

Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri og alþjóðanefnd Dags.: 20. janúar 2009

Sendandi: Anna G. Björnsdóttir og Anna Margrét Guðjónsdóttir Málsnr.: 0812702SA

Tilv.: 089

Efni: Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið

1. Inngangur

Greinargerð þessi er tekin saman í tilefni af eftirfarandi samþykkt stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga á fundi 12. desember 2008:

„Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga samþykkir að framkvæmdastjóri hafi forystu um að lagt verði mat á hagsmuni sveitarfélaga, kosti og ókosti, af inngöngu Íslands í Evrópusambandið (ESB) og þátttöku í Evrópusamvinnu á vettvangi þess. Auk almenns yfirlits um áhrif og gildi Evrópusamvinnunnar á sveitarstjórnarstigið verði m.a. lagt sérstakt mat á eftirtalda þætti:

- a) Aðkomu fulltrúa íslenskra sveitarfélaga að undirbúningi ákvarðana sem snerta sveitarfélögin.
- b) Aðgengi að stuðningi, styrkjum og þróunarfé úr sjóðum ESB fyrir sveitarfélög, landsvæði og/eða byggðalög.
- c) Aðildar að verkefnum og styrkjum sem unnin eru á vettvangi ESB eða teljast hluti Evrópusamvinnunnar.
- d) Önnur atriði sem máli skipta til að ofangreint mat nái markmiðum sínum.“

Rétt er að áréttu að í greinargerðinni eru metin bein áhrif Evrópusambandsaðildar á starfsemi íslenskra sveitarfélaga en ekki óbein áhrif vegna sjávarútvegs- og landbúnaðarstefnu ESB. Greinargerðin er unnin á grundvelli ýmissa gagna og samtala forstöðumanns Brussel-skrifstofu við einstaklinga sem starfa að Evrópumálum í Brussel og heima fyrir. Vísað er til heimilda í neðanmálsgreinum þar sem við á. Forstöðumaður Brussel-skrifstofu gerði einnig könnun meðal starfsbræðra sinna og –systra í Brussel á því hvernig þau meta kosti og galla Evrópusambandsaðildar fyrir meðlimi sinna samtaka og eru svör þeirra birt á fylgiskjali 2. Í sumum tilfellum bárust einnig svör frá heimaskrifstofum sveitarfélagasambanda.

Helstu niðurstöður greinargerðarinnar eru þær að ekki yrði um miklar viðbætur að ræða á löggjafarsviðinu frá því sem EES-samningurinn gerir ráð fyrir. Stærstu breytingarnar yrðu á sviði byggðamála þar sem aðild myndi opna fyrir aðgang að byggðasjóðum ESB og bjóða upp á ýmis sóknarfæri í byggða- og atvinnuþróunarmálum. Sveitarfélögin gætu orðið mun virkari á því sviði og ekki eins háð ríkinu. Það er þó mjög mikilvæg forsenda að

sveitarfélögum takist að byggja upp öflugri stjórnsýslu og svæðisbundið samstarf til að nýta sér sóknarfærin. Landhlutasamtök sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélög gætu gegnt þar lykilhlutverki. Þetta er líka forsenda þess að sveitarfélögum takist almennt að nýta sér alla þá miklu þekkingu og tengslanet sem þeim stæðu til boða ef til aðildar kemur, einnig í málaflokkum sveitarfélaga sem standa utan við löggjafarvald og byggðastefnu ESB.

Mikilvægt er að hafa í huga að það er ekki hægt að segja nákvæmlega fyrir um heildarávinning sveitarfélaga fyrr en samningsmarkmið Íslands hafa verið skilgreind og niðurstöður aðildarviðræðna liggja fyrir. Mikið veltur á að það takist að skilgreina Ísland á markvissan hátt í byggðastefnu ESB og byggja upp öflugar skipulagsheildir til að nýta sóknarfærin.

Þessi greinargerð er aðeins fyrsta grunnskoðun á málinu. Eftir stendur að sveitarfélög þurfa að meta og móta stefnu um það hver markmið sveitarstjórnarstigsins eigi að vera ef til aðildarviðræðna kemur og stjórnskipuleg uppbygging gagnvart ESB til að íslensk sveitarfélög fá sem mest út úr aðildinni. Einnig er rétt að vekja athygli á því að hópur utanríkisráðuneytisins um byggðamál er nýtekinn til starfa. Formaður hans er Smári Geirsson. Það er hugsanlegt að í starfi hans komi fram ný atriði sem þarf að skoða og taka afstöðu. Sama gildir um byggðaráðstefnu sambandsins sem haldin verður 20. febrúar nk, en þar verður byggðastefna ESB kynnt sérstaklega.

2. Samantekt um helstu kosti og galla ESB-aðildar fyrir íslenska sveitarstjórnarstigið

Helstu kostir:

- Þátttaka í ákvarðanatökufærli mála er lúta að sveitarstjórnarstiginu innan ESB.
- Aðgangur að mikilli þekkingu og öflugu tengslaneti.
- Aðgangur að styrkjum úr byggðasjóðum ESB og ákvörðunum um með hvaða hætti þeim er úthlutað til einstakra svæða hér á landi.
- Aðgangur að styrkjum úr landbúnaðar/dreifbýlissjóði ESB.
- Aðgangur að styrkjum til sjávarbyggða.
- Aðild að öllum áætlunum ESB.
- Hvati að auknu samstarfi sveitarfélaga, landshlutasamtaka og atvinnuþróunarfélaga og öflugri stjórnsýslu sveitarfélaga.

- Aðgangur að stofnunum ESB sem fjalla um byggða- og sveitarstjórnarmál.
- Meira forræði sveitarfélaga á byggðamálum, aukin þekking og fleiri úrræði.
- Sveitarstjórnarstigið verður ekki jafn háð ríkisvaldinu. Það á hins vegar eftir að koma í ljós hvort því muni ganga betur í hagsmunagæslu sinni gagnvart stofnunum ESB en íslenska ríkinu.

Helstu gallar:

- Auknar kröfur við fjármálaumsýslu og líklega minna fjárhagslegt svigrúm í rekstri sveitarfélaga.
- Aukið skrifræði.
- Þörf á auknum mannafla og dýrari stjórnsýslu sveitarfélaga til að nýta sóknarfærin og fullnægja kröfum um skrifræði.
- Gæti orðið erfitt fyrir fámenn sveitarfélög að nýta sér sóknarfærin og fullnægja þeim kröfum sem gerðar eru til stjórnsýslunnar.

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	1
2. Samantekt um helstu kosti og galla ESB-aðildar fyrir íslenska sveitarstjórnarstigið	2
3. Yfirlit um áhrif Evrópusambandsaðildar á starfsemi íslenskra sveitarfélaga	5
3.1. Evrópsk löggjöf	5
3.2. Áhrif á málaflokka sveitarfélaga sem falla utan löggjafarsviðs ESB.....	6
3.3. Áhrif á fjármál sveitarfélaga	6
4. Áhrif á byggðamál.....	7
4.1. Byggðasjóðir Evrópusambandsins	7
4.2. Aðrir sjóðir tengdir byggðamálum:	9
5. Landbúnaðarsjóður Evrópusambandsins	10
6. Styrkir til sjávarbyggða	10
7. Áætlanir Evrópusambandsins	10
8. Tölfræðiskilgreiningin NUTS.....	11
9. Áhrif á hið staðbundna lýðræði, stöðu sveitarstjórnarstigsins og starfsemi Sambands íslenskra sveitarfélaga.	13
9.1. Þátttaka í starfi Héraðanefndar Evrópusambandsins (e. Committee of the Regions).....	13
9.2. EES-borgarar fá kosningarétt og kjörgengi	15
9.3. Áhrif á stöðu sveitarstjórnarstigsins	15
9.4. Áhrif á starfsemi Sambands íslenskra sveitarfélaga.....	16
10. Fylgiskjal 1	18
11. Fylgiskjal 2	21
12. Fylgiskjal 3	27

3. Yfirlit um áhrif Evrópusambandsaðildar á starfsemi íslenskra sveitarfélaga

3.1. Evrópsk löggjöf

Evrópsk löggjöf hefur nú þegar mikil áhrif á starfsemi sveitarfélaga í gegnum EES-samninginn. Hún hefur áhrif á sveitarfélög sem:

- framkvæmdaaðila, sérstaklega á tækni- og umhverfissviði,
- innkaupaaðila,
- fyrirtækjaeigendur, sérstaklega á orkusviðinu,
- vinnuveitendur,
- eftirlitsstjórnvald, fyrst og fremst vegna heilbrigðis- og byggingareftirlits og
- þjónustuveitendur, þ.e. á hvern hátt sveitarfélög geta skipulagt og hagað rekstri þjónustu sem þau fela öðrum að veita fyrir sína hönd.

ESB hefur ekki heimild til lagasetningar um hvaða verkefni sveitarfélög eiga að hafa með höndum og hvert inntak þjónustunnar eigi að vera. Heilbrigðissviðið, menntasviðið og félagsþjónustusviðið standa utan við löggjafarvald ESB.

ESB-aðild hefði ekki mikil viðbótaráhrif á löggjafarsviðinu. Nefna má þó að reglur um náttúruvernd eru utan EES-samningsins, jafnt um náttúruvætti sem verndaða stofna. Kæmi til aðildarviðræðna þyrfti sérstaklega að taka á veiðum á stofnum sem njóta verndar innan ESB, t.d. refum, rjúpum og lunda. Þetta er þó ekki talið eiga eftir að valda vandkvæðum¹.

ESB hefur takmarkaðar heimildir til að setja reglur á skattasviðinu. Samræmingin nær lengst á sviði virðisaukaskatts, enda rennur hluti af stofni virðisaukaskatts til ESB í formi aðildargjalds². ESB leggur áherslu á að VSSK-reglur hafi ekki í för með sér röskun á samkeppnisstöðu einkamarkaðarins gagnvart opinberum aðilum þegar um er að ræða þjónustu sem rekin er bæði af opinberum aðilum og einkaaðilum. Byggt er á sömu sjónarmiðum í íslenskum reglum. Það er ólíklegt að evrópskar VSSK-reglur eigi eftir að valda vandkvæðum hér á landi efnislega en skriffinnskan gæti orðið meiri. Framkvæmdastjórn ESB skoðar nú frekari samræmingu á VASK-kerfi aðildarríkjanna fyrir opinbera aðila³. Evrópusamtök sveitarfélaga, CEMR, fylgjast grannt með því máli.

¹ Skýrsla utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi á 125. löggjafarþingi 1999-2000, bls. 24.

² Í skýrslu utanríkisráðherra sem lögð var fram á 125. löggjafarþingi 1999-2000 er ýtarleg umfjöllun um þessi mál á bls. 168-182.

³ LGA discussion paper – Local authorities and the UK & EU VAT regimes- November 2007, www.lga.gov.uk.

ESB-aðild myndi að hafa þau áhrif að framkvæmdastjórn ESB fengi það eftirlitshlutverk sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur haft með innleiðingu og framkvæmd löggjafar og Ísland myndi lúta dómssögu Evrópudómstólsins. Sumir telja að EFTA-stofnanirnar hafi verið strangari í eftirlitshlutverki sínu en hliðstæðar ESB-stofnanir. Skýringin er aðallega talin vera sú að umfangið er mun minna hjá EFTA-stofnunum.

3.2. Áhrif á málaflokka sveitarfélaga sem falla utan löggjafarsviðs ESB.

Evrópusambandsríkin hafa með sér víðtæka samvinnu og samráð á sviðum sem falla utan lagasetningarvalds ESB, svokallað opið samráð („Open Method of Coordination“). Sérstaklega er um að ræða samráð og samvinnu til að vinna að framgangi Lissabonáætlunarinnar sem beinist að því að tryggja samkeppnishæfni Evrópu á alþjóðlegum mörkuðum. Áætlunin tekur til sjálfbærrar þróunar, félagslegrar verndar og menntunar. Hún kemur því inn á umhverfismál, atvinnuþróun, skólamál og félagsþjónustu sveitarfélaga. Þátttaka í opna samráðinu gæti styrkt þessa málaflokka sveitarfélaga en kallar á vinnuframlag og þar með kostnað. ESB greiðir hinsvegar fyrir útlagðan kostnað við þátttöku, þ.e. ferða- og upphaldskostnað. Evrópusambandsríkin hafa einnig með sér víðtæka samvinnu um hagskýrslugerð sem hliðstætt gildir um. Þátttaka hefur bæði kosti og galla í för með sér eftir því hvernig er haldið á spilum.

3.3. Áhrif á fjármál sveitarfélaga

Þátttöku í evrópska myntbandalaginu (EMU) fylgja ýmsar kröfur um efnahagsaðgerðir sem hefðu áhrif á fjárhag sveitarfélaga og hafa í för með sér kröfur um agaða fjármálastjórn. Sveitarfélög yrðu að laga alla fjármálaumsýslu sína að reglum EMU sem fæli í sér kostnaðarsamar aðgerðir, t.d. breytingar á tölvukerfum o.fl. Á hinn bóginn gæti ESB-aðild veitt sveitarfélögum bættan aðgang að lánsfé til framkvæmda, meðal annars frá Evrópska fjárfestingarbankanum, EIB, annaðhvort beint eða með milligöngu Lánasjóðs sveitarfélaga. Svíþjóð gerðist aðili að ESB í kjölfar efnahagskreppu sem hafði í för með sér mikið atvinnuleysi og lækkun skatttekna ríkis og sveitarfélaga. Sænska ríkið tók þá ákvörðun að laga sig að kröfum EMU, en aðild að myntbandalaginu var síðan felld í þjóðaratkvæðagreiðslu. Sænsk sveitarfélög gengu í gegnum fjárhagsþrengingar á þessum tíma sem sumir vilja skrifa á reikning ESB en aðrir telja að hafi verið óhjákvæmilegar vegna efnahagsástandsins. Svíþjóð tókst að vinna sig út úr kreppunni. Ný störf urðu til í hundruð þúsunda tali og skatttekjur sveitarfélaga hækkuðu. Sænska sveitarfélagasambandið telur að ESB-aðildin hafi átt mikinn þátt í þeirri þróun þar sem ESB leggur mikla

áherslu á að ný störf verði til í aðildarríkjunum og veitir margs konar stuðning til þess⁴.

Umdeildustu áhrifin af ESB-aðild eru áhrif sjávarútvegs- og landbúnaðarstefnu ESB sem munu fyrirsjáanlega hafa áhrif á atvinnulíf í sveitarfélögum og þar með á afkomu þeirra.

4. Áhrif á byggðamál

ESB-aðild veitir aðgang að fleiri áætlunum en EES samningurinn og það sem er mikilvægast veitir aðgang að byggðasjóðum ESB. Aðild opnar því fyrir möguleika á styrkjum til byggðapróunar og til að stuðla að úrræðum fyrir hópa sem standa höllum fæti og njóta t.d. stuðnings félagsþjónustu sveitarfélaga. Varðandi aðgang að styrkjum skiptir tölfraðileg skilgreining og skipting Íslands í svokölluð NUTS svæði höfuðmáli⁵, sbr. nánari umfjöllun hér að neðan. Það skiptir einnig miklu máli að byggðar verði upp sterkar svæðisbundnar stofnanir til að vinna að umsóknum og hafa umsjón með þátttöku í verkefnum. Landshlutasamtök sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélög gætu gegnt mikilvægu hlutverki í því að gera þróunaráætlanir fyrir sín svæði sem styrkumsóknir og úthlutun byggðastyrkja er síðan byggð á. Það kallar á endurskoðun á hlutverki og stöðu þeirra og hugsanlegum breytingum á starfssvæðum.

4.1. Byggðasjóðir Evrópusambandsins.

Rúmlega þriðjungur af fjárlögum Evrópusambandsins eða rúmlega 347 milljörðum evra verður varið til byggðamála á tímabilinu 2007 - 2013. Hérúð en ekki sveitarfélög eru lögð til grundvallar við úthlutun fjármagns úr byggðasjóðunum⁶. Framlög úr byggðasjóðum eru veitt að undangengnu samráði við ESB og gegn móttframlagi viðkomandi ríkis, en það er misjafnt frá einu ríki til annars hversu hátt móttframlagið þarf að vera eða allt frá 25 – 75%. Veltur það m.a. á landsframléiðslu, atvinnustigi o.fl. en í öllum tilfellum er um að ræða samkomulag á milli viðkomandi ríkis og ESB. Lögð er áhersla á að móttframlög komi bæði frá hinu opinbera og einkaaðilum.

⁴ Bls. 62-65 „Sex år i EU – konsekvenserna för Sveriges kommuner, landsting och regioner 1995-2000“ - Svenska kommunförbundet –Landstingsförbundet-december 2000.

⁵ NUTS stendur fyrir Nomenclature of Territorial Statistical Units

⁶ Sjá nánar í kafla um byggðamál í Finnlandi í fskj. 1.

Markmið byggðastefnu ESB fyrir tímabilið 2007 – 2013 eru þrjú:

1. Samleitni (e. Convergence) = Lýtur að því að styrkja þau svæði sem standa höllum fæti. *Ríki Austur Evrópu falla fyrst og fremst undir þetta markmið* (81.5%).
2. Samkeppnishæfni svæða og vinnumarkaðsmál (e. Regional Competitiveness and Employment) = Lýtur annars vegar að því að efla samkeppnishæfni svæða með því að styrkja nýsköpun, þekkingu og að styrkja grunngerð eins og samgöngur og fjarskipti í dreifbýli. Hinsvegar að því að aðstoða fyrirtæki og íbúa einstakra svæða við að aðlagast breytingum í efnahagsgerð og atvinnulífi. *Á við öll aðildarríki sem ekki falla undir 1. markmið* (16%).
3. Samstarf svæða (e. European Territorial Co-operation) = Lýtur að því að styrkja samstarf svæða, m.a. landamærasvæða og strandhéraða. *Á við öll aðildarríki* (2.5%).

(Tölur í svigum sýna hlutfallslega skiptingu fjármuna úr neðangreindum byggðasjóðum ESB til að ná fram viðkomandi markmiði).

Byggðasjóðir ESB eru helstu tækin til að ná fram markmiðunum en þeir eru sem hér segir:

- A. **Samstöðusjóður** (e. Cohesion Fund). Áhersla er lögð á umhverfismál og samgöngur. Sjóðurinn styrkir ríki þar sem meðaltekjur eru lægri en sem nemur 90% af meðaltekjum ESB ríkjanna 27. Þó er til undantekning frá þeirri reglu þar sem Spánn fær talsverða styrki úr þessum sjóði þrátt fyrir að meðaltekjur þar séu yfir viðmiðunarmörkum, en það tengist sérstöku samkomulagi landsins við ESB.

Hugsanlegt er að Ísland gæti fengið styrk úr þessum sjóði í upphafi aðildartímabils⁷.

- B. **Byggðapróunarsjóður** (e. European regional development fund (ERDF)). Sjóðnum er ætlað að jafna stöðu einstakra svæða. Áhersla er t.d. lögð á nýsköpun í þekkingariðnaði og rannsóknum, umhverfismál og samgöngur. Sérstök áhersla er lögð á dreifbyggð svæði og erfið. Þessi sjóður er einkum notaður til að styrkja við 2. og 3. markmið sbr. hér að framan og er hluta sjóðsins varið í byggðaáætlanir sambandsins – Interreg IV.

Íslensk héruð/sveitarfélög fengju styrki úr þessum sjóði.

- C. **Félagsmálasjóður** (e. European Social Fund (ESF)). Sjóðnum er ætlað að jafna félags- og fjárhagslega stöðu íbúa í álfunni. Áhersla er lögð

⁷ Það veltur m.a. á þeim gögnum sem lögð eru fram í aðildarviðræðum og niðurstöðum byggðum á þeim.

á ýmis konar menntun og að styrkja stöðu hópa sem eiga undir högg að sækja s.s. innflytjenda, fatlaðra, ungs og gamals fólks á vinnumarkaði o.fl.

Íslensk héruð/sveitarfélög fengju styrki úr þessum sjóði.

Dæmi um styrkveitingar úr byggðasjóðum ESB á tímabilinu 2007- 2013⁸

Ríki	Fjárhæð*	Forgangsverkefni
Finnland	1.716	Nýsköpun og þekking, umhverfismál, aðgengi
Svíþjóð	1.891	Nýsköpun og frumkvöðlar, samstarf
Danmörk	613	Mannauður, nýsköpun, upplýsingatækni
Malta	855	Styrkja samkeppnishæfni, mannaúður
Luxembourg	65	Atvinnumál, rannsóknir/þróun, uppbygging

*Í milljónum evra

4.2. Aðrir sjóðir tengdir byggðamálum:

- D. **Samstöðusjóður** (e. The European Union Solidarity Fund) (EUSF). Sjóðnum er ætlað að styrkja ríki sem verða fyrir verulegu tjóni af völdum náttúruhamfara, m.a. veðurs. *Eðli málsins samkvæmt er ekki úthlutað úr þessum sjóði nema þegar þörf krefur.*

Gera má ráð fyrir að íslensk héruð/sveitarfélög gætu fengið styrki úr þessum sjóði ef þörf krefur.

- E. **Aðlögunarsjóður** (e. Instrument for Pre-Accession (IPA)). Sjóðnum er ætlað að styrkja væntanleg aðildarríki og veita þeim aðstoð við að undirbúa og uppfylla ýmis nauðsynleg skilyrði fyrir inngöngu í ESB.

Líklegt er að íslensk héruð/sveitarfélög gætu fengið styrk úr þessum sjóði.

- F. **Önnur aðstoð í byggðamálum** (e. Financial Engineering). Evrópusambandið hefur samið við Fjárfestingabanka Evrópu (EIB), Fjárfestingarsjóð Evrópu (EIF) og Endurreisnar- og þróunarbanka Evrópu (EBRD) um að veita þeim héruðum, sem fá styrki úr framangreindum sjóðum, lán eða styrki og faglega aðstoð við að hrinda ýmis konar verkefnum í framkvæmd.

Líklegt er að íslensk héruð/sveitarfélög og fyrirtæki gætu fengið aðstoð þessara stofnana.

⁸ Heimild: Working for the Regions, EU Regional Policy 2007 – 2013. Útg. European Union, Regional Policy, janúar 2008.

5. Landbúnaðarsjóður Evrópusambandsins

Sjóðurinn skiptist í tvennt; annars vegar er um að ræða styrki til bænda og hinsvegar styrki til dreifðra byggða (e. rural development). Heiti síðarnefnda sjóðsins er EAFRD og vinnur hann að þremur markmiðum⁹:

- Að styðja við samkeppnishæfni landbúnaðar og skógarvinnslu.
- Að styðja við umhverfis- og náttúrumál í sveitum.
- Að styðja lífsgæði og fjölbreytileika í dreifðum byggðum.

Íslensk héruð/sveitarfélög fengju styrki úr þessum sjóði.

6. Styrkir til sjávarbyggða

Evrópusambandið veitir styrki til sjávarbyggða úr sjóði sem heitir EFF (e. European Fisheries Fund). Stuðningur til sjávarbyggða byggir á fjórum stoðum¹⁰:

- Aðlögun flotans
- Fiskeldi, vistvænar veiðar, vörupróun og markaðssetning o.fl.
- Veiðistjórnun, öryggismál o.fl.
- Stuðningur við byggðir sem eru að verulegu leyti háðar fiskveiðum, til að stuðla að fjölbreyttari atvinnuvegum o.fl.

Íslensk héruð/sveitarfélög fengju styrki úr þessum sjóði.

7. Áætlanir Evrópusambandsins

Íslendingar eru nú þegar aðilar að flestum áætlunum Evrópusambandsins í gegnum EES samninginn. Þó eru nokkrar sem standa fyrir utan samninginn en öll aðildarríki ESB hafa aðgang að þeim¹¹:

- A. Natura 2000: Helsta umhverfisáætlun ESB sem miðar að því að styðja við verkefni á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Sjóður tengdur áætluninni, LIFE+, veitir styrki til umhverfismála.
- B. Europe for Citizens: Áætlun sem miðar að því að styrkja evrópsk samstarfstengsl milli sveitarfélaga (vinabæjasamstarf), félagasamtaka o.fl.
- C. Interreg IV: Byggðaáætlanir sem skiptast í fjóra flokka, þ.e. A, B og C en hver flokkur skiptist síðan í nokkrar undiráætlanir. Ísland er nú

⁹ Sjá nánar: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l11096.htm>

¹⁰ Sjá nánar: http://ec.europa.eu/fisheries/publications/FEP_EN.pdf

¹¹ Hér eru aðeins tilgreindar þær áætlanir er varða sveitarfélög

þegar þátttakandi í einni undiráætlun, þ.e. IV B (Norðurslóðaáætluninni), en fengi aðgang að öllum áætlunum.

- D. TEN – T: Áætlun sem miðar að því að styrkja samgöngunet innan Evrópu – í lofti, á láði og legi. Styrkir til samgöngumannvirkja er hluti af þessari áætlun.
- E. URBACT II: Áætlun sem miðar að því að miðla þekkingu á sviði skipulags- og uppbyggingarmála í þéttbýli.
- F. Interact II: Áætlun sem miðar að því að aðstoða við að hrinda í framkvæmd og samræma ýmsar aðgerðir í byggðamálum.

8. Tölfræðiskilgreiningin NUTS

Tölfræðistofnun Evrópu, EUROSTAT, flokkar hvert aðildarríki¹² upp í stigskipt svæði m.a. til að auðvelda ýmis konar tölfræðilegan samanburð. Flokkunin greinist í tvennt; annarsvegar sk. NUTS svæði og hinsvegar sk. LAU svæði. NUTS vísar til stórra eininga, t.d. héraða og fylkja en LAU til lítilla eininga, þ.e. sveitarfélaga. Í gagnagrunni EUROSTAT er þannig öllum ríkjum skipt upp í fimm (stjórnsýslu)stig – sem í sumum tilvikum er ekki í samræmi við formlega stjórnsýsluskipan í einstaka ríki. Flokkunin er þó alltaf gerð í samráði við aðildarríki og er það hagstofa hvers ríkis sem er samningsaðili við ESB/EUROSTAT. Bæði NUTS og LAU er skipt í flokka og er íbúafjöldi hafður til viðmiðunar sem hér segir:

1. NUTS I = 3 – 7 milljónir íbúa
2. NUTS II = 800.000 – 3 milljónir íbúa
3. NUTS III = 150.000 – 800.000 íbúar
4. LAU I = Sveitarfélög með færri en 150.000 íbúa
5. LAU II = Sveitarfélög með færri en 150.000 íbúa

(Ekki er skýr munur á milli LAU I og II og er fyrri flokknum gjarnan sleppt)

Til að fella öll ríki ESB að þessari flokkun er farin sú leið að búa stóru ríkin niður í nokkur NUTS I svæði, nokkur NUTS II svæði o.s.fv. Litlu ríkin eru ekki bútuð niður fyrr en kemur að neðri flokkum. Þannig skiptist t.d. Finnland (að meðtöldum Álandseyjum) í tvö NUTS I svæði, fimm NUTS II svæði, 20 NUTS III svæði, 77 LAU I svæði og loks 416 LAU II svæði. Skv. EUROSTAT skiptist Ísland í eitt NUTS I svæði, eitt NUTS II svæði og tvö NUTS III svæði, þ.e. höfuðborgarsvæði og landsbyggð.

Fjöldi svæða í hverjum flokki 2007¹³

¹² Flokkunin nær einnig til EFTA ríkjanna, væntanlegra aðildarríkja og helstu nágrannaríkja ESB.

¹³ http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introannex_regions_en.html

NUTS I	NUTS II	NUTS III	LAU I	LAU II
97	271	1303	8.398	121.601

Byggðastefna og úthlutun byggðastyrkja ESB á tímabilinu 2007 – 2013 byggir að mestu leyti á NUTS II, þ.e. það er sú eining sem lögð er til grundvallar. Því er það keppikefli marga ríkja að geta skilgreint sem flest NUTS II svæði innan síns lands - ekki síst ef mikill munur er á milli svæða (t.d. höfuðborgar/landsbyggðar, norðurs/suðurs) hvað varðar tekjur, menntun, atvinnustig, þéttleika byggðar o.fl. Fulltrúar margra svæða telja einnig að það skipti miklu máli að vera skilgreint sem NUTS II, meðal annars með tilliti til sjálfstæðis í samskiptum við ESB, styrkja, þátttöku í verkefnum o.fl.¹⁴.

Skv. yfirliti EUROSTAT falla ýmis svæði, sem ekki uppfylla lágmarksíbúafjölda NUTS II, samt undir þá skilgreiningu, og má þar nefna Highlands and Islands í Skotlandi með rúmlega 400.000 íbúa eða 9.5 íbúa/km², Mellersta Norrland í Svíþjóð með 375.000 íbúa eða 5.2 íbúa/km² og Burgenland í Austurríki með 280.000 íbúa eða 75.7 íbúa/km². Eins og áður segir er það samningsatriði á milli einstakra ríkja og ESB (EUROSTAT) hvernig viðkomandi ríki er flokkað í NUTS svæði.

Það gæti verið hagsmunamál að fá byggðakorti Íslands breytt, ef til aðildarviðræðna kæmi, og fá landinu skipt í tvö eða fleiri NUTS II svæði. Fyrir utan sjálfstæði þeirra, sem áður er nefnt, má *jaínvel* vænta hærra byggðastyrkja en ef landið er aðeins eitt NUTS II svæði. Það er þó ekki sjálfgefið - það veltur á aðstæðum á einstaka svæðum á því tímabili sem lagt er til grundvallar í aðildarviðræðum og samningum sem þar nást (sbr. fskj. 1). Því er nauðsynlegt að fyrir liggja ítarlegar tölfræðilegar upplýsingar sem hægt er að greina niður á grunneiningar, t.d. sveitarfélög. Með því að styðjast við reglugerð um úthlutun byggðastyrkja má síðan áætla hvernig heppilegast sé að skipta landinu¹⁵. Það eru þó ekki aðeins lýðfræðilegar og hagrænar upplýsingar sem eru lagðar til grundvallar í þessu sambandi heldur er líka horft til veðurfars, landfræðilegra aðstæðna, fjarlægðar frá mörkuðum o.fl. Þá þarf einnig að huga að því hvernig best sé að skipta landinu í NUTS III svæði út frá svipuðum forsendum.

Ríkisstjórnir eru samningsaðilar við ESB um byggðastyrki. Þær leggja fram áætlun um hvernig þær hyggjast vinna að markmiðum byggðastefnu sambandsins í viðkomandi ríki. Þessa áætlun ber þeim að vinna að í samvinnu við NUTS II og eftir atvikum NUTS III svæðin. Svæðin fylgjast svo með því að styrkirnir skili sér til þeirra, auk þess sem mörg þeirra reka skrifstofur í Brussel til reyna að fá sem mest út úr styrkjunum og áætlunum.

¹⁴ Byggt á samtölum við forstöðumenn sveitarfélagaskrifstofa í Brussel og starfsfólk danskra og finnskra héraðaskrifstofa.

¹⁵ Sjá:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_en.pdf

9. Áhrif á hið staðbundna lýðræði, stöðu sveitarstjórnarstigsins og starfsemi Sambands íslenskra sveitarfélaga.

9.1. Þátttaka í starfi Héraðanefndar Evrópusambandsins (e. Committee of the Regions)¹⁶

Með aðild að ESB myndu íslensk sveitarfélög fá fulltrúa í Héraðanefnd ESB. Nefndina skipa kjörnir fulltrúar á sveitarstjórnarstigi og er hún umsagnaraðili um alla stefnumótun og tillögur að löggjöf ESB sem hafa áhrif á sveitarfélög. Með aðild að ESB tækju íslenskir sveitarstjórnarmenn því formlega þátt í undirbúningi ákvörðunartöku innan ESB. Rétt er þó að taka fram að ýmsir telja nefndina hafa fremur veika stöðu innan ESB. Staða nefndarinnar hefur þó styrkst á undanförunum árum í gegnum þær viðbætur sem hafa verið gerðar á stofnsáttmálum ESB og innleiðing Lissabonsáttmálans myndi styrkja stöðu hennar enn frekar.

Í Héraðanefndinni eiga sæti 344 fulltrúar og hittist hún fullskipuð fimm til sex sinnum á ári. Auk þess starfa sex fastar undirnefndir sem hittast jafnoft og má hver fulltrúi sitja í tveimur undirnefndum. Greitt er fyrir setu á öllum fundum, auk ferða- og upphaldskostnaðar. Líkt og á Evrópuþinginu gegna fulltrúar í héraðanefndinni tveimur hlutverkum, þ.e. þeir eru fulltrúar viðkomandi ríkis en taka einnig þátt í starfi stjórnmalafylkinga og verða hluti af þeim. Þetta endurspeglast m.a. í atkvæðagreiðslu þar sem fulltrúar gæta ýmist hagsmuna einstakra svæða, t.d. Norðurlóða, eða stjórnmalafylkinga. Danska sveitarfélagasambandið leggur ríka áherslu á að fulltrúar þeirra gæti fyrst og fremst hagsmuna danskra sveitarfélaga og hefur það stundum kallað á núning við stjórnmalafylkingarnar innan héraðanefndarinnar.

Í upphafi aðildarviðræðna getur ríki óskað eftir því að sett verði í gang áætlun sem miðar að því að búa hugsanlega fulltrúa þess undir þátttöku í Héraðanefndinni¹⁷. Sé það samþykkt er sett á laggirnar sérstök nefnd sem skipuð er viðkomandi fulltrúum, auk jafnmargra fulltrúa frá nefndinni sjálfri. Vætanlegir fulltrúar eru fræddir um skipulag og starf nefndarinnar, tengsl við aðrar stofnanir ESB o.m.fl. Nefndin starfar á meðan á aðildarviðræðum stendur en starf hennar fer fram í Brussel og viðkomandi ríki og er kostnaður greiddur af ESB. Héraðanefndin leggur einnig áherslu á að kynna starf sitt fyrir sveitarstjórnarfólki í viðkomandi ríki á þessu tímabili og heldur þar kynningarfundir og ráðstefnur. Ef samkomulag næst í aðildarviðræðum og ríki ákveður að ganga í ESB tekur við tímabil þar sem vætanlegir fulltrúar fá stöðu áheyrnarfulltrúa í héraðanefndinni. Við inngöngu í ESB hefist formleg þátttaka í starfi nefndarinnar.

¹⁶ Byggt á samtölum við Beatrice Taulegne, yfirmann framtíðar- og samræmingarsviðs CoR, Steen Illeborg, yfirmann þjónustusviðs CoR og Birgit Öbakke, forstöðumann Brusselskrifstofu Danska sveitarfélagasambandsins, KL.

¹⁷ Sk. IPA áætlun (e. Instrument for Pre-Accession)

Lágmarksfjöldi fulltrúa frá hverju landi í héraðanefndinni eru þrjú en gera má ráð fyrir að Ísland fengi fjóra til fimm fulltrúa og jafnmarga til vara. Til samanburðar má geta þess að Danir eiga níu fulltrúa í nefndinni, þ.e. sex frá sveitarfélaga-sambandinu og þrjú frá héraðasambandinu. Ríkisstjórnir tilnefna fulltrúana að höfðu samráði við sveitarfélagasambönd og stjórn málaflökka. Í mörgum tilfellum er um að ræða sömu einstaklinga og sitja á sveitarstjórnarþingi Evrópuráðsins eða taka þátt í öðru alþjóðlegu starfi á vegum sveitarfélagasambanda. Samkvæmt reglum ESB eiga fulltrúar í nefndinni að geta talað eigin tungumál á fundum nefndarinnar en nokkur misbrestur hefur verið á því (vegna tæknilegra örðugleika) og því skiptir máli að fulltrúarnir séu þokkalega talandi á ensku.

Í um það bili helmingi þeirra mála sem koma til Héraðanefndarinnar, eða milli 70 og 80 málum á ári, er skipaður sk. „talsmaður“ (e. rapporteur). Það eru stjórn málaflökungarnar sem útteila þessum hlutverkum. Almennt er talið að það að vera talsmaður sé góð leið til að hafa áhrif innan ESB enda opnast þar með dyr að öllum helstu stofnunum sambandsins. Þannig eiga talsmenn Héraðanefndarinnar fundi með áhrifafólki innan þingsins, framkvæmdastjórnar, jafnvel ráðherraráðs og hagsmunasamtaka og koma þannig sjónarmiðum á framfæri. Viðkomandi er að sjálfsögðu fulltrúi Héraðanefndarinnar en ekki verður framhjá því horft að þetta er góð leið til að koma sjónarmiðum viðkomandi ríkis á framfæri. Það er hörð samkeppni um að fá hlutverk talsmanns í mikilvægum málum innan Héraðanefndarinnar og það getur tekið tíma fyrir þjóðir að vinna sér þann sess að þær fái það hlutverk. Þó telja margir að þjóðir fái tiltölulega fljótt hlutverk talsmanns í málum þar sem þær hafa getið sér gott orðspor, enda sýni fulltrúar vilja til forystu. Í því sambandi er rétt að benda á að því fylgir mikil vinna að vera talsmaður - bæði fyrir sjálfan talsmanninn og þá sérfræðinga sem með honum starfa en það er oft starfsfólk viðkomandi sveitarfélagasambands. Því forgangsraða sveitarfélagasambönd hvar þau vilja beita sér.

Sem dæmi má nefna að danska héraðasambandið (DR) setur tvo málaflökka í forgang, þ.e. heilbrigðisþjónustu og byggðapróun (d. regionaludvikling) en það eru þeir málaflökkar sem mestum fjármunum er varið til. Skv. upplýsingum starfsmanns þeirra gengur þeim ágætlega að fá hlutverk talsmanns í málum er snerta heilbrigðisþjónustu enda styrkur og orðspor Dana á því sviði þekkt. Þeim gengur verr að fá hlutverk talsmanns í byggðapróun enda hart barist um þann málaflök - en þó tekst þeim það öðru hvoru. Danska sveitarfélagasambandið (KL) hefur að jafnaði talsmenn í tveimur málum á ári; sem stendur eru það loftslagsmálin en á síðasta ári voru það sorpmálin. Þau leitast við að eigin sérfræðingar komi að þeirri vinnu enda afla þeir mikilvægrar þekkingar fyrir sveitarfélagasambandið um leið. Segja má að danskir sveitarstjórnarmenn hafi því mikil áhrif í tveimur til þremur mikilvægum málaflökum á ári innan ESB og þykja hafa áhrif langt umfram stærð landsins. Sænska sveitarfélagasambandið á 12 fulltrúa í Héraðanefndinni og fara Svíar nú með hlutverk talsmanns í fjórum málum, þ.a. einu mikilvægu (Baltic Sea Strategy) en líta á hin þrjú sem lið í að þjálfa

starfsfólk og skapa sér sess á þessu sviði. Loks má geta þess að skoska sveitarfélagasambandið hefur ekki lagt mikla áherslu á að fulltrúar þess fá hlutverk talsmanns innan Héraðanefndarinnar þar sem þau telja sig ekki hafa mannskap til að sinna því hlutverki.

Meginhlutverk flestra Brussel-skrifstofa sveitarfélagasambanda er að aðstoða fulltrúa í Héraðanefndinni. Um 70% af starfsemi skrifstofu danska sveitarfélagasambandsins fer í þetta starf en starfsfólk hennar undirbýr efni og sækir alla fundi með sínum fulltrúum. Stefnt er því að lækka þetta hlutfall niður í 60%. Annað starf miðar að hagsmunagæslu m.a. gagnvart þingi og ráðherraráði og ýmiskonar samstarf við CEMR. Talsvert samstarf er við danska þingmenn og leita þeir mjög gjarnan til starfsmanna sveitarfélagasambandsins í Brussel til að fá upplýsingar og ráðgjöf. Um 20% af starfsemi skrifstofu sænska sveitarfélagasambandsins fer í aðstoð við fulltrúa í héraðanefndinni á meðan um 40% af tíma starfsmanna er varið í að fylgjast með gangi mála og hagsmunagæslu en um 25% tímans er varið til upplýsingamiðlunar – aðallega móttöku hópa. Um 25% af starfi skosku skrifstofunnar fer í beina aðstoð við kjörna fulltrúa í Héraðanefndinni en annar tími fer í hagsmunagæslu og að fylgjast með gangi mála.

9.2. EES-borgarar fá kosningarétt og kjörgengi

Með Maastricht-samningnum var bætt við ákvæði í stofnsáttmála ESB sem veitir ríkisborgurum ESB-ríkja, sem búsettir eru í öðru ríki sambandsins, kosningarétt og kjörgengi í sveitarstjórnarkosningum. Þessi réttur nær ekki til Evrópska efnahagssvæðisins og yrði því breyting á þessu við aðild Íslands að ESB. ESB-ríkisborgarar myndu njóta þessara réttinda hér á landi og Íslendingar, sem búsettir eru í ESB-ríkjum, nyttu hliðstæðra réttinda í búsetulandi¹⁸.

9.3. Áhrif á stöðu sveitarstjórnarstigsins

Það er ljóst að það er veikleiki gagnvart hugsanlegri ESB-aðild Íslands hversu fámenn flest íslensk sveitarfélög eru og stjórnsýsla þeirra veikburða. Til þess að fá sem mest út úr þeim tækifærum sem ESB-aðild býður upp á þurfa sveitarfélög að hafa sérfræðinga í Evrópumálum innan sinna raða og skipulagsheildir sem geta unnið að því að nýta sóknarfærin. Það gætu orðið óbein áhrif af ESB-aðild að sveitarfélög sæju meiri hagsmuni af því að sameinast eða vinna þéttar saman. Það er einnig líklegt að þau sæju sér í hag í því að setja á stofn svæðisskrifstofur í Brussel til að aðstoða einstök sveitarfélög eða svæði við að taka þátt í evrópskum áætlunum og samstarfsverkefnum.

Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi fengu Reinhard Reynisson, fyrrverandi bæjarstjóra á Húsavík og núverandi framkvæmdastjóra

¹⁸ Skýrsla utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi á 125. löggjafarþingi 1999-2000, bls. 65.

Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga, til að semja greinargerð um möguleika og tækifæri Vesturlands sem svæðis til þátttöku í svæðasamstarfi Evrópu¹⁹. Hann komst að þeirri niðurstöðu að með því að efla landshlutasamtökin geti þau verið fulltrúar fyrir sitt svæði gagnvart ESB. Hann taldi einnig að það væri hæpið fyrir samtökin á Vesturlandi, ein og sér, að leggja út í virka Evrópuvæðingu sem fæli m.a. í sér starfsstöð í Brussel. Samstarf við nærliggjandi svæði (FV & SSNV) kæmi hins vegar vel til álita.

Með aðild að ESB fá stofnanir þess yfirþjóðlegt vald yfir málefnum sveitarstjórnarstigsins á ákveðnum sviðum. Sveitarstjórnarstigið mun því líklega ekki verða jafn háð ríkisvaldinu og það hefur verið en í staðinn þyrftu sveitarfélög að beina hagsmunagæslu sinni í meira mæli gagnvart stofnunum ESB, s.s. Evrópuþinginu og Ráðherraráðinu. Það yrði mjög mikilvægt að hafa öflugan hagsmunagæslu gagnvart fulltrúum Íslands í þessum stofnunum en náð samstarf við önnur sveitarfélugasambönd, sérstaklega þau norrænu og á vettvangi CEMR yrði einnig mjög mikilvægt.

9.4. Áhrif á starfsemi Sambands íslenskra sveitarfélaga

Samband íslenskra sveitarfélaga myndi þurfa að styrkja starfsemi sína og aðkomu að ESB-málum ef til aðildar kæmi. Brussel-skrifstofa sambandsins þyrfti að fá varanlega stöðu og endurskoða þyrfti verkefni hennar²⁰. Það er fyrirsjáanlegt að það yrði nýtt verkefni skrifstofunnar að aðstoða fulltrúa Íslands í Héraðanefndinni. Hugsanlega þyrfti að fjölga starfsmönnum skrifstofunnar en forstöðumaður er í dag eini starfsmaður hennar. Það fer aðallega eftir því hversu mikla áherslu á tengsl við íslenska þingmenn á Evrópuþinginu, hagsmunagæslu gagnvart stofnunum ESB, greiningarvinnu og upplýsingamiðlun heim, t.d. útgáfu fréttabréfs. Það væri tilefni til að skoða það að starfsmenn sambandsins á heimaskrifstofu og starfsmenn sveitarfélaga starfi tímabundið á skrifstofunni til að auka þekkingu á Evrópumálum heima fyrir og efla tengsl milli Brussel-skrifstofu og heimavígstöðva. Þetta fyrirkomulag tíðkast hjá ýmsum systursamböndum, t.d. norska sveitarfélugasambandinu, og hefur gefist vel. Norska sambandið er með tvo fasta starfsmenn í Brussel, fyrir utan einn til tvo starfsþjálfunarnema, og sinnir annar fasta starfsmannanna upplýsingamiðlun, þar á meðal að senda reglulega ýtarlegt vefrænt fréttabréf til norskra sveitarfélaga²¹.

Jafnframt þarf að tryggja meiri aðkomu sérfræðinga á heimaskrifstofu að undirbúningi gerða. Góð reynsla er þegar komin af starfi verkefnisstjóra í úrgangsmálum sem er ráðinn tímabundið til loka 2010. Hann hefur tekið þátt í fundum í umhverfishópi Evrópusamtaka sveitarfélaga, CEMR og er það í raun eina þátttakan í faghópum CEMR sem hefur tekist að manna með

¹⁹ Vesturland og svæðasamstarf í Evrópu, júní 2008, http://www.ssv.is/Files/Skra_0032506.pdf.

²⁰ Sjá fylgiskjal 3 sem er lýsing á verkefnum skrifstofunnar.

²¹ Sjá <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=4460>.

sérfræðingum að heiman. Áform um að lögfræðingar sambandsins taki þátt í almannajónustuhóp CEMR, sem er mjög mikilvægur hópur, hafa ekki náð fram að ganga vegna verkefnastöðu þeirra heima fyrir.

Sú breyting verður við aðild Íslands að ESB að íslensk stjórnvöld munu þurfa að innleiða nýjar gerðir í lög hér á landi á sama tíma og önnur ESB-ríki í stað þess að innleiðingarfræstur miðist við upptöku gerðanna í EES-samninginn. Til að hafa áhrif á innleiðingarferli nýrra gerða mun sambandið þurfa að eiga greiðan aðgang að upplýsingum um efni nýrra gerða og skiptast á skoðunum við ráðuneyti um leiðir til innleiðingar mun fyrir en nú er raunin. Þetta mun útheimta mikla vinnu af hálfu sérfræðinga sambandsins. Einnig þarf að vakta ný svið sem voru utan EES-samningsins, einkum byggðastyrkjasviðið og „Opna samráðið“. Gróft áætlað má gera ráð fyrir að ESB-aðild muni kalla á 2-3 viðbótarstarfsmenn sambandsins og er verkefnisstjóri í úrgangsmálum reiknaður þar inn í þar sem gera má ráð fyrir að það verði nauðsynlegt að hafa fastan starfsmann til að fylgjast með umhverfismálum, vegna mikilvægis þess málaflokks.

10. Fylgiskjal 1

Um byggðamál í Finnlandi og ESB²²

Öll aðildarríki ESB þurfa að leggja fram sérstaka landsáætlun (e. National Strategic Framework) um það hvernig þau hyggjast ná fram markmiðum byggðastefnu ESB fyrir hvert sex ára tímabil. Í framhaldi af því hefjast samningaviðræður og síðan er það framkvæmdastjórn ESB sem tekur ákvörðun um það hversu mikið einstök aðildarríki fá úr byggðasjóðum sambandsins²³. Áherslur sambandsins breytast frá einu tímabili til annars en undirbúningur fyrir byggðastefnu ESB fyrir tímabilið 2013 – 2020 er nú hafinn með ýmis konar samráðsferli.

Í aðildarviðræðum Finna við ESB árið 1993 var lögð rík áhersla á að draga fram stöðu og annmarka landsins (e. handicap) bæði í þéttbýli og dreifbýli. Þannig rökstuddu þeir sérstöðu sína og fyrirsjáanleg vandræði við að ná þáverandi markmiðum ESB. Með vísan til þessa lögðu Finnar fram kröfu um sérstakan stuðning sem byggir á 174 gr. stjórnarskrár ESB en hún fjallar um sérstakan stuðning við svæði sem búa við varanlega annmarka vegna norðlægrar legu, fólksfæðar o.fl.²⁴. Þessi sérstaða var staðfest í sérstakri bókun við aðildarsáttmála Finnlands við ESB og hafa þeir stuðst við hana í þeim tveimur landsáætlunum í byggðamálum sem þeir hafa síðan samið um við ESB. Þetta er einnig staðfest í reglugerð um núverandi styrkjatímabil²⁵.

Finnland skiptist í fimm NUTS II svæði og 20 NUTS III svæði skv. skilgreiningu EUROSTAT. Það var hlutverk finnsku hagstofunnar, ráðuneyta innanríkis- og byggðamála, í samvinnu við fulltrúa héraða, að útbúa þessa skilgreiningu áður en landið hóf aðildarviðræður við ESB árið 1993. Skilgreiningin hefur tekið lítilsháttar breytingum frá þeim tíma þar sem Finnar fengu m.a. eitt af NUTS III svæðunum flutt á milli NUTS II svæða, fyrir tímabilið 2007 - 2013, en það var gert til að fá hærri styrki til Itä-Suomi svæðisins í Austur Finnlandi.

NUTS II svæðin í Finnlandi eru einskonar „gervisvæði“, eingöngu skilgreind til að uppfylla kröfur ESB, en NUTS III svæði Finnlands eru hin raunverulegu héruð með héraðsstjórnir og skilgreind verkefni innan stjórnsýslu landsins.

Staða Finnlands í byggðakorti ESB hefur breyst m.a. í takt við breyttar áherslur sambandsins í byggðamálum. Þá hefur það einnig gerst að

²² Byggt á viðtali við Kielo Karioja-Mäkelä, sérfræðing á sviði byggðamála í fastanefnd Finna gagnvart ESB og svörum frá Annukka Mäkinen, fv. starfsmanns Uusimaa héraðs í suður Finnlandi og núv. starfsmanns finnska sveitarfélagasambandsins og Anne Pesola, verkefnisstjóra hjá Keski-Pohjanmaan héraði (sjá fskj.).

²³ Sjá samantekt á vefslóðinni:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/comm_en.htm

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#accession>

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_en.pdf

meðaltekjur í dreifbýli hafa hækkað og er þannig aðeins eitt af NUTS II svæðunum, þ.e. austur Finnland, skilgreint á yfirstandandi tímabili sem svæði sem þarf á sérstökum stuðningi að halda vegna lágra tekna (sbr. 1. markmið byggðastefnunnar). Sá stuðningur mun hinsvegar fjara út á tímabilinu og lýkur væntanlega árið 2010. Öll önnur NUTS II svæði í Finnlandi fá styrki sem byggja á 2. og 3. markmiði byggðastefnu ESB á tímabilinu en í heild munu Finnar fá 1.716 milljónir evra sem er um fjórðungi minna en á síðasta tímabili (2000 – 2006). Skv. reglum ESB þurfa stjórnvöld í aðildarríkjum að leggja fram mótframlag og munu finnsk stjórnvöld verja 1.986 milljónum evra til byggðamála á sama tímabili. Um 70% af þeirri fjárhæð kemur frá ríkisvaldinu en héruðin leggja fram 30%.

Það er sk. „Byggðastyrkjanefnd“ (e. Structural Fund Committee) sem semur landsáætlanirnar fyrir Finnland en hún er skipuð kjörnum fulltrúum og sérfræðingum frá ríki og NUTS II svæðum. Þessar áætlanir eru unnar í náinni samvinnu við NUTS III svæðin (héruð). Það eru hins vegar fulltrúar ríkisins sem semja við ESB og ríkið tekur við byggðastyrkjunum. Byggðastyrkjanefndin fylgist svo með því hvernig fjármunum er útdeilt og gæta þar fulltrúar NUTS II svæðanna þess að fjármunir skili sér til baka með sama hætti og lagt var upp með í landsáætluninni²⁶. NUTS III gæta ekki síður hagsmuna sinna í þessum efnum.

Eins og áður segir eru NUTS II svæði Finnlands eins konar „gervisvæði“ enda eru þau ekki hluti af formlegri stjórnsýslu landsins. Þau gegna þó ákveðnu hlutverki; þ.e. hvert NUTS II svæði samanstendur af nokkrum héruðum (NUTS III) og saman mynda þau samstarfsráð sem m.a. þarf að gera áætlanir fyrir allt svæðið fyrir hvert styrkjatímabil. M.ö.o. nokkur héruð þurfa að hafa sameiginlega framtíðarsýn og fara í ýmiskonar sameiginlegar aðgerðir á hverju styrkjatímabili. Þá rekur hvert NUTS II svæði skrifstofu í Brussel sem gætir hagsmuna svæðisins en það gerir það m.a. að verkum að svæðin hafa skapað sér tiltekið sjálfstæði í byggðamálum gagnvart finnska ríkinu.

Almennt er talið að innganga Finna í ESB hafi eflt byggðamál í landinu og er málaflokkurinn mun vinsælli en áður var. Framtíðarsýn og stöðugleiki er meiri og nú veit héraðs- og sveitarstjórnarfolk hversu mikla fjármuni það hefur til úr að spila á hverju sjö ára tímabili - bæði frá finnskum stjórnvöldum og ESB, þannig að áætlanagerð er auðveldari. Á sama tíma kvarta margir undan miklu skrifræði og flóknu eftirlitskerfi sem sumir telja að dragi úr áhuga fólks á að taka þátt í verkefnum. Þá hafa verið ýmis vandkvæði við að hrinda verkefnum úr vör á yfirstandandi tímabili, m.a. vegna stjórnkerfisbreytinga í Finnlandi og breytinga á reglum ESB, og hefur það aukið óánægju fólks.

Þótt byggðamál ESB beinist mest að NUTS II svæðum hafa þau að sjálfsögðu einnig áhrif á svæðunum sem eru skilgreind þar undir (NUTS III, LAU I og

²⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/finland/index_en.htm

LAU II). Í Finnlandi er talið að reynsla sveitarfélaga sé sú sama og héraða, þ.e. þau njóta góðs af byggðastyrkjum og taka virkan þátt í ýmis konar þróunarverkefnum þótt aðkoma þeirra sé með öðrum hætti en héraða. Sveitarfélögin taka t.a.m. mun virkari þátt í áætlunum á vegum ESB en héruðin sem slík. Það fer þó eftir stærð sveitarfélaga hversu virk þau eru í alþjóðlegu samstarfi.

Í samtali við sérfræðing Finna í byggðamálum kom fram að áhugi íbúa á Evrópusambandinu hafi minnkað að undanfögnu og taldi hún það helgast af því að þau verkefni sem unnið er að á núverandi styrkjatímabili, eru minna sýnileg en áður var (færri mannvirki). Eins og áður segir falla byggðastyrkir til landsins, líkt og annarra landa í vestur Evrópu, undir 2. og 3. markmið byggðastefnu ESB sem miða að því að auka samkeppnishæfni svæðanna og samstarf. Byggðastyrkjunum, sem renna til Finnlands, er þannig varið til að skapa störf í þekkingariðnaði, til rannsókna og menntunar, til þróunar upplýsingatækni, til að bæta aðgengi í dreifðum byggðum, til ýmiskonar félagslegrar aðstoðar o.fl.²⁷ Þeir sem til þekkja, bæði fulltrúar ESB og héraða, telja nauðsynlegt að leita leiða til að vekja athygli almennings á þætti ESB í þessum aðgerðum.

Í samtali við fulltrúa um byggðamál í samninganefnd Finnlands í aðildarviðræðum við ESB árið 1993²⁸ kom fram að landbúnaðar- og byggðamálin hafi verið helstu málin. Að hans mati var mikill vilji til þess, að hálfu ESB, að taka tillit til sérstakra aðstæðna í Finnlandi á þessum tíma – jafnvel þótt reglur sambandsins kveði á um að upplýsingar, sem byggja á síðustu þremur heilu árum EUROSTAT, skuli lagðar til grundvallar. Hann upplifði viðræðurnar á vinsamlegan hátt og að viðmót ESB hafi verið með þeim hætti að vilja finna lausnir enda hafi sambandið litið á inngöngu Finna sem nýja vídd í ESB. Sem dæmi má nefna að ný viðmið (e. criteria) hafi verið sett inn í stefnu og reglugerð ESB um byggðamál við inngöngu landsins í sambandið. Kosonen benti einnig á að Finnar hefðu þurft að hafa mjög nákvæma greiningu á stöðu hvers héraðs, þegar kom að samningaviðræðum, m.a. til að undirstrika sérstöðu landsins en mikill munur var og er á milli svæða. Þá hafi fulltrúar ESB komið nokkrum sinnum til landsins, á meðan á samningaviðræðunum stóð, til að kynna sér aðstæður í öllum héruðum. Kosonen sagði að Finnar hefðu þurft að hafa fyrir samningunum en að niðurstaðan hafi verið mjög jákvæð fyrir byggðamál í landinu. Í upphafi fengu þeir þriggja ára aðlögunartíma og allt fram til ársins 2007 hafi þeir fengið mun meira úr byggðasjóðum ESB en þeir greiddu í þá.

Sjá ennfremur svör við fyrirspurn til finnskra viðmælenda um kosti og galla aðildar að ESB fyrir héruð og sveitarfélög í landinu í fskj. 2

²⁷ Sjá nánar:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/comm_en.htm

²⁸ Eikka Kosonen, núv. yfirmaður framkvæmdastjórnar ESB í Finnlandi.

11. Fylgiskjal 2

Kostir og gallar aðildar að Evrópusambandinu – svör við óformlegri fyrirspurn²⁹

Åse Erdal -KS (norska sveitarfélagasambandinu)

Kostir:

- Systematic exchange of information and experiences on many areas of interest to local politicians through participation in all activities within the Open Method of Cooperation. Also systematic exchange of political thoughts and ideas with local politicians from 27 or so other countries, with the possibility to copy good ideas etc.
- High quality laws and regulations in the field of regional policy, obtained through a thorough policy-shaping and –making process involving all parts of society and nearly 500 mill. Inhabitans.
- Participation in all EU cooperation programmes of importance to the municipalities not currently included in the EEA, such as the Europe for Citizens-programme, the LIFE + and Natura 2000 programmes.
- Participation in the Structural policies.

Gallar:

- More complex administrative and political structure – more challenging to run the country. But – probably not more difficult than within the EEA-setting?
- More difficult to be a local (and national) politician – but also more interesting?

Åsa Ehinger – SALAR (sænska sveitarfélagasambandinu)

Kostir:

- Access to structural funds
- Relevant partners in EU regional policy
- Increased European contacts
- Possibilities to participate in sectoral programmes projects (R&D, culture etc)
- Participation in Committee of Regions
- The Lisbon treaty promotes the local/regional level even further
- International work is made easier and more generally accepted

²⁹ Fyrirspurn send til póstlista ELAN netsins – samstarfsnets sveitarfélagaskrifstofa í Brussel. Í sumum tilvikum bárust svör frá skrifstofum í heimalandi. Fyrirspurn einnig send til starfsmanna tveggja héraða í Finnlandi.

- We have our own MEPs that we can talk to and more easily make understand our view on things
- Our own ministers participate in the Council, making it easier for us to influence decision making
- Being taken seriously as a full member state

Gallar:

- More detailed regulation (same as with EEA/ESA agreement though?)
 - Not all EU decisions go our way (eg. working time directive)
 - State aid and procurement rules are obstacles to easy municipal cooperation
 - More time spent on lobbying, (understanding and influencing decision making processes)
-

Kejo Sahrman – AFLRA (finnska sveitarfélagasambandinu)

Kostir:

- Stable currency (€), the storms in world economies have less negative consequences in local economies
- The major share of EU decisions are executed on local level, we have a possibility to participate and affect the preparations of EU-legislation
- We have real possibilities, through the Committee of the Regions and other EU institutions to make our local administration system better known in the Union as the Finnish and also Nordic welfare system and the strong status of municipalities are not well known in the EU
- Cities and other municipalities have large co-operation possibilities with local actors from other EU countries within the large scale of EU programmes; through the EU Finnish municipalities are global actors
- Possibilities of financing development projects has increased, especially the Structural Funds and other EU development programs must be mentioned.

Gallar:

- Large member states often say the last word in decision making
- The Nordic local administration is not well enough known within the EU institutions, problems in lobbying our interests follow, a very long term lobbying work from our side is needed
- Many policy fields like environment, competition and immigration include legislation which is not necessary suitable for us
- Services without borders cause some problems in health care and immigration sectors
- Increasing bureaucracy concerning for example using of EU financing

Serafin Pazos-Vidal – COSLA (skoska sveitarfélagasambandinu)

Kostir:

- Access to funding,
- Direct Political Representation (6 MEPs, 6 CoR Members, 1 seat at the Council),
- Direct access to European Court of Justice,
- Euro stability

Gallar:

- Even more impact of EU regulations,
- loss of Fishing Rights and separate representation in the North Atlantic Fisheries Organisation,
- Loss of national currency and the possibility to devaluate it.

Birgit Öbakke – KL (danska sveitarfélagasambandinu)

Kostir:

- you have a voice
- Structural funds
- you have a opportunity to participate in high level debates, conference etc.
- peace and stability
- via Committee of the Regions you have a legal political platform - easier your access to the EU system and your lobby.

Gallar:

- if your only want to joint because you want to benefit - then don't joint - it is a give and take!
 - you may have to accept rules that you don't like
 - the political system can be acting quit slow when 27 country have to act.
-

Annukka Mäkinen, starfsmaður Uusimaa héraðs í suður Finnlandi á tímabilinu 2000 – 2008 og núverandi starfsmaður finnska sveitarfélagasambandsins

The list is based partly on my own experiences in working with EU structural fund programmes and initiatives, partly on interviews made in regions some years ago.

Kostir:

- Regions have got more influence to decision making regarding Finnish regional development questions and policy formulations on a state level (the Finnish laws were adjusted according to the EU principles regarding structural policies)
- Programme-based regional development gave the regions a possibility to consider the regional development questions from their own needs and strengths and, increased the financing substantially - according to development state the region of course (in Uusimaa where I have worked since year 2000, the ERDF financing was rather modest, but INTERREG – programmes brought very much financing possibilities to cross-border and subregional co-operation instead).
- New ways to work together across different sectoral policies were adopted in different stages of the process, starting from formulating the programme and selecting the projects to be financed. The idea of partnership is nowadays very well adopted and not only in EU matters.
- International contacts in both municipal and regional level have been increased considerably due to the new financing possibilities for project co-operation in different fields. This is very valuable for future needs when considering new innovative actions between different organisations etc.

Gallar:

- Bureaucracy has been increasing radically: for example along the national control systems there is also EU control systems. Other problems are complicated administrative and scattered national funding systems. These latter ones are mostly national problems, though, and hopefully possible for you to avoid.
- The amount of different funding programmes and initiatives especially in the beginning of the EU –membership (1995-) was huge and confusing. In this programming period 2007-2013 the situation is really better and much more easier to handle.
- Programme-based regional development is basically funding different projects which implement the targets set in the programmes. This means that sometimes long-span regional development is actually replaced by short-term individual projects. And when those projects are ending, there is a big risk that the outcomes and results are soon forgotten. In this programming period, EU has stressed the need to have more publicity and information concerning the results achieved. Also need for benchmarking and learning from best practises is still existing.

- In regional level, during the last few years, people and organisations are getting more tired to project life, due to the relative big share of administration and bureaucracy (see the point 1.). This may reflect more bigger need to change the way of implementing the structural fund programmes – in case they still exist in Finland from year 2014 onwards.
-

Anne Pesola, verkefnisstjóri hjá Keski-Pohjanmaa héraði í Norður Finnlandi

Kostir:

- Additionality. EU-financing have given us a great deal more regional development financing. Finnish government has reduced this kind of financing opportunities all the time and without this opportunity to have financing from European Regional Development Fund as well as from European Social Fund, the situation in regions would be a lot weaker.
- Principle of subsidiarity. The decisions, which projects can and may have this financing, will be made in regions. We have regional development groups, which have the right to make decisions.
- Development Programmes. The Commission is very interested in regions development. That is why they want regions to do the objective programmes. That means, that the Commission negotiates directly with regions the amounts and which kind of financing EU is going to allow to regions. Finnish Ministeries is also in this process but the regions are in charge.
- Regional development plans. Regions have possibilities to underline the specialities and also regional imbalance and disparity to the Commission. For instance regional employment rate or very isolated rural area or very sparsely populated areas will have special treatment concerning EU-financing.

Gallar: (there are very few negative things which concern EU themselves but here in Finland our own governmental process is very difficult)

- Lack of long term strategy planning. All planning must be made only for programming period.
 - Lack of knowledge in financing after the programming period. This is always a political decision and for instance we do not know yet which are the criteries for next period.
 - Very much bureaucracy. We have here in Finland a lot of local authorities and also governmental authorities and it takes a long time to get decision. Apr. from 3 months to one year (even longer!).
-

Evita Gržibovska (lettiska sveitarfélagasambandinu)

Kostir:

- Possibility to participate in the EU structural funds which contributed to general economic development in the country, i.e. in local authorities + many improvements in the environmental sector have been carried out (especially, water and waste, for transport/motorways – more could have been done).
- Possibility for local authorities to promote interregional cooperation with foreign partners and to exchange experience, learn from the best developed partners.

Gallar:

- Level of bureaucracy increased – number of legal acts and regulations increased immensely, partly due to the state authorities which often introduce even stronger requirements than the EU has requested.
- Inflation rate increased, though the surveys show that Structural funds have contributed to this only a little bit.
- Centralization tendencies in the country (often the excuse used is the improvement of capacity to acquire EU SFs)- level of decentralization decreased.

12. Fylgiskjal 3

9.6.2006

Skrifstofa Sambands íslenskra sveitarfélaga í Brussel

Verkefnalýsing

Inngangur

Gert er ráð fyrir að skrifstofan verði opnuð 1. september 2006 og verði rekin fyrst um sinn sem tilraunaverkefni til þriggja ára. Til að byrja með verður leigt húsnæði fyrir skrifstofuna af sænska sveitarfélagasambandinu, í Rue de la Science 4, í miðborg Brussel. Þar eru einnig til húsa skrifstofur danska, finnska og norska sveitarfélagasambandsins. Gert er ráð fyrir að starfsemi allra norrænu sveitarfélagasambandanna flytji í nýtt evrópskt sveitarfélagahús í Brussel, snemma árs 2007, ef áætlanir Evrópusamtaka sveitarfélaga, CEMR, sem hafa haft forgöngu um málið, ganga eftir.

Hlutverk

skrifstofunnar er að gæta hagsmuna íslenskra sveitarfélaga gagnvart Evrópusambandinu og í EES-samstarfinu með því að afla upplýsinga á frumstigi, mynda nauðsynleg tengsl og koma sjónarmiðum íslenskra sveitarfélaga á framfæri eins snemma og mögulegt er í ákvörðunarferli mála.

Markmið

með stofnun skrifstofunnar er að geta fylgst betur með undirbúningi stefnumótunar, löggjafar og annarra ákvarðana Evrópusambandsins, sem geta haft áhrif á hagsmuni íslenskra sveitarfélaga, og innleiðingu þeirra í EES-samninginn, með það fyrir augum að

- koma sjónarmiðum íslenskra sveitarfélaga á framfæri eins snemma og mögulegt er í ákvörðunarferli mála og
- bæta upplýsingamiðlun til Sambands íslenskra sveitarfélaga og íslenskra sveitarfélaga um Evrópumálefni

Staða og ábyrgð

Skrifstofan er hluti af þróunar- og alþjóðasviði sambandsins en vinnur einnig að Evrópumálum fyrir önnur svið þess.

Á skrifstofunni starfar einn starfsmaður sem ber ábyrgð á rekstri og starfsemi skrifstofunnar gagnvart sviðsstjóra þróunar- alþjóðasviðs sem er næsti yfirmaður hans.

Verkefni starfsmanns

- Tekur þátt í ELAN, sem er samstarfsnet starfsmanna evrópskra sveitarfélagasambanda í Brussel, um vöktun á löggjöf og öðrum nýmælum sem unnið er að á vegum Evrópusambandsins, með tilliti til hagsmuna sveitarfélaga. Í því felst m.a. þátttaka í fundum á hálfsmánaðarfresti, undirbúningur fyrir fundi og úrvinnsla, svo sem upplýsingamiðlun til sambandsins og sveitarfélaga.
- Tekur þátt í starfi CEMR og EFTA samkvæmt nánari ákvörðun sviðsstjóra.
- Ræktar tengsl og samvinnu við fastanefnd Íslands í Brussel.
- Hefur náið samráð og samvinnu við skrifstofur norrænu sveitarfélagasambandanna í Brussel.
- Ræktar tengsl við starfsmenn í stofnunum Evrópusambandsins og hjá EFTA.
- Fylgist vel með málum sem eru til meðferðar hjá stofnunum Evrópusambandsins og EFTA, bæði af eigin frumkvæði og samkvæmt sérstökum óskum sviðsstjóra þróunar- og alþjóðasviðs og sérfræðinga sambandsins sem vinna að EES-málum.
- Upplýsingamiðlun, bæði til sveitarfélaga almennt, t.d. útgáfa reglulegs rafræns fréttablaðs og sértæk til þróunar- og alþjóðasviðs og sérfræðinga sambandsins til nánari úrvinnslu.
- Annast móttöku og fræðslu fyrir íslenska sveitarstjórnarmenn og erlenda aðila sem óska eftir að fræðast um málefni íslenskra sveitarfélaga.
- Annast önnur þau verkefni sem sviðsstjóri felur honum.