

Danmark i Østersøregionen

- nye muligheder, nye initiativer

Baggrundsrapport

December 2003

Indholdsfortegnelse

Indledning og sammenfatning	3
Østersøregionen – en vækstregion i Europa	6
Samarbejdsorganisationer i Østersøregionen	19
Behov for forbedring af det generelle erhvervsklima	28
De finansielle markeder er på vej i den østlige del.....	38
EU's indre marked i Østersøregionen udvides.....	43
Rusland og EU – det centrale omdrejningspunkt i Østersøregionen.....	50
Arbejdskraftens kvalifikationer	54
Forskning og udvikling som vækstgenerator	64
Uddannelse i Østersøregionen.....	74
Østersøregionen har stadig alvorlige miljøproblemer.....	83
Energisamarbejde – forsyningsikkerhed og markedsliberalisering	89
Transportsektoren binder Østersøregionen sammen.....	94

Indledning og sammenfatning

Østersøregionen har gennem en årrække været et særligt dansk indsatsområde.¹ Danmark har siden Murens fald ydet en betydelig indsats for at sikre en demokratisk, bæredygtig og markedsbaseret udvikling for landene i den østlige del af Østersøregionen – Rusland, Polen, Estland, Letland og Litauen. Den danske indsats nåede sin foreløbige kulmination under det danske formandskab for Den Europæiske Union, da udvidelsesforhandlingerne blev afsluttet på topmødet i København i december 2002.

Regeringen har i december 2003 fremlagt publikationen *Danmark i Østersøregionen – nye muligheder, nye initiativer*, der indeholder Danmarks initiativer til at styrke den erhvervsmæssige og økonomiske udvikling i regionen. *Danmark i Østersøregionen – nye muligheder, nye initiativer* tager udgangspunkt i denne baggrundsrapport, der præsenterer de væsentligste udfordringer for Østersøregionens erhvervsmæssige og økonomiske udvikling på en række centrale politikområder. Erhvervs- og Boligstyrelsen har udarbejdet baggrundsrapporten, hvortil der er modtaget bidrag fra bl.a. Beskæftigelsesministeriet, Miljøministeriet, Undervisningsministeriet, Trafikministeriet og Videnskabsministeriet.

Uudnyttet handelspotentiale

Estland, Letland, Litauen og Polens medlemskab af EU skaber helt nye perspektiver for Østersøregionens udvikling. I forbindelse med den proces, der har ført til optagelsen af Estland, Letland, Litauen og Polen i EU, er en række barrierer for handel, investeringer og samarbejde allerede forsvundet. For Østersøregionens nye EU-medlemmer er tilpasningen til EU's regelsæt stort set gennemført. Tilbage står nu enkelte undtagelsesbestemmelser, men først og fremmest en effektiv implementering af EU's regelsæt, hvilket stiller store krav til den administrative kapacitet i landene. Dernæst er der på en række områder, der ikke er dækket af EU's regelsæt, stadig nationale barrierer, der hæmmer den økonomiske og erhvervsmæssige udvikling i Østersøregionen.

Også i forhold til Rusland er der stadig på en række områder barrierer, der hæmmer den økonomiske udvikling i Østersøregionen. Partnerskabs- og Samarbejdsaftalen mellem EU og Rusland fra 1997 indeholder aftaler om fjernelse af gensidige handelshindringer, og Ruslands arbejde hen imod WTO-medlemskab og de reformprocesser, som præsident Putin har sat i værk, er tegn på, at Rusland arbejder på at forbedre sit erhvervsklima. Udviklingen i Rusland har imidlertid været mere beskedent end i de tre baltiske lande og Polen, og der er stadig langt igen. Det gælder i forbindelse med at fjerne barrierer for handel og investeringer, men også i forbindelse med at forbedre erhvervslivets generelle vækstvilkår, der er fundamentet for økonomisk fremgang

Modelberegninger viser, at der i samhandlen mellem landene i den vestlige del af regionen og landene i den østlige del er et uudnyttet handelspotentiale svarende til 630 mia. kr. årligt. For Danmarks vedkommende var der i 2001 et uudnyttet

¹ Østersøregionen defineres i denne sammenhæng som Danmark, Sverige, Finland, Norge, Polen, Estland, Letland og Litauen samt de østersø nære regioner i Rusland og Tyskland.

handelspotentiale med de tre baltiske lande, Polen og de østersø-nære dele af Rusland på ca. 18 mia. kr., hvilket svarer til, at Danmarks eksport til denne del af regionen har potentiale til at stige med knap 140 pct. i forhold til det nuværende handelsniveau. En fuld udnyttelse af eksportpotentialet for Danmark ville alt andet lige betyde en stigning i det danske BNP på omkring 0,5 pct. Det er næppe realistisk at øge den danske eksport så meget inden for den nærmeste fremtid.

Østersøregionen udgør i stigende grad et udvidet hjemmemarked for regionens erhvervsliv. Investeringerne fra den vestlige del til den østlige del har således især i den sidste halvdel af 1990'erne været massive. Ultimo 2001 udgjorde de direkte danske investeringer i den østlige del af regionen 18 mia. kr. og er således et eksempel på ønsket om at benytte sig af produktions- og udviklingsforhold som arbejdskraft, videnmiljøer, energiforsyning mv. i hele regionen. Heri ligger et andet, væsentligt potentiale for regionens udvikling.

Handelshindringer og andre barrierer for erhvervslivet

De økonomiske vækstrater i Østersøregionen har været gode de seneste år, og EU-medlemskabet for Polen og de tre baltiske lande kan forventes at fungere som en vækstgenerator med afledte positive naboskabseffekter for resten af regionen i de kommende år. Spørgsmålet er imidlertid, om Østersøregionens lande vil være i stand til at få det fulde udbytte af regionens vækstpotentiale uden en særlig indsats for at fremme regionens vækstvilkår?

En række forhold tyder på, at det ikke automatisk vil være tilfældet. Det uudnyttede handelspotentiale i regionen er blot ét blandt flere tydeligt eksempler.

Andre eksempler er den lave produktivitet og den store arbejdsløshed. Således udgjorde produktiviteten i 2002 i de baltiske lande kun knap halvdelen af gennemsnittet i de nuværende EU-lande, mens den i Polen lå lidt over halvdelen af EU-gennemsnittet. Desuden kæmper regionens østlige lande fortsat mod en høj arbejdsløshed, der for Polens vedkommende var på knap 20 pct. i 2002.²

Endelig er der en række barrierer for erhvervsaktivitet, der trods processerne i forbindelse med EU-udvidelsen, Ruslands reformer og WTO-ansøgning stadig gør sig gældende. Det drejer sig primært om mangelfuld lovgivning og, for de tiltrædende EU-lande i Østersøregionen, udeståender i forbindelser med implementeringen af EU's regelsæt.³ Desuden eksisterer der en række handelshindringer, der bunder i forskelle i national lovgivning. Som eksempel kan nævnes specielle nationale prøvnings- og certificeringskrav for danske virksomheder i Rusland. Det er karakteristisk, at de handelshindringer, som danske virksomheder oplever, er størst i Rusland, mens udviklingen har været mere positiv i de tre baltiske lande.

En særlig udfordring består i at styrke den administrative kapacitet og sikre en hurtigere og mere forudsigelig sagsbehandling. Det handler for det første om at have og fastholde den fornødne bemanning i den offentlige administration, som oftest ikke kan betale lønninger, der kan konkurrere med det private erhvervsliv. Dernæst handler

² Eurostat.

³ Den gradvise implementering af EU's regelsæt vil bidrage til en fortsat reduktion i handelsrelaterede transitionsomkostninger. Se evt. "Samarbejdet om den Økonomiske Politik i EU", Finansministeriet (2003).

det om at tilvejebringe den fornødne uddannelse og ekspertise på områder, hvor landene først i de senere år har skullet planlægge og implementere sammenhængende politikker med betydning for erhvervslivet i en markedsøkonomisk kontekst. Administrationernes tilpasning til nye love og regler, uklar lovgivning på visse områder og korruption mv. er med til at vanskeliggøre kontakten mellem erhvervslivet og myndighederne. Styrkelse af den offentlige administration er ikke mindst vigtigt i Rusland, der også har gennemgået en omstilling til markedsøkonomi, men uden det ydre pres, som EU's optagelsesproces har pålagt Estland, Letland, Litauen og Polen.

Forbedringer af de generelle vækstvilkår i regionen

En fortsat positiv økonomisk og erhvervsmæssig udvikling af Østersøregionen vil forudsætte, at der etableres de bedst mulige vilkår for erhvervsaktivitet. Fjernelse af barrierer for samhandlen mellem regionens lande er en vigtig del. En anden vigtig del vedrører de generelle vækstvilkår og dermed fjernelse af barrierer for fx virksomheds-etablering og -drift. Især i regionens østlige del er der behov for en omfattende etablering af nye virksomheder, der kan skabe beskæftigelse. Etablering af virksomheder og muligheden for vækst i de eksisterende virksomheder er afhængig af de rette rammevilkår. Forhold som uddannelsesniveaet, arbejdskraftens kvalifikationer, samspillet mellem forskningsinstitutioner og erhvervslivet samt adgangen til omkostningseffektive energileverancer, en veludbygget infrastruktur og fravær af forurening og andre miljøproblemer indgår som vigtige grundelementer for erhvervsaktivitet. Dernæst spiller forhold som et velfungerende kapitalmarked og en veludbygget erhvervsservice samt ikke mindst færrest mulige administrative byrder en stor rolle for virksomheds-etablering og -drift. På alle disse områder er der især i den østlige del af Østersøregionen stadig behov for forbedringer.

Østersøregionen – en vækstregion i Europa

Østersøregionen har gennem en årrække været et særligt dansk indsatsområde. Danmark har siden Murens fald ydet en betydelig indsats for at sikre en demokratisk, bæredygtig og markedsbaseret udvikling for landene i den østlige del af Østersøregionen – Rusland, Polen, Estland, Letland og Litauen. Den danske indsats nåede sin foreløbige kulmination under det danske formandskab for Den Europæiske Union, da udvidelsesforhandlingerne med ti lande, herunder Estland, Letland, Litauen og Polen, blev afsluttet på topmødet i København i december 2002.

Estland, Letland, Litauen og Polens medlemskab af EU skaber helt nye muligheder for Østersøregionens udvikling. I forbindelse med den proces, der har ført til optagelsen af de tre baltiske lande og Polen i EU er en række barrierer for handel, investeringer og samarbejde allerede forsvundet. For Østersøregionens nye EU-medlemmer er tilpasningen til EU's regelsæt, herunder også reglerne for det indre marked, stort set gennemført. Tilbage står nu enkelte undtagelsesbestemmelser, men først og fremmest en effektiv implementering af EU's regelsæt, hvilket stiller store krav til den administrative kapacitet i landene. Dernæst er der på en række områder, der ikke er dækket af EU's regelsæt, stadig nationale barrierer, der hæmmer erhvervsaktiviteten.⁴ Barriererne vedrører både etablering af virksomhed, skatteregler, produktlovgivning og korruption mv.

Partnerskabs- og Samarbejdsaftalen mellem EU og Rusland fra 1997 indeholder aftaler om fjernelse af gensidige handelshindringer, og Ruslands arbejde hen imod WTO-medlemskab og de reformprocesser, som præsident Putin har sat i værk, er tegn på, at Rusland arbejder på at forbedre sit erhvervsklima. Udviklingen i Rusland har imidlertid været mere beskedent end i de tre baltiske lande og Polen, og der er stadig langt igen. Det gælder i forbindelse med at fjerne barrierer for handel og investeringer, men også i forbindelse med at forbedre erhvervslivets generelle vækstvilkår, der er fundamentet for økonomisk fremgang.

Den danske indsats i Østersøregionen har hidtil været understøttet af den bilaterale danske øststøtte. Samlet har Danmark siden 1989 bidraget med godt 13 mia. kr. til en demokratisk og markedsbaseret udvikling i de tidligere kommunistiske lande i Central og Østeuropa, hvoraf en væsentlig del er gået til landene i den østlige del af Østersøregionen.⁵ Danmark har hermed været en af de væsentligste donorer i regionen. På en række områder som miljø, energi, arbejdsmarked, uddannelse og erhvervslivets udvikling samt generel administrativ kapacitet har Danmark ydet en ganske betydelig indsats.

⁴ For en beskrivelse af barrierer se fx "Comprehensive monitoring report on [Poland's, Estonia's, Latvia's, Lithuania's] preparations for membership", Europa-Kommissionen (2003), "2002 Regular Report on [Poland's, Estonia's, Latvia's, Lithuania's] progress towards accession", Europa-Kommissionen (2002); "En slagkraftig og barrierefri Østersøregion? Spræng murbrokkerne væk!", Dansk Industri (2003); "Analyse af barrierer for samhandel mellem Østersøregionens lande", Erhvervs- og Boligstyrelsen (2003).

⁵ "Danish Bilateral Assistance to Central and Eastern Europe 1990-2001 (Øststøtte)", Udenrigsministeriet (2002) og "Strategi for den danske Øststøtte", Regeringen (2002). 8 mia. kr. er givet som øststøtte til landene i den østlige del af Østersøregionen i perioden 1989-2003.

Med EU-udvidelsen vil Polen, Estland, Letland og Litauen få anseelige økonomisk støtte fra EU's struktur- og samhørighedsfonde, hvortil også Danmark bidrager. På EU's budgetter er der for budgetperioden 2004-2006, afsat 14 mia. euro til de nye medlemslande i Østersøregionen, hvoraf $\frac{3}{4}$ vil gå til Polen.⁶ Samtidig vil de dele af Rusland, som ligger tæt på EU's nye grænse, blive genstand for mærkbare investeringer gennem bl.a. EU's program for teknisk assistance til SNG-lande (TACIS). For perioden 2004-2006 er der afsat ca. 400 mio. euro til Rusland fra TACIS samt endvidere betydelige midler til samarbejde på tværs af grænserne.⁷

Figur 1. Østersøregionen



Indbyggertal: 89,7 mio.

Areal: 1.815 km²

Østersøregionen – knap 90 mio. indbyggere i en vækstregion

De knap 90 mio. indbyggere i Østersøregionen, fordelt med 36 mio. i den vestlige del og 53 mio. i den østlige del, har oplevet god økonomisk vækst i en årrække.⁸

⁶ 1999-priser, forpligtelser.

⁷ De 400 mio. euro er bevilget gennem det såkaldte *National Indicative Programme*. Samarbejdet over grænserne finansieres gennem det såkaldte *Cross Border Cooperation Programme*, hvor der er afsat 100 mio. euro til Den Russiske Føderation, Belarus og Moldova.

⁸ Danmark, Norge, Sverige, Finland, Estland, Letland, Litauen, Polen, de tyske østersødelstater Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin og Hamburg samt de russiske østersøregioner Skt. Petersborg, Leningrad Oblast og Kaliningrad Oblast.

Den økonomiske vækst for de nye EU-lande fra Østersøregionen har gennemsnitlig i perioden 1998-2002 været markant bedre end den gennemsnitlige vækst for EU-15. Gennemsnitligt har vækstraterne i landene i den østlige del af Østersøregionen i perioden 1998-2002 været på mellem 3 og 6 pct., mens den gennemsnitlige vækst i EU-15 i samme periode var på knap 2,5 pct.

Samlet har Østersøregionen siden 2000 generelt oplevet højere vækstrater end EU-15 med 2001 som eneste undtagelse. I 2001 var det især væksten i Polen og Tyskland, der påvirkede den gennemsnitlige vækst blandt Østersøregionens lande negativt.

Sammenlignet med landene i den østlige del af regionen har den økonomiske vækst i den vestlige del af Østersøregionen siden 2000 generelt været moderat. De tre baltiske lande og Rusland har oplevet vækstrater på mellem 4,0 og 9,0 pct. i perioden 2000-2003, *jf. tabel 1.*

Tabel 1 Vækst i BNP opgjort i faste priser i Østersøregionens lande i årene 2000-2003.

	2000	2001	2002	2003
	<i>Pct.</i>			
Danmark	2,9	1,4	2,1	1,4
Finland	5,1	1,2	2,2	1,5
Norge	2,8	1,9	1,0	1,0
Sverige	4,4	1,1	1,9	1,4
Tyskland	2,9	0,8	0,2	0,0
Estland	7,3	6,5	6,0	4,4
Letland	6,8	7,9	6,1	6,0
Litauen	4,0	6,5	6,7	6,6
Polen	4,0	1,0	1,4	3,3
Rusland	9,0	5,0	4,3	6,0
EU-15	3,6	1,7	1,1	0,8
Østersøregionen	3,7	1,4	1,5	1,5

Kilde: Europa-Kommissionen. Tallene fra Danmark stammer fra Økonomisk Redegørelse, Finansministeriet (august, 2003).

Den samlede økonomiske vækst i de kommende år forventes ligeledes at være højere i Rusland, Polen og de tre baltiske lande end i EU-15. For perioden 2004-2005 forventes de gennemsnitlige vækstrater at være på mellem 4,2 og 6,0 pct., mens den gennemsnitlige vækst i EU-15 for samme periode forventes at være henholdsvis 2,0 og 2,4 pct., *jf. tabel 2.*

Tabel 2 Forventet vækst i BNP opgjort i faste priser for 2004 og 2005.

	EU-15	Estland	Letland	Litauen	Polen	Rusland
	<i>Pct.</i>					
2004	2,0	5,6	5,2	5,7	4,2	5,0
2005	2,4	5,1	5,7	6,0	4,8	5,0

Kilde: Europa-Kommissionen.

Ifølge beregninger af Økonomi- og Erhvervsministeriet vil de økonomiske vækstrater i de nye medlemslande i Østersøregionen i perioden indtil 2010 gennemsnitligt ligge

på mellem 5 og 7 pct.⁹ Dette studie må dog for Polens vedkommende på nuværende tidspunkt vurderes at være urealistisk.

Udvidelsen vil imidlertid ikke blot være en vækstgenerator for de nye medlemslande i Østersøregionen. Også de øvrige østersølande kan forventes at drage fordel af udvidelsen.¹⁰ Dansk BNP vurderes således frem til 2030 at få et løft på 1,9 pct. som følge af EU's udvidelse, primært foranlediget af, at udvidelsen ventes at føre til, dog begrænset, indvandring fra de nye EU-lande.¹¹

De positive effekter for de omkringliggende lande kan yderligere illustreres med Danmark som eksempel. Danmarks Eksportråd vurderer således, at den danske eksport til de baltiske lande kan stige med hele 200-300 pct. indtil 2015, mens eksporten til Polen i et tilsvarende perspektiv kan stige med ikke mindre end 500 pct. i forhold til den nuværende eksport.¹²

Handel, vækst og naboeffekten

Handel med varer og tjenesteydelser over grænserne skaber vækst, fordi det sikrer en øget arbejdsdeling, specialisering og udnyttelse af stordriftsfordele samt skaber øget pres på ineffektive virksomheder. Handel sikrer altså grundlæggende en effektiv anvendelse af ressourcerne. Den stigende samhandel blandt landene i Østersøregionen har dermed også mere afledte, positive konsekvenser for væksten i regionen.

Danmarks samhandel med landene i den østlige del af regionen er steget fra knap 11 mia. kr. i 1991 til mere end 32 mia. kr. i 2002, *jf. figur 2*. Væksten i samhandlen med de nye EU-lande i Østersøregionen skyldes bl.a. associeringsaftalerne med EU, de såkaldte Europa-aftaler, der blev indgået mellem EU og kandidatlandene. Europa-aftalerne har siden 1997 indeholdt aftaler om frihandel for industrivarer og fjernelse af barrierer for handel med tjenesteydelser.

Trods Europa-aftalerne er samhandlen med disse lande stadig lav – kun 4 pct. af henholdsvis den samlede danske import og eksport. Til sammenligning gik 47 pct. af den danske eksport i 2002 til Tyskland, Storbritannien, Norge og Sverige. Her har naboeffekten altså gennem lang tid slået tydeligt igennem.

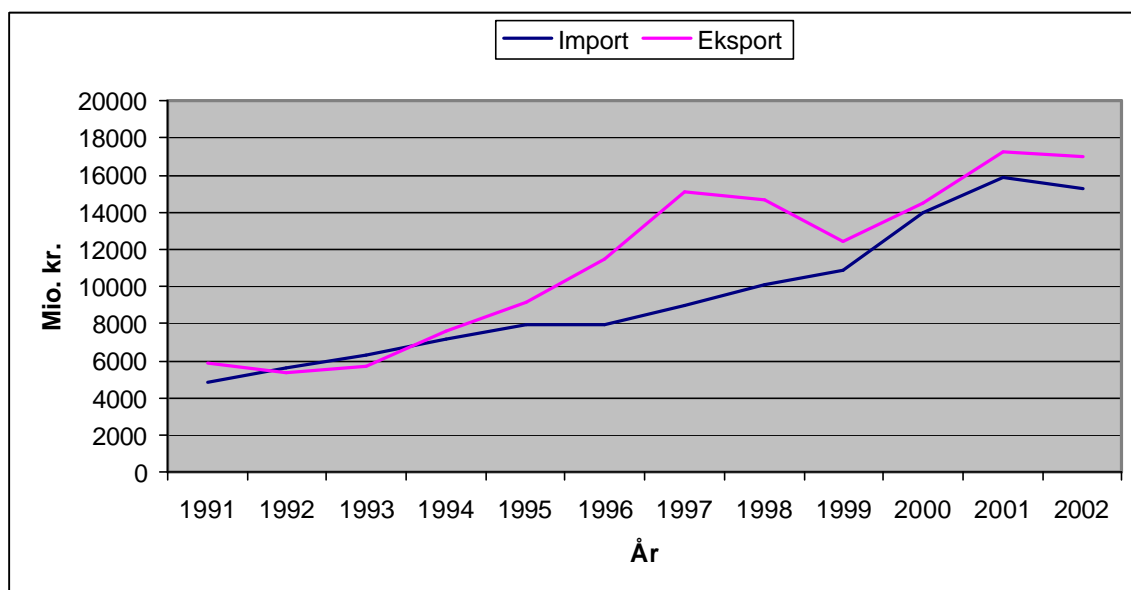
⁹ "Launching a Region", Økonomi- og Erhvervsministeriet (2000).

¹⁰ Spredningseffekterne af vækst fremhæves bl.a. i "Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark", Frank Rasmussen og Peder Andersen (2002).

¹¹ "Samarbejdet om den Økonomiske Politik i EU", Finansministeriet (2003). Andre analyser viser et øget BNP-niveau på mellem 0,3 og 2,8 pct. over henholdsvis 5 og 18 år efter udvidelsen. Gengivet i "Samarbejdet om den Økonomiske Politik i EU", Finansministeriet (2003).

¹² "The Challenge of EU Enlargement", Danmarks Eksportråd (2003).

Figur 2 Dansk import og eksport til den østlige del af Østersøregionen



Kilde: Danmarks Statistik.

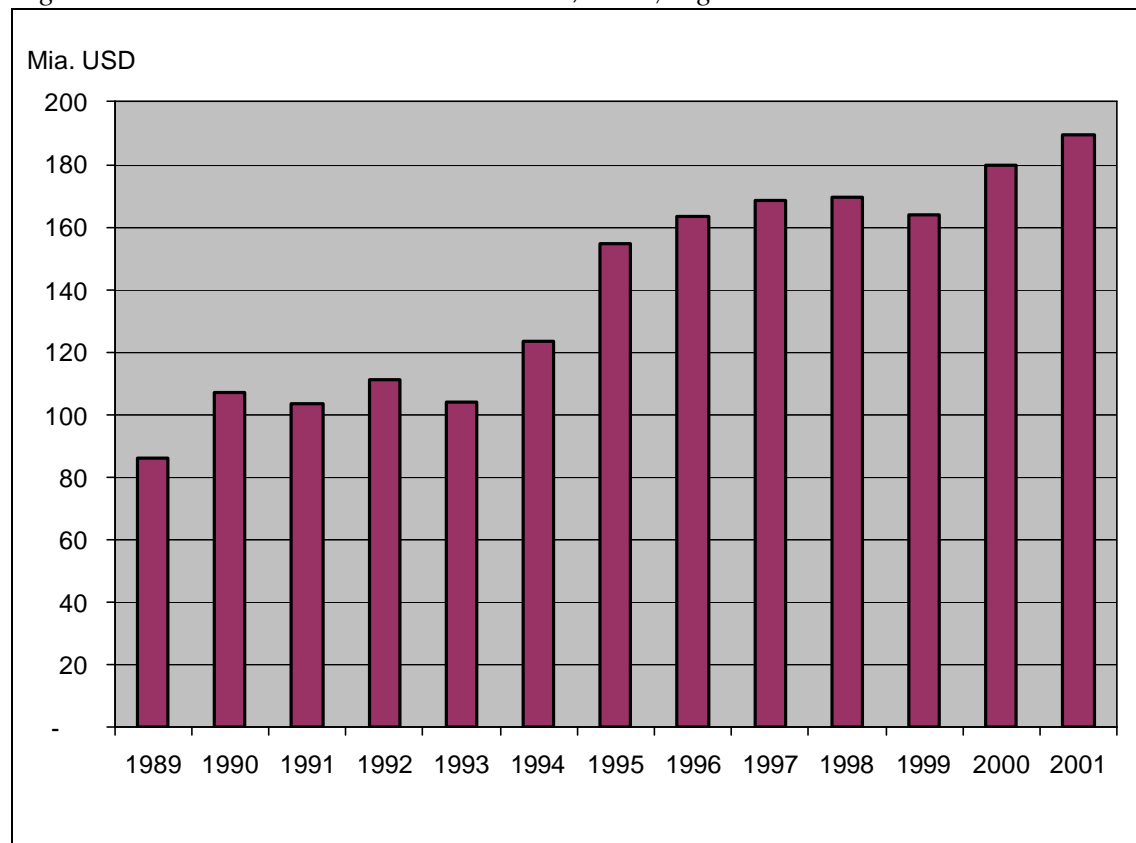
I international handel eksisterer en stærk naboeffekt, hvilket betyder, at samhandelen typisk er størst mellem lande, som fysisk ligger i nærheden af hinanden. Endvidere er landenes befolkningsstørrelse og købekraft af betydning for samhandelens størrelse.¹³

Naboeffekten for Østersøregionen har allerede sat sine tydelige spor. Samlet er samhandelen blandt landene i Østersøregionen siden 1989 således mere end fordoblet og udgjorde i 2001 USD 189 mia., *jf. figur 3*. I perioden 1993-1996 voksede samhandlen mellem landene i Østersøregionen med 57 pct., men er siden vokset med mere moderate vækstrater. Især Tyskland, Sverige og Danmark har drevet samhandelen og har tilsammen udgjort 63 pct. af den samlede eksport i perioden 1989-2001.

Den økonomiske vækst og markedsadgangen til de nye medlemslande i den østlige del af regionen har givet nye muligheder for dansk eksport. Det har bl.a. haft den afledte effekt, at danske virksomheder i forbindelse med afmatningen i den tyske økonomi i stigende grad har været nødt til og formået at orientere sig mod bl.a. de nye vækstmarkeder i den østlige del af Østersøregionen. En fortsat positiv udvikling i den østlige del af regionen vil derfor også gøre danske virksomheder mindre afhængige af den tyske økonomi og åbne flere muligheder på andre nærmarkeder.

¹³ Se bilag 1 for en uddybning.

Figur 3 Samhandel blandt landene i Østersøregionen



Note: Bemærk at der ikke foreligger data for Rusland (Sovjetunionen) samt de baltiske lande i perioden 1989-1991.

Kilde: IMF Direction of Trade Statistics.

Uudnyttet handelspotentiale

Selvom samhandelen mellem Østersøregionens lande er steget betragteligt, er der ifølge en analyse udarbejdet af den erhvervsøkonomiske forsknings- og analyseenhed FORA på vegne af Erhvervs- og Boligstyrelsen imidlertid stadig et betydeligt uudnyttet handelspotentiale. Hvis man ser på handelsstrømmene fra den vestlige del af regionen til den østlige del og omvendt, fremgår det, at der i 2001 var et uudnyttet eksportpotentiale på knap 630 mia. kr. Det er særligt mellem Tyskland og Polen, der er et betydeligt handelspotentiale.¹⁴

Som tidligere nævnt har Danmarks samhandel med landene i den østlige del af regionen været stigende, men også her er der stadig et betragteligt uudnyttet handelspotentiale ifølge modelberegningerne. I 2001 var der et uudnyttet potentiale på godt 18 mia. kr., svarende til en potentiel stigning i Danmarks samhandel med denne del af regionen på knap 140 pct.

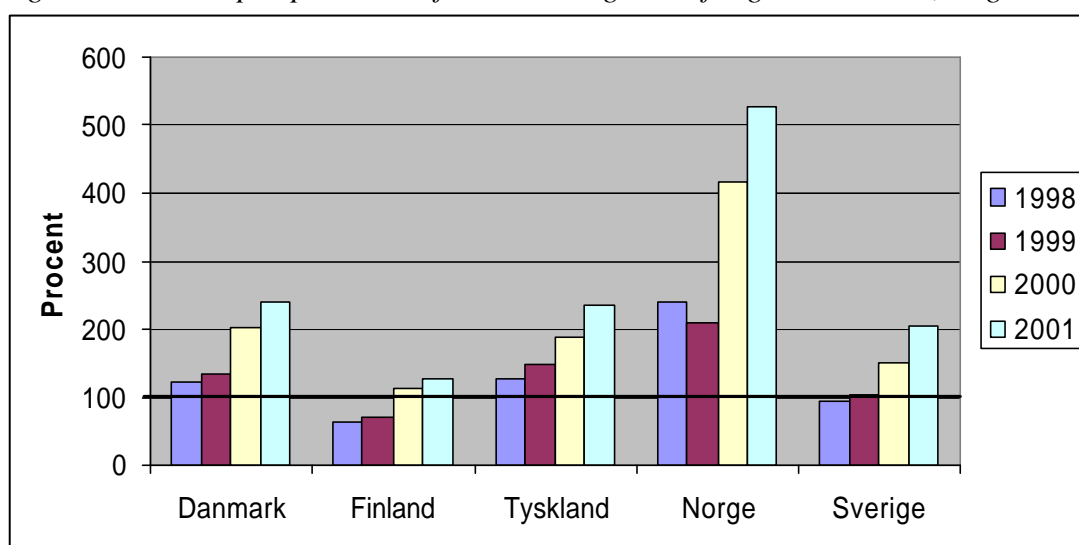
Der kan naturligvis være mange forklaringer på, at Danmark ikke udnytter sit eksportpotentiale i forhold til landene i den østlige del af regionen. En forklaring kunne således være, at danske virksomheder i mindre grad er interesserede i at engagere sig i markederne i den østlige del af regionen. En væsentlig forklaring er dog formentlig, at danske virksomheder oplever en række barrierer, der hindrer handel og

¹⁴ "Handelsmønstret i Østersølandene", FORA (2003).

investering i regionen. Disse barrierer eksisterer på trods af EU-udvidelsen og Ruslands ansøgning om WTO-medlemskab.¹⁵

OECD har lavet en dekomponering af OECD-landenes BNP-vækst, der viser, hvorledes handlen har påvirket BNP over de sidste 20 år.¹⁶ Overføres dette til en situation, hvor Danmark øgede sin eksport til et niveau, hvor Danmark til fulde udnyttede sit eksportpotentiale i forhold til Estland, Letland, Litauen, Polen og de østersø-nære dele af Rusland, ville eksportstigningen forøge det danske BNP med 0,5 pct. eller ca. 6,5 mia. kr. Dette forekommer som en meget stor effekt, og det skal bemærkes, at der naturligvis er betydelig usikkerhed forbundet med den slags beregninger. Det er næppe realistisk at øge den danske eksport så meget inden for den nærmeste fremtid.

Figur 4 Eksportpotentialet fra den vestlige del af regionen til den østlige del



Note: Figuren viser eksportpotentialet i pct. af den faktiske handel. Det vil sige, jo højere en søjle er, desto større er eksportpotentialet til det pågældende område. 100 pct. svarer til den faktiske eksport.

Kilde: FORA (2003).

Blandt de nordiske lande har Finland været bedst til at udnytte sit eksportpotentiale til den østlige del af Østersøregionen. I 1998 og 1999 har Danmark og Sverige ligeledes eksporteret det, der kunne forventes. Det uudnyttede eksportpotentiale har imidlertid været stigende i perioden 1998-2001.

Både Finland og Sverige har været bedre end Danmark til at udnytte deres handelspotentiale til landene i den østlige del af regionen samlet, mens Norge af alle lande i den vestlige del af Østersøregionen har det største uudnyttede eksportpotentiale. For Norges vedkommende er det specielt eksporten til Polen og de østersø-nære dele af Rusland, der ikke er blevet udnyttet fuldt ud.

Danmarks eksportpotentiale er særligt stort i forhold til Polen, hvor der er mulighed for mere end en fordobling.

¹⁵ Se bilag 1 for en diskussion af de teoretiske antagelser for beregningen af handelspotentialet.

¹⁶ "The Sources of Economic Growth in OECD Countries", OECD (2003).

Tabel 3 Danmarks eksportpotentiale (2001)

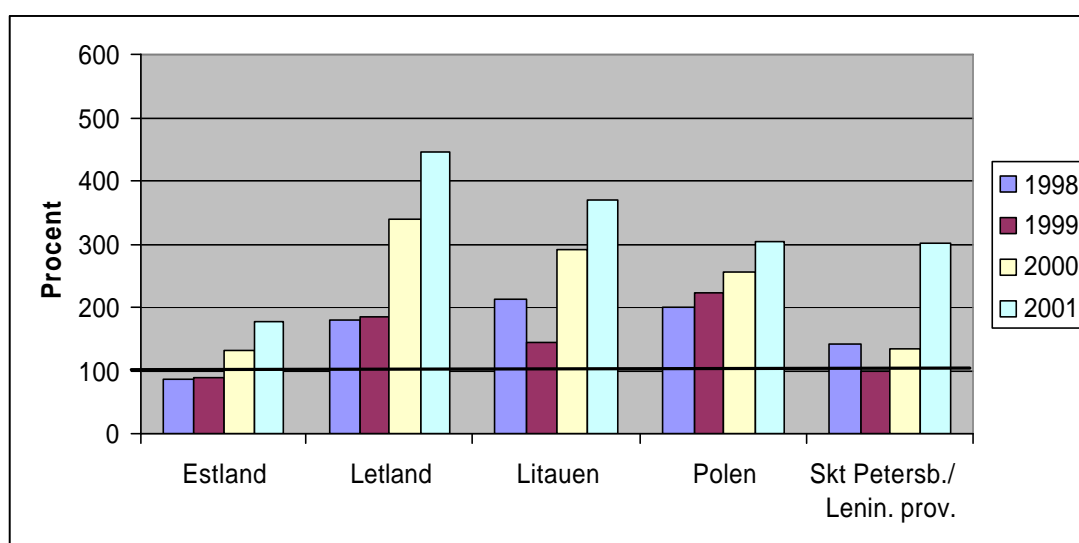
	Estland	Letland	Litauen	Polen	Rusland
	Pct.				
Eksportpotentiale	50	73	27	220	20

Note: Handelspotentialet er udregnet som pct. af den faktiske handel.

Kilde: FORA (2003).

Hos landene i den østlige del af regionen er der tilsvarende et uudnyttet handelspotentiale, jf. figur 5. Estland er det land i den østlige del, der siden 1998 har været bedst til at udnytte sit eksportpotentiale. Letland og Litauen har begge et stort uudnyttet eksportpotentiale med de nordiske lande og Tyskland. Dette kan skyldes, at både Letland og Litauen har Rusland som deres største handelspartner og derfor satser mere på denne eksport.

Figur 5 Eksportpotentialet fra den østlige del af regionen til den vestlige del



Note: Figuren viser eksportpotentialet i procent af den faktiske handel. Det vil sige, jo højere en søjle er, desto større er eksportpotentialet til det pågældende område. 100 pct. svarer til den faktiske eksport. Kilde: FORA (2003).

For landene i såvel den vestlige som den østlige del har det regionale handelspotentiale været stigende i perioden 1998-2001, hvilket primært skyldes den økonomiske vækst, der har været specielt i de tre baltiske lande, Polen og de østersø-nære dele af Rusland.

Store danske investeringer i den østlige del af regionen

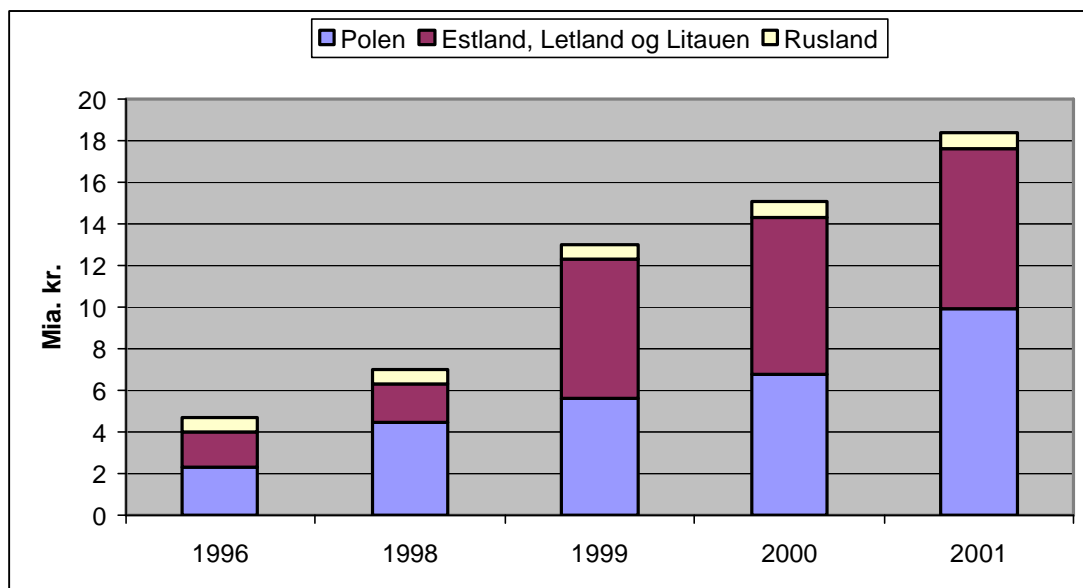
Fra dansk side er der en betydelig interesse for at investere i den østlige del af Østersøregionen, selvom investeringerne i den vestlige del stadig udgør et markant større beløb. De danske direkte investeringer i hele Østersøregionen beløb sig ultimo 2001 til godt 114 mia. kr. (inkl. i hele Tyskland), hvoraf godt 18 mia. kr. er investeret i de baltiske lande, Polen og Rusland.¹⁷

De godt 18 mia. kr., som danske virksomheder har investeret i den østlige del af Østersøregionen, er en markant stigning siden 1996, hvor de danske direkte

¹⁷ Bemærk, at der er tale om akkumulerede investeringer, inkl. egenkapital og koncernlån mv.

investeringer blot udgjorde 4,7 mia. kr. Væksten i investeringerne har primært fundet sted i Polen og de tre baltiske lande, *jf. figur 6*.

Figur 6 Danske investeringer i den østlige del af Østersøregionen



Note: Der er tale om værdien af de akkumulerede danske, direkte investeringer.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Fortsat store økonomiske forskelle i Østersøregionen

Bruttonationalproduktet pr. indbygger i Norden er fortsat langt højere end i Rusland, Polen og de tre baltiske lande, *jf. tabel 4*. Dette gælder både for BNP i løbende priser og for BNP omsat til købekraftsparitet (PPP).

Tabel 4 BNP pr. indbygger i Østersøregionen

	BNP pr. indbygger 2001 (USD)	
	Løbende priser	Købekraftsparitet (PPP)
Norge	36.697	31.165
Danmark	30.352	29.895
Sverige	23.558	25.660
Finland	23.176	25.599
Tyskland	22.428	26.385
Polen	4.666	10.003
Estland	3.994	10.820
Litauen	3.440	8.573
Letland	3.210	8.195
Rusland	2.160	8.103

Kilder: Statistisk Årbog 2002 og Eurofutures.

Integrationen i EU-samarbejdet vil påvirke de nye medlemslandes økonomier i positiv retning. Ved de tidligere udvidelser har nye medlemslande oplevet markante stigninger i levestandard og samfundsøkonomi. Fx oplevede Portugal i en femårs

periode forud for sit medlemskab af EU i 1986 vækstrater, som lå 1 pct. under EU-gennemsnittet, mens landet i en femårs periode efter medlemskabet lå 1,2 pct. over EU's gennemsnit. Samarbejdet i EU om bl.a. det indre marked har også generelt bidraget til øget velstand og økonomisk vækst for medlemslandene. Ifølge Kommissionens beregninger er BNP i EU-15 i 2002 således 1,8 pct. -points eller ca. 164,5 mia. euro højere, end det ville have været uden det indre marked.¹⁸

En af årsagerne til den forventede, fortsatte økonomiske vækst for Polen, Estland, Letland og Litauen er investeringer fra EU's struktur- og samhørighedsfonde og landenes indfasning i den fælles landbrugspolitik. En anden årsag er de forbedrede muligheder for handel og investeringer på grund af det indre marked. Et eksempel på dette er Finland, der siden sit medlemskab af EU i 1995 har forøget samhandelen med Danmark med hele 50 pct. Denne udvikling skyldes bl.a. medlemskabet af EU. Begge årsager vil gøre sig gældende for de nye medlemslande i Østersøregionen.

Store udfordringer i de østersø-nære dele af Rusland

Ruslands udvikling adskiller sig noget fra de øvrige lande i regionen. På trods af det meget store efterslæb, som planøkonomien indebærer, og på trods af de resterende udfordringer for reformpolitikken er Rusland i dag et stabilt samfund – fast forankret på en kurs hen imod snævert samarbejde med de vestlige samarbejdsorganisationer.

Kaliningrad med knap 1 mio. indbyggere har status som særlig økonomiske zone, hvilket indebærer visse fordele ved produktion i regionen. Det gælder dog især i forbindelse med produkter, der sælges videre til andre områder i Rusland, og kun i mindre grad for produkter, der går til eksport. Der er på dette grundlag etableret enkelte virksomheder i Kaliningrad, der samler produkter til det russiske marked, herunder især biler og elektronik. EU vil forøge bistanden til Kaliningrad i de kommende år bl.a. for at forbedre grundlaget for regionens erhvervsliv. De russiske myndigheder har udviklet en føderal strategi for udviklingen af Kaliningrad, og en tilsvarende strategi er udviklet af de regionale myndigheder.¹⁹

Skt. Petersborg er med næsten 5 mio. indbyggere den største by i Østersøregionen. Byen har i de senere år oplevet hurtig økonomisk vækst og stigende investeringer. Den huser en stor del af Ruslands videnskabelige og teknologiske videnbase. Skt. Petersborg vil derfor stå stærkt, hvis den russiske regering realiserer planerne om at flytte det økonomiske tyngdepunkt fra afhængighed af råvarer til industri og service baseret på viden og moderne teknologi. Endvidere er havnene omkring Skt. Petersborg under udbygning, idet den russiske regering søger at bringe en større del af udenrigshandelen over på de russiske havne. Det drejer sig bl.a. om transport af olie.

Forbedringen af rammebetingelserne i Rusland er ikke blevet mindre relevante med EU-udvidelsen. For dansk erhvervsliv bliver Rusland stadig vigtigere. Den danske eksport til Rusland udgjorde således i 2002 godt 5,4 mia. kr., hvilket er en stigning på godt 12 pct. inden for de seneste 5 år, og de danske investeringer i Rusland beløb sig ultimo 2001 til 800 mio. kr. Selvom Rusland har fortsat sine reformprocesser, er der stadig hindringer, der skal ryddes af vejen, før forbedringer i forbindelse med handel og investeringer kan finde sted, og intentionerne om et Fælles Europæisk Økonomisk

¹⁸ ”The Internal Market – Ten years without frontiers”, Europa-Kommissionen (2003).

¹⁹ ”Federal special purpose program. Development of Kaliningrad Oblast for the period up to 2010”, der er godkendt af regeringen for den russiske føderation den 7. december 2001.

Rum kan realiseres.²⁰ Det gælder en række mangler i lovgivningen om retssystem og ejendomsret samt træge procedurer for grænsepassage, toldbarrierer mv., der alt sammen hæmmer både dansk erhvervslivs engagement og den generelle vækst i Rusland.

På det økonomiske område er der i Rusland en række gode symptomer. Der har været god økonomisk vækst, men den russiske økonomis tilstand er stadig afhængig af olieprisen. Der er stadig kapitalflugt, men en stigende del af den flygtede kapital vender nu tilbage til Rusland. Det er et stort problem at få konverteret opsparinger til investeringer. I 2002 udgjorde investeringerne 20 pct. af BNP, mens bruttoopsparingsandelen lå på 33 pct. af BNP.²¹ Der er således stadig store opgaver i at styrke det finansielle system med henblik på større gennemsækelighed og sikkerhed for investorer.

²⁰ Konceptet for et Fælles Europæisk Økonomiske Rum er endnu under udvikling. Realiseringen af et fælles frihandelsområde afhænger bl.a. af opfyldelsen af EU's Partnerskabs- og Samarbejdsaftale med Rusland.

²¹ ECOFIN EFC/ECFIN/187/03 final.

Model for handelspotentialiet

Der er anvendt en gravitationsmodel til at estimere handelspotentialiet i Østersøregionen. Denne modeltype er tidligere blevet benyttet til at beregne handelspotentialiet i Østersøregionen (se fx Økonomi- og Erhvervsministeriet (2000), Baldwin (1994) eller Paas (2002)). Gravitationsmodellen måler den bilaterale handel mellem to lande ud fra, hvor store landenes befolkning er, og hvor rige befolkningerne i de to lande er samt afstanden mellem landene.

Gravitationsmodellen bygger på en teoretisk antagelse om, at handelsstrømmen mellem to lande afhænger af landenes ”økonomiske masse” målt ved BNP og antal indbyggere i de pågældende lande samt afstanden mellem de to landes handelscentre, hvilket typisk vil være landenes hovedstæder.

Gravitationsmodellen kan opskrives på følgende måde:

$$X_{ij} = \mathbf{b}_0 + \mathbf{b}_1 Dist_{ij} + \mathbf{b}_2 Pop_i + \mathbf{b}_3 Pop_j + \mathbf{b}_4 \left(\frac{GDP_i}{Pop_i} \right) + \mathbf{b}_5 \left(\frac{GDP_j}{Pop_j} \right) + dummies$$

De forskellige variable måles i naturlige logaritmer (ln). X_{ij} angiver eksporten fra land i til land j . $Dist_{ij}$ angiver afstanden mellem landene (målt i km). Pop er befolkningens størrelse (målt i tusinder), mens GDP måler BNP i de enkelte lande. I modellen er der to dummy variable. Den ene benyttes, hvis de to lande der analyseres er nabolande, mens den anden dummy benyttes, hvis landene er medlem af enten EU eller EFTA. Modellen er nærmere uddybet i Økonomi- og Erhvervsministeriet (2000). De estimerede koefficienter til modellen følger neden for:

Værdien af koefficienterne i gravitationsmodellen

Navn	konstant	Dist	Pop _i	Pop _j	GDP/pop _i	GDP/pop _j	Nabo	EU/EFTA
	nt							
Koefficient	β_0	β_1	β_2	β_3	β_4	β_5	dummy 1	dummy 2
Værdi	-17,5	-0,88	0,77	0,79	1,16	1,22	0,28	0,53

Kilde: Baldwin (1994).

Fortegnet til koefficienten til afstanden er negativt, hvilket viser, at jo længere afstand, der er i mellem landene, desto mindre er handelspotentialiet. Derimod er fortegnet til de andre variable positive, hvilket betyder, at jo rigere og større landene er, desto større er handelspotentialiet. Fortegnet til EU/EFTA-dummy'en er ligeledes positivt, hvilket betyder, at handelspotentialiet er større for lande, der er medlem af EU. En nærmere fortolkning af forteggenes betydning er givet i Økonomi- og Erhvervsministeriet (2000).

I modelberegningen indgår kun Skt. Petersborg og Leningrad-regionen for Rusland. For både Polen og Tyskland gælder det desuden, at hele landet er taget med i beregningen. Dette kan give et overkantskøn for handelspotentialiet i Østersøregionen. I beregningerne er medtaget data indtil 2001, da det er det senest tilgængelige år.

Det skal bemærkes, at gravitationsmodellen ikke inkluderer kapacitetsforhold. Der er en tendens til, at væksten i dansk eksport typisk dæmpes i år med høj indenlandsk

efterspørgsel og øges i år med lav indenlandsk efterspørgsel med henholdsvis tab eller gevinst af markedsandele til følge.

Samarbejdsorganisationer i Østersøregionen

Et tættere og mere integreret samarbejde blandt landene i Østersøregionen er en naturlig følge af de ændrede vilkår, som ikke mindst EU's udvidelse repræsenterer. De ændrede vilkår har skabt et generelt behov for at tilpasse det regionale samarbejde. Et eksempel på udviklingen af et tættere samarbejde er de nordiske landes principbeslutning af 26. oktober 2003 om at invitere de baltiske lande til at blive medlem af Den Nordiske Investeringsbank (NIB).

Samarbejdet i regionen foregår gennem en række forskellige organisationer og fora på mange forskellige områder.²² Udvidelsen af Den Europæiske Union og nærområdeinitiativet under Nordisk Ministerråd betyder, at de centrale regionale aktører i stigende grad har overlappende medlemskare, beskæftiger sig med de samme problemstillinger og har samme målsætninger. Der er derfor behov for at se nærmere på, hvad de forskellige fora kan bruges til – hvordan det regionale samarbejde kan tilpasses de ændrede vilkår.

De regionale samarbejdsorganisationer – aktørerne

Samarbejde blandt Østersøregionens lande foregår først og fremmest gennem EU, Nordisk Ministerråd (NMR) og Østersørådet. Væsentlige samarbejdsorganisationer på subregionalt niveau er derudover Baltic Sea States Sub-regional Co-operation (BSSSC) og Union of the Baltic Cities (UBC). Desuden samarbejdes der i Barentsrådet og i Arktisk Råd samt på en række specifikke fagområder, som vil blive beskrevet i de følgende kapitler.

Samtidig findes der en række private aktører som Baltic Development Forum og Baltic Chambers of Commerce Association, som beskæftiger sig med problemstillinger i Østersøregionen. Og endelig spiller de internationale investerings- og udviklingsbanker som Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), Den Europæiske Investeringsbank m.fl. også en rolle i udviklingen af regionen. Disse banker vil blive berørt nærmere i kapitlet om finansielle markeder.

De centrale aktører

EU, Nordisk Ministerråd og Østersørådet er de tre centrale og væsentligste aktører for udviklingen af Østersøregionen.

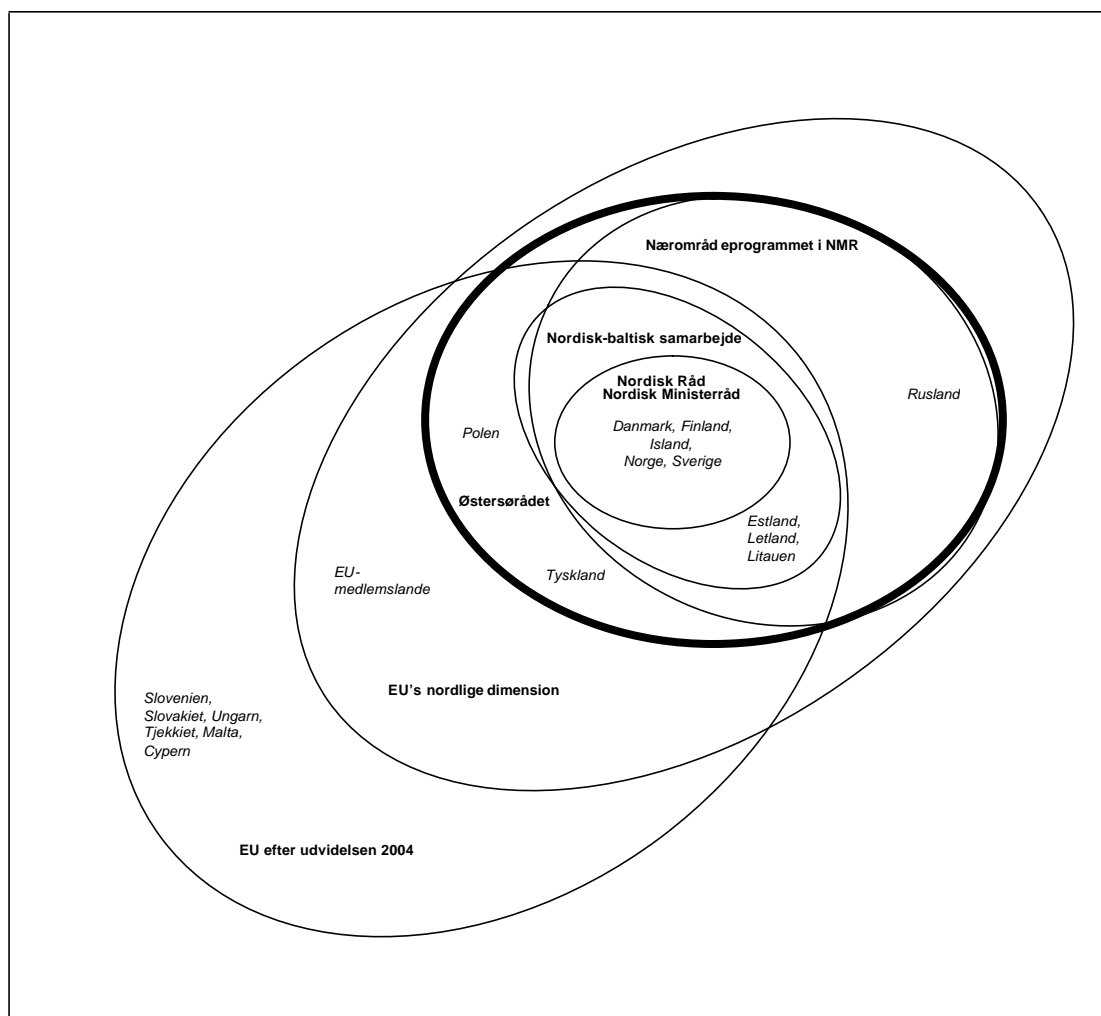
Det nordiske samarbejde tager udgangspunkt i arbejdet i henholdsvis Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd. I det nordiske samarbejde er de primære deltagere Danmark, Island, Finland, Norge og Sverige. Deltagerkredsen i Østersørådet er de ni lande omkring Østersøen samt Norge, Island og Europa-Kommissionen. Samarbejdet i EU vil fra 1. maj 2004 omfatte otte af regionens lande.²³ Figur 7 giver et overblik over de vigtigste samarbejdsorganisationer for regionens lande.

Organisationerne og deres bidrag til det østersøregionale samarbejde vil blive beskrevet nedenfor.

²² I dette kapitel behandles de områder, der har særlig relevans for den økonomiske udvikling i Østersøregionen og dermed ikke alle emner, der er genstand for samarbejde i regionen.

²³ Island og Norge er tilknyttet det europæiske samarbejde gennem EØS-aftalerne.

Figur 7 Det regionale samarbejde omkring Østersøen



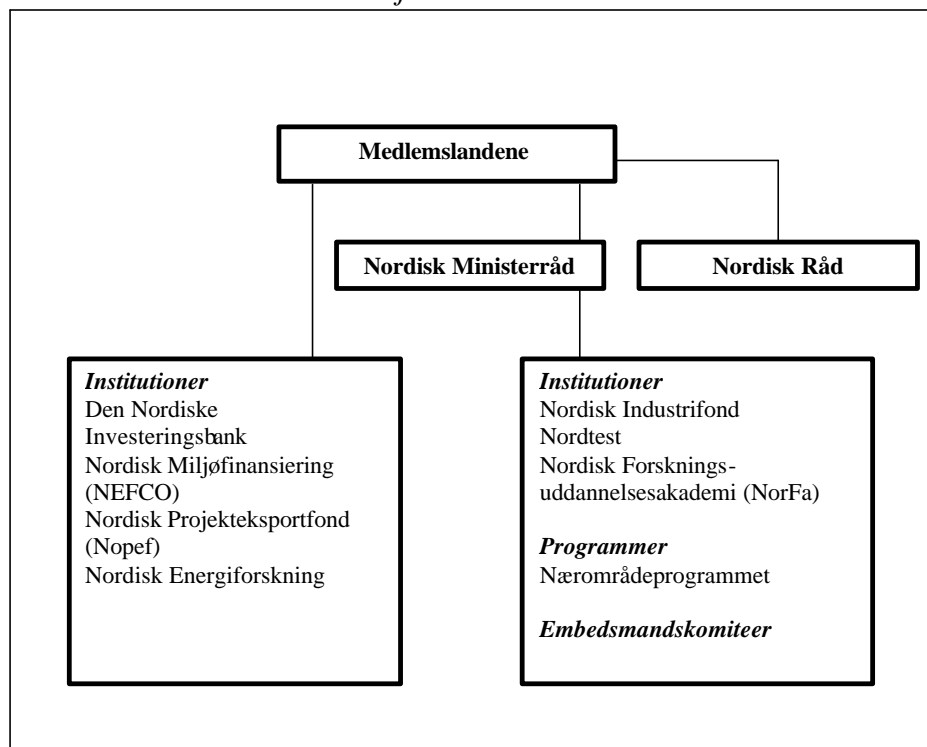
Udvikling i det nordiske samarbejde

Det nordiske samarbejde er veludbygget og beror på opfattelsen af et værdifællesskab mellem borgerne i Norden – Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige.

Det formelle nordiske samarbejde har eksisteret i mere end 50 år og har primært fundet sted inden for områder som kultur, uddannelse, forskning og miljø, men også på det erhvervspolitiske område. Den nordiske pasunion og den fri bevægelighed for arbejdskraft i Norden er de mest fremtrædende eksempler på det nordiske samarbejde.

Det nordiske samarbejde finder sted med udgangspunkt i Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd, hvis sekretariater siden 1996 har været samlet i København. I relation til det nordiske samarbejde findes der en række underliggende institutioner samt en række programmer, herunder Nordisk Ministerråds nærområdeprogram. Det nordiske samarbejde inden for områder med relevans for erhvervslivets udvikling er illustreret i figur 8.

Figur 8 Det nordiske samarbejde



Nordisk Industrifond, den fællesnordiske standardiseringsinstitution, Nordtest, og Nordisk Forskningsuddannelsesakademi finansieres gennem Nordisk Ministerråd, mens Den Nordiske Investeringsbank og Nordisk Energiforskning finansieres direkte af medlemslandene.²⁴ Budgettet for Nordisk Ministerråd i 2004 er 811 mio. kr., svarende til budgettet for 2003.

Såvel Nordisk Ministerråd som Nordisk Råd beskæftiger sig med samfundsforhold generelt.²⁵ Som et aktuelt eksempel på det nordiske samarbejde kan nævnes, at den svenske minister med ansvar for nordisk samarbejde, Berit Andnor, under det svenske formandskab for Nordisk Ministerråd i 2003 har udpeget den tidligere danske statsminister Poul Schlüter som sin særlige repræsentant ned henblik på at fjerne grænsehindringer. På vegne af Nordisk Ministerråd har Poul Schlüter på Nordisk Råds 55. session i slutningen af oktober 2003 fremlagt resultaterne af sit arbejde.

I Nordisk Ministerråd er der en række ministerråd, der følger fagområderne og dertil knyttede embedsmandskomiteer. Der er således et ministerråd for handel og industri (næring), et ministerråd for økonomi- og finanspolitik, et ministerråd for arbejdsmarked, et ministerråd for energi og et ministerråd for uddannelse og forskning. Ministerrådet for næring har i september 2003 inspireret af Poul Schlüters arbejde besluttet at videreføre arbejdet med grænsehindringer (Schlüter-processen) på næringsområdet. Det overordnede ansvar for det nordiske samarbejde ligger hos medlemslandenes statsministre, men i praksis varetages det overordnede nordiske samarbejde af landenes nordiske samarbejdsministre og derudover af de forskellige fagministre.

²⁴ Nordisk Industrifond og Nordtest sammenlægges pr. 1. januar 2004 under navnet Nordisk Innovationscenter.

²⁵ Nordisk Råd kan komme med forslag til de nationale regeringer eller Nordisk Ministerråd.

I det nordiske samarbejde afholdes der møder på minister- og embedsmandsniveau, ligesom der iværksættes udredninger og afholdes konferencer o. lign. for at følge op på de politiske beslutninger. Nordisk Ministerråd yder desuden støtte til forskellige formål.

Nordiske tiltag til integration af Østersøregionen

Nordisk Ministerråd har iværksat et samarbejde, der udover de nordiske lande, inkl. de selvstyrende områder Færøerne, Grønland og Ålandsøerne, omfatter Estland, Letland, Litauen og de østersø-nære dele af Rusland (den nordvestlige del af Rusland). Samarbejdet kaldes nærområdesamarbejdet eller nærområdeprogrammet. De overordnede målsætninger for Ministerrådets samarbejde med nærområderne er at bidrage til en sikker, stabil og demokratisk udvikling, at øge værdifællesskabet med den nordlige del af Europa og at medvirke til at fremme en markedsøkonomisk og bæredygtig udvikling i området. Den nordiske indsats i nærområderne skal i størst mulig udstrækning styrke og komplimentere de nordiske landes nationale indsatser. Ministerrådet har vedtaget et 3-årigt rammeprogram for samarbejdet med nærområderne for 2003-2005. I øjeblikket går ca. 20 pct. af Nordisk Ministerråds budget til aktiviteter under nærområdesamarbejdet.

Samarbejdet med nærområderne er blevet styrket i løbet af de senere år. Indsatsen i de tre baltiske lande vil i de kommende år overgå fra ensidig støtte til samfinansiering og fælles indsats med balterne. Som følge af den forventede optagelse af de baltiske lande i EU besluttede NMR i 2001 gradvist at flytte tyngdepunktet i nærområdesamarbejdet fra de tre baltiske lande mod den nordvestlige del af Rusland. Hensigten er at bruge erfaringerne fra de gennemførte projekter i de baltiske lande og samtidig påbegynde nye projekter rettet specifikt mod de østersø-nære eller nordvestlige dele af Rusland. Samarbejdet med de baltiske lande vil dog fortsætte efter deres indtræden i EU, men i stigende grad som rent myndighedssamarbejde.

Endvidere afholdes der årligt nordisk-baltiske ministermøder, de såkaldte NB-8 møder, samt med jævne mellemrum på parlamentarisk plan et Baltic Assembly. Samarbejdet med de baltiske lande er således på vej fra at være baseret på støtteprogrammer til at være baseret på traditionelt mellemstatsligt samarbejde.

Nordisk Ministerråd har forsøgt at tilpasse sig de ændrede vilkår i regionen. Således vil Nordisk Ministerråd i de kommende år søge at skabe en tættere dialog med bl.a. Østersørådet og har desuden været en aktiv medspiller i forbindelse med udarbejdelsen af ny handlingsplan for EU's nordlige dimension.²⁶ Nordisk Ministerråds samarbejde med andre regionale aktører sker inden for de enkelte sektorer, og i dette samarbejde har Ministerrådet mulighed for at samfinansiere projekter med andre organisationer.

Østersørådet og inddragelse af Rusland i det regionale samarbejde

²⁶ Den nordlige dimension er et EU-ledet initiativ og en fælles ramme til fremme af politisk dialog og konkret samarbejde. Begrebet den nordlige dimension dækker et bredt og forskelligartet geografisk område, der strækker sig fra Arktisk og Subarktisk til de sydlige kyster ved Østersøen, og fra Nordvestrusland i øst til Island og Grønland i vest.

Østersørådet er det eneste regionale samarbejdsforum med deltagelse af samtlige lande omkring Østersøen, dvs. inkl. Rusland. I lighed med det nordiske samarbejde er der tale om et mellemstatsligt samarbejde.

Østersørådet blev oprettet i 1992 på dansk-tysk initiativ. Medlemmerne er de fem nordiske og de tre baltiske lande samt Polen, Rusland, Tyskland og Europa-Kommissionen. Hovedformålet med samarbejdet er at fremme den demokratiske udvikling i Østersøregionen, at bidrage til en gunstig økonomisk udvikling med henblik på at gøre Østersøregionen til et nyt vækstområde i Europa, og at skabe større enhed medlemslandene imellem. Samarbejdet foregår på en lang række områder af relevans for regionens lande.²⁷

Østersørådet har i sit første tiår bidraget til at fremme den demokratiske, økonomiske, miljømæssige og sociale udvikling og dermed til øget sikkerhed og stabilitet i hele Østersøregionen. Også efter udvidelsen af EU med de baltiske lande og Polen vil Østersørådet være et vigtigt forum for dialog og samarbejde med henblik på at undgå nye skillelinier i Østersøregionen og på at fremme Ruslands integration i Europa. Østersørådet har også en vigtig rolle at spille i forbindelse med den videre udvikling og implementering af EU's nordlige dimension.

Siden 1998 har Østersørådet haft et mindre sekretariat placeret i Stockholm. Sekretariatet støtter de roterende formandskaber, men har ikke så stor kapacitet som sekretariatet for Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd i København. Tilsvarende har Østersørådet heller ikke underliggende institutioner eller en omfattende projektaktivitet. Det samlede budget for Østersørådet for 2004 er på 850.000 euro. I modsætning til det nordiske samarbejde anvendes benchmark-indikatorer i regi af Østersørådet til at sikre en gunstig udvikling for regionen. I forhold til EU anvendes benchmark-indikatorer i Østersørådet imidlertid kun i et begrænset omfang, og anvendelsen er stadig under udvikling.

Med henblik på at forbedre de generelle rammebetingelser for det private erhvervsliv har Østersøregionens økonomi-, erhvervs- og handelsministre i Moskva i 2002 vedtaget en handlingsplan indeholdende følgende emner: Reduktion af ventetid for grænsepassage, bekæmpelse af korruption, Østersøregionen som et investeringsområde karakteriseret af transparens, forudsigelighed og retsstatsprincipper samt forbedring af betingelserne for små og mellemstore virksomheder.²⁸

Samarbejdet mellem de nordiske organisationer og Østersørådet

Som det ses nedenfor, findes der et ganske betydeligt sammenfald mellem de områder, som behandles i henholdsvis det nordiske samarbejde og i Østersørådet.

²⁷ Der er tale om et bredt favnende samarbejde omfattende områder som demokratiske institutioner og menneskerettigheder, økonomisk udvikling og samarbejde, atomsikkerhed, uddannelse og forskning, miljø, energi, infrastruktur og transport, kultur, arbejdsmarkedsspørgsmål, civilt beredskab, udsatte børn samt bekæmpelse af smitsomme sygdomme og af organiseret kriminalitet.

²⁸ Handlingsplanen fra Moskva fulgte en handlingsplan fra Bergen, der blev vedtaget i 2000. Se evt. "Bergen Action Plan 2000" og "Moscow Action Plan 2002" under økonomisk samarbejde på Østersørådets hjemmeside (www.cbss.st).

På trods af dette findes der ikke et formaliseret samarbejde mellem Nordisk Ministerråd og Østersørådet, for så vidt angår de løbende møder. Den indbyrdes kontakt og kendskabet til den anden organisations aktivitet er derfor ofte ad hoc-præget. På energiområdet findes der dog tætte relationer. Det nordiske energisamarbejde indgår således i et bredere samarbejde i Østersøregionen – det såkaldte Baltic Sea Region Energy Co-operation (BASREC). Sekretariatsfunktionen for BASREC er henlagt til Østersørådets sekretariat og delvist finansieret af Nordisk Ministerråd.

Tabel 5 Det nordiske samarbejde vs. samarbejdet i Østersørådet

	Det nordiske samarbejde	Samarbejdet i Østersørådet
Arbejdsmarked og arbejdsmiljø	*	*
Børn og unge	*	*
Energi	*	*
Miljø og bæredygtig udvikling	*	*
Mellemregionalt samarbejde	*	*
IT-samarbejde	*	*
Kultur	*	*
Sundhed	*	*
Transport	*	*
Uddannelse	*	*
Økonomi og erhvervsliv	*	*
Byggeri og boliger	*	
Fiskeri	*	
Landbrug	*	
Skovbrug	*	
Ligestilling	*	
Lovgivning	*	
Forbrugerspørgsmål	*	
Fødevarer	*	
Narkotika	*	
Regionalpolitik	*	
Forskning	*	
Demokratisk udvikling og menneskerettigheder		*
Civil sikkerhed		*
Organiseret kriminalitet		*
Nuklear sikkerhed		*
Planlægning		*
Toldsamarbejde		*
Turisme		*

På et mere uformelt niveau har Nordisk Ministerråd deltaget i Østersørådets udarbejdelse af en handlingsplan for gennemførelse af Northern eDimension under EU's nordlige dimension.

De nordiske samarbejdsministre har i december 2002 foreslået, at der udarbejdes en fælles udredning mellem de to organisationer, om hvordan samarbejdet kan gøres mere effektivt.

EU også af stor betydning for Østersøregionen

EU's stats- og regeringschefer vedtog på det ekstraordinære Europæiske Rådsmøde i Lissabon i marts 2000 et nyt strategisk mål for EU for det næste tiår. I overensstemmelse med det strategiske mål skal EU blive *"den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed"*. Dette initiativ betyder fornyelse og tilpasning af EU bl.a. på det økonomiske, miljømæssige og sociale område.

Med EU's udvidelse i maj 2004 vil et flertal af landene i Østersøregionen være medlemmer af EU. EU's udvidelse fordrer ikke en fundamental ændring af Lissabon-strategien, men kræver en øget indsats for at nå målet. Lissabon-strategien er til stadighed midlet til at nå EU's ambitioner på det økonomiske, sociale og miljømæssige område, og målsætningen gælder også for et samarbejde med 25 medlemmer.

Samlet set ligger Danmark sammen med Sverige og Finland blandt de bedst placerede lande blandt EU-15 opgjort ved de såkaldte strukturelle indikatorer i Kommissionens seneste opgørelse.²⁹ Det ville derfor give god mening, hvis de nordiske lande kunne dele deres erfaringer fra arbejdet med de strukturelle indikatorer med de baltiske lande og Polen. De strukturelle indikatorer anvendes bl.a. til udveksling af information om best practice.

Den nordlige dimension

Mens Lissabon-strategien retter sig mod alle medlemslande i Den Europæiske Union, har EU også en politik, der især retter sig mod den nordøstlige del, herunder Østersøregionen. EU's nordlige dimension er en politik, der udarbejdes i samarbejde mellem EU og syv partnerlande i Nordeuropa (Estland, Letland, Litauen, Island, Norge, Polen og Rusland). Formålet er at opnå bedre samordning af initiativer til fremme af udviklingen i Østersø- og Barentsregionerne.

Den nordlige dimension er en ramme for regionalt samarbejde. Der er ikke afsat særskilte midler til projekter under EU's nordlige dimension. Projekter under den nordlige dimension kan finansieres gennem EU's finansieringsinstrumenter, TACIS, Phare og Interreg., af andre organisationer som Nordisk Ministerråd eller af de deltagende lande.

Den gældende handlingsplan for den nordlige dimension udløber med udgangen af 2003. Det Europæiske Råd har i oktober 2003 vedtaget en ny handlingsplan for den nordlige dimension for perioden 2004-2006. Grundlaget for den nye handlingsplan er de retningslinier, som blev udarbejdet under det danske EU-formandskab.

Den nye handlingsplan skal gennemføres parallelt med udvidelsen og vil søge at supplere udvidelsesprocessen ved at engagere Rusland i et øget samarbejde over grænsen med EU. Grænsen skal være effektiv, dvs. tillade let passage af lovlig trafik, men

²⁹ "Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society", Europa-Kommissionen (2003).

udgøre en bremse på kriminelle aktiviteter. Planen skal bidrage til, at udvidelsen også kommer de regioner til gode, der ligger på den anden side af EU's grænse.

Den nye handlingsplan lægger vægt på at forbedre vilkårene for små og mellemstore virksomheder. Handlingsplanen vil desuden, som den tidligere, give prioritet til miljø, nuklearsikkerhed, udvikling af Kaliningrad og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Handlingsplanen for den nordlige dimension er udarbejdet i samarbejde med Østersørådet, Barentsrådet, Arktisk Råd og Nordisk Ministerråd. Gennemførelsen af planen er i højere grad end tidligere lagt ud til disse regionale råd.

Modernisering af det regionale samarbejde omkring Østersøen

Som det tidligere er fremgået, eksisterer der på nuværende tidspunkt et ganske omfattende samarbejde blandt landene i Østersøregionen.

Med Estland, Letland, Litauen og Polens medlemskab af EU og med udviklingen af Nordisk Ministerråds nærområdeprogram vil EU og Nordisk Ministerråd i stigende grad være involveret i de problemstillinger, som før primært er blevet varetaget i Østersørådet.

Udviklingen gør det aktuelt at overveje, hvordan det regionale samarbejde kan tilpasses de ændrede vilkår – om arbejdet kunne effektiviseres, og om der kunne sikres en større synergieffekt. Sådanne overvejelser ligger i forlængelse af regeringens generelle ønske om dels at modernisere det nordiske regeringssamarbejde og dels at prioritere samarbejdet mellem Nordisk Ministerråd og de baltiske lande højt.

Overvejelserne er allerede i gang. Således har Nordisk Ministerråd fx i september 2003 vedtaget nye retningslinjer for Nordisk Ministerråds arbejde med omverdenen.³⁰ I de nye retningslinjer lægges der bl.a. op til en drøftelse af det fremtidige samarbejde med de baltiske lande og inddragelse af de baltiske lande i det nordiske sektorsamarbejde.

For så vidt angår EU, herunder navnlig EU's nordlige dimension, er der skabt rum for et udbygget samarbejde, idet de regionale organisationer og berørte lande har haft mulighed for at komme med indspil til den nye handlingsplan. De regionale samarbejdsorganisationer har taget opgaven på sig og har derved været med til at formulere politikken for den nordlige dimension i de kommende år. Endvidere har landene i regionen bidraget med midler til en fond i regi af det såkaldte Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP).³¹ De regionale aktører skal være med til at udføre handlingsplanen og får derved også en vis indflydelse på politikken. Der er dog stadig plads til at gøre den nordlige dimension mere operationel.

For så vidt angår samarbejdet mellem Østersørådet og Nordisk Ministerråd, er samarbejdet relativt svagt udviklet, når der ses bort fra energisamarbejdet i Nordisk Ministerråd og BASREC. De to organisationer har hver deres styrker, men har som beskrevet ovenfor også klart sammenfaldende interesser og arbejdsområder. Fx har det svenske formandskab for Nordisk Ministerråd i 2003 sat grænseoverskridende

³⁰ "Det internationale Norden – Nordisk samarbejde i europæisk ramme", Nordisk Ministerråd (2003). Dokumentet indgår i redegørelsen vedrørende Nordisk Ministerråds Europa-aktiviteter, "Det nordiske samarbejde i EU. Nordisk Ministerråds Europaaktiviteter 2002-2003", Nordisk Ministerråd (2003).

³¹ Se evt. mere herom i kapitlet om miljø.

barrierer øverst på dagsordenen, hvilket må siges ikke i mindre grad at være relevant for Østersøregionen. På nuværende tidspunkt er der imidlertid ingen eller kun begrænset koordinering mellem de to organisationer, og der er således ingen direkte synergi mellem deres indsats, selvom de på en række områder deler samme målsætning.³²

Mulighederne for at styrke indsatsen i Østersøregionen på områder, hvor både det nordiske samarbejde og Østersørådet er involveret, er mange. Et første skridt kunne være formaliseret erfaringsudveksling og fælles deltagelse i ekspertmøder o. lign. samt en fælles prioritering af indsatsområder. I forlængelse heraf kunne sekretariatsbistanden styrkes og samles i den ene af de to organisationer, således at der bliver mulighed for at skabe en større faglig tyngde. En sådan fælles indsats gennem de to organisationer vil kvalificere arbejdet og sætte fokus og prestige ind på udvikling af Østersøregionen.

Alternativt kunne det måske være hensigtsmæssigt med en ændret ansvarsfordeling, således at samarbejdet mellem organisationerne, hvor det har relevans for hele regionen, udvides på udvalgte sektorområder eller dele heraf. Et sådant udvidet samarbejde finder allerede sted på energiområdet, men også på en række andre områder kunne det måske være hensigtsmæssigt at etablere et tæt og formaliseret samarbejde. Det gælder fx på det erhvervspolitiske område, arbejdsmarkedsområdet eller uddannelsesområdet.

Den mest hensigtsmæssige arbejdsdeling i forbindelse med et udvidet samarbejde på særlige sektorområder kunne måske findes ved at tage skridtet fuldt ud og løfte et særligt sektorområde ud af de nuværende samarbejdsstrukturer og samle det pågældende enten i et udvidet Nordisk Ministerråd, hvor de tre baltiske lande, Polen og Rusland også deltager, eller i Østersørådet.

Det fremtidige regionale samarbejde – centrale udfordringer

Et tættere og mere integreret samarbejde blandt landene i Østersøregionen er en naturlig følge af de ændrede vilkår. De ændrede vilkår har skabt et generelt behov for at tilpasse det regionale samarbejde. Med udvidelsen af Den Europæiske Union og med udviklingen af Nordisk Ministerråds nærområdeprogram er der på en række områder mellem de centrale regionale aktører – EU, Nordisk Ministerråd og Østersørådet – overlappende. Overlappet gælder dækningsområde, emner og målsætninger. Det ændrede vilkår betyder desuden, at der er behov for at sikre et regionalt samarbejde, der effektivt understøtter udviklingen i Rusland, herunder i særdeleshed de østersø-nære dele af Rusland.

³² I en udtalelse fra Østersørådets 12. ministermøde i Pori den 11.-12. juni 2003 hedder det bl.a., at Østersørådet vil fokusere på øget koordinering med andre mellemstatslige organisationer i det nordlige Europa.

Behov for forbedring af det generelle erhvervsklima

Et dynamisk og konkurrencedygtigt erhvervsliv er afgørende, hvis Østersøregionen skal kunne opretholde og forøge velstanden og samtidig sikre stigende beskæftigelse og gunstige levevilkår for regionens borgere. Konkurrenceevnen er en afgørende parameter, hvis Østersøregionen skal fremstå som en samlet vækstregion og begå sig i den internationale konkurrence om at tiltrække investeringer, teknologi og viden med andre regioner i og uden for Europa.

Konkurrenceevnen kan kun sikres gennem en sammenhængende og visionær erhvervspolitisk indsats, der stimulerer virksomhedernes muligheder for vækst og udvikling. Det er nødvendigt, at regionens lande sikrer kapaciteten til at skabe det bedst mulige erhvervsklima gennem mindskelse af de administrative byrder og sikring af velfungerende erhvervsservice mv.

Opbygning af erhvervslivet som en del af øststøtten

Danmark har gennem det seneste årti ydet en omfattende indsats for at forbedre udviklingsmulighederne for erhvervslivet i regionen. Den erhvervsrelaterede øststøtte har været et centralt instrument til at fremme udviklingen på dette område.

Mens den første fase af den erhvervsrelaterede øststøtte havde til hensigt at sikre videnoverførsel og samarbejder mellem danske virksomheder og virksomheder i den østlige del af regionen, har øststøtten i sin sidste fase indtil 2004 primært haft til hensigt at udbygge erhvervsservice- og innovationsfremmestrukturen i den østlige del af regionen og forberede Polen samt de baltiske landes optagelse i EU.³³ Mens den danske erhvervsrelaterede øststøtte således i sin første fase var virksomhedsorienteret, har den i sin afsluttende fase primært fokuseret på udvikling af den erhvervsmæssige, teknologiske og videnmæssige infrastruktur i landene.

Den danske regering har afsat 65 mio. kr. i perioden 2002-2003 til udvikling af erhvervslivet i den østlige del af Østersøregionen.³⁴ Den danske regering har fx medvirket til at iværksætte projekter vedrørende miljøledelse i Rusland og designpolitik i Letland samt opbygning af innovationsmiljøer i Litauen, produktivitetscentre i Estland og erhvervsservicecentre Polen.

I lighed med Danmark har de øvrige nordiske lande samt Tyskland gennemført erhvervsrelaterede programmer i den østlige del af regionen. Desuden er der gennem EU, Nordisk Ministerråd og Østersørådet gennemført østersøregionale initiativer.³⁵

Iværksætterier som vækstfaktor

Det er i dag anerkendt, at nye virksomheder er en vigtig forudsætning for at skabe en dynamisk erhvervsudvikling. Nye virksomheder skaber ikke blot økonomisk vækst og

³³ ”Strategi for den danske øststøtte 2002-2003”, Regeringen (2002).

³⁴ Beløbet inkluderer energiprojekter med erhvervsstøtte.

³⁵ EU's østersøregionale initiativer har primært fundet sted gennem den nordlige dimension, fællesskabsinitiativer som Interreg. III og førtiltrædelsesstøtte, mens Nordisk Ministerråds initiativer har fundet sted gennem nærområdeprogrammet samt Nordisk Industrifond og Den Nordiske Investeringsbank mv.

beskæftigelse, men er i høj grad også en drivkraft i tilførselen af nye ideer, ny viden, nye produkter samt nye produktionsmetoder og –processer.³⁶

Selvom der generelt er en positiv udvikling i antallet af virksomhedsetableringer i Europa og i landene omkring Østersøen,³⁷ er der i hele Europa en generel tendens til, at borgerne kun modvilligt påtager sig iværksætterisici.³⁸ En undersøgelse foretaget af Europa-Kommissionen viser således, at mens 30 pct. af amerikanerne enten overvejer eller allerede er i gang med at starte egen virksomhed, er det tilsvarende tal for borgerne i EU's nuværende medlemslande 13 pct.³⁹ Undersøgelsen viser samtidig, at 67 pct. af amerikanerne hellere vil være selvstændige end lønmodtagere, hvilket blot gør sig gældende for 45 pct. af europæerne.

Heller ikke i de nordiske EU-lande er iværksætterkulturen så veludviklet som i USA. Således overvejer eller er 18 pct. af danskerne i gang med at starte egen virksomhed, mens 11 pct. af henholdsvis svenskerne og finnerne enten overvejer eller er i gang med at starte egen virksomhed. Tilsvarende er der ikke et udpræget ønske om at etablere sig som selvstændig i de nordiske EU-lande. Blot 26 pct. af finnerne foretrækker at være selvstændige frem for lønmodtagere mod henholdsvis 32 pct. og 37 pct. i Sverige og Danmark.

Med en forholdsvis svagt udviklet europæisk iværksætterkultur er det afgørende, at landene skaber gunstige vækstvilkår for folk, der ønsker at etablere egen virksomhed. Det gælder ikke mindre for landene omkring Østersøen.

For landene i den vestlige del af Østersøregionen er øgede iværksætteraktiviteter og dermed tilførselen af nye ideer, produkter og produktionsmetoder mv. et vigtigt element i landenes omstilling til den globale videnøkonomi. Denne udvikling er ikke mindre aktuel for landene i den østlige del af Østersøregionen, men i denne del af regionen forstærkes behovet for iværksætteraktiviteter af den fortsatte omstilling til markedsøkonomi, der har sat landenes virksomheder under et stort pres.

Først i forbindelse med omstillingen til markedsøkonomi er iværksætteri og udviklingen af små og mellemstore virksomheder blevet et prioritetsområde i Østeuropa. Polen og de baltiske lande er ingen undtagelse. Desuden er det karakteristisk, at der er få innovative iværksættere, ligesom der er en svag overlevelsrate.⁴⁰

Internationale undersøgelser viser, at navnlig lande som USA og Storbritannien, men også Finland har etableret gunstige vilkår for iværksættere. Nedenstående tabel, der sammenligner iværksættervilkårene i en række lande, giver en indikation af niveauet i

³⁶ Undersøgelser indikerer desuden, at der er en positiv forbindelse mellem iværksætteri og vækst. Det har bl.a. gjort sig gældende i Rusland. Se fx "European Competitiveness and Transition Report 2001-2002", World Economic Forum (2002). For en mere detaljeret diskussion af iværksætteri og vækst se evt. "Vækst med vilje", Regeringen (2002).

³⁷ Observatory of European SMEs, 2002/5, DG Enterprise.

³⁸ "Industripolitik i et udvidet Europa", Meddelelse fra Europa-Kommissionen til Europaparlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget (2002).

³⁹ DG Enterprise & EOS Gallup Europe, Flash Eurobarometer 134 (november 2002).

⁴⁰ "Impact of Enlargement on Industry", Europa-Kommissionen (2002).

Østersøregionen.⁴¹ Tabel 6 gengiver en samlet vurdering af iværksættervilkår i form af administrative barrierer for iværksættere, adgang til venturekapital og muligheden for at få lån mod lav sikkerhed.

Tabel 6 Iværksættervilkår

Placering	Land	Score
2	Finland	6,3
9	Danmark	5,5
14	Sverige	5,3
16	Norge	5,0
17	Tyskland	5,0
25	Estland	4,5
34	Polen	3,9
59	Litauen	2,5
61	Letland	2,5
64	Rusland	2,3

Note: 75 lande indgår i undersøgelsen. Landene kan få point fra 1 til 7, hvor 7 er det bedste og 1 det dårligste

Kilde: "The European Competitiveness and Transition Report 2001-2002", World Economic Forum (2002).

Der er forholdsvis gode iværksættervilkår for personer, der ønsker at starte egen virksomhed i Finland, Danmark, Norge, Sverige og Tyskland, mens vilkårene for iværksættere i Polen og de baltiske lande samt ikke mindst Rusland er mindre veludviklede, jf. tabel 6.

Tabellen bekræfter Europa-Kommissionens vurdering af udviklingen i iværksætteraktiviteter i de nye medlemslande omkring Østersøen. Ifølge Europa-Kommissionen har udviklingen i iværksætteraktiviteter været træg. Generelt mangler iværksætterne ledelsesmæssig, organisatorisk og teknologisk knowhow og hæmmes af besværlig adgang til finansiering og manglende støttefunktioner.⁴² I en situation, hvor det kan forventes, at den traditionelle industriproduktion bliver sat under et øget pres som følge af markedsliberaliseringer, er det afgørende, at der er gode vilkår for folk, der ønsker at starte egen virksomhed. Dette understreges yderligere af den store ledighed på mellem 7 og 20 pct. (2002-tal) i landene i den østlige del af regionen.⁴³

En række af regionens lande arbejder intensivt på at skabe bedre vækstvilkår for iværksættere. I Danmark har regeringen fx lanceret *Regeringens handlingsplan for iværksættere* (januar 2003), og den estiske regering har med strategien *Enterprising Estonia* (januar 2002) lanceret en langsigtet plan for at skabe dynamik i erhvervslivet.⁴⁴ Den estiske strategi fokuserer på fem hovedindsatsområder:

⁴¹ Det skal bemærkes, at internationale sammenligninger af iværksætteri generelt skal tages med forbehold, idet der kun i ringe grad findes ensartede og dermed sammenlignelige målemetoder.

⁴² "Industripolitik i et udvidet Europa. Meddelelse fra Europa-Kommissionen til Europaparlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget", Europa-Kommissionen (2002).

⁴³ "Transition Report 2002", European Bank for Reconstruction and Development (2002).

⁴⁴ Redegørelsen for Polen, Estland, Letland og Litauens erhvervs politik og effekterne heraf bygger på Europa-Kommissionens periodiske rapporter om fremskridt mod tiltrædelse fra 2002 ("2002 Regular Report on [Poland's, Estonia's, Latvia's, Lithuania's] progress towards accession", Europa-Kommissionen (2002)) samt Europa-Kommissionens globale overvågningsrapporter for de tiltrædende

Uddannelse og opkvalificering af arbejdskraften samt fremme af iværksætteri, forbedret adgang til kapital, udvikling af erhvervsservice, forbedret information til virksomheder og lettelse af administrative byrder.

En positiv udvikling er ligeledes i gang i Letland. Således har den lettiske regering gennem den statslige erhvervsfremmeorganisation, Latvian Development Agency (LDA), fx iværksat en handlingsplan, der sigter på at reducere erhvervslivets barrierer ved virksomhedsopstart. Den lettiske regering har desuden etableret et rådgivende udvalg for iværksætteri, hvori en række erhvervsorganisationer er repræsenteret.

Initiativerne i Estland og Letland på iværksætterområdet illustrerer ønsket om at sikre erhvervslivet gunstige vækstvilkår, men i en stor del af landene i den østlige del af Østersøregionen er der fortsat et stort behov for at øge kapaciteten til at sammensætte en sammenhængende og effektivt erhvervspolitisk indsats.

Boks 1 Iværksættere og benchmark

Danmark var i december 2002 under det finske formandskab for Østersørådet vært for et seminar om iværksætterforhold i Østersørådets økonomiske arbejdsgruppe.

På seminaret blev der fastsat en række kvantitative indikatorer for rammevilkår for iværksættere. Indikatorerne vedrører (1) dage for registrering af nye virksomheder, (2) udgifter til registrering af nye virksomheder og (3) procedurer i forbindelse med ansættelse af personale.

På baggrund af indikatorerne er det op til de efterfølgende formandskaber at fortsætte arbejdet med at skabe de bedst mulige forhold for iværksættere i Østersøregionen.

Små og mellemstore virksomheder er rygraden

Små og mellemstore virksomheder er rygraden i hele Europas erhvervsliv. For EU-samarbejdets vedkommende tegner små og mellemstore virksomheder sig således for ca. totredjedele af beskæftigelsen og 60 pct. af den samlede værditilvækst.^{45 46}

I EU har medlemslandene forsøgt at sætte fokus på små og mellemstore virksomheders vækstvilkår. I relation til Lissabon-målsætningen har medlemslandenes regeringer således i 2000 vedtaget det europæiske charter for små virksomheder, der indeholder en række anbefalinger til skabelse af gunstige vækstvilkår for netop denne virksomhedstype.⁴⁷ Norge samt de tiltrædende medlemslande og kandidatlandene har alle tilsluttet sig charteret.⁴⁸

lande fra 2003 ("Comprehensive monitoring report on [Poland's, Estonia's, Latvia's, Lithuania's] preparations for membership", Europa-Kommissionen (2003)), hvis ikke andet fremgår.

⁴⁵ Observatory of European SMEs 2002/2, DG Enterprise.

⁴⁶ Det skal bemærkes, at der er tale om værditilvæksten i forhold til alle ikke-primære private virksomheder.

⁴⁷ Små virksomheder er ifølge EU's definition virksomheder, der har 50-250 ansatte og en årlig omsætning på 10-50 mio. euro.

⁴⁸ Nordisk Ministerråd vedtog i oktober 2002 en indstilling fra Nordisk Råd angående vækstvilkår for små virksomheder, "Nordisk Charter for små innovative virksomheder, iværksættere og selvstændige opfindere". Det nordiske charter indeholder anvisninger til de nordiske regeringer vedrørende styrkelse af vilkårene for iværksættere.

Polen, Estland, Letland og Litauen har gennem de seneste år arbejdet intensivt med at skabe gunstige erhvervspolitiske rammebetingelser. Den estiske regering vedtog i januar 2002 handlingsplanen *Enterprising Estonia*, der løber indtil 2006. Som det har været tilfældet andre steder i den østlige del af regionen, er der blevet iværksat en række projekter, som skal animere til fx teknologisk udvikling, eksport og kvalitetsudvikling. Det drejer sig således bl.a. om etablering af såkaldte kompetencecentre, der skal øge samarbejdet mellem erhvervslivet og forskningsinstitutioner. Et andet eksempel er etablering af en national konkurrence for kvalitetsudvikling.

Den litauiske regering vedtog i juli 2002 en handlingsplan for udviklingen af små og mellemstore virksomheders vækstvilkår for perioden 2002-2004, *Strategic Guidelines for Small and Medium-Sized Business Development*. Den litauiske handlingsplan sigter bl.a. mod at forbedre de lovgivningsmæssige rammer for små og mellemstore virksomheder samt mod at forbedre erhvervsservicesystemet i landet.

Også den polske regering har taget en række nye initiativer i forbindelse med erhvervspolitikken. I januar 2002 blev der iværksat en ny strategi for 2002-2005, *Iværksætter – Udvikling – Beskæftigelse*, der skal fremme den økonomiske vækst. En væsentlig del heraf er programmet *Entrepreneurship First*, hvis primære fokus er iværksættere samt små og mellemstore virksomheder. Virkningen af programmet, der bl.a. beskæftiger sig med forenkling af skattesystemet, forenkling af det sociale forsikringsystem samt lettelse af de administrative byrder, lader ifølge Europa-Kommissionen imidlertid stadig vente på sig. Senest har den polske regering i 2003 vedtaget en handlingsplan for vækst for 2003 og 2004, som opfølgning på strategien *Iværksætter – Udvikling – Beskæftigelse*.

Selvom regeringerne i Polen og de baltiske lande har iværksat en række erhvervspolitiske initiativer, har disse ifølge Europa-Kommissionen imidlertid kun medført få konkrete resultater. Det er tydeligt, at landene har haft vanskeligt ved at omstille sig til anvendelse af erhvervspolitiske instrumenter til stimulering af et erhvervsliv, der opererer under markedsøkonomiske vilkår. Det er karakteristisk, at det ofte har været manglende erfaringer og utilstrækkelig administrativ kapacitet, der har været årsag til de begrænsede erhvervspolitiske resultater.

I Rusland har økonomiske reformer, herunder reformer inden for erhvervs- og skattelovgivning samt reformer af den offentlige administration, stået højt på dagsordenen siden præsident Putins tiltræden i 2000. Selvom der har fundet en positiv udvikling sted i Rusland, er der dog stadig en række betydelige barrierer fx i forbindelse med virksomhedsregistrering, køb af jord samt implementeringen af reformerne. Det gælder ikke mindst på regionalt og lokalt niveau.⁴⁹

Det russiske erhvervsliv er kendetegnet ved en koncentration af få, meget store virksomheder, og ifølge Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) er der et stort behov for modernisering og omstrukturering i det russiske

⁴⁹ "Strategy for the Russian Federation", European Bank for Reconstruction and Development (2002) samt "En slagkraftig og barrierefri Østersøregion? Spræng murbrokkerne væk!", Dansk Industri (2003).

erhvervsliv. Det gælder ikke mindst i forhold til at stimulere væksten for små og mellemstore virksomheder.

I særdeleshed for landene i den østlige del af Østersøregionen er der altså stadig behov for at styrke kapaciteten til at udvikle og gennemføre en overordnet erhvervspolitik, der kan skabe et gunstigt erhvervsklima, selvom udviklingen de seneste år har været positiv.

Reguleringen af erhvervslivet i regionen skal forbedres

I særdeleshed iværksættere samt små og mellemstore virksomheder er afhængige af, at der ikke ligger unødige hindringer i vejen for deres udfoldelsesmuligheder. Det gælder såvel for lokale virksomheder som for udenlandske virksomheder, der ønsker at etablere sig i regionen.

Regulering af erhvervslivet gennem fx konkurrenceregler og konkurslovgivning er med til at skabe ordnede forhold for erhvervslivet og sikre veludviklede samfund. Det er i erhvervslivets interesse, ligeså vel som det er i samfundets interesse. Det er imidlertid afgørende, at erhvervsreguleringen ikke lægger unødige hindringer i vejen for virksomhedernes aktiviteter. Reguleringen skal være enkel, gennemskuelig og forudsigelig. For at sikre de bedst mulige vækstvilkår for regionens virksomheder skal erhvervslivet med andre ord sikres gode og enkle lovgivningsmæssige rammer.

Bedre regulering sikres bl.a. ved at inddrage erhvervslivet, når regeringerne fastsætter regler og procedurer for virksomhedernes udfoldelsesmuligheder. Regelmæssig høring af erhvervslivet er med til at sikre, at virksomhederne kan give oplysninger om de forhold, der præger deres hverdag, og om lovgivningen giver særlige problemer. Bedre regulering sikres også gennem en nøje vurdering af reguleringens konsekvenser for fx virksomhederne og miljøet. Gennem konsekvensanalyser er regeringerne således i stand til at vurdere fordele og ulemper ved forskellige regler og procedurer.

Mens de nordiske lande i vid udstrækning har tradition for at inddrage erhvervslivet og erhvervslivets organisationer i lovgivningsprocessen, er dette element endnu under opbygning i den østlige del af regionen. Fx kan det nævnes, at selvom den litauiske regering har nedsat et *Business Development Council* med deltagelse af regeringsrepræsentanter og repræsentanter fra erhvervslivet, er der ifølge Europa-Kommissionen stadig behov for at styrke dialogen mellem myndighederne og erhvervslivet og sikre en systematisk konsultation af erhvervslivet i lovgivningsprocessen, herunder informere virksomheder om lovgivningen.

Boks 2 Virksomhedspaneler

I Danmark har der i en årrække været brugt såkaldte virksomhedspaneler, hvor virksomheder vurderer lovgivningens konsekvenser for erhvervslivet. Virksomhederne i panelerne er tilfældigt udvalgte og spørges, hvilke administrative lettelser eller byrder de forventer ved ny regulering. Virksomhederne inddrages dermed direkte i forberedelsen af ny erhvervsregulering med henblik på at vurdere omfanget af de administrative konsekvenser.

I Danmark anvendes tre forskellige typer af virksomhedspaneler; testpaneler, fokuspaneler og testgrupper. Et testpanel bruges ved regulering, som omfatter erhvervslivet bredt. Et fokuspanel er velegnet til branchespecifikke regler eller regler, som retter sig mod bestemte typer virksomheder. Testgrupper er velegnede til kompliceret regulering.

Administrative byrder besværliggør ikke mindst opstarten af virksomheder, men hæmmer også udfoldelsesmulighederne for etablerede virksomheder. Det gælder især for iværksættere samt små og mellemstore virksomheder, der ofte vil skulle afsætte forholdsvis store ressourcer til at håndtere de administrative byrder. Det drejer sig bl.a. om omkostninger og procedurer ved opstart og registrering af en virksomhed, indberetninger til myndighederne og ansøgninger om diverse tilladelser.

Omfanget af administrative byrders betydning illustreres bl.a. af den tid, en virksomhed gennemsnitligt bruger på krav og henvendelser fra offentlige myndigheder til fx diskussioner om fortolkningen af lovgivningen. Undersøgelser viser, at mens ledelsen for estiske virksomheder gennemsnitligt anvender ca. 4 pct. af deres tid på krav og henvendelse fra offentlige myndigheder, anvender virksomhedsledere fra Letland og Polen henholdsvis ca. 8 pct. og ca. 9,5 pct. på disse aktiviteter.⁵⁰

Hvis man ser på administrative byrder i form af den tid, en virksomhed skal bruge på krav og henvendelser fra offentlige myndigheder og omfanget af bebyrdende regulering generelt, fremgår det af tabel 7, at navnlig Estland og Finland har skabt gunstige vækstvilkår for deres virksomheder, mens virksomhederne i Litauen, Letland, Polen og Rusland i højere grad synes at være belastet af administrative byrder.

⁵⁰ "Transition Report 2002", European Bank for Reconstruction and Development (2002).

Tabel 7 Administrative byrder

Placering	Land	Score
2	Estland	6,5
7	Finland	6,5
17	Sverige	5,0
24	Tyskland	5,0
28	Danmark	4,8
45	Norge	4,5
50	Litauen	4,0
55	Letland	4,0
58	Polen	3,8
59	Rusland	3,5

Note: 75 lande indgår i undersøgelsen. Landene kan få point fra 1 til 7, hvor 7 er det bedste og 1 det dårligste

Kilde: ”The European Competitiveness and Transition Report 2001-2002”, World Economic Forum (2002)

Det europæiske charter for små virksomheder omfatter bl.a. bestræbelser på at forbedre og forenkle reguleringen af virksomheder og dermed også administrative byrder. Et konkret eksempel på mindskelse af administrative byrder er arbejdet med at lette registreringen af virksomheder. For at lette denne procedure har den danske regering iværksat aktiviteter bl.a. i form af virksomhedsportalen *virk.dk* og *Webreg*, der skal skabe yderligere mulighed for onlineregistrering af virksomheder. Et tilsvarende arbejde pågår i øjeblikket i Norge og Sverige.⁵¹

I landene i den østlige del af Østersøregionen er der tilsvarende fokus på de administrative byrder. Litauen har fx formået at reducere den tid, det tager at registrere en virksomhed. Ifølge Europa-Kommissionen er der imidlertid stadig behov for at arbejde systematisk med de juridiske og administrative barrierer, små og mellemstore virksomheder møder i deres dagligdag i Litauen.

Blandt de øvrige lande i Østersøregionen arbejdes der også på at gøre det lettere at registrere virksomheder. Således har den estiske regering foretaget en gennemgang af procedureerne for registrering af virksomheder. I Estland påpeger virksomhederne imidlertid ifølge Europa-Kommissionen, at der fortsat eksisterer en række unødige administrative barrierer, der hæmmer erhvervslivets udvikling.

Ifølge Europa-Kommissionen er der derimod kun få institutionelle eller juridiske barrierer for etablering af nye virksomheder i Polen. Til gengæld er det stadig tidsmæssigt omfattende at registrere nye virksomheder. Samtidig er bureaukratiet omfattende, og det er ofte svært at håndhæve domstolens beslutninger.

Polen er også et eksempel på, at de administrative byrder er hæmmende ikke blot for erhvervslivet, men også for samfundet som helhed. Ifølge Europa-Kommissionen mødes virksomheder med bureaukratiske procedurer og besværligheder i forhold til deres vækst, hvilket har medført en omfattende undergrundsøkonomi.

⁵¹ ”Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europaparlamentet om gennemførelsen af det europæiske charter for små virksomheder”, Europa-Kommissionen (2003).

For Ruslands vedkommende er der stadig en række barrierer for erhvervslivets udvikling. Det gælder bl.a. i forhold til omstændelige og ressourcekrævende procedurer for virksomhedsopretning. Således er det ifølge Verdensbanken nødvendigt at henvende sig til 19 forskellige myndigheder for at registrere sig.⁵²

Erhvervsservice skal hjælpe virksomhederne på vej

En veludviklet erhvervsservice er ofte en afgørende rådgivningsfunktion for såvel iværksættere som små og mellemstore virksomheder. For iværksætter samt små og mellemstore virksomheder er det vigtigt, at der findes steder, hvor virksomhederne kan søge rådgivning og vejledning inden for områder som fx opstart af virksomhed, produktivitetsforbedringer, organisatorisk udvikling og eksportaktiviteter samt myndighedskrav og lovgivningen, herunder ikke mindst om EU's direktiver og forordninger mv.

I Litauen viser undersøgelser, at 78 pct. af landets små og mellemstore virksomheder vurderer, at de har behov for rådgivning og vejledning.⁵³ Kun 30 pct. af disse virksomheder har imidlertid søgt hjælp fra det offentlige erhvervsservicesystem, og knap 64 pct. af de adspurgte virksomheder kender ikke til nogen offentlig myndighed, der kan tilbyde rådgivning. De små og mellemstore virksomheder, der har behov for rådgivning, men ikke søger hjælp, angiver manglede viden om det offentlige erhvervsservicesystem, en forventning om, at rådgivningen vil være for dyr, eller at rådgivningen vil medføre yderligere bebyrdende krav fra de offentlige myndigheder, som argument.

Samtidig viser undersøgelser, at der i Estland er et stort behov for at udbrede viden om de offentlige myndigheders erhvervsservice samt generel information til erhvervslivet, herunder i særdeleshed om EU-lovgivningen. Det gælder særligt for de helt små virksomheder, for hvem byrderne rammer forholdsvis hårdest.

Boks 3 Benchmark som instrument til at stimulere erhvervslivets udvikling

I forbindelse med økonomi-, erhvervs- og handelsministrenes handlingsplaner fra Bergen (2000) og Moskva (2002) er anvendelsen af kvantitative indikatorer (benchmark) introduceret i Østersørådet.

De kvantitative indikatorer anvendes i begrænset omfang som instrumenter på udvalgte områder i relation til de emner, der er indeholdt i handlingsplanerne. Således er der fx etableret benchmarks for iværksætteri samt den tid, der bør anvendes på toldbehandling ved grænsepassage.

Anvendelsen af benchmark i Østersørådet er imidlertid stadig under udvikling. I modsætning til i EU finder anvendelsen af kvalitative indikatorer ikke sted på en tilsvarende systematiseret og institutionaliseret måde.

⁵² Gengivet i "En slagkraftig og barrierefri Østersøregion? Spræng murbrokkerne væk!", Dansk Industri (2003).

⁵³ "Review of SME Development", Lithuanian Development Agency for Small and Medium Sized Enterprises (2002).

Centrale udfordringer

Udviklingen af en sammenhængende og visionær erhvervspolitik for landene i Østersøregionen er afgørende i bestræbelserne på at skabe en vækstregion, hvor de enkelte lande kan drage fordel af fælles kompetencer og ressourcer.

De centrale udfordringer på det generelle erhvervspolitiske område er at sikre bedre regulering og lette de administrative barrierer for erhvervslivet. Dernæst er en central udfordring at skabe gunstige vilkår for iværksættere, der kan tilføre ny viden, nye ideer, nye produkter og nye produktionsmetoder mv. Endelig er det en central udfordring at sikre et veludviklet erhvervsservicesystem, der kan rådgive og vejlede virksomheder om fx produktivitetsudvikling, organisatoriske forhold og EU's regler.

De finansielle markeder er på vej i den østlige del

Adgang til kapital er en afgørende forudsætning for, at virksomheder kan trives og udvikle sig.

Kapital er vigtigt ikke blot til finansiering i forbindelse med virksomhedsetablering, men er i høj grad også afgørende for udviklingen af virksomheders produktionsapparat samt aktiviteter i relation til produktudvikling og markedsføring mv. Manglende kapitaladgang vil alt andet lige medføre faldende produktivitet samt mindre vækst og dynamik i samfundet. Adgangen til kapital er derfor afgørende for erhvervslivets udvikling i Østersøregionen.

Virksomhedernes adgang til kapital er først og fremmest afhængig af, at der eksisterer et velfungerende privat marked for finansielle ydelser. I relation hertil spiller en veludviklet banksektor en vigtig rolle, ligesom det er væsentligt, at der er et velfungerende aktiemarked og aktive institutionelle investorer. Især i de tre baltiske lande er banksektoren efterhånden veludviklet, mens sektoren til gengæld er svagt udviklet i Rusland. Generelt er de øvrige former for privat kapitalformidling stadig relativt svagt udviklet i hele den østlige del af regionen.

I bestræbelserne på at sikre et velfungerende privat marked for finansielle ydelser kan der opstå situationer, hvor det offentlige må træde til for at stimulere udviklingen af et privat marked for risikovillig kapital. Dette kan fx ske gennem garantiordninger for iværksættere samt små og mellemstore virksomheder. Det må imidlertid forventes, at den offentlige intervention vil være aftagende i takt med, at markedet udvikler sig. I den østlige del er der begrænsede offentlige ordninger for at stimulere udviklingen af et privat marked for kapital.

Bistand til at sikre de institutionelle rammer

Som led i den danske øststøtte har Danmark siden midten af 1990'erne og frem til udgangen af 2003 haft eksperter fra det danske Økonomi- og Erhvervsministerium udstationeret i Estland, Letland og Litauen. Eksperterne har bl.a. ydet teknisk bistand på et projekt, der har sigtet på at etablere de nødvendige institutionelle rammer for obligationsbaseret realkreditfinansiering. Denne målsætning er søgt realiseret ved at opstille lov-, tilsyns- og vurderingsmæssige rammevilkår for udviklingen af markedet for realkreditfinansiering.

Samtidig har danske eksperter ydet teknisk bistand gennem EU's Phare-program til etablering af et enhedstilsyn for den finansielle sektor i Estland.

Danmark yder desuden støtte til de øst- og centraleuropæiske landes overgang til markedsøkonomi gennem Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), hvori Danmark er aktionær. I bankens regi har Danmark oprettet en fond, der skal understøtte EBRD's arbejde ved at finansiere dansk konsulentbistand i forbindelse med gennemførelse af bankens aktiviteter.

Det private marked for finansielle ydelser – en positiv udvikling i gang

Generelt er de finansielle markeder i Østersøregionens lande kendetegnet ved veludviklede banksektorer, hvis man ser bort fra Rusland, og de seneste års

strukturudvikling har medført en stigende integration mellem landenes banksektorer. Således har regionens banker og pengeinstitutter i stor udstrækning aktiviteter i en række af de øvrige lande omkring Østersøregionen. I såvel de baltiske lande som i Polen og Rusland er der en stor tilstedeværelse af udenlandsk ejede banker, herunder i særdeleshed nordiske banker.

For landene i den østlige del af regionen har det været en særlig udfordring at etablere et privat marked for finansielle ydelser i forbindelse med overgangen til markedsøkonomi. De baltiske lande og Polen har alle en veludviklet banksektor, og siden 1997 er der sket et betydeligt fald i bankernes udlånsrente.⁵⁴ Således er banksektoren i både Estland og Litauen fuldt privatiseret, mens især den polske banksektor og i mindre grad den lettiske banksektor endnu mangler at blive fuldt privatiseret.

Banksektoren i Rusland har også har gennemgået en positiv udvikling, om end fra et lavt udgangspunkt, og der er stadig langt igen. Der er således stadig behov for en restrukturering af sektoren. Ifølge EBRD er den russiske banksektor stadig kendetegnet ved kraftig statslig involvering, mangel på konkurrence og en høj grad af afhængighed af få meget store kunder. Udviklingen af et velfungerende finansielt marked i Rusland er derfor en særlig udfordring for regionen.

Etableringen af velfungerende finansielle tilsyn er en forudsætning for at sikre gode rammevilkår for udviklingen af den finansielle sektor. Især de baltiske lande, men også Polen har inden for de seneste år styrket lovgivningen for den finansielle sektor og kapaciteten hos reguleringsmyndighederne og har i dag alle et velfungerende finansielt tilsyn. Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling påpeger imidlertid, at der i Litauen og Estland er en svag konkurrence i banksektoren, hvilket kan hæmme virksomheders adgang til kapital.

Selvom banksektorerne i den østlige del af regionen generelt, med undtagelse af Rusland, er veludviklet, er adgangen til kapital i banksektoren for iværksættere samt små og mellemstore virksomheder imidlertid stadig vanskelig i hele den østlige del af regionen. Det er karakteristisk, at bankerne anlægger en konservativ kreditvurdering. Således kræves der visse steder pant på 150 pct. af lånebeløbet. Det gør det særlig vanskeligt at skaffe kapital for iværksættere samt små og mellemstore virksomheder, der ofte kun i begrænset omfang kan stille pant. Samtidig er det typisk, at iværksættere samt små og mellemstore virksomheder tilbydes lån med en forholdsvis kort løbetid, eller at lånene skal genforhandles efter halvdelen af deres løbetid. Ifølge den russiske centralbank havde 70 pct. af de udstedte lån gennem de russiske banker i 2002 (januar-september) en løbetid på 1 år eller mindre.

Bortset fra banksektorerne er de finansielle markeder i den østlige del af regionen forholdsvis svagt udviklet, om end der er en positiv udvikling i gang. Aktiemarkederne samt de institutionelle investorer som fx pensionskasser, forsikringsselskaber, realkreditinstitutter samt venturekapitalselskaber er på et meget tidligt stadium og spiller i bedste fald en begrænset rolle. Således er aktiemarkedernes størrelse målet på den samlede rejste kapital i forhold til BNP forholdsvis begrænset i den østlige del af regionen. Mens den samlede rejste kapital i fx Sverige og Danmark

⁵⁴ "Samarbejdet om den Økonomiske Politik i EU", Finansministeriet (2003).

er henholdsvis 150 pct. og 50 pct. af BNP, er de tilsvarende tal for landene i den østlige del af regionen markant mindre, jf. tabel 8.⁵⁵

Tabel 8 Aktiemarkederne

	Samlede rejste kapital/BNP på aktiemarkederne (pct.)
Estland	29
Letland	9
Litauen	10
Polen	14
Rusland	6

Kilde: "Transition Report 2002", European Bank for Reconstruction and Development (2002).

Få offentlige initiativer til at stimulere udviklingen af et privat marked

Effektive, gennemsigtige og konkurrenceprægede finansielle markeder er en central katalysator for vækst. Mange iværksættere samt små og mellemstore virksomheder er imidlertid hæmmet i deres adgang til risikovillig kapital, fordi markederne for risikovillig kapital er underudviklet, og bankerne i høj grad undgår risikoprægede udlån.

For iværksættere samt små og mellemstore virksomheder, der typisk har vanskeligere ved at skaffe kapital end større virksomheder, kan det være nødvendigt med offentlige initiativer til at stimulere udviklingen af et privat marked for risikovillig kapital i form af ventureinvesteringer, lånegarantiordninger, business angels mv.⁵⁶ Det må imidlertid forventes, at den offentlige intervention vil være aftagende i takt med, at markedet udvikler sig.

I Østersøregionens lande er der en række initiativer, der skal medvirke til at stimulere udviklingen af et privat marked for risikovillig kapital. Fx i Danmark tilbyder den offentlige investeringsfond, VækstFonden, risikovillig kapital til perspektivrige virksomheder, administrerer en lånegarantiordning – Vækstkaution – og koordinerer samtidig en række netværk for business angels. I Danmark er der desuden mulighed for, at Eksport Kredit Fonden kan forsikre mod risiko ved finansiering af eksport til vanskelige markeder. Eksport Kredit Fonden agerer på forretningsmæssige vilkår, men er garanteret af den danske stat.

De offentlige støttefunktioner i den østlige del af regionen er i øjeblikket begrænset, men under udvikling. Den litauiske regering har forsøgt at sikre adgangen til risikovillig kapital gennem etableringen af en offentlig investeringsfond, Investment and Business Guarantees (INVEGA), der yder offentlig støtte gennem garantier for banklån. INVEGA blev etableret i 2001 med en startkapital på 5,8 mio. euro. Tilsvarende har den polske regering i 2002 etableret en støttefunktion til finansiering af iværksættere og små og mellemstore virksomheder for perioden 2002-2006. Ifølge handlingsplanen *Capital for the entrepreneurial* skal der i den fireårige periode etableres 100 lokale og 16 regionale finansieringsinstitutter, der skal tilbyde lån og lånegarantier.

⁵⁵ Dette er dog et upræcist mål, da lande kan have forskellige finansielle systemer, hvor den centrale finansieringskilde er enten aktiemarkedet eller banksektoren.

⁵⁶ Business angels er privatpersoner, som investerer egne midler i unoterede virksomheder. Business angels har meget ofte erfaring med drift eller opstart af egen virksomhed.

I 2001 iværksatte den offentlige estiske kredit- og eksportgarantifond, KredEx, sine aktiviteter. KredEx tilbyder gennem estiske pengeinstitutter en række lånegarantier for iværksættere samt små og mellemstore virksomheder, der har vanskeligt ved at få lån på normale bankvilkår.

Boks 4 KredEx

Den estiske regering etablerede i 2000 en kredit- og eksportgarantifond, KredEx, der udover at yde diverse former for lånegarantier for iværksættere samt små og mellemstore virksomheder også yder eksportgarantier og diverse former for garantier i forbindelse med boliglån. Kredex's aktiviteter blev iværksat i foråret 2001. Erhvervs- og Boligstyrelsen har i 2003 gennem det erhvervsrelaterede øststøtteprogram medvirket til at finansiere kapacitetsopbygning i Kredex.

Formidlingen af kontakt mellem finansieringsinstitutioner og små og mellemstore virksomheder er en anden måde, hvorpå de offentlige myndigheder kan medvirke til at sikre virksomhedernes adgang til kapital. I overensstemmelse med intentionerne i det europæiske charter for små virksomheder, herunder især målsætningen om øget anvendelse af elektronisk kommunikation over for de små og mellemstore virksomheder, har den danske regering i 2003 i samarbejde med en række private aktører oprettet hjemmesiden *finansieringsguiden.dk*. Gennem *finansieringsguiden.dk* kan virksomheder online specificere deres finansieringsbehov og blive henvist til relevante finansieringsinstitutioner.

De multinationale finansieringsorganisationer spiller en stor rolle

Multinationale organisationer som Den Nordiske Investeringsbank (NIB), Den Europæiske Investeringsfond og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), Den Europæiske Investeringsbank, Verdensbanken mv. har siden starten af 1990'erne ydet omfattende støtte til landene i den østlige del af Østersøregionen.

Boks 5 Den Europæiske Investeringsfond

Den Europæiske Investeringsfond er ejet af Den Europæiske Investeringsbank, Europa-Kommissionen samt en række andre banker, herunder Den Nordiske Investeringsbank, og yder støtte i form af venturekapital og lånegarantier til små og mellemstore virksomheder gennem venturefonde og finansieringsinstitutter. Den Europæiske Investeringsfond har gennem Baltic SME Fund og Baltic Investment Fund III investeret ca. 75 mio. kr. i de baltiske lande samt gennem Innova/3 L.P. ca. 150 mio. kr. i Polen.

Boks 6 Den Nordiske Investeringsbank

Den Nordiske Investeringsbank, der ejes af de fem nordiske lande, har siden 1991 gennem lån ydet støtte til udviklingen i de baltiske lande, Polen og de østersø-nære dele af Rusland. Banken har bl.a. etableret lånefaciliteter til små og mellemstore virksomheder, udviklingen af infrastruktur og miljørelaterede projekter. I 2003 har Den Nordiske Investeringsbank bl.a. afsat ca. 22 mio. kr. til lån til kvindelige iværksættere i Litauen. Banken tilbyder en tilsvarende låneordning i Estland og forventer at etablere denne form for låneordning i såvel Letland som de østersø-nære dele af Rusland.

Boks 7 Den Europæisk Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD)

Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) har siden sin etablering i 1991 ydet ganske betragtelig støtte til udviklingen af markedsøkonomier i Østeuropa. EBRD fremmer overgangen til markedsøkonomi i de øst- og centraleuropæiske lande ved at finansiere eller medfinansiere vestlige virksomheders aktiviteter, som ikke kan finansieres på markedsvilkår. EBRD har bl.a. ydet lån til iværksættere samt små og mellemstore virksomheder, miljørelaterede projekter og udviklingen af infrastruktur. I såvel Rusland som Polen og de baltiske lande har EBRD etableret lånefaciliteter for små og mellemstore virksomheder gennem udvalgte lokale pengeinstitutter og engageret sig gennem lokale venturekapitalselskaber.

Centrale udfordringer

Virksomhedernes adgang til kapital er afgørende for at skabe dynamik og vækst i landene omkring Østersøregionen. Det gør sig ikke mindst gældende for iværksættere samt små og mellemstore virksomheder, der er afhængig af ekstern, risikovillig kapital, og heri ligger en central udfordring.

For de finansielle markeder består en central udfordring i at sikre gennemskuelige, konkurrencebetonede og troværdige markeder for finansieringsvirksomhed, herunder i særdeleshed bankvirksomhed. Denne udfordring synes særlig aktuel for Rusland.

EU's indre marked i Østersøregionen udvides

To aktuelle udviklinger i Østersøregionen skaber nye muligheder for stigende samhandel og øgede investeringer i regionen. Det gælder dels udvidelsen af EU med de baltiske lande og Polen i 2004, som vil tilføre det indre marked i Østersøregionen godt 46 mio. forbrugere. Dels gælder det Ruslands erklærede mål om at blive medlem af verdenshandelsorganisationen, WTO, og skabe tættere økonomiske forbindelser til EU. I dette kapitel beskrives mulighederne i forbindelse med udvidelsen af det indre marked. I næste kapitel beskrives mulighederne i forbindelse med samhandel med Rusland.

Det indre marked skaber vækst

Det indre marked har nu i ti år sikret fri bevægelighed over grænser for varer, tjenesteydelser, personer og kapital. Det indre marked har dermed skabt markant forbedrede muligheder for handel på tværs af grænserne i EU og EFTA. Med udvidelsen udvides det indre marked med 10 lande og 75 mio. forbrugere. Udvidelsen af det indre marked vil være en af de vigtigste drivende faktorer for den økonomiske integration af de tiltrædende lande i EU. Ifølge beregninger fra Europa-Kommissionen er der på grund af det indre marked skabt 2,5 mio. flere job siden 1992, og EU's bruttonationalprodukt er i 2002 164,5 mia. højere, end det ville have været uden det indre marked.⁵⁷

Som tidligere nævnt vil EU's udvidelse påvirke dansk økonomi positivt. Realiseringen af vækstpotentialet afhænger imidlertid bl.a. af, om de strukturreformer, som endnu mangler, bliver gennemført. En stabilitetsorienteret makroøkonomisk politik og strukturreformer vil være blandt de væsentligste forudsætninger for at øge vækstpotentialet i de nye medlemslande i Østersøregionen. Det gælder bl.a. på områder som sikring af konkurrencemyndigheders uafhængighed, bedre regulering af virksomhedsfallitter og markedsåbning i netværksindustrier, reduktion af statsstøtte, produktivitetsforbedringer i landbrugssektoren samt arbejdsmarkedsreformer.⁵⁸ Danmark vil samtidig få mest mulig glæde af EU's udvidelse i Østersøregionen, når de baltiske lande og Polen bliver en velfungerende del af det indre marked.

Varernes frie bevægelighed er en krumtap i det indre marked. Hensigten er, at produkter, der kan sælges i et land, også skal kunne sælges i alle andre medlemslande på lige vilkår. Et af hovedmålene bag det indre marked er derfor at afskaffe forskellige nationale restriktioner, der udgør handelshindringer i EU. Fælles standarder udgør et vigtigt redskab til at sikre den frie bevægelighed. Fælles standarder skaber så at sige et fælles handelssprog på tværs af grænserne.

På det harmoniserede område, dvs. hvor der foreligger EU-direktiver, vil varer, der produceres i overensstemmelse med relevante harmoniserede standarder, give en formodning om, at varen overholder direktivets væsentlige krav til sikkerhed og sundhed. På det uharmoniserede område betyder princippet om gensidig anerkendelse, at landene skal acceptere, at andre medlemslandes lovgivning er lige så god som deres egen med hensyn til beskyttelse af sundhed, sikkerhed, miljø o. lign.

⁵⁷ "The Internal Market – Ten years without frontiers", Europa-Kommissionen (2003).

⁵⁸ "Samarbejdet om den Økonomiske Politik i EU", Finansministeriet (2003).

Systemet bygger i høj grad på gensidig accept af de standardiseringsorganisationer, der udarbejder standarderne, og tillid til de nationale myndigheder og prøvningsorganer mv., der er bemyndiget til at godkende, at en vare er i overensstemmelse med en standard eller en teknisk forskrift.

I EU er det overladt til de europæiske standardiseringsorganisationer CEN, CENELEC og ETSI at udarbejde de harmoniserede europæiske standarder.⁵⁹ Polen, Estland og Letland forventes at tiltræde samarbejdet i disse organisationer pr. 1. januar 2004. Den estiske standardiseringsorganisation er dog fuldgyldigt medlem af ESTI. Litauen tiltrådte CEN og CENELEC i maj 2003. I forbindelse med ansøgningerne om medlemskab af de europæiske standardiseringsorganisationer har landene modtaget teknisk assistance fra EU. En forudsætning for medlemskab af de europæiske standardiseringsorganisationer er, at 80 pct. af de gældende europæiske standarder implementeres nationalt.

Selvom landene i EU-samarbejdet er kommet meget langt med at sikre rammerne for den fri varebevægelse, er der behov for et kontinuerligt arbejde med at sikre, at der ikke opstår nye handelshindringer. Samtidig er der på serviceområdet og på området for fri bevægelighed af kapital stadig ikke et velfungerende frit marked. Den fri bevægelighed for personer er ligeledes ikke fuldt ud realiseret. Der er således stadig en del at gøre, før det indre marked fungerer optimalt. Såvel de tiltrædende som nuværende medlemslande må tage del i dette arbejde.

Ifølge Europa-Kommissionens seneste opgørelser er Danmark, Sverige og Finland blandt de medlemslande, der er bedst til at implementere reglerne for EU's indre marked og leve op til kravet om, at medlemslandene højst må mangle at implementere 1,5 procent af indre markedsdirektiverne.⁶⁰ De nordiske EU-lande har derfor gode forudsætninger for at hjælpe de tiltrædende østersølande med at gennemføre EU's regler rent praktisk og derved sikre et velfungerende regionalt indre marked.

Enkelte udeståender og behov for styrkelse af den administrative kapacitet

De baltiske lande og Polen har i forberedelserne til deres EU-medlemskab arbejdet ihærdigt på at implementere EU's regelgrundlag – det såkaldte *acquis communautaire*. De tre baltiske lande har indgået midlertidige aftaler, de såkaldte PECA-aftaler, som indfører det indre marked for de sektorer, der er omfattet af aftalen.⁶¹ De tre baltiske lande er derfor allerede forud for deres EU-medlemskab en del af det indre marked, for så vidt angår de sektorer, der omfattes af PECA-aftalerne. Derfor er aftalerne af stor økonomisk betydning for de tiltrædende lande. Aftalerne repræsenterer ligeledes en anerkendelse af de tiltrædende landes bestræbelser for at

⁵⁹ CEN: Comité Européen de Normalisation, CENELEC: Comité Européen de Normalisation Électrotechnique og ETSI: European Telecommunication Standardisation Institute.

⁶⁰ "Internal Market Scoreboard, Scoreboard No. 11. Ten Years Internal Market without frontiers", Europa-Kommissionen (november 2002) samt "Internal Market Scoreboard No. 12", Europa-Kommissionen (marts 2003).

⁶¹ PECA står for Protocol on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products.

implementere EU-lovgivningen for industrielle produkter.⁶² Der er ikke indgået en PECA-aftale med Polen.

PECA-aftalerne åbner op for, at EU kan yde teknisk bistand til kandidatlandene og de tiltrædende lande med henblik på at sætte dem i stand til effektivt at implementere og anvende PECA-aftalerne. Der er behov for en relativ omfattende administrativ kapacitet i landenes ministerier til at håndtere gennemførelse af de ofte tekniske direktiver samt ikke mindst arbejdet med direktivforslag i Bruxelles.

På området for det indre marked er der overordnet set gjort betydelige fremskridt i de tiltrædende lande i Østersøregionen. Rammeloavgivningen og den grundlæggende infrastruktur er således ved at være på plads på området for standardisering og certificering.⁶³

Ifølge Kommissionen er der i Estland stadig behov for harmonisering af lovgivningen i bestemte sektorer. Der er sket fremskridt i forhold til den administrative kapacitet, men der er stadig behov for at gennemføre en endelig etablering af et markedsovervågningssystem samt at foretage en endelig implementering af direktiverne på fødevarerområdet.

Ifølge Kommissionen er der i Letland ligeledes behov for yderligere harmonisering af lovgivningen i bestemte sektorer. Endvidere skal der fortsat arbejdes bl.a. med at eliminere handelshindringer og med at implementere den gensidige anerkendelse på det uharmoniserede område.

I Litauen har tempoet i lovgivningsarbejdet i forbindelse med tilpasningen og implementeringen af EU's regelsæt i de seneste år været ganske højt. Det har medført tilfælde, hvor lovgivningen har været overlappende eller uklar og gjort det vanskeligt for alle virksomheder at holde sig opdateret med lovgivningen. Problemet ventes dog gradvist at mindskes. Ifølge Kommissionen er der stadig behov for at styrke den administrative kapacitet inden for områder som markedsovervågning og certificering.

I Polen har der ifølge Kommissionen både været fremskridt og tilbageskridt i forbindelse med arbejdet hen imod at implementere det indre marked. De seneste to til tre år er der sket betydelige fremskridt, tilvejebragt dels gennem ny lovgivning, dels gennem udvikling af de implementerende institutioner. Der er dog stadig meget, der

⁶² I det omfang, de nye medlemslande lever op til EU's direktiver for forskellige produkttyper, deltager de i den gensidige anerkendelse, som gælder for det såkaldte uharmoniserede område. I det eksisterende indre marked er der blandede erfaringer. Inden for varer, der ikke frembyder særlige sikkerhedsproblemer, er der relativt få problemer med anvendelsen af gensidig anerkendelse, mens der for komplekse produkter eller produkter, der frembyder særlige sikkerheds- og sundhedsproblemer, oftere forekommer uenighed om anvendelsen af gensidig anerkendelse. Medlemsstaternes samhandel med varer, der er omfattet af gensidig anerkendelse, anslås til 430 mia. euro. "Anden toårsrapport om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse i det indre marked. Beretning fra Kommissionen til Rådet, Europaparlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg", Europa-kommissionen (2002).

⁶³ Den efterfølgende redegørelse for Polen, Estland, Letland og Litauens implementering af indre markedslovgivningen bygger på Europa-Kommissionens periodiske rapporter om fremskridt mod tiltrædelse fra 2002 ("2002 Regular Report on [Poland's, Estonia's, Latvia's, Lithuania's] progress towards accession", Europa-Kommissionen (2002)) samt Europa-Kommissionens globale overvågningsrapporter for de tiltrædende lande fra 2003 ("Comprehensive monitoring report on [Poland's, Estonia's, Latvia's, Lithuania's] preparations for membership", Europa-Kommissionen (2003)).

skal gøres inden tiltrædelsen. Det gælder bl.a. i forhold til at styrke den administrative kapacitet hos de myndigheder, som skal forestå markedsovervågning. Der er desuden behov for at styrke implementeringen af direktiver på fødevareområdet, ligesom der er behov for at styrke implementeringen af princippet om gensidig anerkendelse.

Der kan ikke etableres bemyndigede organer til CE-mærkning udenfor EU's territorium. Derfor findes der endnu ikke sådanne myndigheder i de tiltrædende lande. Indtil da må virksomhederne i de tiltrædende lande derfor få godkendt deres produkter i EU-nabolande. Akkrediteringsorganerne i Letland og Litauen er blevet optaget i European co-operation for Accreditation (EA). Det estiske akkrediteringsorgan forventes ligeledes optaget i løbet af 2003. Ifølge undersøgelser foretaget for Erhvervs- og Boligstyrelsen har laboratorier, inspektionsorganer og certificeringsorganer i de baltiske lande et godt fagligt niveau, således at de kan ansøge om at blive bemyndiget til at godkende produkter under "ny metode"-direktiverne.⁶⁴ Det vil sandsynligvis i praksis betyde, at der vil ske en omfattende registrering af bemyndigede organer umiddelbart efter landenes optagelse i EU i 2004. Det polske akkrediteringsorgan er endnu ikke medlem af EA, men der arbejdes på processen. Ifølge undersøgelsen kan det ikke udelukkes, at man forsøger at beskytte hjemmemarkedet i Polen gennem særfortolkninger af EU's direktiver i forbindelse med oversættelse og implementering i den nationale lovgivning. Endvidere hersker der nogen uklarhed om kompetencefordelingen mellem forskellige myndigheder, hvilket kan skabe forvirring eller hindringer for virksomhederne.

Korruption som barriere for vækst og samhandel

Korruption er en alvorlig hindring for handel og investeringer, fordi den påfører virksomheder øgede omkostninger og skaber uforudsigelighed i forhold til erhvervsaktivitet. Korruption kan i yderste konsekvens udgøre en uoverstigelig barriere for markedsadgang. Korruption er generende for erhvervslivet både, når der er tale om korruption i forbindelse med forretningsforbindelser, dvs. fra virksomhed til virksomhed, men også når der er tale om korruption i den offentlige administration.

I en medlemsundersøgelse fra 2003 peger Dansk Industri (DI) på, at myndighedskorruption fortsat er eksisterende i alle østlige østersølande. Således finder over 60 pct. af de deltagende danske virksomheder, at myndighedskorruption udgør et problem i den østlige del af Østersøregionen.⁶⁵ DI-undersøgelsen viser endvidere, at omfanget af korruption opleves forskelligt i de forskellige lande. Myndighedskorruptionen opleves som størst i Rusland og mindst i Estland, mens korruptionsniveauet i Litauen, Polen og Letland opleves som en mellemting mellem de to førstnævnte lande.

I Østersøregionen angribes korruptionsbekæmpelse i en række sammenhænge. I Østersørådets Moskva-handlingsplan, som blev tiltrådt af Østersøregionens økonomi-, erhvervs- og handelsministrene i Moskva i 2002, er bekæmpelse af korruption nævnt som et af de fælles mål, der skal forfølges med en særlig indsats. Desuden kan nævnes OECD's Baltic Anti Corruption Initiative (BACI), der også har et særligt sigte på Østersøregionen.

⁶⁴ "Erhvervs og Boligstyrelsen. Analyse af barrierer for samhandel mellem Østersøregionens lande", Dansk Standard (2003).

⁶⁵ "En slagkraftig og barrierrefri Østersøregion? Spræng murbrokkerne væk!", Dansk Industri (2003).

Europarådet følger tiltagene mod korruption i nuværende og kommende medlemslande gennem organet GRECO. For de enkelte lande udarbejder GRECO landerapporter, som indeholder en beskrivelse af situationen, en analyse og en række konkrete anbefalinger til landet.

Det såkaldte Corruption Perceptions Index (CPI) fra organisationen Transparency International er et indeks, som organisationen hvert år udarbejder for at angive niveauet for korruption i hvert enkelt af en lang række lande. Et CPI på 10,0 angiver, at landet er helt uden korruption. Jo lavere CPI er, desto højere er niveauet af korruption.

Tabel 9 Transparency Internationals Corruption Perceptions Index (CPI) for landene i Østersøregionen (2000-2003).

	CPI 2000	CPI 2001	CPI 2002	CPI 2003
Finland	10,0	9,9	9,7	9,7
Danmark	9,8	9,5	9,5	9,5
Sverige	9,4	9,0	9,3	9,3
Norge	9,1	8,6	8,5	8,8
Tyskland	7,6	7,4	7,3	7,7
Estland	5,7	5,6	5,6	5,5
Litauen	4,1	4,8	4,8	4,7
Letland	3,4	3,4	3,7	3,8
Polen	4,1	4,1	4,0	3,6
Rusland	2,1	2,3	2,7	2,7

Kilde: Transparency International.

Ifølge Transparency International var Finland i 2003 med et CPI på 9,7 det land i Østersøregionen, og i hele verden, hvor der var mindst korruption. I den anden ende var Rusland med et CPI på 2,7 det mest korruptionsplagede land i Østersøregionen. Det generelle mønster er, at korruption stort set ikke eksisterer i de nordiske lande, mens den er et problem navnlig i Rusland, men også i Polen og de baltiske lande, herunder især Letland.

Det fremgår af GRECO's landerapport for Estland, at de estiske myndigheder allerede har gjort en væsentlig indsats for at bekæmpe korruption og ønsker at fortsætte indsatsen.⁶⁶ Ifølge GRECO betragtes korruptionsniveauet i Estland som det mindste blandt de tiltrædende lande, hvilket svarer til Transparency Internationals undersøgelser, om end problemet fortsat eksisterer på især det kommunale niveau. Estland har gennemført en veludviklet antikorrupsionslovgivning og har opbygget institutioner og indført kontrolmekanismer til bekæmpelse af korruption.

Ifølge Transparency International udgør korruption et stort problem i Letland. Dette til trods for, at den politiske vilje til at bekæmpe problemet ifølge GRECO er til stede.⁶⁷ På det formelle plan har Letland gennemført en lang række tiltag, og landet

⁶⁶ "Evaluation Report on Estonia, adopted by GRECO at the 6th Plenary Meeting, Strasbourg, 10-14 September 2001".

⁶⁷ "Evaluation Report on Latvia, adopted by GRECO at the 9th Plenary Meeting, Strasbourg, 13-17 May 2002".

har modtaget en betragtelig bistand fra EU til korruptionsbekæmpelse. Ifølge GRECO eksisterer korruptionen i Letland blandt andet i toldvæsenet, færdselspolitiet og retssystemet. Problemet anerkendes dog på det højeste politiske niveau, og regeringen synes indstillet på fortsat at forbedre lovgivningen mod korruption.

I Litauen betragtes korruption i det administrative system som et ganske alvorligt problem. Selvom der er gjort store fremskridt, er der ifølge GRECO fortsat mulighed for forbedringer.⁶⁸ Specielt for Litauen peger GRECO på, at der er behov for analyser af korruptionens omfang. Litauen oprettede i 1997 et særligt uafhængigt agentur til bekæmpelse af korruption, og Litauens regering vil fortsat forbedre lovgivningen mod korruption. Litauen gør en stor indsats i kraft af sin antikorrupsionspolitik, som ifølge den private organisation Open Society Institute er udviklet i samarbejde med Europa-Kommissionen.⁶⁹

Også i Polen er korruptionen et væsentligt problem, som ikke synes at være aftagende. Selvom Polen på mange punkter har gjort fremskridt, er der ifølge GRECO fortsat mangler i den polske lovgivning mod korruption. Der er fx forbud mod bestikkelse i den offentlige sektor, men ikke i den private sektor.⁷⁰ Ifølge den private organisation Open Society Institute er korruptionen især et problem i retssystemet, politiet, sundhedssystemet og uddannelsessystemet.⁷¹

I forbindelse med Ruslands omstilling til markedsøkonomi har udviklingen af lovgivningen og retssystemet været en høj prioritet, der er blevet yderligere forstærket under præsident Putin. Som en del af de russiske reformprocesser indgår også bestræbelser på at forhindre navnlig myndighedskorruption.⁷² Som det fremgår af CPI-indekset samt Dansk Industris rapport, er der imidlertid stadig behov for at gøre en ekstraordinær indsats for at løse problemet.

I de baltiske lande, Polen og Rusland er det generelle billede, at korruption tages alvorligt af myndighederne, og at der er sket fremskridt på området. Det skal samtidig bemærkes, at visse EU-lande som Grækenland og Italien ifølge CPI-indekset scorer ringere end Estland – og for Grækenlands vedkommende også Litauen. Det ændrer imidlertid ikke på det forhold, at myndighedskorruption i Rusland, Polen, Letland og Litauen anses for et problem af danske virksomheder, *jf. Dansk Industri*.

Det indre marked skal fungere - centrale udfordringer

Der vil også efter, at de baltiske lande og Polen tiltræder EU, være behov for at arbejde med at få det indre marked til at fungere bedre. For Østersøregionen vil det være en særlig målsætning at sikre et velfungerende indre marked blandt Østersøregionens EU-lande.

⁶⁸ "Evaluation Report on Lithuania, adopted by GRECO at the 8th Plenary Meeting, Strasbourg, 4-8 March 2002".

⁶⁹ "Corruption and Anti-corruption Policy in Lithuania", Open Society Institute (2002).

⁷⁰ "Evaluation Report on Poland, adopted by GRECO at its 8th Plenary Meeting, Strasbourg, 4-8 March 2002".

⁷¹ "Corruption and Anti-corruption Policy in Poland", Open Society Institute (2002).

⁷² Se evt. "Strategy for the Russian Federation", Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (2002).

Et af de instrumenter, der bruges, når det indre marked ikke fungerer, er netværket SOLVIT. SOLVIT-netværket er et samarbejde mellem nationale myndigheder inden for EU, som bistår borgere og erhvervsliv, hvis der opstår problemer som følge af en national myndigheds forkerte anvendelse af reglerne om det indre marked.⁷³

Hensigten med SOLVIT er, at medlemsstaterne, når et spørgsmål er forelagt i systemet, inden for en frist af ti uger skal søge at løse problemerne ved bilateral forhandling. Kommissionen vil i princippet ikke medvirke ved sagens afgørelse, hverken som dommer eller som mægler. Ud fra erfaringerne med SOLVIT vil Kommissionen hvert år udvælge 1-2 områder, hvor der skal træffes forebyggende foranstaltninger.⁷⁴

De tiltrædende lande har allerede deltaget i de drøftelser, der er blevet ført i Det Rådgivende Udvalg for det indre marked om, hvordan problemerne skal løses. De er blevet opfordret til at opbygge et net af kontaktpunkter og koordinationscentre med henblik på at forberede deres aktive deltagelse i SOLVIT-netværket, når de tiltræder EU i 2004.

For at sikre et velfungerende indre marked er det også af stor betydning, at offentlige indkøb og opgaver sættes i udbud på en måde, der er offentligt tilgængeligt og gennemskueligt. Gennem EU's direktiver om offentligt udbud søger man at hindre, at nationale myndigheder privilegerer nationale virksomheder. Som i spørgsmålet om uberettigede handelshindringer er også udbudssager genstand for uenighed mellem medlemsstaterne. En del af disse uenigheder kan løses gennem uformelle netværk.

Som opfølgning på det danske EU-formandskab har Danmark taget initiativ til dannelse af et permanent europæisk netværk mellem myndigheder på udbudsområdet.⁷⁵ Netværket skal tilbyde europæiske virksomheder en uformel og hurtig sagsbehandling i forbindelse med konkrete problemer, der måtte opstå ved tilbudsgivning på kontrakter i andre europæiske lande. Netværket skal være garant for, at sagerne hurtigt formidles videre til de relevante myndigheder, og at man på uformel basis kan søge at finde en løsning på problemerne, inden der skrives kontrakt.

Endvidere skal netværket drøfte gennemførelse af udbudsreglerne og best practice. Det forventes, at netværksdannelsen kan bidrage til at styrke de kommende medlemslandes position ved, at der allerede nu skabes gode kontakter og konkret samarbejde med søstermyndigheder i de etablerede medlemslande. Netværket skal ses som et supplement til eksisterende formelle fora og skal tage sig af opgaver, der ikke allerede håndteres i disse sammenhænge. Erfaringsudvekslingen om gennemførelse og anvendelse af udbudsreglerne forventes at bidrage til en bedre overholdelse af udbudsreglerne.

⁷³ ”Kommissionens meddelelse af 29. november 2001 om effektiv problemløsning i et indre marked (“SOLVIT”) henviser til Kommissionens henstilling af 7. december 2001 (KOM(2001) 3901 endelig) om principper for anvendelsen af “SOLVIT” – problemløsningsnettet for det indre marked”. Europa-Kommissionen (2002). Databasen er tilgængelig på Europa-Kommissionens hjemmeside (Generaldirektoratet for det indre marked).

⁷⁴ Erhvervs- og Boligstyrelsen er dansk SOLVIT-center.

⁷⁵ Netværket vil være åbent for alle EU-lande, EØS-lande, tiltrædelses- og kandidatlande samt Schweiz.

Rusland og EU – det centrale omdrejningspunkt i Østersøregionen

Rusland er som det eneste af Østersøregionens lande ikke del af eller på vej til at blive en del af det indre marked. Ikke desto mindre er det vigtigt, at Rusland i størst muligt omfang integreres i den europæiske økonomi. Det skal ske for at styrke Ruslands tilknytning til EU, for at skabe mulighed for økonomisk stabilitet og for at skabe gode vilkår for vækst baseret på samhandel. En del af Danmarks relationer til Rusland reguleres gennem EU. Det gælder bl.a. forhold som den generelle handelspolitik og derfor også mange af de barrierer, der forekommer for handel mellem Danmark og Rusland.

Mange barrierer hæmmer handelen med Rusland

I forhold til samhandlen med Rusland møder erhvervslivet en række barrierer. Det gælder bl.a. told og grænsepassage samt korrupsion og ikke mindst forskellig produktlovgivning, herunder krav til standardisering, certificering og prøvning.

Grænsepassagen mellem Rusland og EU og mellem Rusland og de tiltrædende lande i Østersøregionen foregår ikke optimalt. Den lange ventetid på grænserne, uklare procedurer samt unødigt bureaukrati og korrupsion skaber hindringer for handel. Fx kan ventetiden på grænserne til Kaliningrad ofte overstige 24 timer.

Når Polen og de baltiske lande bliver fuldgældige medlemmer af Schengensamarbejdet, vil landenes grænser blive EU's ydre grænser, og der vil på mange grænseposter være behov for modernisering. Det er vigtigt, at disse grænseposter kommer til at sikre EU mod indtrængen af diverse former for kriminalitet, men det er samtidig også vigtigt, at grænseposterne tillader en effektiv passage af personer og varer med lovlige formål i EU, således at Rusland bedst muligt kan blive integreret i den europæiske økonomi.

I Rusland er korrupsionsproblemet massivt og findes i mange dele af det russiske samfund. Dette fremgår både af Transparency Internationals Corruption Perceptions Index og af Dansk Industris medlemsundersøgelse fra 2003. Politisk er der dog stor opmærksomhed om korrupsion, og som følge af de omkostninger og problemer, som den medfører, har vekslende russiske regeringer udpeget bekæmpelse af korrupsion som et højt prioriteret område.

En del af barriererne for handelen med Rusland opstår ved, at der i EU og i Rusland er forskellige krav til produkterne.

Det russiske certificeringssystem har på nogle områder store lighedstræk med det europæiske, mens der på andre områder er meget afvigende krav. Sikkerhedskrav er ofte mere tungtvejende i det russiske system, mens miljø og sundhed ofte er mere tungtvejende i det europæiske.

En af vanskelighederne ved at eksportere til Rusland er at identificere de relevante certificeringsordninger, som i henhold til russisk føderal lov eller tilsvarende regulering vil være foreskrevet på det pågældende område.

For at eksportere til Rusland fra EU skal europæiske virksomheder have udarbejdet et særligt certifikat, som bevidner, at produktet lever op til de russiske standarder. Prisniveauet varierer betydeligt, og det kan være relativt kostbart at få de rette godkendelser. Denne barriere har relativ lille betydning for større selskaber, men kan være afgørende for små og mellemstore virksomheder. Heller ikke ISO-certifikater accepteres umiddelbart.

En undersøgelse foretaget af Dansk Standard for Erhvervs- og Boligstyrelsen i 2003 konkluderer, at forholdene vedrørende standardisering er problematiske i Rusland.⁷⁶ Selvom en ny lov om teknisk regulering fra årsskiftet 2002/2003 faktisk fastsætter krav om harmonisering med internationale standarder, hvilket også indebærer en tilnærmelse til EU's akkrediterings- og certificeringssystem, skønnes der på de fleste områder at være lang vej igen. Det gælder for både harmonisering af formelle dokumenter og harmonisering af den faktisk oplevede godkendelses-, certificerings- og prøvningspraksis.

Forskellen på det europæiske og det russiske system skaber tilsvarende barrierer for eksporten fra Rusland til EU. Barriererne er ikke uoverstigelige, men kræver en betydelig indsats at overvinde. Det kunne betyde, at barriererne først og fremmest afholder mindre virksomheder fra at eksportere til EU. Ser man på den russiske eksport til Danmark, ligger den primært på produktområder, som ikke kræver CE-mærkning. Endvidere er det produkter, som typisk produceres af store virksomheder.

I lyset af, at Rusland arbejder hen imod et medlemskab af WTO, tilpasses også lovgivningen omkring standardisering, certificering og prøvning. Der er dog langt fra tale om en norsk model, hvor man på trods af det manglende medlemskab alligevel i praksis sikrer automatisk implementering af langt de fleste direktiver i norsk lovgivning.

Initiativer for at stimulere udviklingen i Rusland

Den danske samhandel med Rusland bygger på de eksisterende aftaler mellem EU og Rusland. Den juridiske basis for de økonomiske forbindelser mellem EU og Rusland udgøres af Partnerskabs- og Samarbejdsaftalen fra 1997. Aftalen indeholder blandt andet en målsætning om at skabe et frihandelsområde. Dette mål forfølges dog ikke aktivt for tiden, idet man i stedet koncentrerer opmærksomheden på forhandlingerne om Ruslands medlemskab i verdenshandelsorganisationen WTO.

EU har i 2002 anerkendt Rusland som en markedsøkonomi – en status der normal er forbeholdt WTO-medlemslande. Det er sket i erkendelse af de betydelige økonomiske reformer, som er gennemført, og i forventning om, at processen vil fortsætte. Med beslutningen er Rusland bedre stillet i forhold til EU's regler for handelssanktioner, herunder anti-dumping. I forhold til Ruslands WTO-medlemskab lægger EU især vægt på hurtig afvikling af handelsrestriktioner og liberalisering af markedet for energi, herunder afskaffelse af eksporttold på olie og gas.⁷⁷ En liberalisering af markedet vil føre til mere lige konkurrence.

⁷⁶ "Erhvervs og Boligstyrelsen. Analyse af barrierer for samhandel mellem Østersøregionens lande", Dansk Standard (2003).

⁷⁷ Energipriserne på det russiske marked ligger væsentligt under verdensmarkedspriserne, hvilket udgør en fordel for russiske producenter af energitunge produkter.

I 2001 indledtes arbejdet i en særlig arbejdsgruppe på højt niveau for at fremme den økonomiske integration og på længere sigt skabe et Fælles Europæisk Økonomisk Rum omfattende EU og Rusland, et marked med 600 mio. forbrugere. Gruppen suppleres med møder på ekspertniveau, og der udføres løbende rapporter om forskellige aspekter af den økonomiske integration.

Metoden til at nå målet om fremme af den økonomiske integration er harmonisering af love, bestemmelser, normer og standarder samt fjernelse af hindringer for handel og investeringer over grænserne. Arbejdet er inspireret af etableringen af EU's indre marked. Der er enighed om i første fase at give prioritet til harmonisering af standarder og tekniske bestemmelser samt af regler på områder som told, finansielle tjenesteydelser, revision mv. Det erkendes, at målsætningen er ambitiøs, og at arbejdet først vil give resultater på længere sigt.

Danmark bistår Rusland med reformering af lovgivningen på vandområdet, herunder regulering og håndhævelse af standarder for drikkevandsforsyning og spildevandsrensning. Mulighederne for at harmonisere lovgivningen med relevante EU-direktiver vil blive undersøgt, men der er ikke tale om egentlig transponering af EU-direktiver. Initiativet hænger sammen med det overordnede reformprogram, der har til formål at forenkle regulering af samtlige økonomiske sektorer i Rusland og muliggøre Ruslands optagelse i WTO. Reformprogrammet ledes af en arbejdsgruppe under præsident Putins administration og en parlamentarisk komité under det russiske parlament, Dumaen

Arbejdet vedrørende konceptet for et Fælles Europæisk Økonomisk Rum går i samme retning som WTO-forberedelserne, og det er også i denne sammenhæng den umiddelbare målsætning, at Rusland opnår medlemskab af WTO. Medlemskabet af verdenshandelsorganisationen forventes dog at ligge et stykke ud i fremtiden.

I forbindelse med arbejdet på dette område bidrog EU i 2001 gennem TACIS-programmet med fire millioner euro til projektet Tilpasning af tekniske regler og standarder, som gennemføres af den statslige russiske standardiseringsorganisation, Gosstandard. TACIS-programmet støtter ligeledes arbejdet med at gøre toldsystemet i Rusland mere smidigt.

Boks 8 Wider Europe – EU's naboskabspolitik

På Det Europæiske Råds møde i juni 2003 i Thessaloniki blev det besluttet at styrke udviklingen af en politik for forholdet til et udvidet EU's nabolande, herunder Rusland.

Naboskabspolitikken, der er døbt Wider Europe, skal medvirke til at skabe fred og velstand i de omkringliggende lande. Initiativet skal samtidig medvirke til, at der ikke skabes nye skel i forhold til det udvidede EU og dets naboer mod syd og øst. Naboskabspolitikken omhandler derfor bl.a. handelspolitiske spørgsmål.

På baggrund af forhandlinger mellem EU og nabolandene er det hensigten, at der under Wider Europe-politikken fx kan åbnes op for at udvide EU's indre marked til de omkringliggende lande samt ske en integration af de omkringliggende lande i EU's transport-, energi- og telekommunikationsnetværk og Det Europæiske Forskningsområde.

I forhold til EU's samarbejde med Rusland er naboskabspolitikken kun en del af det overordnede strategiske samarbejde.

Naboskabspolitikken ligger i øvrigt i forlængelse af et dansk forslag, New Neighbours Initiative, som blev lanceret under det danske EU-formandskab i 2002.

Danmark støtter Kommissionens aktive arbejde i forbindelse med konceptet for et Fælles Europæisk Økonomisk Rum og arbejder ligeledes med denne problematik gennem arbejdet i Østersørådet, hvor Rusland deltager på lige fod med andre lande omkring Østersøen. I dette regi er der nedsat en task force, hvor eksperter drøfter ny lovgivning om standardisering og certificering og udveksler erfaring om implementering af EU's regelsæt.⁷⁸

Centrale udfordringer

I forbindelse med EU's udvidelse er det vigtigt ikke at glemme relationerne til Rusland. Forholdet mellem Rusland og EU bliver et centralt omdrejningspunkt i Østersøregionen, og det er afgørende, at udvidelsen ikke skaber nye skillelinjer. Det undgås bedst ved at fjerne konkrete barrierer for samarbejde og samhandel på tværs af grænsen mellem EU og Rusland. Dette arbejde kræver en aktiv indsats såvel bilateralt og regionalt som gennem EU.

⁷⁸ Task Force on Conformity Assessment, Standards and Certification under Østersørådets Økonomiske Arbejdsgruppe.

Arbejdskraftens kvalifikationer⁷⁹

Velfungerende og veludviklede arbejdsmarkeder er en forudsætning for vækst i Østersøregionen. Adgangen til rigelig og velkvalificeret arbejdskraft medvirker til at sikre virksomheder de bedst mulige vækstvilkår. Samtidig er velordnede forhold mellem lønmodtagere og arbejdsgivere samt en konstruktiv dialog mellem arbejdsmarkedets parter en forudsætning for at sikre et konkurrencedygtigt erhvervsliv til gavn og glæde for både borgere og virksomheder.

I den østlige del af Østersøregionen er store dele af arbejdsstyrken underbeskæftiget, og arbejdsløsheden rammer især kort- og mellemuddannede med smalle og forældede kvalifikationer. Det er således et grundlæggende problem, at der typisk ikke er overensstemmelse mellem arbejdskraftens kvalifikationer og de kvalifikationer, virksomhederne efterspørger. Det er tilsvarende et problem, at mulighederne for efteruddannelse i den østlige del generelt er begrænset.

Danmark har siden begyndelsen af 1990'erne og indtil 2003 været involveret i bestræbelserne på at sikre veludviklede og velfungerende arbejdsmarkeder i Østersøregionen gennem det bilaterale øststøtteprogram. Bistanden har omfattet kapacitetsudvikling og institutionsopbygning i relation til arbejdsformidling, arbejdsmarkedsuddannelser og arbejdsmiljø samt udvikling af en aktiv arbejdsmarkedspolitik og beskæftigelsesfremmende initiativer. Herudover har der været fokuseret på at sikre de nødvendige arbejdsmarkedspolitiske rammevilkår for at sikre den erhvervsmæssige udvikling.

Den danske regering har fx medvirket til at iværksætte projekter vedrørende kapacitetsopbygning hos arbejdsmiljømyndighederne i de baltiske lande samt udvikling af en national beskæftigelsesstrategi for Litauen.

Positiv udvikling i gang på arbejdsmarkedet

Arbejdsmarkederne i den østlige del af regionen er kommet langt i omstillingen til markedsøkonomi. Polen og de baltiske lande har i forbindelse med deres ansøgning om EU-medlemskab skullet tilpasse deres lovgivning EU-samarbejdets lovgivning også på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område.

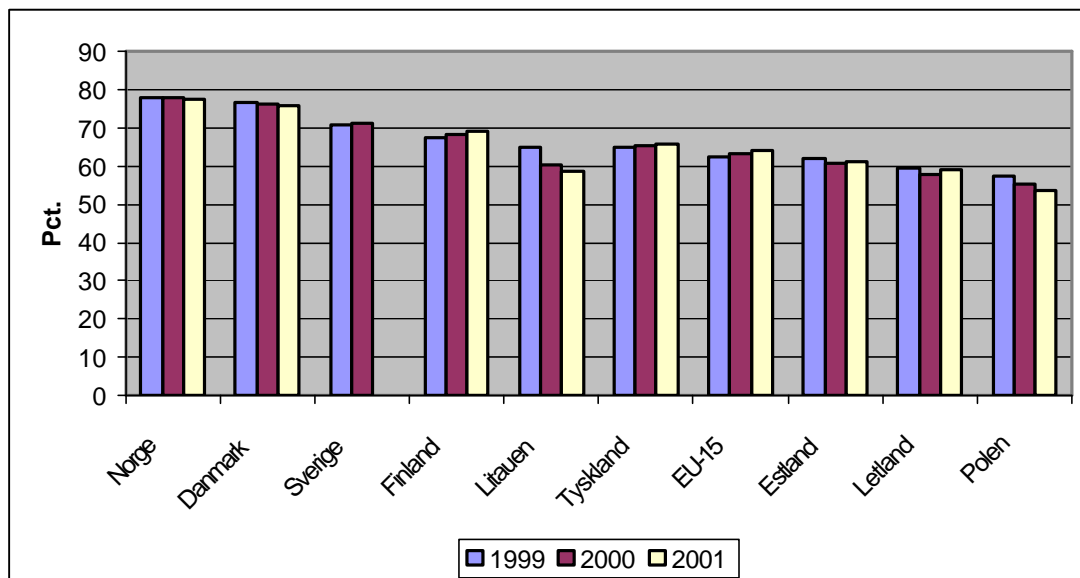
Gennem de seneste tolv år har landene i den østlige del af regionen arbejdet på at udvikle det fornødne regelgrundlag og de institutionelle rammer, og selvom arbejdsmarkedet stadig er præget af de økonomiske omstillingsprocesser inden for erhvervslivet såvel som på det politisk-administrative niveau, er strukturerne i dag under stabilisering.

Den samlede erhvervsdeltagelse i den østlige del af regionen afviger ikke væsentligt fra EU-gennemsnittet, men er på nuværende tidspunkt mindre end i den vestlige del af regionen, *jf. figur 9*. Samtidig har erhvervsdeltagelsen generelt været faldende, selvom Estland og Letland fra 2000 til 2001 oplevede en positiv udvikling.

⁷⁹ Kapitlet tager udgangspunkt i Polen, Estland, Letland og Litauen. Hvor ikke andet fremgår, indgår Rusland således ikke i kapitlet, hvilket skyldes manglende data.

Erhvervsdeltagelsen afhænger i overvejende grad af den generelle økonomiske udvikling og de økonomiske vækstvilkår, men den relativt lavere erhvervsdeltagelse i den østlige del af regionen indikerer, at der er behov for en aktiv beskæftigelsespolitisk indsats.

Figur 9 Beskæftigelsesfrekvens i Østersøregionen (samlet)

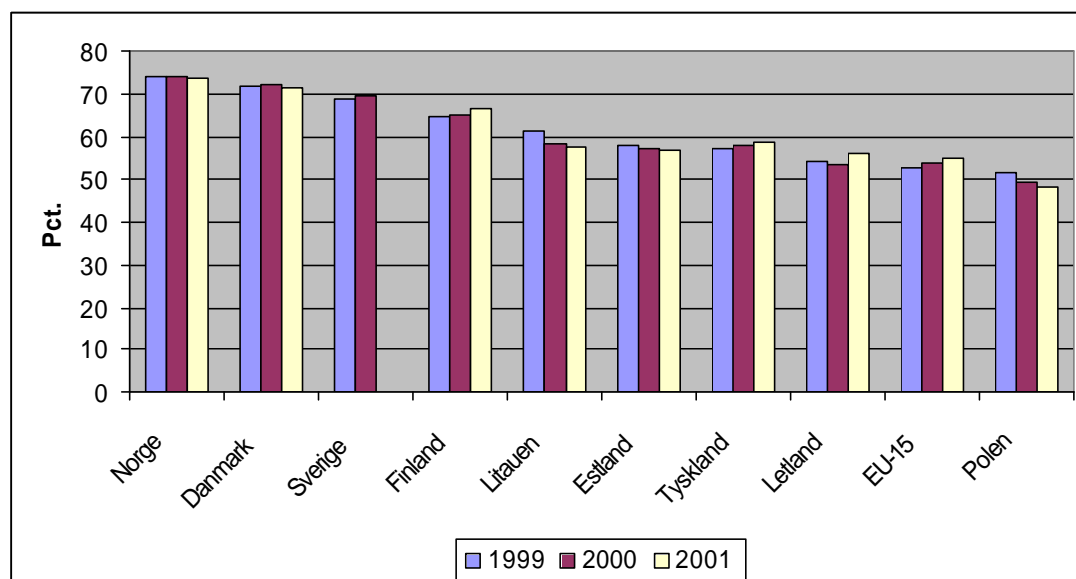


Note: Figuren udtrykker beskæftigelsesfrekvensen. Beskæftigelsesfrekvens er defineret som antal beskæftigede i forhold til antal personer i den erhvervsaktive alder.

Kilde: Eurostat.

I den østlige del af Østersøregionen er der en generel høj beskæftigelsesfrekvens for kvinder. Den høje erhvervsdeltagelse for kvinder er et robust strukturelt træk ved arbejdsmarkedene i den østlige del af regionen. Kvinderne har desuden klaret sig relativt godt gennem de første år af omstillingsprocesserne, hvor væksten i servicesektoren gav mange jobåbninger for kvinder.

Figur 10 Beskæftigelsesfrekvens i Østersøregionen (kvinder)



Note: Figuren udtrykker beskæftigelsesfrekvensen. Beskæftigelsesfrekvens er defineret som antal beskæftigede i forhold til antal personer i den erhvervsaktive alder.

Kilde: Eurostat.

Arbejdsmarkederne i Polen og de tre baltiske lande afviger dog på en række punkter fra arbejdsmarkederne i den vestlige del af regionen. Landbrugssektoren er af relativ større betydning, og dele af industrien har store overlevelsproblemer. Store dele af arbejdsstyrken er underbeskæftiget, og arbejdsløsheden rammer især kort- og mellemuddannede med smalle og forældede kvalifikationer. Det er således et grundlæggende problem, at der typisk ikke er overensstemmelse mellem arbejdskraftens kvalifikationer og de kvalifikationer, virksomhederne efterspørger.

Landene i den østlige del af regionen er kendetegnet ved en generel høj ledighed, dog nu med en faldende tendens med undtagelse af Polen, *jf. tabel 10*. Landenes økonomier er stadig i en omstillingsproces, og der forventes i de kommende år stigende vækstrater, hvilket også vil indebære en forbedring af beskæftigelsessituationen.

Tabel 10 Arbejdsløshed (pct.)

	2000	2001	2002	2003	2004
Estland	12,5	11,8	9,1	8,6	8,4
Letland	13,7	12,8	12,8	12,4	12,0
Litauen	15,7	16,1	13,1	12,3	11,1
Polen	16,4	18,5	19,9	20,3	20,9
Rusland	9,7	10,9	7,2	-	-
- Skt. Petersborg	5,7	3,4	2,9	-	-
- Leningrad Oblast	8,9	7,0	6,0	-	-

Note: Data fra Rusland er behæftet med en vis usikkerhed. Opgørelser over arbejdsløsheden viser ofte en ganske lille ledighed, fordi mange ledige på grund af begrænsede muligheder for at få udbetalt dagpenge ikke lader sig registrere. Andre årsager kan være udbredt forekomst af underbeskæftigelse i landbruget eller af skjult ledighed, hvor personer er tilknyttet en virksomhed, men ikke modtager regelmæssig løn.⁸⁰

Kilde: Europa-Kommissionen samt Goskomstat.

Svagt udviklet administrativ kapacitet i Øst

Et fællestræk ved landene i den østlige del af regionen er, at forholdet mellem arbejdstager og arbejdsgiver er reguleret gennem en særlig arbejdsmarkedslovgivning – en såkaldt arbejdskodeks. Den første generation af lovgivning blev gennemført i starten af 1990'erne, men er nu for såvel Polen som de baltiske lande blevet revideret og bragt i overensstemmelse med EU's regler på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område.

Selvom landene er nået langt i tilpasningen af deres regulering af arbejdsmarkedsforhold til EU's regler, er landenes administrative kapacitet og dermed evnen til at gennemføre og håndhæve de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger stadig svagt udviklet. Der er både i og mellem ministerier og direktorater en vertikal opsplittning af det politisk-administrative system, og der er store vanskeligheder med at koordinere aktiviteterne mellem forskellige enheder og at samarbejde på tværs af ministerområder. Det må forventes, at der endnu i mange år vil være behov for en uformel omstillings- og læreproces, herunder behov for at udvikle generelle kompetencer i relation til samarbejde og til servicering af borgerne og det private erhvervsliv. En styrket administrativ kapacitet til at udvikle og gennemføre arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger er en væsentlig forudsætning for at sikre de bedst mulige vækstvilkår for regionens virksomheder.

Finansieringen af arbejdsmarkedspolitikken i den østlige del af regionen er baseret helt eller delvist på særlige beskæftigelsesfonde, der opbygges på grundlag af sociale bidrag fra arbejdsgiverne og/eller lønmodtagerne. Dette betyder, at ressourcerne til arbejdsmarkedspolitikken, både den passive støtte og den aktive indsats, afhænger af de økonomiske konjunkturer og effektiviteten i inddrivelsen af bidrag. Det følger heraf, at den aktive indsats bliver klemmt, når udgifterne til passiv forsørgelse stiger. Den aktive indsats består især af støttet beskæftigelse og jobtræning. Omfanget af uddannelsesforanstaltninger er beskedent på grund af finansieringsproblemer. Nye tiltag med åben jobformidling, etablering af såkaldte jobklubber mv. er udviklet og søges udbredt, men forudsætter uddannelse af personalet og bedre virksomhedskontakter.

⁸⁰ "Østersøregionen – Et fælles arbejdsmarked for vækst, velfærd og beskæftigelse", Beskæftigelsesministeriet (2001).

Landene i den østlige del af regionen har styrket deres beskæftigelsespolitiske indsats og dermed også bestræbelserne på at leve op til den fælles europæiske beskæftigelsesstrategi, *jf. boks 9*. Som eksempel kan nævnes, at ifølge Europa-Kommissionens periodiske rapporter om fremskridt mod tiltrædelse fra oktober 2002 er antallet af ledige i både Letland og Litauen, der siden 1997 er søgt aktiveret, blevet fordoblet. Størstedelen er søgt aktiveret gennem jobklubber. Blandt de ledige i Letland, der har gennemgået jobtræning, er to tredjedele efterfølgende kommet i ordinær beskæftigelse.

Der har tillige gennem mange år været et tæt myndighedssamarbejde på arbejdsmarkedsområdet i regi af Nordisk Ministerråd. De tre baltiske lande har gennem de sidste år deltaget i konkrete samarbejdsaktiviteter på ad hoc basis.

Boks 9 Den fælles europæiske beskæftigelsesstrategi

I EU-samarbejdet er der formuleret en fælles beskæftigelsesstrategi, der har 3 overordnede målsætninger:

1. Fuld beskæftigelse, herunder en øget beskæftigelsesfrekvens mod det fælles europæiske mål på 70 pct. for alle 15 til 64-årige i 2010.
2. Kvalitet i arbejdet og en større produktivitet, hvorunder bl.a. hører bedre jobmatch og øget jobtilfredshed, nedbringelse af arbejdsulykker og fremme af et bedre arbejdsmiljø samt øget ligestilling gennem bedre balance mellem arbejds- og privatliv.
3. Social samhørighed og et rummeligt arbejdsmarked, hvor hovedudfordringen vil være at skabe social samhørighed samt at overvinde barrierer for udsatte gruppers adgang til arbejdsmarkedet.

Den sociale dialog er svagt udviklet

Det er kendetegnende for et velfungerende og veludviklet arbejdsmarked, at løn- og arbejdsforhold er reguleret. Samfundet såvel som arbejdstagere og arbejdsgivere har en interesse i, at der hersker ordnede forhold på arbejdspladsen.

Den sociale dialog indgår som et væsentligt element i at sikre den bedst mulige regulering af arbejdsmarkedet. Den sociale dialog, dvs. drøftelser og forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter, er særligt i de skandinaviske lande og i Tyskland veludviklet. Ved inddragelse af såvel arbejdsgivere som arbejdstagere i regulering af løn- og arbejdsforhold gennem regelmæssig høring og konsultation og ved på mange områder at overlade reguleringen til aftaler mellem arbejdsmarkedets parter kan der sikres en høj grad af legitimitet og opbakning. Arbejdsmarkedets parter kender selv forholdene på arbejdspladsen, og i de tilfælde, der er tale om lovregulering af arbejdsmarkedet, kan parterne bidrage med oplysninger, der kan sikre en afbalanceret regulering, og få forståelse for reguleringens formål.

For at sikre en behørig inddragelse af de berørte parter og dermed en bedre regulering er det derfor nødvendigt, at landene i den østlige del af regionen udvikler mekanismer for udvikling af den sociale dialog.

Et fællestræk for arbejdsmarkedsorganisationerne i den østlige del af regionen er, at de har en meget begrænset indflydelse. Der er i alle landene etableret trepartsorganer på nationalt niveau, men udviklingen af strukturerne har været topstyret og uden forankring i en bred organisering. Den sociale dialog er således generelt svagt udviklet.⁸¹ Ifølge Kommissionens fremskridtsrapporter fra oktober 2002 er der fx i Letland blandt arbejdsmarkedets parter manglende forståelse for vigtigheden af den sociale dialog. Samtidig er det karakteristisk, at arbejdsmarkedsorganisationerne i den østlige del af regionen mangler kapacitet til at foretage analyser og indgå i forhandlinger.

Om end arbejdsmarkedets parter i praksis endnu spiller en meget begrænset rolle, både med hensyn til at udvikle et aftalesystem og indgåelse af kollektive overenskomster og med hensyn til at deltage i en social dialog med myndighederne og regeringen om den erhvervsmæssige og arbejdsmarkedspolitiske udvikling, ydes fra EU en støtteindsats gennem såkaldte twinning-projekter o. lign. for at udvikle relevante og tidssvarende organisationer. Rationalet er, at etableringen af en velfungerende markedsøkonomi fordrer opbygning af demokratiske organisationer, der kan medvirke i etableringen af fornødne samarbejdsstrukturer både på nationalt og regionalt niveau samt på virksomhedsniveau.

Overgangsordninger på arbejdsmiljøområdet

På arbejdsmiljøområdet har Polen og de baltiske lande i vidt omfang opfyldt kravene til indarbejdelse af EU-direktiverne i deres nationale lovgivning, men det vil kræve tid og investeringer af virksomhederne at opfylde de nye krav samt en styrkelse af den administrative kapacitet i arbejdstilsynene. Både Polen og de baltiske lande har på afgrænsede områder fået korterevarende overgangsordninger.

Arbejdsmiljøet i den østlige del af regionen er præget af flere arbejdsulykker og et større antal erhvervsbetinget sygdomme end i de nordiske lande.⁸² Det har været sædvanligt, at der blev givet løntillæg og anden kompensation for farligt arbejde, hvilket ikke er tilladt i EU og skal afskaffes i forbindelse med landenes indtræden i EU-samarbejdet. Mange steder har dette krav skabt politiske problemer, idet arbejdstagerne har været mere interesseret i at bevare tillæg som kompensation for farligt arbejde end i egen sikkerhed og sundhed.

Både fra EU's side og bilateralt er der ydet kandidatlandene og de tiltrædende lande, herunder Polen og de baltiske lande, bistand til at forbedre planlægningsgrundlaget for arbejdsmiljøindsatsen, udvikle metoder og redskaber til en forebyggende indsats og udvikle efteruddannelse for tilsynsinspektører. Endnu bruges de fleste af arbejdstilsynets ressourcer dog på kontrolopgaver, herunder kontrol af de lovpligtige arbejdskontrakter.

⁸¹ Se fx Europa-Kommissionens periodiske rapporter om fremskridt mod tiltrædelse fra 2002 ("2002 Regular Report on [Poland's, Estonia's, Latvia's, Lithuania's] progress towards accession", Europa-Kommissionen (2002).

⁸² Det gælder, hvis en nordisk standard for arbejdsulykker og erhvervsbetingede sygdomme anvendes. Det skal bemærkes, at der er forskellige statistiske opgørelsesmetoder på området.

Muligheden for rekruttering af kvalificeret arbejdskraft skal forbedres

Landene i den østlige del af regionen har alle et lokalt og/eller regionalt system af arbejdsformidlingskontorer, hvis primære opgaver tidligere var registrering af arbejdsløse og udbetaling af dagpenge samt iværksættelse af beskæftigelsesarbejder. Der er gennem de seneste 10 år udviklet en formidlingsservice over for både virksomheder og jobsøgende efter vesteuropæisk forbillede.

Selvom der i de fleste lande er pligt til at anmelde ledige jobs til den offentlige arbejdsformidling, gør virksomhederne kun i begrænset omfang brug af denne. Formidlingsindsatsen ligger primært på besættelse af ufaglærte stillinger.

Ved besættelse af mere kvalificerede job anvendes annoncering og evt. private anvisningsbureauer. På grund af den dårlige beskæftigelsessituation er mange ansøgere formelt set overkvalificerede. Således søger fx mange med en ingeniøruddannelse arbejde som faglært arbejder. Uanset formelle kvalifikationer vil der som hovedregel være behov for oplæring.

Mulighederne for at få efteruddannelse i den østlige del af regionen er begrænsede. Kun i Litauen findes et offentligt efteruddannelsessystem, som kan sidestilles med arbejdsmarkedsuddannelserne i Danmark. Der er i dag uddannelsesstilbud til voksne fra private kursusudbydere i landene i den østlige del af regionen, men de dækker ikke alle uddannelsesbehov, og kun få arbejdstagere har mulighed for at få finansieret deltagelse i kurser. Deltagerbetalingen er en barriere for mange.

Arbejdsformidlingerne har meget få midler, der kan anvendes til køb af kursuspladser, og disse er forbeholdt de ledige. Selvom opkvalificering af allerede ansatte i virksomheder i vækst kunne skabe oprykning og jobåbninger for ledige, er de begrænsede bevillinger og et politiske pres for at tilbyde de ledige kurser en hindring for en sådan offentligt støttet uddannelsesindsats for beskæftigede og jobrotation.

Der er et stort behov i lande i den østlige del af regionen for at udvikle korte uddannelsesforløb for voksne på tekniske områder. Hertil kommer et basalt behov for at opdyrke merkantile uddannelsesstilbud.

Arbejdskraftens kvalifikationer er ofte ikke tilpasse arbejdsmarkedets behov

Den officielle uddannelsesstatistik tegner et billede af en arbejdsstyrke i den østlige del af regionen, der med hensyn til formelt uddannelsesniveau ligner arbejdsstyrken i de vesteuropæiske lande. Der er imidlertid problemer med at sammenligne uddannelsesniveauer på tværs af landegrænser, hvilket især gør sig gældende med hensyn til indplacering af teknikeruddannelser. Hertil kommer, at det formelle uddannelsesniveau ikke angiver, i hvilket omfang uddannelserne er rettet mod snævre eller bredere jobfunktioner.

Uddannelsessystemet i den østlige del af regionen kritiseres for alt for langsomt at tilpasse sig arbejdsmarkedets behov. Det skyldes både mangel på samarbejde mellem skoler og erhvervslivet, mangel på metodiske analyser og viden om aktuelle og fremtidige behov samt mangel på finansielle ressourcer til at forny undervisningsmaterialer og -udstyr. Hertil kommer behovet for efteruddannelse af lærere både fagligt og i nye undervisningsmetoder.

De faglige kvalifikationer for de mellemuddannede i den østlige del af regionen var, og er fortsat, rettet mod snævre jobfunktioner. Mange af de kvalifikationer, der var behov for i de tidligere planøkonomier, var meget proces- og produktspecifikke, som forældes i takt med den teknologiske udvikling. På en række felter er arbejdstagerens reelle faglige kvalifikationer i den østlige del af regionen således målrettet teknologier og arbejdsformer, der ikke modsvarer moderne produktionsvilkår.

Uddannelserne er typisk skolebaseret med et højt teoretisk niveau, men der har manglet en praktisk vinkel og overføring af viden til konkret problemløsning. Samtidig er det karakteristisk, at arbejdstagerne i den østlige del af regionen ikke er trænet i at tænke i helheder og løse problemer. Desuden mangler arbejdstagere uddannet på mellemniveau typisk tekniske færdigheder og IT-færdigheder.

Faglig og geografisk mobilitet af arbejdskraft bidrager til væksten

Et velfungerende og veludviklet arbejdsmarked er kendetegnet ved, at arbejdskraften forholdsvis let kan tilpasse og flytte sig i forhold til virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft og kvalifikationer. Fri bevægelighed for arbejdskraften kan medvirke til, at ubalancer på arbejdsmarkedet udlignes, fordi arbejdskraften kan bevæge sig derhen, hvor der er efterspørgsel efter arbejdskraft. Det er således væsentligt, at arbejdskraften både fagligt og geografisk er mobil – det gælder naturligvis nationalt, men i høj grad også i relation til hele Østersøregionen.

Generelt er den faglige mobilitet relativ lav i den østlige del af regionen, hvilket hænger sammen med det hidtidige erhvervsuddannelsessystem, som sigter på teoretisk velfunderede, men smalle kvalifikationer. Medvirkende til en lav faglig mobilitet i østlige del af regionen er desuden en relativ lav jobrotation. I en situation med høj arbejdsløshed holder arbejdstagerne fast i et job frem for at løbe en risiko ved jobskift, selvom det kunne være forbundet med nye personlige udviklingsmuligheder.

Også den geografiske mobilitet inden for hjemlandet er relativt lav i den østlige del af regionen sammenlignet med den nationale mobilitet i Vesteuropa. Med store regionale forskelle i både arbejdsløshedsniveauer og lønniveauer kunne forventes en tilstrømning fra landdistrikter til byområder, men mobiliteten hæmmes af, at det er meget svært at få en ny bolig på grund af svagt udviklede boligmarkeder.

Boligproblemerne hæmmer selv unge, der ellers anses for at have højest mobilitet. Det gælder såvel i forhold til at søge uddannelse som arbejde i byerne, hvor udbuddet er størst. Det kan desuden forhindre unge fra landdistrikterne i at få en god og tidssvarende uddannelse, da uddannelsesinstitutionerne i yderområdet har relativt sværest ved at forny uddannelsesstilbudene. Hertil kommer, at der generelt ikke er lyst til at flytte til nye steder, hvor der kunne være arbejde at få. Der er i store dele af befolkningen fortsat en forventning om, at myndighederne vil sørge for lokale beskæftigelsesmuligheder.

Den geografiske mobilitet har ikke blot et nationalt, men også et interregionalt perspektiv. Med EU-udvidelsen bliver Polen og de tre baltiske lande omfattet af den fri bevægelighed for arbejdskraft. For Danmarks vedkommende vil specialister og videnarbejdere fra de østersø-nære del af Rusland – og andre, der ikke er omfattet af den fri bevægelighed – i særlige tilfælde ville kunne få arbejde gennem den såkaldte jobkortordning (se næste kapitel om Forskning og udvikling). Belært af erfaringerne

fra udvidelsen med Spanien, Portugal og Grækenland forventer Europa-Kommissionen imidlertid ikke, at der bliver tale om store bevægelser, især ikke i de første år.⁸³

Den fri bevægelighed ville kunne have en positiv effekt i situationer, hvor der kunne opstå flaskehalsproblemer i Danmark eller andre dele af regionen. I sådanne situationer risikerer regionens virksomheder en forringelse af konkurrenceevnen, og der kunne derfor være behov for at søge at tiltrække arbejdskraft med særlige kvalifikationer.⁸⁴ Et udvidet samarbejde mellem de nationale arbejdsmarkedspolitiske myndigheder i Østersøregionen kan medvirke til at sikre en større interregional mobilitet, *jf. boks 10 om EURES-samarbejdet*.

Den største barriere for større interregional mobilitet vil være sproget, idet det dog må antages, at højt kvalificerede jobsøgere fra den østlige del af regionen vil beherske engelsk og vil være efterspurgt i den vestlige del af regionen. Større kundskaber inden for landenes modersmål må forventes krævet af kort- og mellemuddannede for at kunne begå sig på en arbejdsplads i den vestlige del af regionen. Endvidere vil fremdriften i arbejdet med at analysere uddannelser og gensidigt anerkende diplomer og eksamensbeviser spille en rolle.

Interessen i den østlige del af regionen for at søge arbejde i den vestlige del af regionen forventes også påvirket af, hvor hurtigt en tilnærmelse i løn og andre arbejdsvilkår vil ske. Forskelle i beskatningsforhold og leveomkostninger i Østersøregionen vil naturligvis også påvirke vandringsmønstret. Hertil kommer udviklingen i arbejdsmarkedssituationen i hjemlandene. Hvis arbejdsløshedsniveauet er højt, vil det fremme lysten til at søge arbejde i andre dele af regionen.

Boks 10 EURES-samarbejdet

Blandt EU's medlemslande og lande, der er associeret gennem EØS-aftalerne, eksisterer der på europæisk plan et samarbejde om arbejdskraftens fri bevægelighed, kaldet EURES-samarbejdet.

EURES-samarbejdet er et netværk med deltagelse af nationale, offentlige arbejdsformidlinger samt arbejdsmarkedets parter. I øjeblikket er der 500 lokale EURES-rådgivere, der kan medvirke til at rekruttere arbejdskraft på tværs af grænserne i de deltagende lande samt tilbyde information om løn- og arbejdsmarkedsforhold mv. i andre medlemslande.

Med EU-udvidelsen vil de tre baltiske lande og Polen deltage i EURES-samarbejdet.

Centrale udfordringer

De centrale udfordringer på det beskæftigelsespolitiske område i Østersøregionen vil for de af regionens lande, der efter 1. maj 2004 er medlem af EU, være i overensstemmelse med de overordnede målsætninger og de nye retningslinjer, der indgår i den fælles europæiske beskæftigelsesstrategi.

⁸³ "The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement", Europa-Kommissionen (2001).

⁸⁴ For Danmark skønnes de direkte effekter af indvandringen dog at virke omtrent neutral på de offentlige finanser. "Samarbejdet om den Økonomiske Politik i EU", Finansministeriet (2003).

Erfaringerne fra perioden 1997-2002 viser, at indsatsen har givet betydelige strukturelle forbedringer i de nuværende medlemslande, herunder en mere beskæftigelsesvenlig økonomisk vækst, en hurtigere tilpasning af den arbejdsmarkedspolitiske indsats til de økonomiske og sociale forandringer og en reduktion af den strukturelle ledighed.

Den fælles og koordinerede indsats har således demonstreret sin værdi ved at understøtte partnerskab og nye arbejdsmetoder på både national plan og EU-plan. Med EU-udvidelsen bliver de tre baltiske lande og Polen omfattet af den fælles beskæftigelsesstrategi, og det må forventes, at den fælles indsats vil have stor gennemslagskraft i Østersøregionen.

En central udfordring består desuden i at sikre den fri bevægelighed for arbejdskraft blandt de af regionens lande, der er medlem af EU. Den geografiske mobilitet for arbejdskraften kan medvirke til at forhindre flaskehalsproblemer og øge produktiviteten.

Forskning og udvikling som vækstgenerator

Forskning og udvikling står højere på den europæiske dagsorden end nogensinde før. Det skyldes først og fremmest, at forskning og udvikling anses for at være væsentlige vækstgeneratorer gennem udvikling af ny viden, nye produkter og nye produktionsmetoder. Forskning og udvikling (F&U) betegner dermed de aktiviteter, der skal medvirke til at skabe fornyelse, øget produktivitet og en forbedret anvendelse af de primære værdiskabende faktorer, kapital og arbejdskraft. Udfordringen består dels i at skabe de rette rammevilkår for private og offentlige videninstitutioner, dels i at sikre de bedst mulige vilkår for samspil mellem erhvervslivet og videninstitutionerne.

Den videnskabelige verden er blevet del af en åben markedsøkonomi, hvor forskningsbaseret viden udbredes og omsættes globalt i en ny målestok. Viden tiltrækker viden, og uden en national videnproduktion er der intet samspil med omverdenen. Videnproduktion i de enkelte lande omkring Østersøen er en forudsætning for samspil med omverdenen. Det handler således også om at sikre grundvilkårene for at producere kvalificeret og konkurrencedygtig viden i samspil med omverdenen, herunder i Østersøregionen. Det kræver, at regionen kan fastholde og tiltrække dygtige videnarbejdere og videnbaserede virksomheder.

Dette kapitel beskæftiger sig med tre centrale problemstillinger i relation til forskning og udvikling som vækstgeneratorer. Det drejer sig om det nuværende aktivitetsniveau i form af offentlige og private F&U-udgifter, rammevilkårene for erhvervslivets deltagelse i F&U-aktiviteter, herunder initiativer, der skal fremme samarbejde mellem forskning og erhvervsliv, og endelig mobiliteten blandt videnarbejdere.

EU som verdens mest dynamiske og videnbaserede økonomi

For landene, der deltager i EU-samarbejdet, er forskning og udvikling særligt aktuelt. På Lissabon-topmødet i foråret 2000 blev stats- og regeringslederne enige om en målsætning om at gøre EU til verdens mest dynamiske og videnbaserede økonomi inden for de næste 10 år.

I den efterfølgende Lissabon-proces er der fastsat endnu mere ambitiøse mål. På Barcelona-topmødet i marts 2002 var der enighed om, at de samlede udgifter til forskning, udvikling og innovation i EU bør øges med henblik på at nærme sig 3 pct. af BNP i 2010 – og at to tredjedele af disse nye investeringer bør komme fra den private sektor. På det tredje årlige topmøde om Lissabon-strategien i marts 2003 besluttede Det Europæiske Råd at styrke indsatsen for at nå målene på forskningsområdet yderligere bl.a. gennem:

- Styrkelse af forbindelserne mellem forskning og erhvervsliv
- Øget forskermobilitet

Derudover lægges der i 6. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling særlig vægt på, at små og mellemstore virksomheder i øget omfang deltager i europæiske F&U-projekter. Det er disse målsætninger, landene i Østersøregionen med undtagelse af Rusland efter EU's udvidelse skal forfølge.

Veludviklede muligheder for samarbejde inden for F&U

Inden for forskning og udvikling findes en række samarbejder i forskelligt regi med deltagelse af enkelte eller alle lande i Østersøregionen. Danmark har fx gennem en årrække haft en række stipendieordninger for udenlandske studerende på danske uddannelsesinstitutioner, som også studerende fra hele Østersøregionen har kunnet få glæde af. Nedenfor følger en redegørelse for offentlige/private og nationale samarbejder samt samarbejder i regi af Nordisk Ministerråd, Østersørådet og EU:

Offentlig/privat samarbejde – ScanBalt

ScanBalt er et netværk mellem eksisterende bioteknologiske netværk, der dækker Norden og Østersølandene. I netværket er både universiteter og private virksomheder. ScanBalt, hvortil Nordisk Industrifond har ydet støtte, søger at fremme uddannelse, forskning og innovation inden for bioteknologi, således at regionen bliver førende inden for området. Samarbejdet skal bl.a. føre til øget mobilitet blandt regionens offentlige og private forskere, således at vilkårene for spredning af viden bliver bedre.

Samarbejde mellem de nationale forskningsråd i Norden

Inden for de humanistiske, samfundsvidenskabelige og sundhedsvidenskabelige samt naturvidenskabelige områder eksisterer der samarbejdsnævn og publiceringsnævn, kaldet Nordisk Samarbejdsnævn for henholdsvis humanistisk forskning, samfundsvidenskabelig forskning, medicinsk forskning og naturvidenskabelig forskning (NOS-H, NOS-S, NOS-M og NOS-N). Nævnene giver støtte til nordiske forskningsprojekter og til forberedelse og planlægning af sådanne projekter. Der gives også støtte til publicering af resultater af projekter, som har fået NOS-støtte.

Forskere fra de tre baltiske lande kan søge om tilskud til rejse- og opholdsudgifter i forbindelse med deltagelse i planlagte forskningsprojekter hos NOS-H og NOS-S. NOS-N har i mange år betalt baltiske forskeres deltagelse i kongresser afholdt i Norden. Denne ordning er nu afløst af støtte til unge baltiske forskere, der ønsker et kortere ophold ved et nordisk forskningsinstitut. Hvert andet år afholdes møder i NOS-N med repræsentanter fra de baltiske forskningsråd.

Forskningsområdet er en væsentlig del af Nordisk Ministerråd

Forskningsområdet er en væsentlig del af det nordiske samarbejde. Således har uddannelses- og forskningsområdet, herunder opbygning af et nordisk-baltisk uddannelsesrum, med en bevilling på godt 190 mio. kr. det største volumen for sektorsamarbejde på budgettet for Nordisk Ministerråd. I forlængelse af nærområdestrategien fra 2002 forventes der vedtaget en handlingsplan for uddannelses- og forskningsområdet mellem de baltiske og nordiske lande samt den nordvestlige del af Rusland for perioden 2004-2006. Der tænkes oprettet en nordisk-baltisk-russisk samarbejdsgruppe, NBR co-operation Group, der på årlige møder skal fastlægge de politiske retningslinjer for handlingsplanens gennemførelse.

Inden for det nordiske samarbejde findes desuden en række andre samarbejder med deltagelse af lande fra den østlige del af Østersøregionen. Det drejer sig bl.a. om Nordisk Institut for Teoretisk Fysik (Nordita) og Nordisk Forskeruddannelsesakademi (NorFa).

Til Nordita Master Class in Physics inviteres hvert år omkring 50 masterstuderende, hvoraf $\frac{3}{4}$ fra de nordiske og $\frac{1}{4}$ fra de baltiske lande samt Rusland en uge til

København. Desuden inviterer Nordita regelmæssigt forskere fra Baltikum og Rusland til seminarer og workshops i årets løb.

Nordisk Forskeruddannelsesakademi (NorFa) bevilgede i 2002 10,4 mio. kr. til i alt 59 aktiviteter. Dette inkluderer bevillinger til forskergrupper fra nærområdet, som deltager i 29 af NorFAs 56 netværk. Af det samlede budget til aktiviteter i nærområdet blev 2 mio. norske kr. finansieret fra den nordiske stipendieordning for de tre baltiske lande og det nordvestlige Rusland, som fra 2004 bliver ændret til et selvstændigt mobilitetsprogram kaldet Nordplus Nabo.

Derudover inviteres jævnligt, men ikke systematisk, forskere fra de baltiske lande og Rusland til at deltage i aktiviteter under Nordisk Ministerråds forskningsprogrammer. Som eksempel på et forskningsprogram kan nævnes Nordisk sikkerhedspolitisk forskningsprogram. Nordisk Komité for Bioetik (NBK) har de seneste tre år arbejdet sammen med nationale bioetiske komiteer i de baltiske lande og inviteret repræsentanter herfra til NBK's seminarer. Endelig har Nordisk Samarbejdsorgan for Videnskabelig Information (Nordinfo) i 2003 besluttet, at ansøgninger fra Baltikum behandles på lige fod med nordiske ansøgninger.

Østersørådet – EuroFaculty i de baltiske lande og Kaliningrad

I 1993 besluttede Østersørådet at etablere EuroFaculty med det formål gennem udstationering af vestlige universitetslærere at bistå de baltiske landes universiteter med at opgradere curriculum til international standard ved fakulteterne for jura, økonomi og offentlig administration samt indføre moderne undervisningsmetoder med henblik på at forberede EU-medlemskabet.

Danmark har hidtil støttet projektet med mere end 32 mio. kr. og er således en af de største donorer til EuroFaculty. I konsekvens af den forestående udvidelse har Danmark i lighed med andre donorer besluttet at udfase bistanden til de nye EU-lande. Det akademiske år 2003/2004 vil således være det sidste år, hvor Danmark yder støtte til EuroFaculty.

I 2000 besluttede Østersørådet at etablere et tilsvarende 3-årigt projekt med Kaliningrad Statsuniversitet. I Kaliningrad fokuseres der alene på jura- og økonomifakulteterne. En eventuel videreførelse af projektet efter 2003 med dansk deltagelse vil skulle ske indenfor rammerne af Udenrigsministeriets program for bistand til Rusland. Fra dansk side er det en betingelse for yderligere finansiering, at de føderale russiske undervisningsmyndigheder godkender de under det hidtidige projekt udviklede curricula.

På baggrund af dels de gode resultater, der er opnået i Kaliningrad, dels et ønske fra de russiske myndigheder, har Østersørådets embedsmandskomité (CSO) opfordret Videnskabsministeriet til at stå i spidsen for en opklarende mission til yderligere en russisk region. Videnskabsministeriet afventer i øjeblikket de russiske myndigheders beslutning om, i hvilken region mulighederne konkret skal undersøges.

EU's forskningsprogrammer

EU's 6. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling (2002-2006) har et budget på 130 mia. kr. Der kan søges om støtte inden for syv prioriterede områder: (1) biovidenskab, genomforskning og bioteknologi i sundhedens tjeneste, (2)

informationssamfundets teknologier, (3) nanoteknologi og nanovidenskab, videnbaserede multifunktionelle materialer, nye produktionsprocesser og nyt produktionsudstyr, (4) luftfart og rumfart, (5) fødevarekvalitet og –sikkerhed, (6) bæredygtig udvikling, globale miljøændringer og økosystemer (herunder energi, transport og miljø) samt (7) borgere og styreformer i et videnbaseret samfund.

Derudover er der afsat penge til forskning, som kan støtte EU-politikker samt foregribe EU's videnskabelige og teknologiske behov, aktiviteter for små og mellemstore virksomheder, særlig støtte til internationalt samarbejde, forskning og innovation, menneskelige ressourcer og mobilitet, forskningsinfrastruktur samt videnskab og samfund. Kandidatlandene og de tiltrædende lande, herunder Estland, Letland, Litauen og Polen, er allerede associeret 6. rammeprogram. Det vil bl.a. sige, at landene bidrager til rammeprogrammets budget og kan deltage på lige fod med EU's medlemslande.

Til særlig støtte til internationalt samarbejde er der afsat 2,3 mia. kr. Af de 2,3 mia. kr. er der afsat 530 mio. kr. til INTAS, som er en uafhængig, international organisation til fremme af forskningssamarbejde med Rusland og de øvrige, tidligere sovjetrepublikker. Disse lande kan dog også deltage i projekter under de ovenfor nævnte syv prioriterede områder.

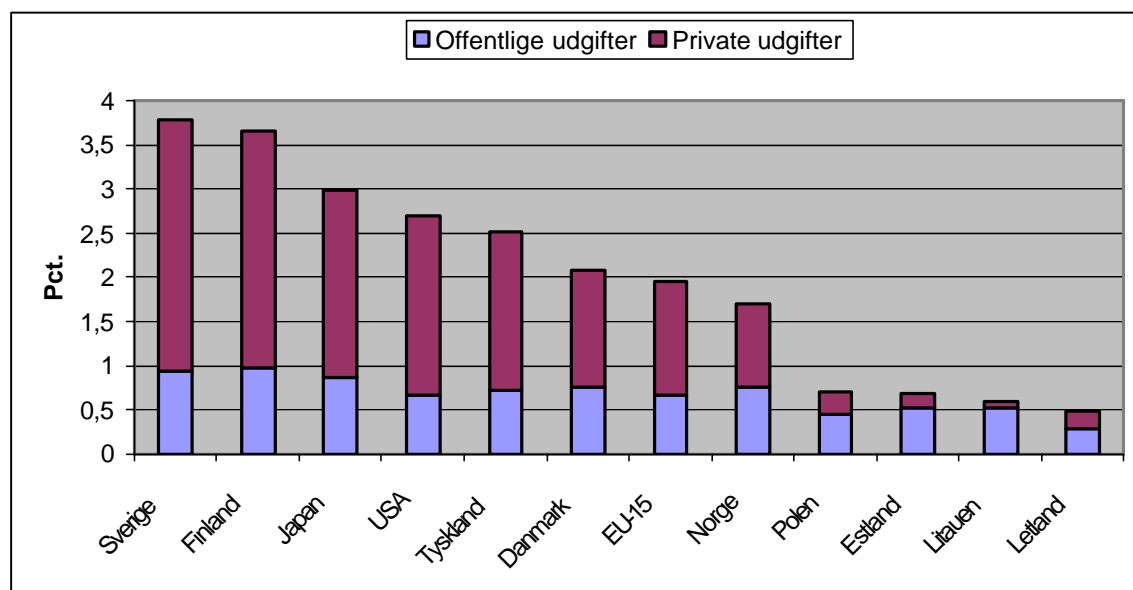
Foruden EU's 6. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling indgår forskning og teknologisk udvikling som en af de prioriterede sektorer i handlingsplanen for EU's Nordlige Dimension.

Ujævnt aktivitetsniveau i regionen – udgifter til forskning og udvikling⁸⁵

Der er betydelige forskelle på den vestlige og den østlige del af regionen, når man ser på udgifterne til forskning og udvikling, *jf. figur 11*. I både Sverige og Finland er udgifterne til forskning og udvikling således over 3 pct. af deres BNP, mens niveauet er lidt mindre for Tyskland og Danmark.

⁸⁵ På grund af manglende data indgår Rusland ikke i redegørelsen for aktivitetsniveauet.

Figur 11 Udgifter til F&U (European Innovation Scoreboard 2002)



Note: Tallene for Finland og Tyskland er fra 2001, mens tallene for Danmark, Estland, Letland, Litauen og Polen samt Japan og USA er fra 2000. Tal for gennemsnittet for EU-15 stammer fra perioden 1998-2001. Af de seneste tal fra Analyseinstitut for Forskning fremgår, at de samlede udgifter til forskning og udvikling i Danmark er steget til 2,4 pct. af BNP i 2001. Det har ikke været muligt at skaffe data for Rusland.

Kilde: Europa-Kommissionen.

Udgifterne til forskning og udvikling i den østlige del af regionen er imidlertid stadig på et meget beskedent niveau. Således anvender Letland kun 0,49 pct. af BNP til forskning og udvikling, mens Polen anvender 0,70 pct. af BNP til forskning og udvikling.

Skillelinjen mellem den vestlige og den østlige del af regionen er tilsvarende tydelig, hvis man ser på de private udgifter til forskning og udvikling. Udgifterne til forskning og udvikling i det private erhvervsliv i såvel Sverige som Finland er højere end i såvel Japan som USA samt i forhold til EU-gennemsnittet. De private udgifter til forskning og udvikling i Tyskland og Danmark er noget lavere.

I den østlige del af regionen er de private udgifter til forskning og udvikling begrænsede. Dog bemærkes det, at de private udgifter til forskning og udvikling i Letland stort set er på samme niveau som de offentlige udgifter. Situationen i den østlige del af regionen skal imidlertid ses med udgangspunkt i, at der under det kommunistiske styre ikke var tradition for privatkapitalisme og al forskning og udvikling fandt sted i offentligt regi. Udviklingen af private virksomheders forskning og udvikling er således startet fra et lavt – praktisk talt ikke-eksisterende – udgangspunkt.

Stor fokus på udvikling af rammevilkårene for videnproduktion

Det er kun muligt at sikre et højt niveau for privat og offentlig videnproduktion og teknologioverførsel fra forskningsinstitutionerne til erhvervslivet, hvis de nationale myndigheder stiller de bedst mulige rammevilkår til rådighed.

Tænketanken World Economic Forum fremhæver i en gennemgang af 75 landes private og offentlige rammevilkår for innovationsaktiviteter Finland som et af de

bedste lande ikke blot i Østersøregionen, men blandt alle. Tyskland og Sverige har i lighed med Finland gode rammevilkår for innovationsaktiviteter, mens rammevilkårene i den østlige del stadig kræver udvikling. Som det er tilfældet i forhold til de samlede F&U-udgifter, er der også med hensyn til rammevilkår stor forskel på den vestlige og de østlige del af Østersøregionen.

Tabel 11 Innovation

Placering	Land	Score
2	Finland	5,9
6	Tyskland	5,6
9	Sverige	5,5
14	Danmark	5,2
21	Norge	4,8
30	Estland	4,0
37	Polen	3,8
42	Rusland	3,7
44	Letland	3,6
50	Litauen	3,5

Note: 75 lande indgår i undersøgelsen. Landene kan få point fra 1 til 7, hvor 7 er det bedste og 1 det dårligste.

Kilde: ”The European Competitiveness and Transition Report 2001-2002”, World Economic Forum (2002).

Den danske regering har i en redegørelse til Folketinget fra januar 2003 lanceret en ny strategi, *Regeringens videnstrategi – viden i vækst*, hvori den danske regering har tilkendegivet, at Danmark vil yde sit bidrag til at opfylde målene fra Barcelona-topmødet. Den danske regering har desuden i 2003 lanceret handlingsplanen *Nye veje mellem forskning og erhverv*, der skal skabe nye og forbedrede rammer for samspil mellem erhvervsliv og videninstitutioner om forskning og innovation. Regeringen har yderligere iværksat programmer til etablering af kompetencecentre og regionale vækstmiljøer samt erhvervs-ph.d.- og innovatørordninger, der skal medvirke til at forbedre erhvervslivets muligheder for forskning, udvikling og innovation.

Boks 11 Kommercialisering af forskning

Som første skridt i en ny politik for kommercialisering gennemføres ved Københavns Universitet et pilotforsøg. Pilotforsøget vedrører udvikling af en teknologioverførselsehed for biotek-sundhed i hovedstadsregionen. Initiativet, som har karakter af regionalt vækstmiljø, løber foreløbig over perioden 2003-2005. Enheden skal styrke samspillet mellem den bioteknologiske forskning og industri i Øresundsregionen. Herunder skal enheden stimulere den kommercielle udnyttelse af et stigende antal forskerpatenter specielt på det biomedicinske område.

Blandt landene i den østlige del af Østersøregionen er der de seneste år skabt en øget opmærksomhed om vigtigheden af gunstige rammevilkår for innovation. I såvel Polen som i de tre baltiske lande er der iværksat en række offentlige initiativer, der sigter på at stimulere til innovation, men det er kendetegnende, at effekten hidtil har været begrænset.

Det litauiske parlament har i oktober 2001 vedtaget en national strategi for forskning og udvikling i perioden 2001-2004. Strategien er en generel vækststrategi, og en del

af den omhandler specifikt ambitionen om at skabe et information- og vidensamfund. Den litauiske regering har nedsat et forsknings- og teknologiråd, der skal medvirke til at realisere målsætningen.

Boks 12 Innovationsstøttesystemet i Litauen

Under den erhvervsrelaterede øststøtte har Erhvervs- og Boligstyrelsen i 2003 iværksat et projekt i Litauen med henblik på at skabe opmærksomhed om innovation og sikre kapacitetsopbygning i Litauens innovationsfremmesystem. Projektet skal medvirke til at sikre virksomhedernes mulighed for at få råd og vejledning til udvikling af nye produkter og produktionsmetoder mv.

I Polen har man forsøgt sig med skatteincitamer i særlige økonomiske zoner. Intentionen har været, at lav skat ville tiltrække udenlandske investeringer og med disse en moderne og avanceret teknologi, der så ville spredes til andre egne af landet. Den polske regering har desuden iværksat programmet *Increasing innovation in the Polish economy until the year 2006*, der som titlen antyder, skal skabe øget fokus på innovation. Tilsvarende har den lettiske regering gennem programmet *The National Concept on Innovation* fra 2001 forsøgt at fremme forskning og udvikling.

Estland er blandt de af alle tiltrædende medlemsland, der er kommet længst i udviklingen af politikker til fremme af forskning, udvikling og innovation. Estlands parlament vedtog i december 2001 en overordnet strategi for forskning og udvikling, *Knowledge-based Estonia*, der dækker perioden 2002-2006. Strategien skal fungere som en overordnet ramme, hvorunder der skal iværksættes en række handlingsplaner og programmer. Som det er tilfældet i andre dele af regionen, er etableringen af i forskerparker også i Estland et vigtigt element i landets innovationspolitik. Den estiske regering satser således på at udvikle forskerparkerne i Tallinn og Tartu samt at etablere et netværk af regionale innovationsmiljøer. Den overoverordnede strategi for erhvervslivets udvikling, *Enterprise Estonia*, der bl.a. beskæftiger sig med rammebetingelser for iværksættere samt små og mellemstore virksomheder, omhandler også innovationsparker og andre former for vækstmiljøer. I forlængelse af Enterprise Estonia har den estiske regering i januar 2001 etableret styrelsen Estonian Technology Agency (ESTAG), der skal medvirke til at styrke den estiske forskning og udviklingsindsats med særlig vægt på anvendelsesorienteret forskning.

Boks 13 Teknologioverførsel i Polen

Under den erhvervsrelaterede øststøtte har Erhvervs- og Boligstyrelsen i 2003 iværksat et projekt, der sigter på at opbygge en efterspørgselsdrevet og kommercielt levedygtig polsk service til formidling af viden og teknologi fra nationale og internationale vidensorganisationer til polske virksomheder og iværksættere.

Mobilitet for videnarbejdere i Østersøregionen – en del af vækstpoteialet

Fjernelse af hindringer, der begrænser den fri mobilitet for europæiske forskere, er et af delmålene i Lissabon-strategien.

Der har i de senere år været en særlig interesse for mobiliteten blandt de højtuddannede. Det skyldes, at videnarbejdere kan medvirke til at styrke F&U-aktiviteter og derigennem bidrage til den økonomiske vækst.

Tiltrækning af højtuddannet arbejdskraft kan indebære flere fordele. Udenlandske videnarbejdere kan medvirke til globalisering af virksomhederne og det samfund, som de kommer til. De kommer, udover den faglige viden, med viden om andre lande, og andre økonomier mv. Samlet set får værtslandene styrket deres innovationskapacitet, og samtidig bliver den internationale videnspredning større.⁸⁶

International mobilitet er umiddelbart en fordel for de lande, som de højtuddannede rejser til, og en ulempe for de lande, som de højtuddannede rejser fra. Emigration af de højtuddannede kan imidlertid også medføre visse fordele for de afgivende lande. Hvis de højtuddannede således kommer tilbage til hjemlandet, vil de ofte medbringe ny viden, kontakt til internationale netværk mv. Også hvis de bliver ude, kan de afgivende lande opnå fordele, fordi de emigrerede skaber eksportmuligheder, etablerer kontakter mellem hjemlandet og tilflytterlandet, fører kapital tilbage til hjemlandet osv.

De nye medlemslande og Rusland er sandsynligvis i en særlig risiko for at opleve såkaldt brain-drain i forbindelse med tilslutningen til det indre marked, men også andre lande i Østersøregionen som Danmark vil kunne opleve brain-drain til bl.a. USA, Canada og England.

Mobiliteten blandt videnarbejdere er i Østersøregionen formodentlig beskeden. I hvert tilfælde er ind- og udvandringen af højtuddannede i den erhvervsaktive alder til og fra Danmark blandt de øvrige Østersølande beskeden. I 2000 og 2001 var indvandringen fra disse lande til Danmark på henholdsvis 56 og 185 personer, mens udvandringen af personer til disse lande fra Danmark var på 273 og 212.⁸⁷

En opgørelse af niveauet for rekruttering af udenlandske videnarbejdere fra OECD viser, at Finland og Danmark ligger under EU-gennemsnittet med hensyn til andelen af højtuddannede udlændinge i arbejdsstyrken, mens Tyskland og Sverige ligger over.⁸⁸

Videnskabsministeriet har i samarbejde med Erhvervs- og Boligstyrelsen gennemført en undersøgelse af de barrierer, bevæggrunde, udfordringer og incitamenter, som udenlandske videnarbejdere oplever, når de overvejer at tage arbejde og ophold i et andet land, herunder i Danmark. Undersøgelsen omfatter udenlandske videnarbejdere inden for IT og natur- og samfundsvidenskabelige fag og er afgrænset til 8 lande: England, Sverige, Tyskland, Letland, Polen, Indien, Singapore og Kina.⁸⁹

De vigtigste argumenter for at søge arbejde i et andet land er generelt ønsket om at opnå bedre professionelle muligheder samt ønsket om at opnå en højere levestandard. De professionelle muligheder omfatter bedre arbejds- og forskningsbetingelser, mulighederne for karrierefremme samt ønsket om at udforske nye arbejdsområder. Ønsket om en højere levestandard kommer først og fremmest til udtryk i et ønske om en højere løn, men også en helhedsbetragtning af levevilkårene er et argument for at

⁸⁶ "International Mobility of the Highly Skilled", OECD (2002).

⁸⁷ Særkørsler fra Danmarks Statistik. Hele Tyskland og Rusland indgår i tallene.

⁸⁸ "International Mobility of the Highly Skilled", OECD (2002).

⁸⁹ "Til- og fravalg af Danmark – en undersøgelse af udenlandske videnarbejders holdninger til ekspatriering og Danmark", Videnskabsministeriet og Erhvervs- og Boligstyrelsen (2003).

søge arbejde i andre lande. I modsætning til landene i den vestlige del af regionen har både personer fra Letland og Polen en stærk tilknytning til deres hjemland, jf. *Videnskabsministeriet og Erhvervs- og Boligstyrelsens rapport*.

Undersøgelsen viser, at udenlandske videnarbejdere ved meget lidt om Danmark. De, der kender landet, har til gengæld et positivt indtryk. Særligt fremhæves gode arbejdsforhold, høj levestandard og en venlig befolkning. På den negative side fremhæves bl.a. et højt pris- og skattniveau, at Danmark er lukket over for udlændinge, og at landet er lille og ukendt.

Initiativer for at tiltrække videnarbejdere til Danmark

Den danske regering har iværksat tre særskilte initiativer, der skal medvirke til at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til Danmark.

Regeringen har etableret en jobkortordning (green card) for udlændinge. Udlændinge, der får arbejde inden for beskæftigelsesområder, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft i Danmark, har lettere adgang til at få arbejds- og opholdstilladelse i Danmark. I disse sager vil Udlændingestyrelsen ikke anmode en brancheorganisation om en udtalelse, men umiddelbart meddele tilladelse under forudsætning af, at ansøgeren er i besiddelse af et konkret jobtilbud, og at løn- og ansættelsesforhold er almindelige efter danske forhold.

Jobkortordningen trådte i kraft pr. 1. juli 2002, og i 2002 fik i alt 805 specialister arbejds- og opholdstilladelse i Danmark med henvisning til beskæftigelses- eller erhvervsmæssig baggrund. Ud af de 805 arbejds- og opholdstilladelser blev 185 givet efter jobkortordningen.⁹⁰ Knap 44 pct. af tilladelserne givet efter jobkortordningen blev givet til specialister fra Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen.

Et andet initiativ er hjemmesiden *workindenmark.dk*, der præsenterer Danmark for udenlandske videnarbejdere. *Workindenmark.dk*, der blev lanceret af Erhvervs- og Boligstyrelsen i februar 2002, blev til ud fra en erkendelse af, at der i de kommende år bliver mangel på kvalificeret arbejdskraft på det danske arbejdsmarked. Udenlandske videnarbejdere kan bidrage med ny viden, inspiration og idéer, der styrker dansk erhvervsliv, forskning og innovation. Med *workindenmark.dk* er det for udenlandske videnarbejdere muligt med få klik at indhente uddybende informationer om Danmark.

Endelig findes en favorabel skatteordning for forskere og nøglearbejdere, der er rekrutteret i udlandet til en dansk virksomhed eller forskningsinstitution. Ordningen indebærer, at forskere og højtlønnede medarbejdere på visse betingelser kun skal betale 25 pct. i indkomstskat i de første tre år, efter de er kommet til Danmark. I 2002 blev reglen om, at skatterabatten skal tilbagebetales, hvis medarbejderen blev i Danmark i mere end syv år, ændret. Der er således ikke længere krav om tilbagebetaling.

Forskermobilitet står højt på den europæiske dagsorden

For at fremme mobiliteten blandt forskere har Europa-Kommissionen udarbejdet en mobilitetsstrategi for det europæiske forskningsrum.⁹¹ Et af de centrale mål bag

⁹⁰ Udlændingestyrelsen (2003).

⁹¹ "A Mobility Strategy for the European Research Area", Europa-Kommissionen (2001).

etableringen af det europæiske forskningsrum er at skabe gode betingelser for forskermobilitet i EU for at udvikle, tiltrække og fastholde kvalificerede ressourcer inden for forskningen og at fremme innovation.

Mobilitetsstrategien skal medvirke til at stimulere europæiske forskere til at cirkulere inden for EU. Strategien skal samtidig medvirke til at give forskere fra tredjelande incitament til at henlægge deres forskning og forskningsaktiviteter til EU-lande i kortere eller længere tid.

I EU's 6. rammeprogram (2002–2006) er budgettet for mobilitetsfremmende foranstaltninger blevet øget betydeligt. Gennem rammeprogrammet vil man bl.a. styrke forskningsinstitutioners og virksomheders muligheder for at tiltrække forskerstuderende og forskere fra andre lande. Som noget nyt er der ikke længere aldersgrænse for Marie Curie-stipendiaterne, ligesom forskerskoler kan få stipendier, der dækker fulde treårige ph.d.-forløb. Der vil også kunne søges om tilskud til ansættelse af forskere fra tredjelande. Endelig vil Kommissionen støtte europæisk samarbejde om formidling af opslag og praktisk hjælp til forskere fra udlandet.

Centrale udfordringer

Dette kapitel har beskæftiget sig med tre centrale problemstillinger i relation til forskning og udvikling som vækstgeneratorer. Det drejer sig om offentlige og private udgifter til forskning og udvikling, rammevilkårene for erhvervslivets deltagelse i F&U-aktiviteter og endelig international mobilitet blandt videnarbejdere.

En særlig udfordring for Østersøregionen bliver at skabe gode muligheder for, at de højtuddannede let kan bevæge sig over grænserne samtidig med at bevægelserne skaber fordele både i afsender- og i modtagerlandene. Målet er at gøre Østersøregionen til en region, inden for hvilken de højtuddannede cirkulerer og dermed er med til at udbrede viden og skabe fornyelse. Det skal sikres, at der sker brain-circulation og ikke brain-drain.

Forsknings- og teknologipolitik spiller en stor rolle i den forbindelse. Udvikling af gode muligheder for at udvikle teknologisk innovation og iværksætteri er vigtige for at gøre et land attraktivt for højtuddannet arbejdskraft. Det gælder både for nationale og udenlandske videnarbejdere. Afsenderlandene kan, hvis de opbygger gode rammer for forskning, innovation og iværksætteri, drage fordel af, at viden og kapital vender tilbage, og at der desuden bliver adgang til internationale innovationsnetværk.

Uddannelse i Østersøregionen⁹²

Uddannelse af høj international standard og kvalitet er en vigtig konkurrenceparameter for, at landene omkring Østersøen kan øge deres konkurrenceevne og gøre det godt i en fortsat mere globaliseret verden. Samtidig er uddannelse en forudsætning for en øget og velkvalificeret arbejdsstyrke med tidssvarende kompetencer.

Høj faglig standard, kvalitet, relevans og fleksibilitet er nøgleord på uddannelsesområdet. Uddannelserne skal være relevante i forhold til kompetencebehovene i erhvervslivet og i den offentlige sektor. Det gælder både for de almene og de erhvervsrettede uddannelser. Samfundet og erhvervslivet er afhængige af medarbejdere, der kan anvende og formidle viden og omsætte ny viden til innovation. Tilsvarende er en effektiv offentlig sektor grundlaget for veluddannede medarbejdere på alle niveauer.

På uddannelsesområdet er der to centrale udfordringer i forhold til at sikre, at uddannelsesområdet ikke udgør en barriere for realisering af Østersøregionens vækstpotentiale. For det første er et højt uddannelsesniveau en forudsætning for at sikre kvalificeret arbejdskraft for regionens virksomheder. Det gør sig gældende for såvel grunduddannelser som faglærte uddannelser og videregående uddannelser. Muligheder for voksen- og efteruddannelse på alle niveauer og generelt løbende læring er tilsvarende centrale elementer i denne udfordring. For det andet er det afgørende, at forskelle i nationale uddannelser ikke hindrer mobiliteten for regionens arbejdskraft. Det er en central udfordring, at sikre en gensidig anerkendelse af nationale uddannelser, så personer med en kompetencegivende uddannelse fra et af regionens lande kan arbejde på baggrund af denne i andre af regionens lande.

Et højt uddannelsesniveau i Østersøregionen

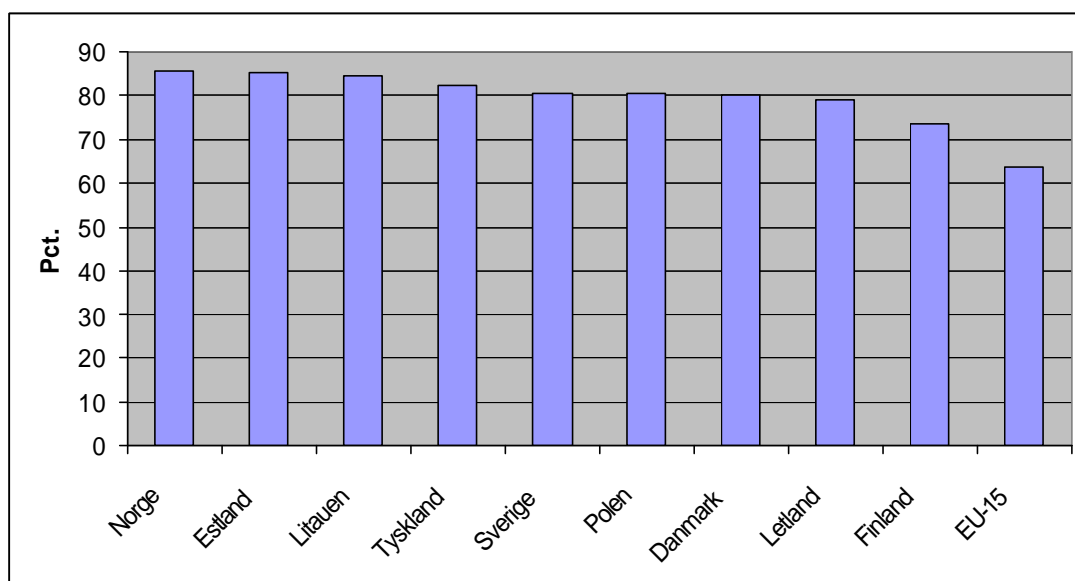
Østersøregionen er kendt for at have et forholdsvis højt uddannelsesniveau. Det gælder i både den vestlige og den østlige del af regionen.

Andelen af befolkningen med en gymnasial eller erhvervsfaglig uddannelse samt andelen af befolkningen med en videregående uddannelse giver et billede af uddannelsesniveaut for landene omkring Østersøen.

Mellem 74 og 86 pct. af befolkningen i Østersøregionen har det, der svarer til en gymnasial eller erhvervsfaglig uddannelse, mens gennemsnittet for de nuværende EU-lande er 64 pct. I særdeleshed Estland og Litauen gør sig bemærket, idet ca. 85 pct. af befolkningen har en gymnasial eller erhvervsfaglig uddannelse i disse lande.

⁹² På grund af manglende data indgår Rusland kun i begrænset omfang i kapitlet om uddannelse.

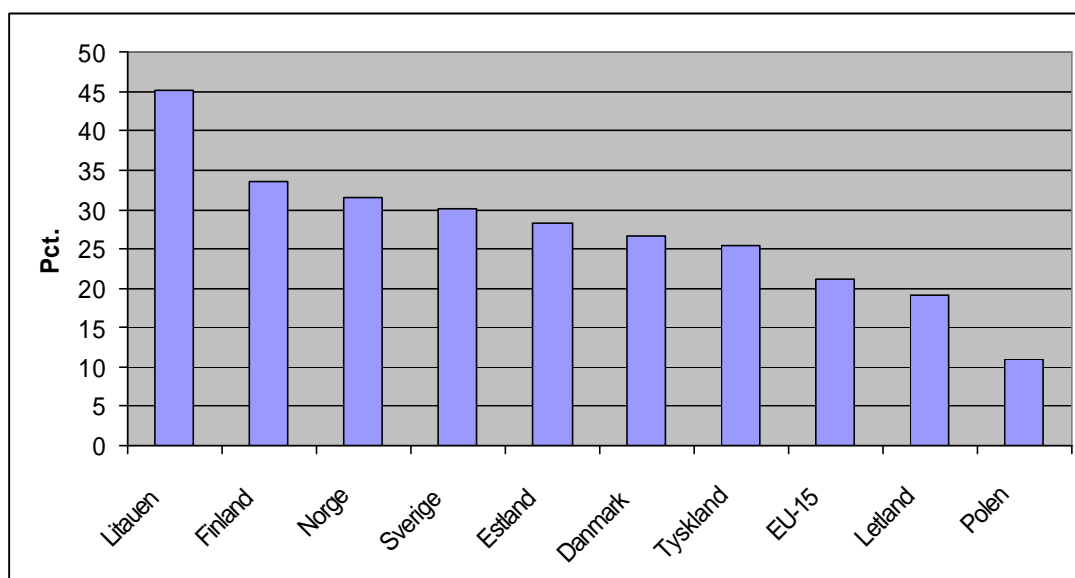
Figur 12 *Andel af befolkningen med en gymnasial eller erhvervsfaglig uddannelse (2001)*



Kilde: Europa-Kommissionen (Eurostat samt Labour Force Survey).

Billedet af et højt uddannelsesniveau i Østersøregionen bekræftes, hvis man ser på andelen af befolkningen med en videregående uddannelse. Bortset fra Polen og Letland har landene i såvel den østlige som den vestlige del af Østersøregionen alle en større andel af befolkningen med en videregående uddannelse end gennemsnittet for de nuværende EU-lande. Det er særlig bemærkelsesværdigt, at 45 pct. af befolkningen i Litauen har en videregående uddannelse, men også i Finland er der med 34 pct. en stor andel af befolkningen med en videregående uddannelse.

Figur 13 *Andel af befolkningen med en videregående uddannelse (2001)*



Kilde: Europa-Kommissionen (Eurostat samt Eurydice).

Note: Andelen gælder de 30-59-årige i landene.

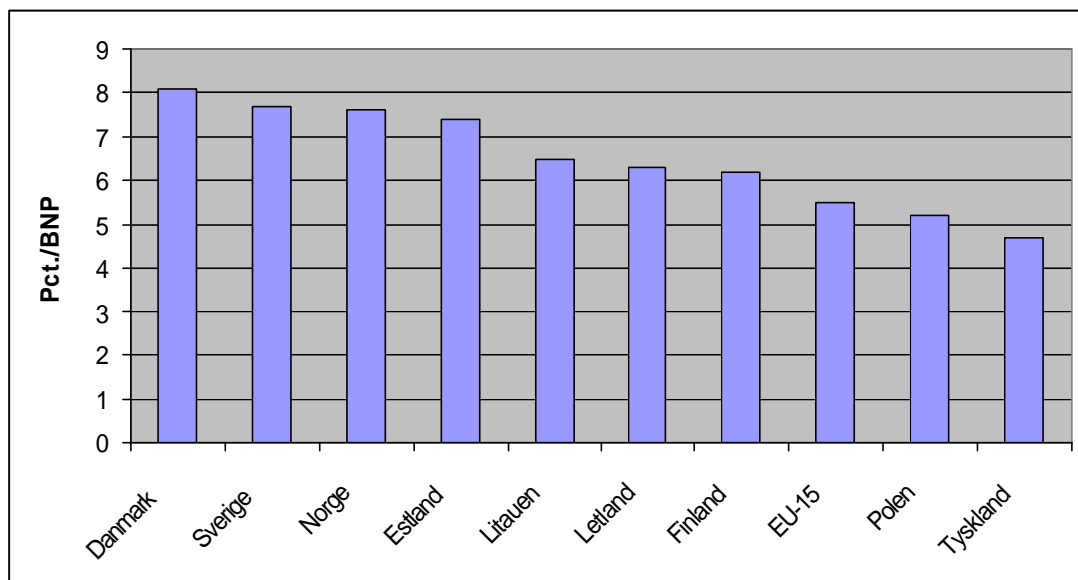
Offentlige investeringer i uddannelse er størst i den vestlige del

Hvor meget et land anvender til uddannelser afspejler en prioritering. Store offentlige investeringer på uddannelsesområdet indikerer således, at uddannelsesområdet anses for væsentlig i et lands udvikling. Modsat er udgiftsniveauet ikke nogen indikator for kvaliteten af uddannelserne, eller hvor mange der bliver uddannet i det pågældende land.

De offentlige udgifter til uddannelser blandt landene omkring Østersøen er alle højere end gennemsnittet for de nuværende 15 EU-lande, hvis man ser bort fra Tyskland og Polen.

Danmark har de højeste offentlige udgifter til uddannelse ikke blot blandt landene omkring Østersøen, men også blandt samtlige nuværende og tiltrædende EU-lande. Det forholdsvist høje niveau for offentlige udgifter til uddannelser indikerer, at de fleste lande omkring Østersøen prioriterer uddannelse højt.

Figur 14 Offentlige udgifter til uddannelse (1999)



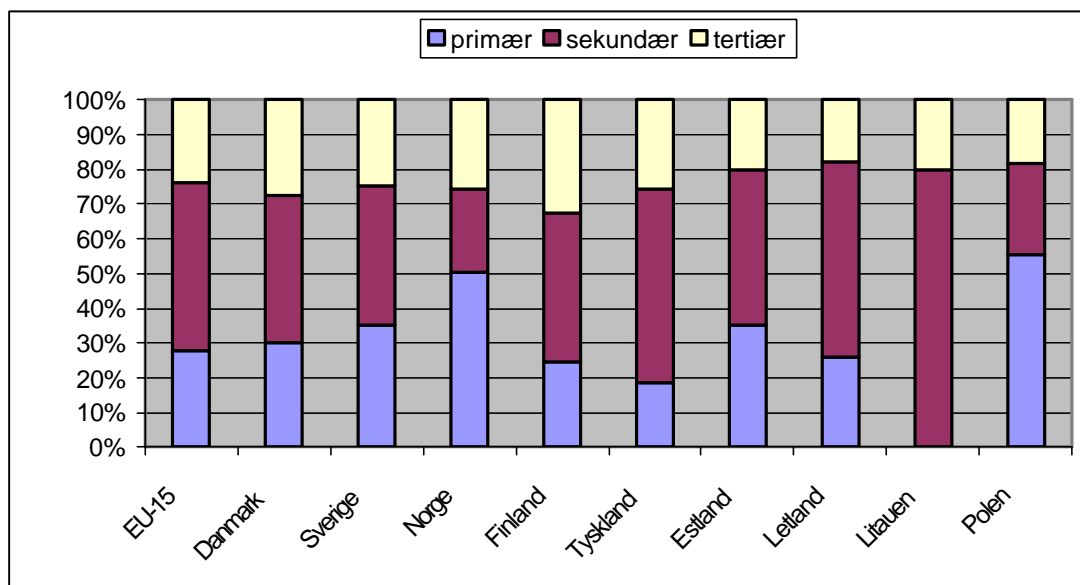
Kilde: Europa-Kommissionen (Eurostat samt Eurydice).

De offentlige udgifter til uddannelsesområdet fordeler sig typisk på tre kategorier; grunduddannelser, ungdomsuddannelser og videregående uddannelser.

Landene omkring Østersøen anvender mellem 18 og 33 pct. af deres offentlige udgifter til uddannelse på de såkaldte tertiære uddannelser, dvs. videregående uddannelser, jf. figur 15. Finland er det land i Østersøregionen, der anvender den største andel af de offentlige udgifter til uddannelse på videregående uddannelser, mens Letland er det land i Østersøregionen, der anvender den mindste andel.

Den gennemsnitlige andel af udgifter til de videregående uddannelser blandt de nuværende 15 EU-lande er 24 pct. Det er generelt kendetegnende for Østersøregionen, at landene i den vestlige del af regionen alle anvender en større andel af de offentlige udgifter til uddannelser på videregående uddannelser end EU-gennemsnittet, mens landene i den østlige del alle anvender en mindre del af de offentlige udgifter til videregående uddannelser.

Figur 15 Offentlige udgifter til uddannelser, grupperet (1999)



Note: For Litauen er udgifterne til primære og sekundære uddannelser slået sammen

Note: primære uddannelser = 1.-6. klasse; sekundære uddannelser = 7.-10. klasse samt ungdomsuddannelser; tertiære uddannelser = videregående uddannelser, inkl. korte, mellemlange, lange og Ph.d.-uddannelser.

Kilde: Europa-kommissionen (Eurostat samt Eurydice).

Behov for styrket indsats for gensidig anerkendelse af uddannelser

Der er store forskelle i indretningen og opbygningen af nationale uddannelsessystemer og dermed også store forskelle i de uddannelser og kvalifikationer, som kan opnås i forskellige lande. Østersøregionen er ingen undtagelse i den henseende. Som eksempel kan nævnes, at kandidatgraden i Danmark opnås efter gennemførelse af 5 års studietid på et universitet. I Sverige opnås retten til betegnelsen kandidat efter 3 års uddannelse på et universitet eller en højskole og retten til at betegne sig magister efter 4 års uddannelse på et universitet eller en højskole.

Et andet eksempel vedrører sygeplejerskeuddannelsen. I Danmark er sygeplejerskeuddannelsen en 3½-årig mellemlang videregående uddannelse, der udbydes på sygeplejerskoler. Uddannelsen giver ret til at udøve erhvervet som sygeplejerske. I Letland findes Diploma Medicinas Masas (Medical Nurse), som er en uddannelse af 2 år og 4 måneders varighed, der giver adgang til at arbejde som sygeplejerske i Letland. Den lettiske sygeplejerskeuddannelse er imidlertid ikke blot kortere. Der er adgang til den på baggrund af 8 års skolegang, hvor adgang til sygeplejerskeuddannelsen i Danmark er betinget af gennemført ungdomsuddannelse, dvs. mindst 12 års skolegang.

De forskellige nationale opbygninger af uddannelser, der ellers betragtes som ens, medvirker til at skabe uforudsigelighed om de tilhørende kvalifikationer. Hvis Østersøregionen skal have et uddannelses- og arbejdsmarked, hvor det er muligt for regionens borgere at bevæge sig fra et land til et andet, er det af afgørende vigtighed at sikre, at de kvalifikationer, som en person har opnået i ét land, også anerkendes i gæstelandet.

Uddannelsesområdet har en central placering i Lissabon-strategien

Uddannelsesområdet bliver tillagt en central placering i Lissabon-strategiens målsætning om, at Europa i 2010 skal have udviklet den mest dynamiske videnbaserede økonomi i verden. Til gennemførelse heraf tilsluttede Det Europæiske Råd sig i Stockholm i 2001 en rapport fra Rådet (uddannelse, ungdom og kultur) om konkrete, fremtidige målsætninger for de europæiske uddannelsessystemer samt i Barcelona i 2002 et handlingsprogram for gennemførelsen af ovennævnte.

Med udgangspunkt i en anbefaling fra Det Europæiske Råd i Barcelona vedtog 30 europæiske undervisningsministre den 30. november 2002 under det danske EU-formandskab en deklARATION om et styrket europæisk samarbejde om erhvervsuddannelse – Københavner-deklARATIONen. Dette samarbejde skal integreres i førnævnte handlingsprogram. DeklARATIONen fokuserer i særligt omfang på fremme af gennemsigtighed, anerkendelse af kvalifikationer og kvalitetssikring i Den Europæiske Union og i de kommende EU-lande, herunder de tiltrædende lande i Østersøregionen.

Ligeledes forventes det europæiske samarbejde om det såkaldte Bologna-samarbejde på de videregående uddannelsers område at bidrage til gennemførelsen af Lissabon-strategiens mål.⁹³

Det forventes, at både Københavner-deklARATIONen og det såkaldte Bologna-samarbejde vil medvirke til at sikre mobilitet og gensidig anerkendelse af uddannelser på et fælles europæisk uddannelses- og arbejdsmarked.

Det overordnede mål for samarbejdet er at styrke mobiliteten. Det skal i de kommende år gøres nemmere at tage en del af sin uddannelse i et andet land og få anerkendt sin uddannelse på arbejdsmarkedet. Derigennem får den enkelte uddannelsessøgende eller arbejdssøgende bedre muligheder for at bevæge sig mellem regioner og lande.

Det forstærkede samarbejde omhandler konkret bl.a. udvikling af fælles metoder og redskaber, der skal gøre det nemmere at sammenligne og anerkende uddannelser på tværs af landene, initiativer der kan fremme uddannelsesophold i et andet land mv., samt tættere samarbejde om kvalitetsudvikling.

Som et på én gang selvstændigt og integreret initiativ, der skal sikre den gensidige anerkendelse af uddannelser, findes Europarådets og UNESCO's konvention af 11. april 1997 om anerkendelse af erhvervs-kvalifikationer vedrørende videregående uddannelse i Europaregionen (Lissabon-konventionen). Samtlige lande i Østersøregionen bortset fra Rusland er medunderskrivere af denne konvention. Danmark har ratificeret Lissabon-konventionen den 20. marts 2003, og konventionen er implementeret ved lov om vurdering af udenlandske uddannelseskvalifikationer, som giver faste rammer for vurderingen og anerkendelsen af udenlandske uddannelseskvalifikationer mv., herunder kvalifikationer opnået i landene omkring Østersøen.

⁹³ Bologna-samarbejdet er det brede europæiske samarbejde om de videregående uddannelser. Formålet med Bologna-samarbejdet er inden 2010 at skabe et fælles europæiske område for højere uddannelse med fri mobilitet for studerende, lærere og færdigt uddannede samt at gøre europæisk højere uddannelse tiltrækkende for studerende fra andre verdensdele.

Endelig vil samtlige Østersølande bortset fra Rusland fra 1. maj 2004 være omfattet af EU's særlige direktiver om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Disse direktiver danner rammen for anerkendelsen af erhvervsmæssige kvalifikationer i situationer, hvor en EU- eller EØS-statsborger med kvalifikationer fra én medlemsstat ønsker at opnå adgang til at udøve et lovreguleret erhverv i en anden medlemsstat.

Bedre uddannelser i Danmark

Den danske regering har med sin handlingsplan *Bedre uddannelser* fra juni 2002 taget endnu et skridt i denne retning. I højere grad end tilfældet er nu, skal uddannelsessystemet kunne levere de kompetencer, som efterspørges af uddannelsessøgende og virksomheder. Derfor er en styrket internationalisering af uddannelserne et blandt flere tværgående indsatsområder i handlingsplanen. Herigennem vil uddannelserne medvirke til en øget vækst i den europæiske region, herunder i Østersøregionen, hvor danske uddannelsesinstitutioner har mange samarbejdspartnere og står relativt stærkt, ikke mindst i de baltiske lande.

Som led i handlingsplanen er det i 2003 således vedtaget at give særlige muligheder for, at unge fra de nye medlemslande kan få et højskole-ophold i Danmark. Der er afsat 2,8 mio. kr., som skal gå til nedsættelse af deltagerbetalingen for de unge på de længerevarende højskoleophold. Foreløbig er der bevilget tilskud til ophold for 57 unge, heraf 37 fra de baltiske lande og Polen.⁹⁴

Mobilitet blandt de uddannelsessøgende i Østersøregionen

Øget mobilitet blandt de uddannelsessøgende i Østersøregionen kan medvirke til at skabe forståelse for forholdene i regionens lande og knytte bånd mellem de uddannelsessøgende og landene, de kommer til. Som det fremgår nedenfor, findes der en lang række samarbejder mellem landene i Østersøregionen på uddannelsesområdet. Der er derfor i vid udstrækning mulighed for, at uddannelsessøgende i Østersøregionen kan lægge en del af deres uddannelsesforløb i andre af regionens lande. Det drejer sig fx om elever, studerende på de erhvervsfaglige uddannelser og undervisere.

For Danmarks vedkommende var der i 2000/2001 3.238 personer, der deltog i et uddannelsesophold i udlandet (ekskl. lange videregående uddannelser), mens 1.061 udenlandske statsborgere deltog i et uddannelsesophold i Danmark i samme periode.

Omkring en tredjedel af udenlandsopholdene for de danske uddannelsessøgende fandt sted i landene omkring Østersøen. Det var primært Tyskland, Norge, Sverige og Polen, der var populære mål for danske uddannelsessøgende.

Blandt de udenlandske uddannelsessøgende, der kom til Danmark i 2000-2001, kom en tredjedel fra de øvrige lande i Østersøregionen. Især tyske uddannelsessøgende, men også polske og estiske uddannelsessøgende søgte til Danmark, *jf. tabel 12*.

⁹⁴ Cirius Danmark.

Tabel 12 Mobilitet til og fra Danmark (2000/2001)

	Udgående mobilitet	Indgående mobilitet
Sverige	72	22
Norge	112	21
Finland	43	14
Tyskland	583	107
Estland	33	36
Letland	41	18
Litauen	5	24
Polen	64	83
Rusland	23	39
I alt	3.238	1.061
Heraf Østersøregionen	976	364

Note: Statistikken omfatter uddannelses-, undervisnings- og praktikophold af mindst 5 dages varighed (ekskl. lange videregående uddannelser gennem Erasmus-programmet) i udlandet for danske personer (udgående mobilitet) og udenlandske personer i Danmark (indgående mobilitet).

Kilde: Cirius Danmark.

Omfattende bilateralt uddannelsessamarbejde i Østersøregionen

Siden starten af 1990'erne har der fundet et ganske omfattende bilateralt uddannelsessamarbejde sted blandt landene i Østersøregionen. Det gælder ikke mindst fra dansk side. Samarbejdet har fundet og finder til stadighed sted med udgangspunkt i en række bi- og multilaterale programmer i regi af nationale samarbejder samt EU-samarbejdet og det nordiske samarbejde.

De danske erhvervsuddannelser har gennem en årrække samarbejdet med uddannelsesinstitutionerne i de baltiske lande om en oprustning af de merkantile erhvervsuddannelser i disse lande. Handels- og tekniske skoler i Danmark har via midler fra den bilaterale danske øststøtte gennemført efteruddannelse af erhvervsskolelærere i Estland, Letland og Litauen. Oprustningen af de merkantile erhvervsuddannelser har forøget potentialet af unge handelsfolk, der i kombination mellem handels- og sproglige kvalifikationer vil være til gavn også for erhvervslivet i regionen.

Der er også mulighed for at etablere bilateralt samarbejde med Rusland. Fx er danske ungdomsskoler og andre aktører indenfor ungdomsområdet særdeles aktive i dette samarbejde. Hvert år etableres omkring 10 projekter, hvor danske og russiske organisationer og uddannelsesinstitutioner samarbejder fx om udveksling af unge.

Boks 14 Fælles universitetsuddannelse i Øresundsregionen

Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole (KVL) i Danmark og Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), der begge er placeret i Øresundsregionen, har erstattet deres eksisterende hortonomuddannelser med en fælles uddannelse. Den fælles bacheloruddannelse startede i 2001, mens den fælles kandidatuddannelse starter i 2004.

Der er også gennemført egentlige reformer af erhvervsuddannelser med særligt henblik på at sætte lærerne i stand til at udvikle nye og bedre curricula for derigennem at medvirke til at skabe mere konkurrencedygtige uddannelser i modtagerlandene.

Boks 15 Stockholm School of Economics i Riga

I 1994 etablerede Stockholm School of Economics sig i den lettiske hovedstad Riga med det formål at uddanne unge mennesker i de baltiske lande i virksomhedsøkonomi og -ledelse.

Skolens drift finansieres primært af den svenske regering, suppleret af lettiske midler og finansiel støtte fra ca. 40 større svenske virksomheder.

I Kaliningrad er der igangsat et projekt til omskoling af arbejdsløse officerer fra den russiske østersøflåde. Formålet er at give officererne og deres familier mulighed for at overgå til beskæftigelse i det private erhvervsliv eller selv at starte egen virksomhed. En fremtidig vækst i området vil i høj grad skulle basere sig på en bekæmpelse af arbejdsløsheden og øgede kompetencer i befolkningen. Omskolingsprojektet tilgodeser begge formål. Fx omfatter kurserne for officerer uddannelser i transport og logistik i Kaliningrad. Dette skal sætte erhvervslivet bedre i stand til at transportere varer tværs over landegrænserne og dermed medvirke til at øge væksten i regionen.

Kulturaftaler på uddannelsesområdet

Danmark har indgået bilaterale kulturaftaler med de baltiske lande, Polen og Rusland. Kulturaftalerne indebærer mulighed for, at danske studerende og forskere ofte inden for sprog og kultur får et ophold på 2-10 måneder i et af de nævnte lande, mens udenlandske studerende/forskere fra de pågældende lande kommer til Danmark. Hvert år modtager Danmark ca. 75 studerende og forskere svarende til 292 stipendiemåneder, hvilket er en fuld udnyttelse af kvoterne, mens antallet af danske studerende og forskere, der rejser ud er noget lavere, ca. 15 svarende til 124 måneder.⁹⁵

Nordic Grant Scheme – nordisk uddannelsesprogram for regionen

I regi af Nordisk Ministerråd findes et uddannelsesprogram, der støtter netværkssamarbejde og mobilitet mellem de nordiske lande og nærområderne i form af de baltiske lande og de østersø-nære dele af Rusland.

Programmet retter sig mod videregående uddannelsesinstitutioner og den frivillige sektor. Hvert år støttes 10-12 netværk, ledet af danske uddannelsesinstitutioner, med deltagelse af baltiske eller russiske partnere. Netværksprojekterne har til mål at styrke samarbejdet og udviklingen af et fælles "uddannelsesrum" mellem de nordiske lande og nærområderne.

Den centrale information om de nordiske programmer bliver pr. 1. januar 2004 omlagt og placeret ét sted, nemlig hos Center for Information og Rådgivning om Internationale Uddannelses- og Samarbejdsaktiviteter – i daglig tale kaldet Cirius – i København. Dette skulle give aktører på uddannelsesområdet bedre muligheder for at få information om programmernes indhold, herunder også om Nordisk Ministerråds nærområdeprogram.

⁹⁵ Cirius Danmark.

Uddannelsesområdet også en del af Østersørådet

Både i Østersørådets regi og i nordisk samarbejdsregi arbejdes der med at implementere strategier for bæredygtig udvikling i Østersøregionen.

Uddannelse er en blandt i alt otte sektorer, for hvilke der i Østersørådets regi er udarbejdet en Agenda 21. Handlingsplanen for uddannelse om bæredygtig udvikling i Østersøregionen går under betegnelsen Baltic 21E. Strategien for arbejdet er dels at medvirke til et forbedret miljø og dels at skabe øget vækst gennem mere lige vilkår for konkurrence med lande, der opfylder EU's standarder på miljøområdet.

Via uddannelse skærpes opmærksomheden på alle aspekter for bæredygtighed, ligesom den brede fortolkning af begrebet bæredygtighed tilsigter, at følgerne af en økonomisk vækst afvejes med de miljømæssige og samfundsmæssige/socialt effekter.

Mange uddannelsesprogrammer i EU-regi

De nye EU-lande Estland, Letland, Litauen samt Polen deltager allerede i EU's uddannelsesprogrammer Sokrates, Leonardo da Vinci og Ungdom. Rusland deltager desuden i EU's Tempus-program. Uddannelsesinstitutionerne i Østersøregionens lande har derved mulighed for at indgå i projektsamarbejde med uddannelsesinstitutioner og ungdomsorganisationer omkring hele Østersøen.

Baltic Sea Project

Inden for rammerne af UNESCO's Associated Schools Project Network deltager skoler fra alle lande omkring Østersøen i Baltic Sea Project. Kernen i samarbejdet er miljøundervisning og undervisning for bæredygtig udvikling. Skolerne udveksler information og observationer indenfor syv forskellige studieprogrammer, arrangerer elevtræf og udvekslinger. For lærerne er der internationale efteruddannelseskurser og fælles udvikling af undervisningsmaterialer og metoder.

Centrale udfordringer

Østersøregionen er allerede nu kendetegnet ved et generelt højt uddannelsesniveau. Det gælder ikke mindst i forhold til andelen af befolkningen med en videregående uddannelse. At uddannelsesområdet opfattes som centralt for samfundsudviklingen i landene omkring Østersøen kan også ses på andelen af offentlige udgifter til uddannelse. Det er vigtigt, at landene fortsat prioriterer uddannelsesområdet højt.

Dernæst er det afgørende, at nationale regler og systemer på uddannelsesområdet ikke hæmmer mobiliteten for studerende og arbejdskraften i almindelighed. Gensidig anerkendelse af kvalifikationer er central i den bestræbelse.

Østersøregionen har stadig alvorlige miljøproblemer

Der eksisterer store miljøudfordringer i Østersøregionen, hvoraf mange kun kan løses gennem internationalt samarbejde. Udvidelsen af EU og det øgede samarbejde, som følger heraf, skaber fornyede muligheder for en bæredygtig udvikling i Østersøregionen.

Der er bred international enighed om, at afkobling af sammenhængen mellem vækst og miljøpåvirkning er en væsentlig målsætning. Dette gælder ikke mindst i Østersøregionen, hvor en hurtig samfundsudvikling er i gang, og hvor en målrettet miljøindsats kan sikre, at den samfundsmæssige vækst kan foregå uden negative miljøpåvirkninger. Opgaven er at forene menneskets aktivitet med en god beskyttelse af miljøet ved hjælp af en bred vifte af virkemidler, herunder øget brug af fleksible og markedsorienterede virkemidler.

Forureningen af miljøet i Østersøregionen har nået en sådan udstrækning, at visse skader er svære at genoprette med sundhedsproblemer og dalende velfærd som følge. De største miljøproblemer i de baltiske lande og Polen omfatter energiproduktion, industri, trafik, kommunalt spildevand, landbruget, en u hensigtsmæssig affaldshåndtering, udledning af miljøgifte og tungmetaller. Derudover udgør atomkraftværker samt lagring af radioaktivt affald og brugt kernebrændsel i området en risiko.

Også i Rusland findes der mange uløste miljøproblemer som følge af manglende eller nedslidt infrastruktur. Urenset spildevand løber stadig direkte ud i Østersøen. Endvidere ligger der mange steder tikkende bomber i form af depoter af farligt affald, hvor nedsivning og overløb er direkte trusler for det omgivende miljø og ikke mindst grundvandet og Østersøen. Særligt Kaliningrad er hårdt ramt af miljøproblemer, der truer Østersøen. En fremtidig miljøindsats kan derfor også ses som et led i de løbende diskussioner med Rusland om Kaliningrads rolle efter EU-udvidelsen. Litauen har ligeledes opfordret til et trilateralt samarbejde med Kaliningrad på miljøområdet.

Stor dansk indsats for miljøet i Østersøregionen

Via miljøstøtteordningen er der i perioden fra ordningens start i 1991 til 31. december 2002 ydet støtte til miljøprojekter i Østersøregionen på i alt ca. 2,2 mia. kr. Den samlede projektmasseværdi, hvor disse midler har været i spil, er ca. 8,7 mia. kr., svarende til gennemsnitlig dansk støtteprocent på 25 pct.

Markedet for miljøteknologi vokser med EU's udvidelse

De nye EU-lande i Østersøregionen skal gennemføre meget store investeringer i den miljømæssige infrastruktur for at leve op til EU's krav samt de aftaler, der er indgået i forhandlingerne om medlemskab. Landene har forhandlet overgangsordninger, der betyder, at de skal opfylde EU's krav til drikkevand, spildevandsrensning og affaldshåndtering inden for de næste 10 år. På denne baggrund forventes markedet for miljøteknologi i Østersøregionen fortsat at være i stor vækst i de næste mange år.

Af nedenstående tabel fremgår det totale investeringsbehov i miljøsektoren og opgjort på enkelte særligt vigtige direktivområder

Tabel 13 Det totale investeringsbehov mv.

	Totale investeringer	Spildevand	Affalds-håndtering	For-brændings-anlæg	IPPC ⁹⁶
<i>Mio. euro</i>					
Estland	4.406	168	683	312	489
Letland	1.480-2.360	579	332	43	90
Litauen	1.600	435	354	74	44
Polen	35.200	6.414	3.609	3.456	6.927

Kilde: Europa-Kommissionen.

EU's støtte på miljøområdet fortsætter

EU vil også fremover støtte miljøområdet i landene via de eksisterende førtiltrædelsesprogrammer (ISPA, Phare og SAPARD) samt – efter udvidelsen – med midler fra struktur- og samhørighedsfondene.⁹⁷

Midlerne dækker samtlige 10 kandidatlande, der tiltræder i 2004, og allokeres efter modtagerlandenes størrelse og økonomisk velstand. Langt det største miljøinvesteringer vil finde sted gennem ISPA-programmet, hvoraf halvdelen går til miljøområdet. De indikative rammer for ISPA-programmet i Østersøregionen for perioden 2000-2006 ser således ud:

Tabel 14 ISPA-rammen

	I alt	Pr. år
<i>Mio. euro</i>		
Estland	213	36
Letland	347	58
Litauen	164	27
Polen	1.076	179

Kilde: Europa-Kommissionen.

Af ovenstående vil 50 pct. gå til investeringer inden for miljøsektoren.

Under ISPA godkendes og iværksættes hvert år således i hvert af de tre baltiske lande og Polen 3-7 miljøinvesteringsprojekter i størrelsesordenen 6-100 mio. euro (størst i Polen). Projekterne kræver min. 25 pct. medfinansiering fra landene selv, og de altdominerende sektorer for investeringerne under ISPA-miljø er drikkevand, spildevandsrensning samt affaldsbehandling.

Investeringerne i miljøsektoren vil således være ganske store i de kommende 10 i de baltiske lande og Polen. Udover de igangværende førtiltrædelsesprogrammer og de kommende strukturfondsmidler, der som minimum vil fordoble den årlige allokering

⁹⁶ Rådets Direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

⁹⁷ Førtiltrædelsesprogrammerne ISPA (miljø- og trafik anlæg), Phare (institutionsopbygning samt social og økonomisk samhørighed) og SAPARD (landbrug og udvikling af landdistrikterne) løber fra 2000-2006/7 med følgende beløb til de østeuropæiske kandidatlande:

ISPA: 1.040 mio. euro pr. år
 Phare: 1.560 mio. euro pr. år
 SAPARD: 520 mio. euro pr. år

fra EU's fonde til miljøområdet i landene, skal landene selv finansiere langt størstedelen af omkostningerne for at leve op til EU's miljøregler inden for de aftalte overgangsordninger. De offentlige investeringer inden for områderne rent vand, spildevandsrensning og affaldsløsninger vil blive suppleret med den private sektors kommende investeringer som følge af skærpede miljøkrav for de større industrier i de baltiske lande og Polen. Det vil typisk være inden for røggasrensning, spildevandsrensning og renere teknologi.

Også i Rusland forventes der investeringer inden for miljøsektoren i de kommende år. Rusland har udarbejdet et reformprogram til forbedringer af infrastruktur på vand- og energiområdet. Finansieringsbehovet til dette program alene er opgjort til 18 mia. euro, hvilket viser omfanget af de opgaver, der skal løses for at bringe landet op på et miljømæssigt acceptabelt niveau. Som led i den overordnede Partnerskabs- og Samarbejdsaftale med EU skal Rusland endvidere tilnærme sig EU's standarder på miljøområdet.

Rusland, inkl. Kaliningrad og Skt. Petersborg, forventes fortsat fra dansk side at være et højt prioriteret indsatsområde for den bilaterale miljøstøtte, idet der her som nævnt udestår en række omfattende konkrete miljøproblemer.

Boks 16 Northern Dimension Environmental Partnership

Under EU's nordlige dimension er der blevet oprettet et miljøpartnerskab og fra 2002 etableret en fond, hvor Europa-Kommissionen og en række lande, herunder Danmark, har indskudt midler til at billiggøre finansieringen af store infrastrukturanlæg.

En række store investeringsprojekter i Rusland er nu inddraget i Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP) og forventes gennemført i regi af denne proces. Fondens aktiviteter løber fra 2001-2006 med et totalbudget for perioden på 110 mio. euro, hvoraf de 62 er målrettet nuklear sikkerhed. I EU-regi opererer endvidere TACIS-programmet på en ny forordning fra 2000-2007 med en gennemsnitlig årlig støtte på 448 mio. euro til det tidligere Sovjetunionen, herunder Rusland. Programmet udmøntes i 1-2-årige handlingsprogrammer. Programmet er primært rettet mod økonomisk udvikling og sociale reformer, men indeholder også en væsentlig miljøkomponent. I 2002 afsattes 22 mio. euro til nordvest rensningsanlægget i Skt. Petersborg, og for 2003 er der til miljø- og energiområdet afsat 11 mio. euro til primært vand og spildevand samt energibesparelser i de østersøenære dele af Rusland, inkl. Kaliningrad og Skt. Petersborg.

Der er imidlertid fortsat stort behov for bilateral teknisk assistance til institutionsopbygning, projektforbereelse og støtte til projekter, der lægger sig op ad NDEP-processen. Samtidig eksisterer fortsat en alvorlig forurening fra en række mindre kilder, som ikke vil blive opfanget af NDEP, i de mindre og mellemstore byer – særligt vedrørende vand og affald.

Danmark og Rusland – initiativtagere til EU's vandinitiativ

På baggrund af Johannesburg-topmødets beslutning om lancering af EU's vandinitiativ, det såkaldte EUWI, har Danmark taget en førerrolle i udviklingen af de konkrete handlingsplaner under dette initiativ. Et handlingsprogram blev vedtaget på

ministerkonferencen i Kiev i maj 2003 under Environment for Europe-processen og inkluderer konkrete vandinitiativer i forhold til bl.a. Rusland. I EU-regi er foreløbigt afsat 40 mio. euro for perioden 2004-2006. Andre bilaterale donorer forventes også at bidrage til finansiering af projekter under initiativet, som er udviklet med Danmark og Rusland som initiativtagere.

Nordisk Ministerråd aktivt engageret i miljø samarbejde med nærområderne

Nordisk Ministerråd giver høj prioritet til miljø samarbejdet med nærområderne. I det nordiske miljøhandlingsprogram 2001-2004 fremhæves således ansvarlig udnyttelse af naturressourcer og hensyn til det unikke miljø. Akut belastning gennem fortsatte udslip til hav og luft samt risici for fremtidige miljøkatastrofer repræsenterer en alvorlig trussel. Miljøindsatsen skal ske gennem politisk indflydelse på beslutninger i Norden og i relevante internationale processer, samt ved gennemførelse af konkrete miljøforbedrende projekter og investeringer i miljøvenlig teknik og infrastruktur, fx udvikling af vandforsyning og spildevandsrensning.

De nordiske finansieringsinstitutioner NEFCO og Den Nordiske Investeringsbank (NIB) kan hjælpe med at etablere finansieringspakker og -løsninger for miljøindsatsen i nærområderne og vil kunne være aktive parter i implementeringen af den nordlige dimensions handlingsplan sammen med EU, internationale finansieringsinstitutioner og de forskellige donorlande. Med optagelsen i EU af de nye medlemslande i nærområdet vil den fremtidige investeringsindsats koncentrere sig om projekter i de østersø nære dele af Rusland.

Østersørådet arbejder for en bæredygtig udvikling i regionen

Agenda 21 for Østersøregionen, i daglig tale kaldet Baltic 21, er funderet på et politisk ønske om at forstærke samarbejdet om en bæredygtig udvikling i regionen. Østersørådet godkendte i 1998 forpligtigelser, mål og handlingsprogram for Baltic 21.⁹⁸ Samarbejdet sigter på en bæredygtig udvikling i den regionale fysiske planlægning samt for sektorerne landbrug, energi, fiskeri, skovbrug, industri, turisme, transport og undervisning.

Gennemførelsen af målene for Baltic 21 beror grundlæggende på det regionale samarbejde indenfor de nævnte sektorer og viljen til at efterleve Østersørådets beslutning. I Baltic 21's treårsrapport fra 2003 konstateres det, at det er en vanskelig og kompleks opgave at sikre en bæredygtig regional udvikling i alle de berørte sektorer. Forudsætningen for en sådan udvikling i regionen kræver et vedvarende engagement både i den offentlige og private sektor.

Baltic 21's analyse viser, at der er flere eksempler på positiv bæredygtig udvikling i regionen som fx en stabil øget økonomisk vækst, faldende kvælstofbelastning af Østersøen og en øget andel af vedvarende energiproduktion. Omvendt er der tilsvarende eksempler på en ikke-bæredygtig udvikling i flere sektorer som fx landbrugets kvælstofbalance, torskefiskeriet i Østersøen og det øgede antal af biler, der fører til øget udledning af miljøskadelige stoffer.

På baggrund af bl.a. Baltic 21's treårsrapport har Østersørådet i 2003 anmodet de ansvarlige sektorministerier om at gennemføre en strategisk udvikling af deres arbejde

⁹⁸ Se Østersørådets commune fra det 7. ministerrådsmøde i Nyborg, juni 1998 ([www.ee/baltic 21/](http://www.ee/baltic21/)).

i Baltic 21 og inddrage de ændringer i regionen, som følger af EU-udvidelsen. Der er altså i 2003 efter beslutningen om udvidelsen af EU stadig et politisk ønske, både hos regionens regeringer og i EU, om udvikling af et regionalt samarbejde om en bæredygtig udvikling af Østersøregionen baseret på de grundlæggende principper fra Rio-deklarationen og Johannesburg. Samtidig har Østersørådet med sin deklaration tilkendegivet, at de enkelte sektorer må udvikle og tilpasse de konkrete handlingsplaner til den nuværende politiske virkelighed i regionen.

Skibsfart i Østersøen skal ikke belaste miljøet

Forventningerne om øget vækst i Østersøregionen accentuerer behovet for at forebygge forurening i Østersøen. Skibsfarten er en af mange faktorer, som har betydning for havmiljøet, og der fokuseres fra dansk side intensivt på styrkelsen af sejladsikkerheden og forebyggelse af forureningsskader fra skibe. Danmark arbejder med denne problemstilling såvel bilateralt som multilateralt. Det sker primært i FN's Internationale Søfartsorganisation (IMO), EU og Helsinki Kommissionen (HELCOM), hvor Østersølandene samarbejder om beskyttelse af det maritime miljø i Østersøen, herunder også sejladsikkerhed.

Arbejdet i HELCOM foregår i interaktion med det arbejde, som pågår i FN og EU. Et eksempel herpå er de nye EU-regler om transport af tung olie i enkeltskrogede tankskibe til og fra havne i EU. Europa-Kommissionen har forpligtet sig til at indlede drøftelser med tiltrædelseslandene samt EU's øvrige nabolande, navnlig Rusland, med henblik på at få disse lande til at iværksætte tilsvarende tiltag over for enkeltskrogede tankskibe. De kommende medlemslande vil senest skulle tilslutte sig EU-reglerne 1. maj 2004, hvorfor man særligt har koncentreret sig om at bringe Rusland på linje med de øvrige østersølande. En sådan aftale er ikke umiddelbart nært forestående, men når det sker, vil de danske farvande være effektivt lukket for større enkeltskrogede tankskibes transport af tung olie. For at fremme en regional aftale forfølger den danske regering sagen indgående og har senest på et HELCOM-ministermøde i juni 2003 fået de øvrige østersølandes opbakning til at øge samarbejdet i IMO om forbud mod transport af tung olie i enkeltskrogede tankskibe og om fremskyndet udfasning af enkeltskrogede tankskibe. Dette spørgsmål blev første gang drøftet i IMO på et møde i juli 2003. Man håber allerede i december 2003 at kunne få global støtte til skærpede tiltag over for enkeltskrogede tankskibe og deres transport af tung olie. Indtil en global løsning træder i kraft vil en tilsvarende regional aftale have relevans, og Søfartsstyrelsen vil derfor søge de øvrige Østersølandes opbakning til hurtigst muligt at beskytte vores farvande mod transport af tung olie i enkeltskrogede tankskibe.

Derudover vil regeringen fortsat arbejde for at sikre, at den såkaldte Københavner-deklaration om sejladsikkerheden og forebyggelse/bekæmpelse af forurening, som blev vedtaget på ministerkonference i København i september 2001, bliver gennemført såvel nationalt som regionalt blandt de øvrige østersølande. Blandt de vigtigste beslutninger var en forbedring af skibsruterne i østersøområdet, forbedret søopmåling og øget brug af elektroniske søkort. Desuden blev anbefalingerne for brug af lods skærpet med et Early Warning-system med information om lodsanbefalingerne, samtidig med at Søværnets Operative Kommando orienteres, om skibe i transit gennem danske farvande har til hensigt at tage lods om bord.

Mere miljø for pengene gennem hjemtagning af CO₂-kreditter

Miljøministeriet har indgået overordnede rammeaftaler for samarbejde på klimaområdet med en række central- og østeuropæiske lande og har identificeret en række potentielle projekter omkring de fleksible mekanismer (Joint Implementation) med henblik på at opnå kreditter, der kan godskrives Danmarks regnskab for udledning af drivhusgasser. Hjemtagning af CO₂-kreditter ønskes opnået på mest omkostningseffektiv vis, og det forventes, at størstedelen af midlerne allokeres til konkrete projekter identificeret under Miljøministeriets samarbejde med de central- og østeuropæiske lande, herunder i Østersøregionen.

Boks 17 Fleksible mekanismer

Som led i Kyoto-aftalen har Danmark forpligtet sig til at reducere sin udledning af drivhusgasser. Kyoto-aftalen åbner op for, at reduktionerne kan nås gennem anvendelse af de såkaldt fleksible mekanismer.

Fleksible mekanismer betegner køb af såkaldte kreditter fra CO₂-reduktionsprojekter i udviklingslande og lande i Central- og Østeuropa samt køb af CO₂-kvoter. De fleksible mekanismer har som mål og effekt, at den globalt fastsatte reduktionsindsats kan gennemføres dér, hvor der opnås den største reduktion pr. anvendt krone. Det betyder, at der samlet opnås den størst mulige drivhusgasreduktion for pengene.

De fleksible mekanismer gør det muligt at implementere et reduktionsprojekt i fx de østersø-nære dele af Rusland, hvor forureningsbekæmpelsen er mindre udviklet, og moderniseringer af bl.a. energisektoren vil have stor effekt på CO₂-udledningerne, og få godskrevet reduktion i Danmark.

Fleksible mekanismer er således et instrument, der kan bidrage til at opfylde Danmarks reduktionsforpligtelse. Fleksible mekanismer kan desuden bidrage til udviklingen i de pågældende lande gennem overførsel af knowhow og kapital.

De fleksible mekanismer kaldes også Kyoto-mekanismerne, fordi tre særskilte artikler i Kyoto-protokollen netop beskæftiger sig med de tre fleksible mekanismer.

- Joint Implementation (JI)
- International handel med kvoter
- Clean Development Mechanism

Miljø - centrale udfordringer

Østersøregionen står fortsat over for ganske store udfordringer i forbindelse med at få regionens vækstpotentiale realiseret, uden det går ud over miljøet. Det fremadrettede miljøarbejde i Østersøregionen skal sikre de bedst mulige vilkår for en bæredygtig vækst i regionen.

Energisamarbejde – forsyningsikkerhed og markedsliberalisering

En sikker energiforsyning, der samtidig er energi- og omkostningseffektiv, er en vigtig forudsætning for økonomisk udvikling og vækst i Østersøregionen. Energisamarbejdet i Østersøregionen retter sig bl.a. mod at forbedre investeringsklimaet i og mellem landene, herunder samordne og åbne energimarkedene samt at sikre overførsel af viden og knowhow mellem Østersølandene.

Tilpasningen til EU's krav på energiområdet, især i forbindelse med EU-udvidelsen og overgangen til markedsøkonomi, har udgjort en væsentlig drivkraft for energisamarbejdet i Østersøregionen og har åbnet døren for en markant forbedret situation i regionen. Danmark har haft, og vil fortsat have, en aktiv rolle i udviklingen inden for Østersøregionen. Denne indsats er fortrinsvis kanaliseret via den bilaterale indsats samt via det formaliserede multilaterale energisamarbejde, som Danmark indgår i sammen med de andre østersølande.

Via energisamarbejdet i Østersøregionen er der gennemført projekter, indgået aftaler og etableret en række samarbejdsfora, der involverer forskellige aktører såvel inden for det offentlige som det private erhvervsliv. Fx har den danske bilaterale energistøtte bidraget til at skabe gunstige rammer for den økonomiske udvikling i de østlige lande omkring Østersøen.

De netværk og samarbejdsrelationer, der er opbygget gennem det hidtidige bilaterale og multilaterale samarbejde, udgør en vigtig arena for det fremtidige samarbejde, der skal sikre, at Østersøregionen udvikles som et vækstcenter i Europa.

Dansk støtte til udvikling energisektoren

Der er i mere end 10 år fra dansk side ydet omfattende bilateral støtte til landene i den østlige del af Østersøregionen. Inden for energisektoren har indsatsen været rettet mod dels miljøforbedringer, dels økonomisk vækst. Det særlige energisektorprogram har omfattet Estland, Letland, Litauen, Polen samt Rusland med hovedvægt på Skt. Petersborg og Kaliningrad.

I perioden 1994-2001 er der gennemført ca. 400 projekter med en samlet bevillingsramme på godt 500 mio. kr. rettet mod energieffektivisering i produktion og distribution, energibesparelser i slutforbruget, omstilling til renere brændsler, herunder vedvarende energi, samt støtte til kapacitetsopbygning og træning/uddannelse. Støtten er ydet i form af såvel teknisk assistance som demonstrationsprojekter inden for områder, hvor Danmark har en særlig ekspertise. Der er som led i den danske energi- og miljøindsats ydet en særlig indsats for at tilvejebringe et politisk og lovgivningsmæssigt grundlag.

Den bilaterale støtte har bidraget til at skabe fundamentet for udviklingen af energisektoren i Østersøregionen. Med EU-udvidelsen er tiden imidlertid moden til at fortsætte indsatsen over for de af Østersøregionens lande, der er medlem af EU, gennem aktive partnerskaber frem for økonomisk støtte. For Ruslands vedkommende er der dog stadig behov for en støttebaseret indsats.

Stort samarbejde på energiområdet i de regionale samarbejdsorganisationer

Samarbejdet i Østersøregionen har på energiområdet mange facetter og mange år bag sig. Udover det bilaterale samarbejde med udgangspunkt i den danske øststøtte er der på området et veludviklet samarbejde i regi af Nordisk Ministerråd, Østersørådet og EU.

Udvidet energisamarbejde i Norden og Østersøregionen

Der har i mange år eksisteret et samarbejde mellem energiministrene under Nordisk Ministerråd. Der har samtidig eksisteret et nordisk samarbejde blandt de systemansvarlige på elområdet, idet Norden – med undtagelse af Island – har et fælles elmarked.

Det nordiske energisamarbejde har til formål at fremme en effektiv, konkurrencedygtig, sikker og bæredygtig energiforsyning. Rammerne for samarbejdet er ministerrådets strategi *Det fremtidige nordiske energipolitiske samarbejde – 2002-2005* med følgende kerneområder: Elmarkedsspørgsmål, klimaspørgsmål og det regionale samarbejde med fokus på Østersøregionen. Det nordiske energisamarbejde har en vigtig rolle i implementeringen af EU's nordlige dimension og ikke mindst i energisamarbejdet under Østersørådet, det såkaldte BASREC-samarbejde (Baltic Sea Regional Energy Co-operation).

Medlemmerne af BASREC-samarbejdet er de 11 medlemslande af Østersørådet samt EU-Kommissionen. De prioriterede områder inden for samarbejdet er liberalisering af el- og gasmarkederne, vedvarende energi, energieffektivisering og klimaspørgsmål. Med optagelsen af Estland, Letland, Litauen og Polen i EU er der kommet øget fokus på energisamarbejdet mellem EU og Rusland. Et særligt prioriteret emne i samarbejdet er udvikling af Østersøregionen som et fælles testområde - Testing Ground – for Kyoto-protokollens fleksible mekanismer, *jf. nedenstående*.

Der er en tæt sammenhæng mellem det nordiske samarbejde og BASREC-samarbejdet, hvor fokusområder og målsætninger for samarbejdet i vid udstrækning er sammenfaldende, og hvor det nordiske samarbejde i form af arbejdsgrupperne inden for kerneområderne fungerer som initiativtager og drivkraft i de tilsvarende arbejdsgrupper under BASREC. Nordisk Ministerråd bidrager endvidere til BASREC-samarbejdet gennem økonomisk støtte. Man kan således sige, at det nordiske energisamarbejde og de erfaringer og styrker, de nordiske lande har på en række områder, spiller en vigtig rolle for energisamarbejdet i Østersøregionen.

Energisamarbejde – en vigtig del af EU's nordlige dimension

En vigtig ramme for indsatsen i Østersøregionen er EU's nordlige dimension, der bl.a. peger på behovet for en udvikling af infrastrukturen på energiområdet med henblik på at sikre energiforsyningen. Fokusområder er integration af energimarkederne, klimaspørgsmål, energieffektivitet, vedvarende energi samt udnyttelse af Østersøregionen som et fælles testområde gennem det såkaldte Testing Ground-samarbejde.

En anden form for samarbejde med landene i den østlige del af Østersøregionen er det EU-finansierede projektsamarbejde, hvor det typisk er energimyndighederne, der samarbejder direkte.

Nye muligheder og udfordringer for energisektoren i Østersøregionen.

Med EU-udvidelsesprocessen vil samarbejdet og handelen på energiområdet mellem regionens EU-medlemmer samt de af regionens lande, der er omfattet af EØS-aftalen, i fremtiden vil være reguleret efter harmoniserede markedsregler. Herved indledes der en helt ny æra for samarbejdet i regionen, hvor Danmark kan udnytte den platform, der er etableret gennem mange års projektsamarbejde via øststøtten og andre samarbejdsrelationer med de nye EU-lande i regionen.

Samtidig betyder EU-udvidelsen, at der i østersøsamarbejdet er behov for en særlig indsats for energisamarbejdet med Rusland med fokus på Kaliningrad og Skt. Petersborg. Indsatsen skal medvirke til, at den russiske regulering og lovgivning bliver harmoniseret med EU-lovgivningen.

Østersøregionen som et fælles testområde – Testing Ground-samarbejdet

Østersølandenes energiministre besluttede på deres møde i november 2002 at iværksætte et samarbejde om anvendelse af Kyoto-protokollens fleksible mekanismer (se også boks 17):

- Joint Implementation (JI), der bl.a. omfatter EU-lande samt central- og østeuropæiske lande og derfor er særlig relevant i Testing Ground-samarbejdet
- Clean Development Mechanism (CDM), der retter sig mod handel mellem industrialiserede lande og udviklingslande
- International handel med kvoter, der for EU-landenes vedkommende reguleres af EU's kvotedirektiv

Det såkaldte Testing Ground-samarbejde indebærer, at Østersøregionen fra 2003 udgør et fælles testområde for de fleksible mekanismer, især JI.

Et vigtigt element i samarbejdet er en JI-facilitet, der er etableret i tilknytning til det nordiske miljøfinansieringsinstitut, NEFCO, med et budget på minimum 10 mio. euro. Faciliteten vil være åben for andre lande og på sigt for private virksomheder. Foruden generering af CO₂-kreditter er et andet vigtigt element i Testing Ground-samarbejdet at opbygge den regionale kompetence og kapacitet både med hensyn til brugen af de fleksible mekanismer og klima generelt.

Testing Ground-samarbejdet i Østersøregionen vil være et vigtigt bidrag til at styrke regionens muligheder og konkurrenceposition i forbindelse med opfyldelsen af Kyoto-forpligtelserne. Samarbejdet vil således også være et vigtigt bidrag til EU's nordlige dimension samt dialogen med Rusland.

Danmarks deltagelse i Testing Ground-faciliteten vil indebære et bidrag på ca. 18,3 mio. kr. over tre år, som i givet fald skal udmøntes via de midler, som er og vil blive afsat til JL. Bevillingen administreres i henhold til regeringens nye klimastrategi af Miljøministeriet, og beslutningen om den konkrete udmøntning skal forelægges det tværministerielle klimaudvalg.

Vækst og samhandel

Der foregår allerede i dag en udstrakt handel på energiområdet mellem østersølandene. Potentialet er stadig stort, og der må forventes en stigende samhandel som en konsekvens af EU-udvidelsen og den økonomiske vækst i den østlige del af Østersøregionen. Der er dog stadig behov for at fjerne barrierer i samhandlen og en

tilnærmelse af markedssystemerne, herunder at sikre dansk energiteknologi og knowhow en rolle i udviklingen i regionen

Det liberaliserede energimarked og forsyningssikkerhed

Der er knyttet store udfordringer til liberaliseringen af energimarkederne og privatiseringen af elektricitets-, gas- og varmforsyningssektorerne i regionen. Etablering af et fælles energimarked i de nye EU-lande omkring Østersøen vil være en stor fordel, men der er fortsat betydelige barrierer for en fri handel med energi. Omstillingen til liberalisering af energimarkedet har på elområdet – der som det første område er implementeret – aktualiseret spørgsmålet om forsyningssikkerhed i regionen. Det skal bl.a. ses i lyset af den seneste knaphed på vandressourcer i Sverige og Norge, som har øget såvel efterspørgsel som priserne på el og aktualiseret behovet for en langsigtet planlægning, der sikrer en stabil energiforsyning i hele regionen.

Potentiale for energieffektivisering

I landene i den østlige del af Østersøregionen er der et meget stort potentiale for effektivisering i såvel energiproduktionen og distributionen som i slutforbruget. Energisektoren er her stadig karakteriseret ved utidssvarende produktionsformer, et utidssvarende distributionsnet, der medfører store varmetab, samt en dårligt isoleret bygningsmasse og manglende reguleringsmuligheder hos forbrugerne, der medfører et meget stort overforbrug af energi. Der er således behov for indførelse af mere energi- og omkostningseffektive teknologiske løsninger, videreudvikling og implementering af reguleringsmekanismerne, information og kompetenceopbygning.

Specifikke nationale udfordringer

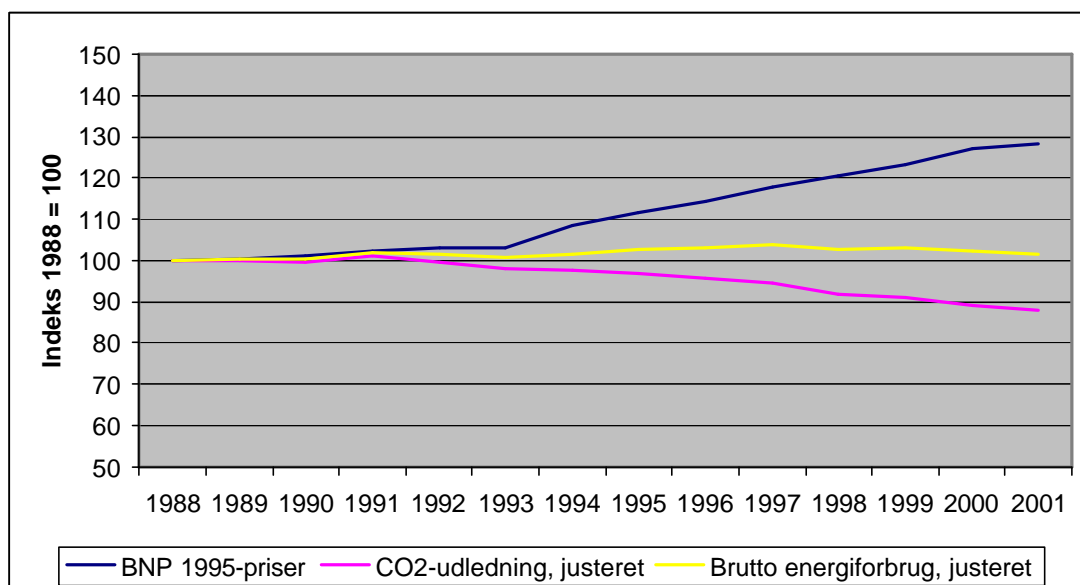
Selvom der er fællestræk, er der også store forskelle på situationen på energiområdet i de østeuropæiske lande omkring Østersøen. Hvor Estland og Polen er nettoeksportører af energi, er Letland og Litauen afhængig af import. Litauen har særlige udfordringer med lukningen af atomkraftværket Ignalina.

Den russiske energisektor spiller med sine store olie-, gas- og kulforekomster og betydelige olie- og gaseksport en afgørende rolle i den russiske samfundsøkonomi. Rusland er EU's vigtigste energipartner, og 50 pct. af den totale russiske eksport i 2001 gik til EU. Den russisk-europæiske energipartnerskabsaftale fra 2000, der er en del af Partnerskabs- og Samarbejdsaftalen mellem EU og Rusland, sigter på lang sigt mod et integreret og markedsbaseret energisystem. Nedslidte og manglende vedligeholdelse af anlæg samt mangel på rationel energianvendelse i Rusland, fra produktion til forbruger, nødvendiggør imidlertid, at der er gøres en større indsats for at modernisere og effektivisere sektoren, og at der navnlig i Kaliningrad sikres en stabil energiforsyning.

I forhold til at sikre en effektiv og miljøvenlig energiforsyning indtager Danmark internationalt en fremtrædende rolle og er således i særlig grad i stand til at yde en indsats på energiområdet i Østersøregionen. Det skyldes bl.a., at Danmark gennem en indsats for en effektiv og miljøvenlig energiforsyning som et af de eneste lande i den vestlige verden har afkoblet sammenhængen mellem vækst og energiforbrug

Det danske energiforbrug har således været stort set uændret i perioden 1988-2001, mens BNP samtidigt er steget, og CO₂-udledningen faldet, *jf. figur 16*.

Figur 16 BNP, CO₂ og energiforbrug i Danmark



Centrale udfordringer

Den centrale udfordring på energiområdet er at udvikle en velfungerende og liberaliseret energisektor i regionen. Sektoren skal udvikles, således at energiproduktion, distribution og slutforbruget er baseret på omkostnings- og energieffektive løsninger. Endvidere skal energiforsyningen sikres gennem bl.a. udnyttelse af lokale vedvarende energiressourcer.

Transportsektoren binder Østersøregionen sammen

For at sikre væksten i Østersøregionen er det vigtigt at skabe en moderne, velfungerende og effektiv infrastruktur både internt i Østersøregionens lande og mellem landene. I den forbindelse er det vigtigt at fremme sammenhængen i og mellem de nationale transportsystemer. I det kommende årti forventes en markant stigende vækst i godstransport i EU, og EU's udvidelse vil give denne transportvækst et yderligere skub.⁹⁹ Det er derfor vigtigt, at infrastrukturen er tilpasset et stigende transportvolumen.

Det er nødvendigt at forbedre infrastrukturen mellem EU og Central- og Østeuropa efter flere årtiers forsømmelse. Flere af de tiltrædende lande i Østersøen er allerede godt på vej, og Danmark har bl.a. bidraget til denne udvikling gennem tidligere øststøtteprogrammer. Flere steder i Østersøregionen er vejnettet på tværs af regionen blevet udbygget og havnene er blevet moderniseret, således at trafikken og søfarten i Østersøregionen er steget mærkbart.

Boks 18 Infrastruktur skaber integration

Den faste forbindelse over Øresund er et eksempel på, at det internationale samarbejde på transportområdet, støttet af EU's TEN-program, kan føre til en velfungerende infrastruktur på transportområdet. Her ses det konkret, hvordan der åbnes nye muligheder for øget samarbejde, integration og vækst ved at gøre transportmulighederne mere effektive.

I 1991, før broens åbning i juni 2000, passerede ca. 2 millioner biler Øresund. I 2002 passerede over 6 millioner biler Øresund. År 2002 har også bidraget til et gennembrud ved en stor stigning af antallet af pendlere over Øresundsbroen, idet der nu er ca. 1.000 bilpendlere over Øresundsbroen i forhold til ca. 300 året før. På selve Øresundsbroen passerede i 2002 omkring 8,8 millioner mennesker i bil. Samme år rejste desuden 5,4 millioner mennesker med toget mellem Danmark og Sverige. Totalt har således 14 millioner mennesker valgt Øresundsbroen som vejen over Øresund i 2002. Der er således skabt øgede muligheder for at trække på hinandens kompetencer, arbejdskraft, uddannelse mv. som følge af broen, og Øresundsregionen er dermed blevet mere dynamisk.

Danmark arbejder for at forbedre transportsystemet i Østersøregionen gennem forskellige internationale fora. Det gælder primært EU, Nordisk Ministerråd og Østersørådet. Danmark har endvidere bidraget til udviklingen gennem den bilaterale øststøtte, som er blevet udfaset i løbet af 2003.

Transportsamarbejdet koordineres i Nordisk Ministerråd og Østersørådet

Overordnet set forsøger man på trafikområdet i forskellige samarbejdsfora under Nordisk Ministerråd og Østersørådet at skabe konsensus om fælles mål og visioner, således at man kan koordinere den nationale indsats. Endvidere etableres der netværk og samarbejde mellem trafik- og transportforskere.

⁹⁹ "White paper, European policy for 2010", Europa-Kommissionen (2001).

Et eksempel på samarbejdet er, at de nordiske transportministre med jævne mellemrum mødes med deres baltiske kollegaer i regi af Nordisk Ministerråd. I den forbindelse drøftes regionale politiske aspekter, miljø og sikkerhed samt konkrete infrastrukturprojekter i Østersøregionen og fælles mål og visioner på området.

Der findes endvidere en arbejdsgruppe vedrørende samarbejde i Østersøregionen i regi af Nordisk Ministerråd. Denne gruppe har bl.a. stået for samarbejde mellem transportforskere i Norden og Nordens nærområde, gennemført flere trafiksikkerhedsprojekter i de baltiske lande samt fokuseret på den nordlige dimension. Gruppen har endvidere undersøgt, hvilke støtteprojekter der er iværksat i de baltiske lande og Rusland af de nordiske lande, EU, Verdensbanken m.fl. inden for transportområdet. Gruppen fungerer primært som et informations- og koordinationsforum.

I Østersørådets handlingsplan for det økonomiske område, som blev vedtaget af økonomi-, erhvervs- og handelsministrene i Moskva i 2002 har man vedtaget, at arbejde hen imod bedre muligheder for transport af varer på tværs af regionen. Trafikministeriet deltager på denne baggrund i en arbejdsgruppe vedrørende transport.

Transeuropæiske net skal øge den europæiske integration

Fra dansk side støttes bestræbelserne i EU om at integrere det transeuropæiske transportnet (TEN-T) med det tilsvarende transportnet i Central- og Østeuropa (TINA) samt arbejdet med at forbedre forbindelser til tredjelande.

Parallelt med oprettelsen af det indre marked i EU opstod idéen om de transeuropæiske net. Gennemførelsen af et stort indre marked med fri bevægelighed for varer, personer, kapital og tjenesteydelser krævede, at der blev opbygget en moderne og effektiv infrastruktur både internt i medlemslandene, men også mellem medlemslandene. I henhold til unionstraktaten er Fællesskabet forpligtet til at bidrage til etablering og udvikling af de transeuropæiske net (TEN) på transport-, telekommunikations- og energiområdet.¹⁰⁰ EU kan derfor medfinansiere projekter af fælles interesse, der støttes af medlemsstaterne.

I lyset af EU's udvidelse i 2004 vil det være nødvendigt at revurdere, hvordan de overordnede målsætninger for de transeuropæiske net om en effektivt fungerende og veludbygget infrastruktur, integration, eliminering af flaskehalse og forbedring af miljøet bedst opfyldes. Der er derfor også behov for, at man fra dansk side undersøger hvilke projekter, der er særligt vigtige for integrationen af Danmarks nærområde i Østersøregionen og i hele det udvidede EU. Blandt andet er en fast forbindelse over Femern Bælt blevet udpeget som et prioriteret projekt i EU til at skabe integration mellem Skandinavien, Østersøen og det centrale Europa.

¹⁰⁰ Traktaten om den Europæiske Union giver det juridiske grundlag for TEN. Under de betingelser, der står omtalt i traktatens afsnit XV, artikel 154, 155 og 156, skal EU arbejde for at fremme sammenhæng og interoperabilitet mellem de nationale transportsystemer samt adgangen til disse. Det juridiske grundlag for TEN-T programmet er henholdsvis Rådets forordning nr. 2236/95/EF af 18. september 1995, der fastlægger de generelle regler for tildeling af fællesskabsstøtte til de transeuropæiske net, og Rådets forordning nr. 1655/99/EF af 19. juli 1999, der reviderer denne. Desuden gælder Europa-Parlamentet og Rådets beslutning nr. 1692/96/EF af 23. juli 1996 om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af de transeuropæiske transportnet.

Fra dansk side støttes en fortsat udvikling og udbygning af infrastrukturen i Østersøregionen med henblik på et stadig tættere og integreret politisk og økonomisk samarbejde mellem landene. Det gælder både vej- og baneinfrastrukturer samt de såkaldte sø-motorveje.

Europa-Kommissionen har længe været klar over nødvendigheden af at forbedre infrastrukturen mellem EU og Central- og Østeuropa efter flere årtiers forsømmelse. I 1999 afsluttede Europa-Kommissionen gennemgangen af behovet for udviklingen af transportinfrastrukturen i de central- og østeuropæiske lande. Dette arbejde blev udmøntet i rapporten *Transport Infrastructure Needs Assessment* (TINA).¹⁰¹ Endvidere har EU udarbejdet en rapport i 2003 med anbefalinger til prioriterede infrastrukturprojekter i et udvidet EU. Disse projekter vurderes at koste over 200 mia. euro, og det anbefales derfor i stigende grad, at private investorer deltager i projekterne ud over det tilskud, der gives fra EU. Regeringen arbejder for at forbedre mulighederne for private investorer i denne sammenhæng.

Kommissionen giver allerede støtte til lande i Central- og Østeuropa under Phare-programmet. Indtil nu er der givet ca. 1 mia. euro til projekter i disse lande. Igennem EU's finansieringsinstrument ISPA gives støtte til EU-tiltrædelseslande, således at de kan bringe deres systemer op til EU-standarder inden indtrædelse i EU. Der gives omkring 500 mio. euro om året til udvikling af transportinfrastruktur. Dertil kommer, at Den Europæiske Investeringsbank (EIB) vil øge bevillingen af lån.

Den danske regering støtter udviklingen af det transeuropæiske transportnet (TEN-T) og integrationen af dette med et veludbygget infrastrukturnet i såvel Central- og Østeuropa som i Østersøregionen.¹⁰² Et sådan udbygget transportnet vil øge mobiliteten i EU efter udvidelsen. Udover at opbygge infrastruktur gælder det også om at overvinde nationale tekniske barrierer og at benytte sig af intelligente transportsystemer (ITS).

EU-samarbejdets samhørighedsfond giver substantielle bidrag til TEN i samhørighedslandene, dvs. de mindst velhavende medlemslande, men også EIB har ydet betydelige lån til TEN-T projekter.

Centrale udfordringer

På transportområdet synes Østersøregionen med EU's udvidelse at stå over for en ny udvikling, som kræver en forbedring af det eksisterende transportnet. Tages udfordringen ikke op, vil transportnettet kunne udgøre barrierer for væksten i

¹⁰¹ Rapporten bygger på tidligere identificerede såkaldte pan-europæiske transportkorridorer. Nettet omfatter 18.030 km vej, 20.290 km bane, 38 lufthavne, 13 sø-havne og 49 flod-havne. Omkostningerne ved dette arbejde vil beløbe sig til ca. 100 mia. euro frem til 2015 og er ikke finansierede.

¹⁰² Af forordningen om generelle regler for EU-støtte til de transeuropæiske net fremgår det bl.a., at mindst 55 pct. af TEN-midlerne til transport skal tildeles jernbaneprojekter, og højst 25 pct. af TEN-midlerne skal tildeles vejprojekter. EU-støtten ydes især til forundersøgelser og andre studier, der kan være med til at forberede eller fremme en beslutning om gennemførelse af projekter. Det kan både være tekniske, miljømæssige, økonomiske samt finansielle studier. Sådanne forstudier kan støttes med op til 50 pct. af de samlede udgifter uden moms. For så vidt angår omkostningerne ved gennemførelse af projekter, kan der støttes med op til 10 pct. af de samlede anlægsudgifter. For at fremme medlemslandenes incitament til at udbygge TEN-nettene afsættes der på EU-budgettet et årligt beløb på ca. 600 mio. euro til finansiell støtte. Heraf tegner transport (TEN-T) sig for ca. 80 pct.

regionen ved at hindre den fri udveksling af varer og personer. Jo bedre transportmulighederne bliver, jo bedre vil regionens potentiale kunne realiseres.

Det skal sikres, at der er tilstrækkeligt beslutningsbaggrund for, at man fra dansk side kan tage de rigtige beslutninger og vurdere konsekvenser af fremtidige nationale investeringer på transportområdet samt investeringer i EU-regi i forbindelse med EU's udvidelse og udnyttelsen af Østersøregionens potentiale.

Der skal være et sammenhængende transportnet i Østersøregionen, således at nationale investeringer giver god mening på tværs af grænserne i regionen. Regeringen vil derfor arbejde for en koordinering af de regionale finansieringskilder som Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, Den Nordiske Investeringsbank samt EU's støtteprogrammer i forhold til de regionale transportpolitikker.

Endvidere er der behov for renovering af ældre transportanlæg så som havne, lufthavne mv. samt opførelse af nye anlæg som broer og motorveje. Finansieringen af disse projekter skal ske på markedsmæssige vilkår. Endelig skal der være en bedre regulering og færre administrative barrierer i forbindelse med transport af varer og personer på tværs af landegrænser i regionen.