representanten er Frivillighet Norge.
Anca Nicovescu	Active citizen's fund, Romania
Vladx Dumitrescu	Active citizen's fund, Romania
Laura Pikkoja	Grants Development Dept., nasjonalt kontaktpunkt, Estland
Marek Kübarsepp	Finansdepartementet., lovavdelingen, nasjonalt kontaktpunkt, Estland
Miryam Vahtra	Finansdepartementet., ansvarlig for evaluering og monitorering, NFP, Estland
Ülar Vaadmäe	Leder av programmet for lokal utvikling, Sosialdepartementet, Estland
Denis Knotka	Leder av klimaprogrammet, avdelingsdirektør, Miljødepartementet, Slovakia
Zuzana Nedbalova	Klimaprogrammet, Miljødepartementet, Slovakia

Vedlegg 3 Om intervjuene

Vi foretok i alt 25 intervjuer med 40 personer for å utforske ulike aktørers oppfatninger om effektene av EØS-midlene med hensyn til utjevning av økonomiske og sosiale ulikheter, og styrkede bilaterale relasjoner. Ett av intervjuene foregikk i realiteten ved at vi mottok skriftlige svar som reaksjon på intervjuguiden.

Intervjuene, eller samtalene, foregikk på Teams og varte omtrent én time, noen opptil en halv time lengre. I forkant av samtalene fikk informantene tilsendt overordnede spørsmål som dekket sentrale temaer vi ønsket å ta opp og anga retning for samtalen. Se Vedlegg 4. Spørsmålene fungerte som rettesnor for samtalen, men de var ikke detaljerte, og hvilke spørsmål vi la vekt på varierte med informanten. Som regel var minst to av forfatterne med på samtalene.

Alle samtalene ble festet til lydfiler for å sikre korrekt gjengivelse av informasjon og oppfatninger. Vi har likevel valgt å behandle intervjuinformasjonen anonymt, og meninger tillegges derfor ikke navngitte personer i rapporten. Dette er også i tråd med ønsker fra informantene.

Vi har vært opptatt av å snakke med informanter som representerer ulike sentrale aktører: UDs ansatte både hjemme i Norge og ved ambasadene, EØS-midlenes sekretariat i Brussel, norske og internasjonale partnerorganisasjoner, og nasjonale kontaktpunkter, samt program- og fondsoperatører i mottakerlandene.

Vedlegg 4 Intervjuguide

Kjære xxx,

Fafo har fått i oppdrag av UD å gjennomføre et prosjekt som sammenstiller eksisterende kunnskap om effektene av EØS-midlene fra 2004 og fram til i dag. Oppdraget springer ut av en «bestilling» i regjeringserklæringen til den sittende regjering, og UD har bedt om en gjennomgang og vurdering av i hvilken grad den norske støtten via EØS-midlene bidrar til å oppnå følgende to målsettinger: (1) sosial og økonomisk utjevning i EØS; og (2) styrkede bilaterale relasjoner mellom giver- og mottakerland.

For å løse oppdraget vil vi gjøre en deskstudie, det vil si ekstrahere og syntetisere informasjon fra det utall rapporter som finnes (for eksempel årsrapporter og evalueringsrapporter), og vi skal foreta intervjuer av personer som arbeider, eller tidligere har arbeidet, med EØS-midlene på forskjellig steder og i forskjellige roller. Rapporten skal foreligge i slutten av september. Spørsmålet er om du har anledning til å delta på en times samtale med oss om EØS-midlene. Vi har fått navn og kontaktinformasjon fra UD's Seksjon for Sentral-Europa og EØS-midlene — vår oppdragsgiver.

For at du skal få en bedre forståelse av retningen på arbeidet vårt, har vi nedenfor delt opp oppdraget i ulike temaer og koblet noen spørsmål til hvert av dem.

Resultater og effekter

- I hvilken grad lykkes EØS-midlene med å nå de målsettingene (resultatene) som er definert for programmer og sektorer?
- I hvilken grad er resultatrammeverkene for bruk av EØS-midlene egnet til å fange opp resultater og effekter?
- Hvilke (indirekte og uintenderte) effekter er det vanskelig å fange opp med resultatmålingssystemene i finansieringsmekanismen?
- I hvilken grad er resultater og effekter i tråd med overordnede formål og prioriteringer for EØS-midlene?

Utjevning

- I hvilken grad bidrar EØS-midlene til økonomisk utjevning? Utjevning mellom hvem? Hvordan?
- I hvilken grad bidrar EØS-midlene til sosial utjevning? På hvilke områder? Hvordan?
- Har EØS-midlene bidratt til økonomisk og sosial utjevning ved å finansiere prosjekter som det ellers ville vært vanskelig å finne finansiering til? På hvilke områder?
- I hvilken grad er utjevningen i tråd med overordnede prioriteringer for EØS-midlene (skjer utjevning på områder som er av spesiell interesse for Norge)?

Bilaterale relasjoner

- Hvordan bidrar EØS-midlene til å styrke bilaterale relasjoner på ulike nivåer? Hva er utfordringene?
- Hvordan kan bilaterale relasjoner være verdifullt for aktører på både mottaker- og giversiden?
- Hvilken rolle har bilaterale relasjoner i arbeidet med å nå overordnede prioriteringer i utenriks- og europapolitikken?

Langtidsvirkninger

- Hvordan har innretningen på EØS-midlene endret seg over tid?
- I hvilken grad er innretningen på EØS-midlene i tråd med norske prioriteringer innen utenriks- og europapolitikken? Og hvordan har dette eventuelt endret seg over tid?
- I hvilken grad bidrar EØS-midlene til norske innenrikspolitiske mål?
- Hvilke eventuelle konsekvenser har endring i innretning og prioriteringer samt ordningens organisasjonsmodell hatt for arbeidet med å nå EØS-midlenes to hovedmålsettinger?

Vi forventer selvsagt ikke at du kan kaste lys over alle sider ved EØS-midlene. Imidlertid er vi overbevist om at dine erfaringer, kunnskaper, perspektiver og synspunkter er viktige for at vi løser oppdraget på en god måte. Derfor håper vi du takker ja til vår forespørsel. Om du har anledning, foreslå gjerne et tidspunkt eller to som passer deg, så skal vi gjøre vårt best for å tilpasse oss det.

På vegne av Fafo-teamet, Vennlig hilsen xxx

Vedlegg 5 Elektronisk informasjon hos norske programpartnere

Tabellen oppsummerer innholdet i informasjonen om EØS-midlene som var tilgjengelig på hjemmesidene til norske programpartnere 15. desember 2022.

«Egen webside med informasjon» viser om institusjonen har en egen webside dedikert til EØS-midlene som samler informasjon om ordningen, organisasjonens rolle og bidrag og nyhetsoppslag. Noen institusjoner mangler en egen side, men publiserer nyhetssaker og legger ut prosjekt-utlysninger.

«Prosjektbank» viser at websiden inneholder en oversikt over fullførte prosjekter med en beskrivelse av prosjektene og resultater.

Programpartnere	Antall land	Egen webside med informasjon	Websiden inneholder eksempler på fullførte prosjekter/ aktiviteter
Barentssekretariatet	1	Kun nyhetssaker	Nei
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse	10	Kun utlysninger	Nei
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	3	Ja	Nei
Domstolsadministrasjonen	4	Ja	Ja
Folkehelseinstituttet	4	Ja	Ja
Forskningsrådet	7	Ja	Nei
Helsedirektoratet	4	Ja	Ja
Innovasjon Norge	6	Ja	Prosjektbank
Justis- og beredskapsdepartementet	4	Nei	Nei
Kriminalomsorgen	6	Ja	Nei
KS	4	Ja	Ja
Kulturrådet	6	Ja	Prosjektbank
Likestillings- og diskrimineringsombudet	1	Ja	Ja, men få
Miljødirektoratet	7	Ja	Nei
Norges vassdrags- og energidirektorat	5	Kun nyhetssaker	Nei
Politidirektoratet	3	Nei	Nei
Riksantikvaren	7	Ja	Prosjektbank
Utlendingsdirektoratet	3	Ja	Nei
Sum		13 ja; 5 nei	8 ja; 10 nei

Vedlegg 6 Om EØS-midlene

Helt siden 1994 har økonomisk støtte til utvikling i Europa vært et element i Norges forhold til EU og i den norske europapolitikken. Det første tiåret var støtten gjennom EØS-midlene beskjeden, men økte betraktelig etter 2004, og ordningen ble gradvis endret til slik den framstår i dag. Her gis en kort introduksjon til EØS-midlenes historie og utvikling. Den vil vise at mens ordningens tematiske innhold har vært stabilt, har organiseringen blitt profesjonalisert. Vi presenterer sentrale aktører innenfor EØS-midlene, redegjør for hvordan avtaler med enkeltland blir til, og hvordan programmer og prosjekter utvikles.

Forspill, 1994–2003

EØS-midlenes historie går tilbake til 1. januar 1994, da avtalen om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS-avtalen, trådte i kraft.²⁹ Avtalen ga Norge tilgang på Europas indre marked. Samtidig ble det etablert en finansieringsmekanisme der EØS-landene Østerrike, Finland, Sverige, Liechtenstein, Island og Norge fra 1994 til 1998 bidro med 500 millioner euro innenfor sektorene miljø, utdanning og transport, i støtte til fattige deler av EU som Hellas, Irland, Nord-Irland, Portugal og deler av Spania.³⁰ Midlene ble benyttet til 56 prosjekter (FMO, u.å.-a). I tillegg inneholdt mekanismen 150 millioner euro i lån med reduserte renter og to års avdragsfrihet som ble administrert av Den europeiske investeringsbanken. EØS/EFTA-landene la til grunn at ordningen skulle opphøre etter fem år, men EU krevde at avtalen ble forlenget.

²⁹ EØS-avtalen ble framforhandlet og underskrevet av sju av medlemslandene i Det europeiske frihandelsområdet EFTA og det daværende EF i mai 1992. Imidlertid avviste sveitserne avtalen i et referendum, og EFTA-landene Finland, Sverige og Østerrike gikk inn i EU i 1995. Siden den gang har EØS-avtalen omfattet EFTA-landene Liechtenstein, Island og Norge samt et gradvis voksende EU, inntil Storbritannia forlot EU i 2020. Se Rye (2019) om Norges forhold til Europa, inkludert opprettelsen av EØS-avtalen.

³⁰ Som nevnt i forrige fotnote, gikk de tre førstnevnte landene inn i EU i 1995 og utviklet da sitt medlemskap i EFTA.

Etter at Sverige, Finland og Østerrike ble EU-medlemmer falt støtten i den neste femårsperiode til knappe 120 millioner euro. Imidlertid ble bare 95 millioner euro benyttet (FMO, 2020). Låneordningen ble ikke videreført. Områdene for støtte ble utvidet til også å inkludere forskning. Likevel gikk 93 prosent av midlene til miljøfeltet, bredt definert (byfornyelse, reduksjon av urban forurensning og kulturvern), en økning fra 61 prosent av bevilgningen i den foregående perioden. For begge disse periodene ble midlene fordelt på prosjektbasis uten et overordnet, strategisk mål. Ansvar for tildeling lå hos giverne med støtte fra EFTA-sekretariatet i Brussel, som også, med bistand fra Den europeiske investeringsbanken, fulgte opp tildelingen (FMO, u.å.-b). Fra 1999 til 2003 ble 23 prosjekter finansiert.

Periode 1, 2004–2009

Med EUs utvidelse mot øst i 2004 kom det inn mange nye land som hang langt etter de fleste av EUs øvrige medlemsland med hensyn til sosial og økonomisk utvikling. For eksempel var bruttonasjonalinntekten per innbygger i Romania, Polen og Tsjekkia henholdsvis 10, 20 og 30 prosent av den tyske.³¹ EU ble ti land og 75 millioner mennesker større, og de tre EFTA-landenes bidrag til de fattigste landene gikk kraftig opp til 1,3 milliarder euro for den første perioden vi ser på. Norges andel var 97 prosent og 89 prosent ble benyttet (FMO, 2020)). Samtlige nye EU-stater ble del av EØS-midlene mens Irland og Nord-Irland falt ut. I 2007 ble også Bulgaria og Romania EU-medlemmer og innlemmet i ordningen, som dermed hadde i alt 15 mottakerland. Samtlige mottakerland er kvalifisert til støtte fra EUs samhørighetsfond. Allokeringen til det enkelte mottakerland i denne perioden og de to neste baserte seg på en fordelingsnøkkel som benyttes av samhørighetsfondet, en kombinasjon av økonomisk utvikling og befolkningsstørrelse.

Ikke bare ble den tilgjengelige potten i periode 1 langt større enn tidligere, men EØS-midlene endret også karakter. For eksempel fikk man på plass et eget forvaltningsorgan eller sekretariat for ordningen i Brussel (Financial Mechanism Office, FMO), og antallet prosjekter finansiert gjennom ordningen gikk kraftig opp til 1200 prosjekter (Mogen mfl., 2012). Prosjektene fordelte seg på ti prioriterte sektorer, forhandlet fram med EU-kommisjonen. Disse temaområdene finner man igjen i en eller

³¹ Tall fra Verdensbankens «World Development Indicators» referert i Mogen mfl. (2012).

annen form også i periode 2 og 3: miljøvern og bærekraftig utvikling, kulturvern, helse og barneomsorg, justistiltak, utvikling av menneskelige ressurser, forskning, sivilt samfunn, regionalpolitikk, teknisk assistanse³² og såkornsmidler. Innenfor hver sektor definerte mottakerlandene fokusområder, og innretningen i mottakerlandene ble tilpasset deres behov og prioriteringer. Se tabell A1 for allokeringen av midler per sektor.

I tillegg til målet om økonomisk og sosial utjevning innenfor EØS-området, ble det i forbindelse med Stortingets ratifisering av avtalen med EU bemerket at de norske bevilgningene til finansieringsordningen også skulle bidra til å fremme norske interesser overfor EU. I avtalene med hvert enkelt mottakerland heter det at EØS-midlene skal bidra til å styrke forbindelsene mellom giver- og mottakerland (Innst. S. nr. 103 (2003–2004); Norad, 2008).³³ Selv om dette punktet ikke var noen eksplisitt målsetting i alle avtalene, hadde om lag en femtedel av alle prosjekter en norsk partner midtveis i perioden (Whist & Holtedahl, 2008).

Tabell A1 Sektorvis fordeling av EØS-midlene i periode 1 organisert etter størrelsen på bevilgning/budsjett.

Sektor	Millioner euro	Prosentandel	Antall prosjekter
Miljøvern og bærekraftig utvikling	244,9	23,1	344
Kulturarv	241,6	20,5	220
Helse og barneomsorg	161,2	14,4	233
Justistiltak	117,0	11,1	59
Utvikling av menneskelige ressurser	119,5	10,7	163
Forskning	80,2	6,8	93
Sivilt samfunn	85,3	6,5	17
Regionalpolitikk	40,8	4,4	57
Annet*	27,8	2,4	29
Sum	1118,3	100,0	1 215

*Annet innebærer blant annet teknisk assistanse og såkalte såkornsmidler.

Kilder: FMO 2011, NOU 2012 og FMO 2020.

³² «Teknisk assistanse» brukes her om mottakerlandets administrasjonskostnader, det vil si kostnader til monitorering, revisjon, rapportering, evalueringer, årsmøter og så videre

³³ Målsettingen var imidlertid ikke like klart formulert i alle avtalene.

Periode 2, 2009–2014

I denne perioden økte EØS-midlene til 1,8 milliarder euro, hvorav Norges andel utgjorde nesten 98 prosent. En litt lavere andel enn i første periode, 86 prosent, ble benyttet (FMO, 2020). På tampen av perioden, i 2013, ble Kroatia medlem av EU og mottaker av EØS-midler, mens Spania ble faset ut av ordningen i 2015.³⁴

For å få bedre retning på aktivitetene, gikk man fra et prosjektfokus i periode 1 til et programfokus i periode 2. Samtidig styrket man oppfølgingen av EØS-midlene ved å legge sterkere vekt på målesystemer, prosedyrer og rapporteringsrutiner. FMO ble forsterket, og ved utgangen av 2012 hadde sekretariatet 50 ansatte (FMO, u.å.-c), en kraftig vekst fra å utgjøre et lite prosjektbasert forvaltningsorgan med fire personer ved oppstarten av ordningen i 2004 (intervju). Dertil kom styrkede bilaterale relasjoner med i avtalen med EU som en eksplisitt overordnet målsetting, i tillegg til reduksjon av sosial og økonomisk ulikhet.

De fleste av de prioriterte sektorene er gjenkjennelige fra periode 1. Se tabell A2 for allokeringen av midler fordelt på sektorene. Enkelte sektorer er delt opp i to til fem programområder. I alt hadde perioden 32 programområder (FMO, 2010). Det endelige antallet programmer ble 150, og EØS-midlene i periode 2 finansierte til sammen 7100 prosjekter. Femtiåtte prosent av programmene og 34 prosent av alle prosjektene inneholdt samarbeid mellom giver- og mottakerland, noe som var en økning fra periode 1 og i tråd med målsettingen om styrkede bilaterale relasjoner. Et eget fond for bilaterale relasjoner bidro også til å løfte dette arbeidet.³⁵

Avtalen med EU la vekt på styrking av grunnleggende rettigheter, demokratisk utvikling og godt styresett. I tillegg ønsket man aktiviteter som tok mål av seg til å styrke inkludering av romer, å bekjempe diskriminering og å øke toleranse og multikulturell forståelse.

³⁴ Det betyr at EØS-midlene en kort periode hadde 16 mottakerland.

³⁵ Fondets aktiviteter ble ikke definert som prosjekter. Se periode 3 for mer om bilaterale fond.

Tabell A2 Sektorvis fordeling av EØS-midlene periode 2 organisert etter størrelsen på bevilgning/budsjett.

Prioritert sektor	Millioner euro	Prosent-andel	Antall prosjekter
Menneskelige og sosial utvikling	358,0	21,5	929
Klima og energi	271,4	16,3	574
Kulturarv	204,2	12,3	497
Justistiltak	174,0	10,5	248
Forskning og stipend	171,8	10,3	1319
Sivilt samfunn	161,9	9,7	2947
Miljøvern	150,5	9,0	296
Grønn industriell innovasjon	127,7	7,7	270
Fond for bilaterale relasjoner	9,6	0,6	
Anstendig arbeid og trepartssamarbeid	8,1	0,5	53
Annet*	26,1	1,6	
Sum	1663,3	100,0	7 133

* Blant annet teknisk assistanse.

Kilde: FMOs data og resultatportal.

Periode 3 (2014–2021)

Innretningen av midlene i inneværende periode er temmelig lik den i forgående periode, men antallet prioriterte sektorer er halvert fra ti til fem og antallet programområder er redusert fra 32 til 23. Sektorene er i all hovedsak blitt færre som et resultat av sammenslåing av tidligere sektorer, mens det er dukket opp noen nye programtemaer. Blant annet er ambisjonen om å styrke inkludering og forbedre livssituasjonen til romer nå blitt nedfelt som et eget satsingsområde. Videre er det blitt en tydeliggjøring av innsats for rettigheter og godt styresett, og aktiviteter på justisfeltet er konkretisert med seks temaområder. Se tabell A3 for detaljer.

Tidligere hadde EØS-delen og den norske delen av EØS-midlene hatt ulik innretning. Fra periode 3 er det med unntak av sosial dialog, full overlapping av programområder for de to ordningene.

Tabell A3 Sektorer og programområder innenfor EØS-midlene 2014–2021.

Sektor	Programområde
Innovasjon, forskning, utdanning og konkurransekraft	1. Næringsutvikling og innovasjon for små og mellomstore bedrifter 2. Forskning 3. Utdanning, stipend, lærlingordninger og ungt entreprenørskap 4. Balanse mellom jobb og fritid 5. Sosial dialog og anstendig arbeid (kun norsk ordning)
Sosial inkludering, ungdomsledighet og fattigdomsbekjempelse	6. Europeiske helseutfordringer 7. Inkludering og myndiggjøring av romer 8. Barn og unge i faresonen 9. Ungdoms deltakelse i arbeidslivet 10. Lokal utvikling og fattigdomsbekjempelse
Miljø, energi, klimaendringer og lavkarbonøkonomi	11. Miljøvern og økosystemer 12. Fornybar energi, energieffektivisering og energisikkerhet 13. Klimaendringer
Kultur, siviltt samfunn, godt styresett og grunnleggende rettigheter	14. Kulturelt entreprenørskap, kulturarv og kultursamarbeid 15. Siviltt samfunn 16. Godt styresett, ansvarlige offentlige institusjoner og åpenhet 17. Menneskerettigheter (nasjonal oppfølging i mottakerlandene)
Justis- og innenrikssaker	18. Asyl og migrasjon 19. Kriminalomsorg 20. Internasjonalt politisamarbeid mot organisert kriminalitet 21. Effektive domstoler og styrket rettsstat 22. Vold i nære relasjoner 23. Forebygging og beredskap mot katastrofer

Kilde: Regjeringen (u.å.-b).

I tillegg til EØS-midlene til mottakerlandene, inneholder avtalen med EU for periode 3 også to regionale fond på i alt 100 millioner euro, nemlig fond mot ungdomsledighet (65,5 millioner euro) og fond for regionalt samarbeid (34,5 millioner euro). Det førstnevnte finansierer 33 prosjekter som retter seg mot unge uten jobb som ikke er under utdanning eller opplæring. Det andre fondet skal, som det ligger i navnet, stimulere til mer og tettere regionalt samarbeid. Disse to fondene åpner for deltakere fra andre land enn de tre giver- og 15 mottakerlandene. Fond for regionalt samarbeid finansierer i inneværende periode 21 prosjekter med over 160 deltakende institusjoner. De fleste hører hjemme i mottaker- og

giverland, men noen er også fra andre EØS-land og Øst-Europa, Balkan og Tyrkia.

Dertil setter hvert mottakerland av minimum to prosent av støtten til et bilateralt fond, som skal benyttes til å styrke kontakten og samarbeidet mellom giver- og mottakerland innen områder av felles interesse. De bilaterale fondene ble etablert i periode 2, men er ytterligere styrket og formalisert i periode 3. Blant annet har ambassadene fått en formell rolle ved at de sammen med de nasjonale kontaktpunktene inngår i landenes styringsorgan for det bilaterale fondet (Joint Committee for Bilateral Funds). Fondene støtter nettverksbygging og partnersøk, konferanser, studieturer og utvekslinger, men også kurs og opplæring av kortere varighet, teknisk samarbeid, datainnsamling, studier og publikasjoner. I tillegg brukes det midler til kampanjer og utstillinger. Midlene kan enten gå til å styrke bilateralt samarbeid innenfor programmene eller til initiativer direkte finansiert av det bilaterale fondet i mottakerlandet. Delta-kere i slike initiativer behøver ikke være involvert i de ordinære programmene under EØS-midlene.

I periode 3 hører man om ytterligere to fond. Det ene er Fond for anstendig arbeid og trepartsdialog, som også fantes i periode 2, men dette er i realiteten programområde 5 Sosial dialog og anstendig arbeid. Det andre er «Active Citizens Fund», som er betegnelsen man benytter om programområde 15 Sivilt samfunn i inneværende periode.

I periode 3 mottar 14 land EØS-midler til programgjennomføring: Bulgaria, Estland, Hellas, Kroatia, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia og Tsjekkia. Kroatia kom inn i ordningen på tampen av periode 2, mens Spania falt ut fordi økonomien var styrket og landet ikke lenger var kvalifisert. I tillegg var Ungarn kvalifisert til å delta i ordningen også i denne perioden, men støtten ble trukket tilbake da Ungarn brøt avtalen med giverlandene om forvaltningen av midlene. Et sentralt stridspunkt var uavhengigheten til sivilsamfunnsprogrammet. (Regjeringen, 2014; intervjuer; Norstrøm & Dyldland, 2021). Se Tabell A8 for en allokering av EØS-midlene til prioriterte sektorer.

Per 6. januar 2023 er det finansiert over 5800 prosjekter (tabell A4), og tallet vil stige. Trenden med økt samarbeid mellom giver- og mottakerland ser ut til å fortsette i og med at 37 prosent av alle prosjektene nå har en partner fra et giverland. Periode 3 har også videreført den resultatbaserte tilnærmingen til oppfølging og styring av midlene i regi av FMO, som per januar 2023 teller over 70 ansatte.

Tabell A4 Sektorvis fordeling av EØS-midlene for periode 3 organisert etter størrelsen på bevilgning/budsjett.

Prioriterte sektorer og fond	Millioner euro	Prosent-andel	Antall prosjekter per 6/1-23
Innovasjon, forskning, utdanning og konkurransekraft	618,7	23,9	1669
Kultur, siviltt samfunn, godt styresett og grunnleggende rettigheter	450,0	17,4	2935
Miljø, energi, klimaendring og lavkarbonøkonomi	419,3	16,2	675
Sosial inkludering, ungdomsledighet og fattigdomsbekjempelse	382,0	14,7	464
Justis- og innenrikssaker	344,8	13,3	173
Fond mot ungdomsledighet	60,6	2,3	33
Fond for regionalt samarbeid	31,9	1,2	21
Annet*	86,4	3,3	
Ubenyttede midler til Ungarn	198,5	7,7	
Sum**	2592,2	100,0	5970

* Fond for bilaterale relasjoner (52,1 millioner euro), teknisk bistand til mottakerland (32,5 millioner euro) og midler avsatt til å ferdigstille prosjekter fra periode 2 (1, 7 millioner euro).

** Dette er nettotall. Utgifter til å forvalte midlene kommer i tillegg til denne summen. De skal ikke overstige 7,5 prosent av totalsummen på 2,8 milliarder. euro og fordeler seg på FMO (det aller meste), partnerorganisasjoner i giverland, internasjonale partnerorganisasjoner, og liechtensteinske, islandske og norske myndigheter.

Kilder: <https://data.eeagrants.org/2014-2021/funding/>. Lest 7. februar 2023.

<https://data.eeagrants.org/2014-2021/projects/>. Lest 7. februar 2023.

Fordelingen av EØS-midler på de enkelte mottakerland og utviklingen fra periode 1 til periode 3 er redegjort for i tabell A5.

Tabell A5 Budsjett for EØS-midlene (bruttotall) per periode og land organisert etter bevilgningens størrelse i periode 3. I millioner euro og andel av bevilgningen for hver periode.

Mottaker-land	Periode 1 (2004–2009)		Periode 2 (2009–2014)		Periode 3 (2014–2021)	
	Mill. euro	Prosent	Mill. euro	Prosent	Mill. euro	Prosent
Polen	558,6	42,7	578,1	32,3	809,3	30,0
Romania	98,5	7,5	306,0	17,1	502,5	18,6
Ungarn	135,1	10,3	153,3	8,6	214,6*	7,9*
Bulgaria	41,5	3,2	126,6	7,1	210,1	7,8
Tsjekkia	110,9	8,9	131,8	7,4	184,5	6,8
Litauen	67,3	5,1	84,0	4,7	117,6	4,4
Hellas	34,3	2,6	63,4	3,5	116,7	4,3
Slovakia	70,3	5,4	80,8	4,5	113,1	4,2
Kroatia**	-	-	-	-	103,4	3,8
Portugal	31,3	2,4	58,0	3,2	102,7	3,8
Latvia	53,8	4,1	73,0	4,1	102,1	3,8
Estland	32,8	2,5	48,6	2,7	68,0	2,5
Slovenia	18,6	1,4	26,9	1,5	37,7	1,4
Kypros	4,7	0,4	7,9	0,4	11,5	0,4
Malta	3,6	0,3	4,5	0,3	8,0	0,3
Spania	45,8	3,5	45,9	2,6	-	-
Fond***					100,0	
Sum	1307,0	100,0	1788,1	100,0	2801,8	100,0

Kilde: FMO (2020).

* Ingen programmer blir gjennomført i Ungarn i perioden.

** Kroatia mangler i oversikten.

** Fond mot ungdomsledighet (65,5 millioner euro) og fond for regionalt samarbeid (34,5 millioner euro).

Avtalene, programmene og prosjektene blir til

Den overordnede avtalen om EØS-midlene framforhandles mellom gi-
verlandene og EU. Den tredje og siste avtalen har en varighet på sju år,
mens de to foregående avtalene varte fem år. I gjeldende regelverk er det
også bestemt at landene får tre år etter endt periode til å slutføre pro-
sjektene, som i realiteten betyr at periode 3 varer i ti år. Basert på avtalen

med EU utarbeider Norge og de to andre giverlandene den såkalte Blåboka, som angir prioriterte sektorer og programområder for EØS-midlene. Norges arbeid ledes av UD med innspill fra relevante fagdepartementer.

Sammen med hvert av mottakerlandene utarbeides det på dette grunnlaget en rammeavtale (Memorandum of Understanding), som regulerer implementeringen av EØS-midlene. Blant annet spesifiseres programmer og programbudsjetter, programoperatører i mottakerlandene, programpartnere i giverlandene og internasjonale programpartnere.³⁶ Det blir inngått én rammeavtale for den felles EØS-ordningen og én for den norske ordningen. Det opprettes også nasjonale kontaktpunkt i hvert mottakerland. Det nasjonale kontaktpunktet er ofte en institusjon tilsvarende vårt finansdepartement eller statsministerens kontor, og har det overordnede ansvaret for gjennomføring av rammeavtalen. Kontaktpunktet skal sørge for at all aktivitet bidrar til å nå de overordnede målsettingene for EØS-midlene i tillegg til målsettingene for programområdene spesifisert i Blåboka som inngår i sitt lands rammeavtale.

Forhandlingene mellom giver- og mottakerland skal ta hensyn til begge lands behov, interesser og prioriteringer. Samtidig konsulteres Europakommisjonen for å sikre at strukturfondene og EUs øvrige støtteordninger og EØS-midlene ikke leder til tiltak og prosjekter som dupliserer, men snarere utfyller, hverandre. Av den grunn administreres som regel også støtte fra EU- og EØS-midlene av det samme forvaltningsorganet i mottakerlandet. Ikke sjelden benyttes EØS-midlene til å finansiere aktiviteter på områder der EU-finansiering eller nasjonale bevilgninger er utilgjengelige eller utilstrekkelige.

Programoperatørene i mottakerlandene er ofte fagdepartementer eller andre offentlige institusjoner med nasjonalt ansvar for et politikkområde. Programoperatørene er ansvarlig for å konkretisere rammeavtalenes programmer. Det gjøres gjennom utformingen av konseptnotater (en nyvinning i periode 3) i samarbeid med FMO og i konsultasjon med programpartnere i giverlandene og/eller internasjonale partnerorganisasjoner. Slike konsultasjoner skjedde på et tidligere tidspunkt og var grundigere i periode 3 enn i periode 2. Dessuten ble det for inneværende periode stilt krav om bredere konsultasjon med nasjonale aktører i utviklingen av programmene. Konseptnotatene angir blant annet formålet med og den

³⁶ Unntaksvis kan også en giverlandsinstitusjon være programoperatør. Ett eksempel er Innovasjon Norge, som i inneværende periode er programoperatør for aktiviteter i mottakerlandene innenfor programområde 5 Sosial dialog og anstendig arbeid.

generelle innretningen av programmene, gjør rede for de utfordringene som skal adresseres, og spesifiserer mål og forventede resultater. De beskriver også hvordan programarbeidet skal organiseres, inkludert eventuelt samarbeid med giverland.³⁷

På bakgrunn av konseptnotatet signerer så giver- og mottakerland programavtaler. Programavtalene er detaljerte og spesifiserer ulike aktørers roller og ansvar, budsjetter, resultatrammeverk, kriterier for tildeling av midler, rutiner for utbetaling av midler, rapporteringsrutiner og annet. Avtalene for den norske delen av EØS-midlene signeres av Utenriksdepartementet, mens det er Financial Mechanism Committee (FMC) bestående av utenriksdepartementene i Liechtenstein, Island og Norge som godkjenner programavtalene for den felles EØS-delen av ordningen. Avtalene signeres av FMCs leder.

Neste etappe før EØS-midlene konverteres til aktiviteter er at programoperatøren lyser ut prosjektmidler innenfor programmet. Der det er relevant deltar programpartnere i giverland og internasjonale partnerorganisasjoner i utformingen av utlysningen og utvelgelsen av det eller de beste prosjektforslagene. De nasjonale kontaktpunktene og giverlandene kan også delta i utvelgelsesprosessen som observatører.

Søkere kan være private og offentlige institusjoner, kommersielle som ikke-kommersielle aktører og frivillige organisasjoner. Prosjekter kan, men trenger ikke, ha en giverlandspartner. I noen tilfeller er det en forutsetning for å få et prosjekt; andre ganger er en partner i giverlandet et pluss i vurderingen av prosjektsøknaden. Selv om programoperatøren som regel tildeler midler etter konkurranseutsetting, finnes det også prosjekter som er predefinert i rammeavtalen eller programavtalen.³⁸

Prosjektene kan variere mye i størrelse. I henhold til regelverket for periode 3, skal de som hovedregel være på minst 10 millioner kroner og aldri mindre enn 2 millioner. Imidlertid finnes det en rekke unntak, innenfor eksempel utdanningsprogram, kulturutveksling, sivilsamfunnet, migrasjon og asyl og inkludering av romer. Dessuten kan hvert program bevilge betydelige midler, inntil 20 prosent av totalbudsjettet sitt, til småprosjekter helt ned til 50 000 kroner. I periode 2 lå gjennomsnittlig bevilgning til sivilsamfunnsprosjekter på 500 000 kroner, mens snittet lå på 4 millioner kroner for andre prosjekter.

³⁷ Det synes å være enighet om at konseptnotatene var en god idé, men at de ble for omfangsrike og at det tok alt for lang tid (opp til to år) å utvikle dem.

³⁸ For de fleste programmenes del var 10 prosent av prosjektene forhåndsdefinert i periode 2.

Det er også adgang til prosjektsamarbeid mellom mottakerland og naboland utenfor EØS-området for å håndtere felles utfordringer. Et godt eksempel på slikt grensekryssende samarbeid finnes i Slovakia for periode 3 på programområde 10 Godt styresett, med Barentssekretariatet som norsk programpartner. Der viderefører flere prosjekter en satsing fra forrige periode som innebærer samarbeid med Ukraina. Ett av dem har Statens strålevern som norsk prosjektpartner og dreier seg om å hindre smugling av kjemisk, biologisk og radioaktivt materiale. Et liknende prosjektsamarbeid i Polen under programområde 13 Klimaendringer rettet mot Belarus og Russland ble suspendert i mars 2022.

Hovedregelen er at EØS-midlene kan finansiere opptil 85 prosent av programbudsjettene, mens mottakerlandene bidrar med resten av egne offentlige midler. Unntakene er for eksempel sivilsamfunnsprogrammene og andre programmer ledet av FMO, der giverlandene kan åpne for at EØS-midlene dekker en større andel av kostnadene. Prosjektstøtte til frivillige organisasjoner kan være opptil 100 prosent, og til forskjell fra andre prosjekter der egenandelen må være økonomiske bidrag, åpner prosjekter ledet av frivillige organisasjoner for at halvparten av egenandelen kan bestå av frivillig arbeid i prosjekter der egenandel kreves.³⁹ I prosjekter der man må ta hensyn til statsstøtteregulering, noe som er spesielt aktuelt i prosjekter med økonomisk støtte til næringsliv og private bedrifter, kan egenandelen være betydelig.

Norske programpartnere er gjerne offentlige organer og fagetater med et nasjonalt mandat på sitt felt. I periode 2 var det 20 norske programpartnere, mens tallet er 18 i inneværende periode (tabell A6).⁴⁰ Av disse er bare én institusjon, nemlig Justis- og beredskapsdepartementet, nykommer. Programpartnerne bistår i utformingen av programmer, men kan også bidra med kompetanse og erfaring i programgjennomføring. Videre hjelper de for eksempel til med å skaffe norske prosjektpartnere og å tilrettelegge for prosjektsamarbeid mellom institusjoner i Norge og i mottakerland.

³⁹ Under koronapandemien fravek man imidlertid kravet til NGOer om egenandel som et risikoavbøtende tiltak (intervju).

⁴⁰ Det finnes også en liechtensteinsk og to islandske programpartnere. I tillegg til de norske programpartnerne har Helsingforskomiteen en viktig rolle som støttespiller for fondsoperatørene innenfor Active Citizens Fund, det vil si program 15 Sivilt samfunn i periode 3.

Tabell A6 Norske programpartnere (periode 3) og landene de er engasjert i.

Programpartnere	Antall land	Land
Barentssekretariatet	1	Slova
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse	10	Kro, Tsj, Est, Lat, Lit, Pol, Port, Rom, Slova, Slove
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	3	Pol, Rom, Slova
Domstolsadministrasjonen	5	Kro, Lit, Pol, Rom, Bul
Folkehelseinstituttet	4	Tsj, Est, Lit, Rom
Forskningsrådet	7	Tsj, Est, Lat, Lit, Pol, Por, Rom
Helsedirektoratet	4	Est, Pol, Rom, Slova
Innovasjon Norge	6	Est, Lat, Lit, Pol, Por, Slova
Justis- og beredskapsdepartementet	4	Bul, Lit, Pol, Rom
Kriminalomsorgen	6	Bul, Tsj, Lat, Lit, Pol, Rom
KS	4	Bul, Lat, Pol, Rom
Kulturrådet	8	Bul, Tsj, Lat, Lit, Pol, Por, Rom, Slova
Likestillings- og diskrimineringsombudet	1	Por
Miljødirektoratet	8	Bul, Tsj, Est, Lat, Pol, Rom, Slova, Slove
Norges vassdrags- og energidirektorat	5	Bul, Kro, Pol, Rom, Slova
Politidirektoratet	4	Bul, Lit, Rom, Pol
Riksantikvaren	7	Tsj, Est, Lit, Pol, Por, Rom, Slova
Utlendingsdirektoratet	3	Bul, Hel, Rom

Bul=Bulgaria; Kro=Kroatia; Tsj=Tsjekkia; Est=Estland; Hel=Hellas; Lat=Latvia; Lit=Litauen; Pol=Polen; Por=Portugal; Roma=Romania; Slova=Slovakia; og Slove=Slovenia.

Norske programpartnere og prosjektpartnere får sine utgifter dekket over EØS-midlene. Det samme gjør internasjonale programpartnere, som EUs byrå for grunnleggende rettigheter, Europarådet og Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). Disse mellomstatlige organisasjonene gir råd og bistand til FMO, giverne og andre aktører innenfor EØS-midlene når det gjelder menneskerettigheter, demokrati og rettsstat. Gjennom deltakelse i enkeltprogrammer er de med på å sikre at

programmene er i tråd med internasjonale standarder, avtaler og trakta-ter, og de bidrar med kapasitetsbygging.

Sju lange år

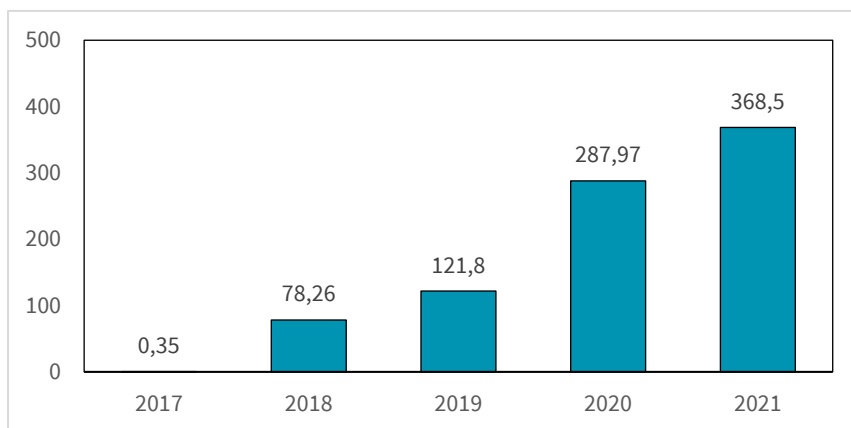
Forhandlingene, som i første omgang fører fram til avtalen mellom de tre EØS-landene og EU, og i neste omgang danner grunnlaget for avtalene mellom giverlandene og hvert av mottakerlandene, tar lang tid. I tillegg er det tid- og ressurskrevende å få på plass organiseringen av ordningen med program- og fondsoperatører i mottakerland og programpartnere i giverland, samt å ferdigstille programavtaler og prosjektutlysninger. Dette fører til at store deler av prosjekthimplementeringen skjer i siste del av finansieringsperioden.

Periode 3 varer i navnet i sju år, fra 2014 til 2021. I realiteten strekker perioden seg fram til april 2024, fordi man er blitt enige om ekstra tid til å gjennomføre aktiviteter. Forhandlingene mellom EU og Liechtenstein, Island og Norge, startet i januar 2014 og ble avsluttet i mai 2016, men det var ikke før mot slutten av 2017 — nesten fire år senere — at midler ble utlyst og satt i arbeid for første gang. Mange prosjekter og aktiviteter kom i gang først langt senere, og det kommer i skrivende stund (januar 2023) stadig nye utlysninger. Nesten to tredjedeler av midlene skal utbetales og brukes i løpet av ordningens to siste år, fra januar 2022 til april 2024.⁴¹

Dette illustreres godt av Figur A1, som viser hvor mye midler som er brukt per år i inneværende periode. Ved utgangen av 2021 var i alt nesten 857 millioner euro utbetalt. I tillegg var det benyttet nesten 116 millioner euro først og fremst til FMO, til administrasjon av ordningen, og i bevilgninger til programpartnere på giversiden (litt over 50 prosent av det budsjetterte). Det vil si at det var brukt i alt 973 millioner euro. Det tilsvarer drøyt én tredjedel av alle EØS-midlene for periode 3.

⁴¹ 30. april 2024 er siste dag midler kan brukes på *prosjektnivå*. På *programnivå* har man noe lenger tid ettersom siste dag er 31. desember 2024.

Figur A1 EØS-midler utbetalt i årene 2017–2021 ifølge regnskapstall fra FMO. Millioner euro.



Periode 3 har bydd på spesielle utfordringer. Først to år med nedstengninger på grunn av Koronapandemien, og deretter krigen i Ukraina, som førte til utsettelse og forsinkelser. Siste frist for sluttrapport fra programmene er 30. april 2025. Dersom erfaringene fra periode 2 legges til grunn, kommer imidlertid ikke perioden til å være avsluttet før i 2026 eller 2027, det vil si fem-seks år lenger enn benevnningen på perioden eller avtalen skulle tilsi. FMO trenger nemlig et par år til å kontrollere at alle forpliktelser er fulgt opp, til å avslutte og godkjenne alle regnskap, til å kreve tilbakebetaling dersom aktiviteter ikke er fullført eller fullført innen tidsfrister, til å behandle saker hvor det har forekommet uregelmessigheter og mislighold, og til å foreta evalueringer.

Avslutning

For perioden 2004–2021 bidrar Norge med over 95 prosent av EØS-midlenes samlede budsjett på 5,9 milliarder euro, mens Island og Liechtenstein dekker det resterende.⁴² Det var en markant nominell årlig økning i midlene fra periode 1 til periode 2, mens den årlige økningen var mindre mellom de to siste periodene (tabell A7).

⁴² Budsjettet lyder på 5,7 milliarder euro dersom bevilgningen til Ungarn for periode 3 holdes utenfor.

Tabell A7 EØS-midlene. Bevilgninger per periode og per år i hver periode. Milliarder euro.

	Per periode	Per år i perioden
Periode 1, 2004–2009, 5 år	1,3	0,26
Periode 2, 2009–2014 5 år	1,8	0,36
Periode 3, 2014–2021 7 år)	2,8	0,40
Periode 3, 2014–2021, uten Ungarn, 7 år	2,6	0,37

Dette er mye penger, men det kan være nyttig å sette summene i perspektiv. Sammenliknet med det norske bistandsbudsjettet på 40,1 milliarder kroner for 2021 (Norad, 2022), blir det smått. Med en valutakurs på 10,5 tilsvarer det 3,8 milliarder euro,⁴³ eller omtrent ti ganger så mye som det årlige gjennomsnittlige bidraget til sosial og økonomisk utjevning og bilateralt samarbeid innenfor EØS-midlene i periode 3. Den norske sivile og humanitære støtten til Ukraina under Russlands krigføring utgjorde i 2022 6,3 milliarder kroner (inkludert noe til naboland) (Regjeringen, 2022c), mer enn halvannen gang så mye som det årlige bidraget til de 15 landene innenfor EØS-midlene.

⁴³ 1 euro kostet ca. 10,50 kroner 11. desember 2022.

EØS-midlene 2004–2021

På oppdrag fra Utenriksdepartementet redegjør denne rapporten for EØS-midlene. Ordningen er Norge, Island og Liechtensteins bidrag til å redusere økonomiske og sosiale forskjeller i EØS-området. De 15 fattigste EU-landene er hovedmottakere av midlene. Norge har i alt bevilget 60 milliarder kroner til ordningen. EØS-midlene skal også bidra til å styrke de bilaterale relasjonene mellom giver- og mottakerland.

Rapporten finner at ordningens mange tusen prosjekter kan vise til gode resultater i mottakerlandene. Den konkluderer også med at EØS-midlene har kommet mange norske deltakerinstitusjoner til gode, og at ordningen er et viktig instrument i norsk europapolitikk.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2023:01
ID-nr.: 20846