



Hugsanleg áhrif á íslensk sveitarfélög vegna inngöngu í Evrópusambandið

Valborg Ösp Árnadóttir Warén

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Félagsvísindasvið



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hugsanleg áhrif á íslensk sveitarfélög vegna inngöngu í Evrópusambandið

Valborg Ösp Árnadóttir Warén

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórn málafræði
Umsjónakennari: Gunnar Helgi Kristinsson
Leiðbeinandi: Anna Margrét Guðjónsdóttir

Stjórn málafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands
Febrúar 2012

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórn málafræði og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Valborg Ösp Árnadóttir Warén 2012

Hafnarfjörður, Ísland 2012

Útdráttur

Viðfangsefnið í þessari ritgerð er byggðastefna Evrópusambandsins og möguleg áhrif á íslensk sveitarfélög vegna inngöngu í Evrópusambandið. Finnland var sérstaklega skoðað og þá helst þær breytingar sem urðu á sveitarstjórnarstiginu þar í landi þegar Finnland gekk í ESB. Þetta er gert til þess að skerpa á þeim áhrifum sem íslensk sveitarfélög gætu mögulega orðið fyrir ef Íslendingar samþykkja aðildarsamning landsins við Evrópusambandið.

Niðurstaðan í þessari ritgerð er sú að íslensk sveitarfélög yrðu fyrir áhrifum ef til inngöngu í ESB kæmi. Þetta yrðu þó að flestu leyti jákvæð áhrif þar sem stjórnsýslan yrði sjálfstæðari og alþjóðlegri. Sveitarfélög myndu einnig fá þátttökurétt í ákvarðanatökum í málefnum sveitarfélaga sem nú þegar hefur mikil áhrif á starf þeirra. Sveitarfélögin myndu fá aðgang að byggðasjóðum Evrópusambandsins og ættu þannig auðveldara með að fjármagna verkefni á sviði atvinnusköpunar og uppbyggingar á sínu svæði.

Inngangur

Evrópusambandið er samvinnuvettvangur 27 fullvalda ríkja sem deila hluta af fullveldi sínu með öðrum aðildarríkjum í þeim tilgangi að fella niður tolla og opna fyrir frjálst flæði fjármagns, viðskipta, vöru og fólks. Hugmyndin á bak við ESB varð til eftir hamfarir seinni heimstyrjaldarinnar og var sú að gera lönd í Evrópu svo háð hvort öðru að stríð milli þeirra yrði óhugsandi. Undanfari þess sem þekktist í dag sem ESB var stofnaður árið 1951 sem stál og kolabandalag Evrópu með 6 stofnríki. Með þróun og áherslubreytingum varð hið eiginlega Evrópusamband til árið 1992.

Ísland á í samningaviðræðum við Evrópusambandið um hugsanlega aðild landsins að sambandinu. Löggjöf ESB skiptist í 35 kafla og þarf að semja um þá hvern og einn fyrir sig. Vegna EES samningsins hefur Ísland innleitt stærstan hluta af 21 kafla og því þarf ekki að semja sérstaklega um þá. 22. kafliinn í aðildarsamningum fjallar um byggðamál. Þessi málaflokkur stendur fyrir utan EES samninginn og er því einn af þeim köflum sem talinn er vera erfiður, ásamt köflunum um landbúnaðinn og sjávarútveginn. Þessi tvö málefni hafa fengið mikla umfjöllun og hafa af miklu leyti einokað umræðuna um mögulega inngöngu Íslands í Evrópusambandið. Byggðamálin eru ekki síður jafn mikilvæg og því er það verðugt verkefni að skoða stefnu ESB í þessum málaflokki.

Í þessari ritgerð verður skoðað hvaða áhrif innganga í Evrópusambandið myndi hafa á íslensk sveitarfélög. Skoðuð verða áhrifin sem verða á eiginlega starfshætti sveitarfélaga og atvinnulíf, þá sérstaklega á ferðaþjónustu, landbúnað og sjávarútveg. Einnig verða landshlutasamtök sveitarfélaga skoðuð. Ritgerðin er þannig uppbyggð að farið verður í hlutverk sveitarfélaga innan ESB, byggðastefna sambandsins og byggðaaáætlun Íslands verða útskýrðar og EES samningurinn fær umfjöllun, þá sérstaklega staða sveitarfélaga vegna hans. Finnland verður notað til viðmiðunar og dæmi tekin frá landinu til þess að útskýra betur byggðastefnu ESB og hvaða áhrif íslensk sveitarfélög gætur orðið fyrir ef til inngöngu kæmi. Ástæðan fyrir því að Finnland var valið sem dæmi er sú að Finnland svipar til Íslands að því leyti að landið er strjábýlt og harðbýlt og landbúnaður skiptir þar miklu máli. Með aðild Finnlands í Evrópusambandið árið 1995 voru sett fordæmi fyrir mikilvægar undanþágur sem munu eflaust nýtast Íslandi vel í sínum samningaviðræðum.

Efnisyfirlit

1	EVROPUSAMBANDIÐ OG SVEITARFÉLÖG	4
1.1	HÉRAÐANEFNDIN (COMMITTEE OF THE REGIONS, COR)	4
1.2	BYGGÐASTEFNA EVRÓPUSAMBANDSINS	5
1.2.1	<i>Svæðaskipting</i>	9
1.2.2	<i>Sjóðir Byggðastefnu Evrópusambandsins</i>	10
1.2.3	<i>Aðrir sjóðir</i>	12
1.2.4	<i>Svæðasamstarf og verkefni</i>	13
1.2.5	<i>Framtíð Byggðastefnu Evrópusambandsins</i>	16
2	FINNLAND OG EVRÓPUSAMBANDIÐ	19
2.1.1	<i>Áhrif byggðastefnu Evrópusambandsins í Finnlandi</i>	23
3	EES SAMNINGURINN OG ÍSLENSK SVEITARFÉLÖG	25
3.1.1	<i>Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES)</i>	25
3.1.2	<i>Sveitarfélög og EES</i>	27
4	SVEITARFÉLÖG Á ÍSLANDI	29
4.1.1	<i>Landshlutasamtök</i>	31
4.1.2	<i>Byggðaaáætlun Íslands</i>	32
4.1.3	<i>Ísland 2020</i>	33
5	HUGSANLEG ÁHRIF Á ÍSLENSK SVEITARFÉLÖG	35
5.1.1	<i>Atvinnulíf</i>	36
5.1.2	<i>Breytingar á starfssemi sveitarfélaga</i>	43
6	NIÐURSTAÐA	49
7	LOKAORÐ	52
8	HEIMILDASKRÁ	53
9	FYLGISKJAL	62

1 Evrópusambandið og sveitarfélög

Það er stutt síðan að staðbundin stjórnvöld aðildarríkja Evrópusambandsins fengu lögbundin vettvang innan stofnanalíkans ESB. Fyrir það var ekki tekið tillit til innri aðstæðna aðildarríkjanna og þau stjórnvöld sem stóðu íbúunum næst höfðu ekkert með löggjöf sambandsins að gera, nema að taka við þeim fullbúnum og án samráðs.

Ein gagnrýni sem Evrópusambandið hefur meðal annars fengið á sig er að lýðræðishalli (e. *Democratic deficit*) innan sambandsins er mikill. Með því er átt við að kjósendur hafi ekki mikil áhrif á það hverjir það séu sem taka ákvarðanir fyrir þeirra hönd. Í kringum 1990 var byrjað að huga að því að færa valdið nær almenningi í löndum ESB. Mikilvægi sveitarfélaga kom fljótt í ljós enda eru þau það stjórnvald sem stendur almenningi næst. Með undirritun Maastricht sáttmálans árið 1992 fengu sveitarfélög loks áheyrn.

1.1 Héraðanefndin (Committee of the Regions, CoR)

Í grunnsáttmálum Evrópsambandsins er ekki minnst á sveitarfélög eða önnur staðbundin stjórnvald aðildarríkja. Ástæðurnar fyrir þessu eru margar en eitt af grunnildum sambandsins er að ESB hefur ekki rétt til þess að skipta sér að stjórnskipulagi aðildarríkjanna og þar með ekki hvernig sveitarfélög haga sínum málum. Engu að síður hafa ákvarðanir ESB haft gífurleg áhrif á starfshætti stjórnsýslu aðildarríkjanna og eftir því sem sambandið stækkaði varð krafan um að tekið væri tillit til staðbundina stjórnvalda hærri. Það var svo í kjölfar Maastricht samningsins að sett var á fót Héraðanefndin sem er langstærsti vettvangurinn fyrir sveitarfélög aðildarríkjanna til þess að koma sínum hagsmunum og sjónarmiðum á framfæri.

Í Héraðanefndinni sitja 344 fulltrúar frá öllum aðildarríkjunum 27 og hafa allir verið tilnefndir af stjórnvöldum viðkomandi ríkis og samþykktir af framkvæmdastjórn ESB. Þeir einir hafa rétt til tilnefningar sem hafa hlotið kosningu í sveitarstjórnir í sínu landi. Nefndarmenn eru kosnir til 5 ára í senn og forseti hennar til tveggja og hálfes árs. Nefndin heldur 5 formlega fundi á ári. Héraðanefndinni er skipt niður í 6 undirnefndir. Þessar nefndir eru: nefnd sem sér um málefni samstöðusvæða (COTER), efnahags- og félagsmálanefnd (ECOS), menntun, æsku og rannsóknarnefnd (EDUC), nefnd sem fjallar um umhverfið, loftslagsbreytingar og orkunýtingu (ENVE),

stjórnun, stofnana og utanríkismála nefnd (IVEX) og svo náttúruauðlindanefnd (NAT).¹ Hlutverk þessara nefnda er að fara yfir tillögur, reglugerðir sem geta komið frá Framkvæmdastjórn, Evrópuþinginu eða Evrópuráði Evrópusambandsins. Oft setur Héraðanefndin fram sérálit um eitthvert tiltekið efni sem snertir sveitarstjórnarstigið. Þessi sérálit eru talin mikilvæg og fara beint til ráðherraráðsins. Með þessu fyrirkomulagi fær Héraðanefndin að hafa áhrif strax á frumstigum allrar löggjafarvinnu.² Héraðanefndin getur einnig tekið upp mál af eigin frumkvæði. Héraðanefndin vinnur einnig eftir nálægðarreglunni (*e. solidarity rule*) en hún kveður á um það að Evrópusambandið eigi ekki að taka ákvarðanir í þeim málefnum sem hægt er að leysa innan aðildarríkjanna.³ Þessi regla hefur mikla þýðingu fyrir sveitarstjórnar en með henni er Evrópusambandið að takmarka völd sín og færa ákvörðunarvaldið eins nálægt borgurunum og hægt er.

Það má segja að hlutverk nefndarmanna sé tvíþætt. Í fyrsta lagi er það hlutverk þeirra að standa vörð um hagsmuni sveitarfélaga almennt og í öðru lagi að taka þátt í starfi stjórn málaafllanna og kjósa um málefni eftir þeim.⁴ Með því að búa til vettvang fyrir sveitarstjórnarfólk, líkt og var gert með Héraðanefndinni, skapast umhverfi fyrir tengslamyndun og einnig getur fólk miðlað sinni þekkingu og reynslu á milli hvors annars. Með þátttöku sinni í starfi Héraðanefndarinnar auka sveitarstjórnarfulltrúar þekkingu sína á hinu sívaxandi regluverki Evrópusambandsins og sú reynsla kemur að góðum notum fyrir sveitarfélögin sjálf.

1.2 Byggðastefna Evrópusambandsins

Það var ljóst við undirritun Rómarsáttmálans frá árinu 1957 að það þyrfti að samhæfa byggðastefnu aðildarríkjanna. Þó að frjáls markaður og niðurfelling tolla kæmu sér vel fyrir ríkin, þá var það til lítils ef gjáin á milli ríku svæðanna og þeirra

¹ Framkvæmdastjórn ESB, "Committee of the Regions: commissions". (á.á.)
<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=69f24f89-c555-46ca-b023-082335023657&sm=69f24f89-c555-46ca-b023-082335023657> (sótt 5.janúar 2012)

² Desmond Dinan, *Ever Closer Union, An Introduction to European Integration*, 4. útg (London: Palgrave MacMillan, 2010): 286-287

³ Eiríkur Bergmann: *Frá Evróvisjón til Evru* (Reykjavík: Veröld, 2009): 49-50

⁴ Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir. *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið* (Reykjavík: 20.janúar 2009) <http://www.samband.is/media/althjodamal/Ahrif-adildar-ad-ESB.pdf> :11. (sótt: 15.september 2011)

fátæku væri of breið. Það var þó ekki fyrr en árið 1973, þegar Bretland, Írland og Danmörk gengu í sambandið að vinna hófst fyrir alvöru við gerð sameiginlegrar byggðastefnu. Fyrir þann tíma var það einungis Ítalía sem var á eftir hinum stofnríkjunum í efnahagslegum styrkleika.⁵ Það var svo árið 1975 sem Byggðaðróunarsjóður Evrópu (e. *European Regional Development Fund, ERDF*) var stofnaður. Tilgangur hans var að stuðla að samhæfingu byggðastefna og létta undir þeim svæðum þar sem atvinnuvegir væru einhæfir og hagvöxtur lítill.⁶

Með innkomu Miðjarðarhafslandanna þriggja, Grikklands árið 1981 og svo Spánar og Portúgals árið 1986, varð ójöfnuðurinn innan sambandsins enn meiri. Menn áttuðu sig á því að til þess að grunnildi sambandsins myndu virka sem skyldi, þá mætti ekki vera of mikið efnahagslegt ójafnvægi á milli aðildarríkja og svæða innan þeirra. Með Einingarlögunum (e. *Single Act*) árið 1986 var sett inn það ákvæði að aðildarríkin myndu vinna að því að efla efnahagslega sameiningu og tryggja jafnvægi í framþróun þeirra með því að draga úr aðstöðumun hinna ýmsu svæða og bæta hag þeirra sem stæðu höllum fæti.⁷ Við undirritun Einingarlaganna urðu til ákveðin grunnildi sem eru notuð enn þann dag í dag þegar verið er að úthluta styrkjum úr byggðasjóðum Evrópusambandsins. Þessi gildi eru viðbót (e. *Additionality*) sem þýðir að styrkir úr sameiginlegum sjóðum eiga ekki að koma í staðinn fyrir útgjöld þjóðríkja. Styrkirnir eru hugsaðir sem sú viðbót sem svæði innan aðildarríkjanna þurfa til þess að geta fjármagnað þau verkefni og framkvæmdir sem eru talin vera mikilvæg til þess að efla þessi tilteknu svæði.⁸ Samvinna (e. *Partnership*) er eitt af aðal grunnildunum og ástæða þess að farið var út í sköpun sameiginlegrar byggðastefnu. Krafan er sú að aðildarríki vinni saman að áætlanagerðum í náinni samvinnu við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Áður en Einingarlögin voru samþykkt, fékk Framkvæmdaráðið ótal beiðnir um styrki til alls kyns verkefna, stórra jafnt sem smárra. Hinsvegar þegar Einingarlögin voru samþykkt var kveðið á um að þau svæði sem óskuðu eftir aðstoð skyldu setja fram nákvæma áætlun (e.

⁵ Mark Wise ofl. *Single Market to Social Europe* (New York: Longman Scientific & Technical, 1993):201.

⁶ Wise: *Single Market to Social Europe*: 133.

⁷ Stefán Már Stefánsson. *Evrópusambandið og Evrópska efnahagsbandalagið* (Reykjavík: Bókaútgáfa Orators, 2000): 951

⁸ Dinan, *Ever Closer Union*: 350

programming). Styrkir fyrir þessum verkefnum eru háðir því að þetta eru langtíma verkefni. Síðasta grunngildið er forgangsmál (*e. concentration*). Þetta grunngildi þýðir að þau svæði sem stæðu sig einna verst og væru á eftir hinum í efnahagslegum styrkleika, myndu ganga fyrir þegar kæmi að efnahagslegri aðstoð. Grunngildið forgangsmál er nátengt 1.markmiði Byggðastefnunar⁹ sem fjallað verður um hér síðar.

Aðaltilgangur byggðastefnu ESB er eins og áður segir að draga úr misvægi á milli svæða. Einnig er ýtt undir að svæði jafnt innan ríkja sem og á milli þeirra auki með sér samvinnu til þess að leysa verkefni í sameiningu. Mikilvæg þekkingarmiðlun á sér stað með byggðastefnu Evrópusambandsins og vegna hennar fer þekking og reynsla á milli svæða og svæði hjálpa hvort öðru til þess að finna sem hagkvæmustu lausnina á hvers kyns verkefnum. Byggðastefna sambandsins á einnig að ýta undir nútímavæðingu iðnaðs í þeim ríkjum þar sem þess gerist þörf og að endingu skal Evrópusambandið ásamt aðildarríkjum berjast gegn langtíma atvinnuleysi og aðstoða ungt fólk við að aðlagast vinnumarkaði.¹⁰

Frá því að skrifað var undir Einingarlögin hefur það verklag verið haft á úthlutun úr byggðasjóðum ESB, að gerðar eru áætlanir sem gilda í 5-7 ár í einu. Sú áætlun sem er í gildi núna spannar tímabilið frá árinu 2007 til ársins 2013. Um 35% af heildarfjárlögum Evrópusambandsins, eða um 347 milljörðum evra er varið í byggðamál á þessu tímabili.¹¹ Þessi upphæð sýnir glögg tve mikilvæg byggðamál eru og sú áskorun að jafna hlut þeirra svæða sem reka lestina. Til þess að fá úthlutað úr byggðasjóðum þarf viðkomandi ríki að leggja fram mótframlag en hversu há sú upphæð er, er breytilegt frá einu ríki til annars. Oftast er það þannig að viðkomandi ríki nær samkomulagi við ESB, en mótframlagið er yfirleitt 25%-75% af heildarframlagi úr byggðasjóðunum.¹²

⁹ Dinan, *Ever Closer Union*: 350-351

¹⁰ Dick Leonard. *Guide to the European Union, the definitive guide to all aspects of the EU* (London: Profile books, 2005), 172-173

¹¹ Framkvæmdastjórn ESB. „Regional Policy: The Funds.“ (á.á.)

http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm (Sótt 21.október 2011)

¹² Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir. *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið*: 7

Við upphaf hvers tímabils setur ESB sér svokölluð markmið (*e. objectives*). Þessi markmið hafa breyst mikið frá því að þau voru fyrst sett fram samhliða því að sambandið stækkaði og ný ríki með meiri þörf fyrir efnahagsaðstoð urðu aðildarríki. Áður fyrr voru markmiðin 5-6 og þannig voru settar meiri takmarkanir á það hvaða svæði gætu fengið fjárframlög. Fyrir tímabilið 2000-2006 var markmiðunun fækkað niður í 3 og helst sú tala fyrir núverandi tímabil.¹³ Þessi markmið eru samleitni (*e. Convergency*), samkeppnishæfni og atvinnusköpun (*e. Competitiveness and employment*) og svæðasamstarf (*e. Territorial Cooperation*).¹⁴ Fyrsta markmiðið gengur út á að styrkja þau svæði sem standa einna verst. Það eru svæði innan 18 aðildarríkja sem falla undir þetta markmið en verg landsframleiðsla á mann er um eða undir 75% af meðaltali í ríkjum sambandsins. Lönd í Austur Evrópu falla öll, fyrir utan Eistland, undir þetta markmið og þá ekki einstaka svæði heldur löndin í heild. Þetta er þó ekki eina svæðið innan sambandsins sem fær styrki út af samleitnis markmiðinu, til dæmis eru svæði á Spáni og Portúgal sem hljóta styrki og það sama má segja um svæði á Ítalíu.¹⁵ Áhersla er lögð á að bæta stjórnsýslu í þessum ríkjum, ásamt því að stuðla að nýsköpun og iðnaði og að styrkja félagslega og efnahagslega innviði ríkjanna. Samleitnismarkmiðið er langstærsti kostnaðarliðurinn en um 282.8 milljörðum evra er áætlað að verja í markmiðið á árunum 2007-2013.¹⁶

Til þess að efla samkeppnishæfni og stuðla að atvinnusköpun hyggst ESB ýta undir nýsköpun, þekkingariðnað, frumkvöðlastarf og stuðla að sjálfstæðum fyrirtækjarekstri. Bæta skal samgöngur í dreifbýli og ýta undir umhverfisvernd. Einnig á að bæta vinnuaðstöðu fólks með því að nútímavæða iðnaðinn. Þau svæði sem falla undir þetta markmið eru í 19 aðildarríkjum og eru undanskilin samleitnismarkmiðinu. 11.4 milljörðum evra verður varið í þetta markmið.¹⁷ Þriðja markmiðið gengur út á að styrkja samstarf yfir landamæri, milli ríkja og svæða innan þeirra. Þá á að stuðla að

¹³ Framkvæmdastjórn ESB, „History.“ 2007. (á.á.)

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/slides/2007/history.ppt (sótt 17.október 2011)

¹⁴ Dinan: *Ever Closer Union*: 354-355

¹⁵ Framkvæmdastjórn ESB, „Is my region covered?“ (á.á.)

http://ec.europa.eu/regional_policy/how/coverage/index_en.cfm#1 (Sótt 18.nóvember 2011)

¹⁶ Framkvæmdastjórn ESB, „Three objectives.“ (á.á.)

http://ec.europa.eu/regional_policy/how/index_en.cfm#1 (Sótt 17.október 2011)

¹⁷ Framkvæmdastjórn ESB, „Three objectives.“

samvinnu á sviði rannsókna og nýsköpunar og samhæfa aðgerðaáætlanir vegna sameiginlegra vandamála, svo sem hlýnunar jarðar. Samstarfsmarkmiðið fær 8,7 milljarða evra og eru öll aðildarríki ESB þátttakendur.¹⁸

1.2.1 Svæðaskipting.

Þegar kemur að því að útdeila styrkjum úr sjóðum Evrópusambandsins er notast við tölfræðistuðulinn NUTS (e. *Nomenclature of Territorial units for statistics*). Þessi stuðull var búinn til af Eurostat, sem er tölfræðistofnun Evrópusambandsins, en tilgangurinn var meðal annars að búa til gagnagrunn með sanngjörnum grunneiningum, það er hinum svokölluðu NUTS svæðum. Í stuttu máli sagt er hverju ríki fyrir sig skipt upp í einingar á grundvelli stærðar, landfræðilegrar legu eða íbúafjölda. Viðmiðið er að svæðin eigi eitthvað sameiginlegt hvor sem það er landfræðilegar, efnahagslegar eða félagslegar ástæður.¹⁹ Með þessum grunneiningum er hægt að bera saman aðstæður á milli svæða og fylgjast með breytingum innan hvers svæðis. Þessar upplýsingar eru meðal annars notaðar til þess að búa til mælikvarða sem notast er við þegar ákveðið er hversu hátt hlutfall hvert aðildarríki fær úr sameiginlegum sjóðum sambandsins.²⁰ Tilgangurinn er einnig sá að búa til gagnagrunn þar sem samanburður á milli svæða er byggður á. Þessi skipting skiptir miklu máli upp á það hversu háa styrki ríki geta fengið úr sjóðum Evrópusambandsins. NUTS stuðullinn er notaður til þess að flokka stærri svæði og síðan er einnig notast við LAU (e. Local Administrative Units) en sá stuðull er notaður til þess að flokka minni svæði, svo sem sveitarfélög.²¹

NUTS svæðunum er skipt niður í þrjú svæði, NUTS-I, NUTS-II og NUTS-III. Þessi skipting virkar þannig að innan NUTS-I eru fleiri NUTS-II og innan þess eru svo enn

¹⁸ Framkvæmdastjórn ESB, „Three objectives.“

¹⁹ Eurostat, „Glossary: NUTS“. 16.febrúar 2011

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:NUTS (Sótt 4.janúar 2012)

²⁰ Framkvæmdastjórn ESB (á.á.):“ Eurostat: Your key to European Statistics.“

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/principles_characteristics (sótt 16.október 2011)

²¹ Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir. *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið* :11

fleiri NUTS-III. Hér að neðan má sjá töflu fyrir þá viðmiðun sem er notuð af Eurostat fyrir svæðaskiptingu fyrir tímabilið 2007-2013:²²

Tafla 1: Íbúafjöldi til viðmiðunar fyrir NUTS svæðaskiptingu

NUTS	Lágmark	Hámark
NUTS I	3 milljónir	7 milljónir
NUTS II	800.000	3 milljónir
NUTS III	150.000	800.000

Þegar kemur að því að skipta ríkjum niður eftir NUTS stuðlinum er reynt að hafa þau svipuð, það er að stærð þeirra, landfræðileg lega og menning sé að einhverju leyti lík. Oft er þetta ekki hægt og þau ríki sem eru skipt niður í sama NUTS svæðið eiga lítið sem ekkert sameiginlegt.

1.2.2 Sjóðir Byggðastefnu Evrópusambandsins

Úthlutun styrkja á núverandi tímabili úr sjóðum byggðastefnunnar er að mestu leyti byggð á NUTS II svæðum.²³ Oftast er það í þágu ríkja að vera skipt í sem flest NUTS II svæði en það er ekki algilt og ræðst það til að mynda af þéttleika byggðar og tekjum íbúa.

Eins og áður segir er LAU flokkunarstuðull fyrir minni svæði innan aðildarríkjanna. Það eru tveir flokkar í þessum tölfræðistuðli en skilgreiningin á þeim er eins svo að LAU 2 flokknum er yfirleitt alltaf sleppt. LAU 1 eru því sveitarfélög með færri en 150 þúsund íbúa.²⁴ Síðar í ritgerðinni verður farið betur yfir það hvernig Íslandi er skipt upp eftir þessum tölfræðistuðli og hvaða áhrif það hefur á möguleika landsins til þess að fá styrki.

Þegar Einingarlögin voru samþykkt, voru settar strangari starfsreglur gagnvart styrktarsjóðum ESB. Þegar kemur að byggðasjóðum sambandsins þá er það í verkahring Framkvæmdastjórnarinnar að ákvarða hversu háa fjárhæð hvert aðildarríki fær úr sjóðum sambandsins. Það er margt sem hefur áhrif á ákvörðunina,

²² Framkvæmdastjórn ESB: *Eurostat: Your key to European Statistics*.

²³ Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir. *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið*: 9.

²⁴ Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir. *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið*: 11.

svo sem íbúafjöldi, atvinnuleysistölur og fjárhagsleg staða ríkisins og sveitarfélaga.²⁵ Það er svo í höndum hvers aðildarríkis fyrir sig að deila þessari fjárhæð niður á svæði í landinu.

Áður en hægt er að fá úthlutun úr byggðasjóðunum þurfa aðildarríkin að senda frá sér landsáætlun (*e. National Strategic Reference Framework, NSRF*). Þessi áætlun tekur mið af stefnumótun ESB fyrir hvert byggðastefnutímabil. Í landsáætluninni er farið yfir það hvernig aðildarríkið ætlar að vinna að markmiðunum þremur og einnig í hvaða framkvæmdir skuli ráðast í á tímabilinu.²⁶

Byggðapróunarsjóður (*e. European Regional Development Fund- ERDF*): Hlutverk sjóðsins er að styrkja efnahagslega og félagslega samstöðu og einnig að uppræta það misræmi sem er á milli svæða innan ESB. Veittir eru styrkir til uppbyggingar og nýsköpunar og einnig er fjárfest í fyrirtækjum í því skyni að styðja við þróun í sveitarfélögum og búa þannig til ný störf. Þetta er langstærsti sjóðurinn með rúmlega helming af heildarfjármagni byggðastefnunnar.²⁷ Einangraðar byggðir geta fengið fjármagn til þess að bæta samgöngur og svæði sem hafa átt erfitt vegna landfræðilegrar legu sinnar, fá styrki úr sjóðnum. Byggðapróunarsjóðurinn veitir aftur á móti fjármagn til þess að vinna að öllum markmiðunum þremur.

Samstöðusjóður (*e. Cohesion Fund*): Þau aðildarríki þar sem vergar þjóðartekjur á hvern einstakling eru undir 90% af meðaltali ESB ríkja geta fengið fjármagn úr þessum sjóði. Markmið sjóðsins er að efla efnahag ríkjanna og einnig að draga úr efnahagslegu og félagslegu misræmi. Fjármagn er veitt til þess að efla ýmiskonar grunngerð (*e. infrastructure*) innan svæða og milli þeirra, svo sem samgöngur. Lögð er mikil áhersla á að umhverfismál verði framarlega á forgangslista þeirra ríkja sem fá úthlutað úr samstöðusjóðnum á yfirstandandi tímabili. Fjárfest verður í verkefnum sem snúa að vinnu með endurnýtanlega orku, betri orkunýtingu og bættum

²⁵ Framkvæmdastjórn ESB. „Regional Policy, Funds available“. 20.júní 2008.
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htm (sótt 26.október 2011)

²⁶ Framkvæmdaráð ESB. „Regional Policy, National Strategic Reference Framework.“ (á.á.)
http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/national_strategic_reference_framework_en.htm (Sótt 26.október 2011)

²⁷ Framkvæmdastjórn ESB. „Regional Policy, European Regional Development Fund.“ (á.á.)
http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_en.cfm (26.október 2011)

almennings-samgöngum svo fátt eitt sé nefnt. Um 20% af heildarfjármagni byggðastefnunnar fer í samstöðusjóðinn.²⁸

Félagsmálasjóður (*e. European Social Fund- ESF*). Markmið sjóðsins er að styðja við og efla atvinnulíf í aðildarríkjunum og svæðum innan þeirra. Sjóðurinn vinnur að því að auka aðlögunarhæfni vinnufólks, vinna gegn atvinnuleysi og hjálpa fólki að komast aftur út á vinnumarkaðinn. Fjármagn er veitt til þess að betrumbæta menntakerfi og gera fólki auðveldara að sækja sér endurmenntun. Sjóðurinn vinnur einnig gegn hvers kyns mismunun. Þær framkvæmdir og verkefni sem falla undir samleitnismarkmiðið og svo samkeppnishæfni- og atvinnusköpunarmarkmiðið geta fengið fjármagn úr félagsmálasjóðnum en um 21.5% af heildarfjármagni byggðastefnunnar fer í félagsmálasjóðinn.²⁹

Mynd 2: Samspil milli markmiða og sjóða byggðastefnu Evrópusambandsins

Þrjú markmið	Þrjár sjóðir		
1. Samleitni (convergence)	Byggðapróunar-sjóður (ERDF)	Félagsmálasjóður (Social Fund, ESF)	Samheldnissjóður (Cohesion Fund)
2. Samkeppnishæfni og atvinna (competitiveness & employment)	Byggðapróunar-sjóður (ERDF)	Félagsmálasjóður (Social Fund, ESF)	
3. Samvinna milli svæða (Territorial Cooperation)	Byggðapróunar-sjóður (ERDF)		

Heimild: Samningahópur Íslands; *Byggðastefna ESB*.³⁰

1.2.3 Aðrir sjóðir

Dreifbýlissjóður (*e. European Agriculture fund for Rural Development*): Þó að þessi sjóður heyri undir landbúnaðarstefnu Evrópsambandsins þá lýtur hann sömu

²⁸ Framkvæmdastjórn ESB. „Regional Policy, Cohesion Fund“. (á.á)

http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_en.cfm (Sótt 26.október 2011)

²⁹ Framkvæmdastjórn ESB. „Regional Policy, European Social Fund.“ (á.á)

http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/social/index_en.cfm (Sótt 26. október 2011)

³⁰ Utanríkisráðuneytið, *Aðildarviðræður Íslands við ESB-22. Byggðastefna ESB*. 23.mars 2011.

<http://esb.utn.is/media/byggdamal/Greinargerd-22.-Byggdamal.pdf>: 1(Sótt 15.desember 2011)

lögmaþum og sjóðir byggðastefnunnar enda var hann áður hluti af byggðasjóðunum. Markmið dreifbýlissjóðsins er að styrkja búsetu í dreifðum byggðum og styðja við samkeppnishæfni landbúnaðar.³¹

Sjávarbyggðasjóður (*e. European Fisheries Fund*): Fjármagni úr þessum sjóði er varið til þess að veita aukinn stuðning og fjölbreytni í atvinnulíf í þeim byggðum sem nær eingöngu treysta á fiskveiðar sem afkomu. Sjóðurinn vinnur að fjórum markmiðum fyrir tímabilið 2007-2013 en þau eru: að aðlaga fiskveiðiflota, markaðssetja fiskafurðirbetur, efla fiskeldi og nútímavæða fiskvinnslu.³²

Aðlögunarsjóður (*e. Instrument for Pre-Accession*). Úr þessum sjóði geta ríki sem eiga í aðildarviðræðum við Evrópusambandið fengið styrki til þess að aðlaga regluverk sambandsins að sínum. Sjóðurinn veitir meðal annars fjármagn til þess að efla stjórnsýslu, undirbúa atvinnulífið, stuðla að samvinnu við önnur svæði og styrkja sveitarfélög svo fátt eitt sé nefnt. Lönd sem eiga möguleika á því að taka upp aðildarviðræður við ESB í náinni framtíð geta einnig fengið fjárstyrk úr aðlögunarsjóðnum.³³

Samstöðusjóður (*e. European Union Solidarity Fund*). Ef aðildarríki verða fyrir miklum náttúruhamförum geta þau leitað í þennan sjóð til þess að fá fjármagn til enduruppbyggingar. Það er engin krafa um mótframlag frá ríkjum í þennan sjóð en þau ríki sem vilja fá fjármagn verða að sýna fram á það að eyðileggingin sé um 0.6% af vergri landsframleiðslu.³⁴

1.2.4 Svæðasamstarf og verkefni

Innan Evrópusambandsins eru margvísleg verkefni og áætlanir í gangi sem eiga að stuðla að því að styrkja samstarf milli svæða. ESB hefur ýtt undir þá þróun að svæði

³¹ Framkvæmdastjórn ESB. „Agriculture and Rural Development.“ 18-04-2008.
http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm (Sótt 26.október 2011)

³² Framkvæmdastjórn ESB. „Regional Policy, European Fisheries Fund.“ (á.á)
http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/european_fisheries_fund_en.htm (Sótt 26. október 2011)

³³ Framkvæmdastjórn ESB. „Regional Policy, Instrument for Pre-Accession.“ 2-7-2008
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/index_en.htm (Sótt 27.október 2011)

³⁴ Framkvæmdastjórn ESB. „Regional Policy, EU Solidarity Fund.“ (á.á)
http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/solidarity/index_en.cfm (sótt 27.október 2011)

sem hafa sameiginlega hagsmuni að gæta myndi með sér nán tengsl sem eiga að stuðla að betri nýtingu tækifæra.

INTERREC IV (Innovation & Environment Regions of Europe sharing solutions)

INTERREC IV er áætlun á vegum byggðasjóðs Evrópusambandsins og er hlutverk hennar að hjálpa svæðum að deila deila þekkingu og reynslu. INTERREC IV styrkir verkefni á sviði nýsköpunar, þekkingariðnaðs og umhverfismála.³⁵ Verkefnin þurfa að vera samstarfsverkefni á milli að minnsta kosti þriggja ríkja og tvö af þeim verða að vera aðildarríki ESB. Áætlunin skiptist niður í þrjár mismunandi útgáfur INTERREG A, B og C. Ísland tekur þátt í Norðurslóðaáætluninni, sem er hluti af INTERREG IVB, sem fjallað verður um hér síðar

INTERREG IVA er stærsta áætlunin með 52 verkefni og fjárhagsáætlun upp á 5,7 milljarða evra. Áætlunin styður við verkefni á svæðum þar sem landfræðileg staðsetning dregur, til dæmis úr samkeppnis möguleikum þess. Áætlunin gengur út á þróun atvinnulífs, auka menntun, stuðla að rannsóknum og auka samkeppnishæfni svæðisins. Verkefni INTERREG IVA eru ýmiskonar, svo sem áætlanagerð vegna siglingasvæða, samvinna innan og milli svæða ESB og einnig við þau ríki sem eru í aðildarviðræðum við sambandið.³⁶

INTERREG IVB er áætlun sem snýr að samvinnu milli landa. Áætlunin einblínir á þau lönd sem liggja að hafi, svo sem löndin að Eystrasaltshafinu. Þessi lönd eiga ýmsar áskoranir sameiginlegar, svo sem eru annmarkar í öryggi á sjó, ójafnræði í efnahag svæða og svo munu þessi lönd þurfa að takast á við loftslagsbreytingar, þá sérstaklega hækkun sjávarmáls. Áætlunin ýtir undir samvinnu milli þessara ríkja, svæði innan þeirra og svo Evrópusambandsins til þess að mæta þessum vandamálum með sameiginlegum lausnum. INTERREG IVB er með 1.8 milljarð evra til þess að styrkja verkefni á borð við umhverfisrannsóknir, bæta samskiptakerfi og auka öryggi til sjós³⁷, svo fátt eitt sé nefnt. Sú áætlun sem Ísland tekur þátt í fellur undir þessa áætlun en það er Norðurslóðaáætlunin (*e.Northern Periphery Programme, NPP*).

³⁵INTERREC IVC, „About the programme,“ (á.á) http://www.interreg4c.eu/about_programme.html (sótt 2.nóvember 2011)

³⁶Framkvæmdastjórn ESB, *European Territorial Co-operation: Building bridges between people*. September 2011 http://ec.europa.eu/regional_policy/information/pdf/brochures/etc_book_lr.pdf :12 (Sótt 6.janúar 2012)

³⁷Framkvæmdastjórn ESB, *European Territorial Co-operation: Building bridges between people*: 14

Markmið hennar er að aðstoða jaðarsvæði í norðanverðri Evrópu við að samhæfa möguleika sína á sviði efnahagsmála, atvinnumála, félagsmála og umhverfismála.³⁸ Þetta er samstarfsverkefni sem nær yfir landamæri og eru fyrirtæki, ríkisstofnanir, einstaklingar, sveitarfélög og fræðisamfélög þátttakendur í því. Finnland, Svíþjóð, Írland, Skotland og Norður Írland eru þau Evrópusambandsríki sem eru þátttakendur í Norðurslóðaáætluninni en Noregur, Ísland, Grænland og Færeyjar taka einnig þátt. Þessi lönd eiga það sameiginlegt að veðurfar getur verið slæmt, þau eru strjálbýl og langt er á milli byggðalaga. Þetta eru allt áhrifaþættir sem hafa ýtt undir þátttöku þeirra í áætluninni.

Norðurslóðaáætlunin er gerð til 6 ára í senn og tók núverandi tímabil gildi árið 2007 og mun enda árið 2013. Áhersluþættir hennar eru tvennskonar. Í fyrsta lagi á áætlunin að efla nýsköpun, samstarfsnet, samgöngur og samkeppnishæfni innan þátttökuríkja. Í öðru lagi á að ýta undir sjálfbæra þróun, auka umhverfisvernd og styrkja tengsl á milli svæða.³⁹

Áætlunin er byggð þannig upp að það þarf að vera eitt Evrópusambandsríki sem tekur þátt í verkefnum á vegum hennar og að minnsta kosti þrjú samstarfsaðilar frá jafn mörgum löndum. Byggðasjóður Evrópusambandsins sér um fjármagn en fyrir núverandi tímabil er áætlað að sjóðurinn leggi 45 milljónir evra í áætlunina. Ríki utan ESB munu leggja um 10.2 milljónir evra. Framlag einstakra ríkja mun þó aldrei verða hærra en 50% af heildarkostnaði verkefna.⁴⁰ Á núverandi tímabili áætluninnar tekur Ísland þátt í 14 verkefnum tengdum henni en þau spanna ólík svið, allt frá því að vera um þróun farsíma leiðarvísa fyrir ferðamenn til þróun öryggismál fyrir þéttbýli.⁴¹

INTERREG IVC áætlunin styður við tvennskonar verkefni. Í fyrsta lagi njóta þau verkefni stuðnings sem eru að frumkvæði svæðanna sjálfra. Þátttakendur skiptast á þekkingu innan ákveðins sviðs og þarf samstarfið ekki að vera formlegt, frekar að svæðin hafi samráð sín á milli og deila skoðunum og reynslu. Í öðru lagi er það

³⁸ Byggðastofnun, „Norðurslóðaáætlunin-Northern Periphery Programme, NPP.“ 29.09.2011. <http://www.byggdastofnun.is/is/page/npp> (sótt 1.nóvember 2011)

³⁹ Byggðastofnun, *Norðurslóðaáætlunin-Northern Periphery Programme, NPP*,

⁴⁰ Northern Periphery Programme, „Funding, „(á.á)“ <http://www.northernperiphery.eu/en/content/show/&tid=180> (sótt 1.nóvember 2011)

⁴¹ Byggðastofnun, *Verkefnayfirlit*, (á.á) http://www.byggdastofnun.is/static/files/NPP/2007-13/Verkefnayfirlit_2010.pdf (Sótt 1.nóvember 2011)

fjármögnun núverandi verkefna. Markmiðið er að leggja fé í verkefni sem hafa skilað góðum árangri og þannig láta þá vinnu rata í uppbyggingu og þróun á byggðastefnu Evrópusambandsins.⁴² INTERREG IVC áætlunin hefur þrjár undiráætlanir sem heita ESPON (*European Observation Network on Territorial Development and Cohesion*), INTERACT II og URBACT II. ESPON er er rannsóknarverkefni þar sem gerður er samanburður milli svæða og framtíðarþróun svæðanna er kortlögð. Byggðastofnun er þátttakandi í þessu verkefni⁴³. Með því að taka þátt í ESPON verkefninu fá íslensk sveitarfélög tækifæri til þess að innleiða þá verkferla sem notast er við þegar byggðastefna Evrópusambandsins er unnin.⁴⁴ INTERACT II er verkefni sem bæði aðstoðar ríki í Evrópu og sveitarfélög innan þeirra og svo ríki sem eru í aðildarviðræðum við Evrópusambandið.⁴⁵ Aðstoðin er í formi stuðnings og þjálfunar um allt sem viðkemur regluverki ESB. URBACT II gengur út á það að borgir í Evrópu myndi með sér tengslanet með það að markmiði að skiptast á reynslu og sérþekkingu.⁴⁶

1.2.5 Framtíð Byggðastefnu Evrópusambandsins

Líkt og fram hefur komið hér að ofan eru markmiðin skýr fyrir núverandi tímabil. Í greinargerð (*e. Regional Policy Smart growth in Europe 2020*) sem Evrópusambandið gaf út, koma fram skýr markmið sem eiga að nást fyrir árið 2020. Þar er meðal annars kveðið á um að til þess að minnka gjánna sem er á milli efnahagskerfa innan sambandsins þarf að leggja mikla fjármuni í nýsköpun, eflingu menntakerfisins og gefa sérfræðingum færi á að vinna náið saman óháð búsetu.⁴⁷

⁴² INTERREG IVC, „About the programme.“

⁴³ Byggðastofnun, „ESPON“. 26.05.2011. <http://www.byggdastofnun.is/is/page/espon> (Sótt 2.nóvember 2011)

⁴⁴ Reinhard Reynisson, *Vesturland og svæðasamstarf í Evrópu: Greinargerð um möguleika og tækifæri Vesturlands sem svæðis til þátttöku í svæðasamstarfi í Evrópu*. Júní 2008. http://www.ssv.is/files/Skra_0032506.pdf (Sótt 3.október 2011)

⁴⁵ Interact, „About Us,“ 18.05.2011, http://www.interact-eu.net/about_us/about_interact/22/2911 (sótt 2.nóvember 2011)

⁴⁶ URBACT, „URBACT in words.“ (á.á) <http://urbact.eu/en/header-main/about-urbact/urbact-at-a-glance/urbact-in-words/> (Sótt 2.nóvember 2011)

⁴⁷ Framkvæmdastjórn ESB. „Regional Policy for smart growth in Europe 2020.“ (á.á) http://ec.europa.eu/regional_policy/what/europe2020/index_en.cfm 24-26 (sótt 15.október 2011)

Núverandi tímabil byggðastefnu ESB mun renna sitt skeið á enda árið 2013 og því er ljóst að ef Ísland mun samþykkja aðild að Evrópusambandinu, mun landið taka þátt í næsta tímabili sem mun spanna árin 2014-2020. Samkvæmt tillögu framkvæmdastjórnar ESB frá því í júní 2011, skulu áherslur næsta tímabils vera svipaðar og á núverandi tímabili, með 376 milljarða evra í sjóðum byggðastefnu sambandsins.⁴⁸ Fyrirhugaðar eru þó breytingar á verkferlum þegar kemur að úthlutunum úr sjóðum byggðastefnu ESB til þess að samhæfa betur þau markmið sem eiga að nást á næstkomandi tímabili. Svæði sem eru vel stödd er gefin meiri gaumur en gagnrýnisraddir hafa verið upp um að mikið fé er lagt í „veik“ svæði á meðan þau sem eru í betri stöðu koma oft að lokuðum dyrum varðandi fjárstyrki hjá byggðastefnu ESB.⁴⁹ Nýjasta viðbótin er svokallað „öryggisnet“ fyrir þau svæði sem fengu styrki vegna samleitnis markmiðsins en landsframleiðslan er nú orðin hærri en 75% af vergri landsframleiðslu ríkja ESB. Þessi svæði munu eiga rétt á fjárveitingum úr sjóðunum sem mun nema allt að tveimur þriðju hluta þess sem tiltekið svæði fékk á núverandi tímabili. Framkvæmdastjórn ESB setur einnig skilyrði fyrir því hvernig fjármunum skuli vera varið. Til að mynda þá skal 80% af styrkjum úr Byggingaþróunarsjóðnum vera nýttir í orkunýtingarverkefni, nýsköpun og í að styrkja minni og meðalstór fyrirtæki. Félagssjóðurinn skal vera nýttur til þess að styðja við atvinnu, berjast gegn fátækt, fjárfesta á í menntun og styrkja innviði opinberrar stjórnarsýslu.⁵⁰

Þema næsta tímabils verður á svipuðu róli og á núverandi tímabili. Hins vegar á að gera skrifræðið minna og einfalda allt regluverk í kringum áætlanavinnu og verkefna undirbúning. Einnig á að skerpa á reglum og gera augljósara hvar ábyrgðin liggir. Takmarkið er því það sama fyrir árin 2014 til 2020. Það á að hjálpa svæðum sem hafa veikari innviði og svo á styðja við uppbyggingu og styrkingu félagslega kerfisins á þeim svæðum sem þess þurfa. Fyrst og fremst á að hjálpa þessum svæðum til þess

⁴⁸ Framkvæmdastjórn ESB. *Cohesion Policy 2014-2020: Investing in growth and jobs*. 2011 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_en.pdf: 1 (Sótt 5. janúar 2012)

⁴⁹ Dinan: *Ever Closer Union*: 356

⁵⁰ Framkvæmdastjórn ESB. *Cohesion Policy 2014-2020: Investing in growth and jobs*: 5-8

að vinna sig upp og verða samkeppnishæf í staðinn fyrir að vera stöðnuð eða falla enn frekar á eftir öðrum svæðum.

Ólíkt mörgum stefnum Evrópusambandsins nýtur byggðastefnan vinsælda hjá almenningi og það eru ekki sjáanleg átök um hana í framtíðinni. Þó að það séu deilur um hvort bilið milli velstæðra ríkja og svo þeirra sem eiga erfiðara hafi minnkað og þá hversu mikið, eru til sýnileg dæmi um gagnsemi byggðastefnu ESB og vinnuaðferða hennar. Desmond Dinan tekur Pólland sem dæmi um hversu vel byggðastefna ESB getur nýst aðildarríkjum.⁵¹ Þar í landi hefur verið fjárfest á skynsaman hátt og stjórnsýslan hefur verið tekin til endurskoðunar. Á öllum stjórnsýslustigum landsins er unnið náið saman að markmiðunum sem byggðastefna ESB hefur sett fram. Dinan tekur fram að frá því að efnahagskreppan skall á heimsbyggðina haustið 2008 hefur Póllandi tekist að laða að sér erlenda fjárfesta, þökk sé aðild landsins að ESB og því hvernig innviðir stjórnsýslunnar hafa verið aðlagðir að regluverki sambandsins.⁵²

⁵¹ Dinan: *Ever Closer Union*: 355

⁵² Dinan: *Ever Closer Union*: 356-357

2 Finnland og Evrópusambandið

Finnland er skipt upp í 20 héruð með Álandseyjum meðtöldum en eyjarnar eru sjálfstjórnarhérað sem nýtur sjálfstæðis í flest öllum sínum málum. Í hverju héraði eru Héraðsráð sem eru samráðsvettvangur fyrir sveitarfélögin. Nefndarmenn eru allir fulltrúar sveitarfélaganna og helsta verkefnið sem er á ábyrgð Héraðsráðanna er að sjá til þess að byggðapróun sé sem skyldi í héraðinu. Nefndarmenn eru ekki kosnir til setu í ráðinu heldur eru þeir tilnefndir sem þykir ekki mjög lýðræðislegt. Það eru 342 sveitarfélög í Finnlandi. Þau sjá um flest öll svið velferðarþjónustu, svo sem heilbrigðisþjónustu, sjá um grunn-og framhaldsskóla og hafa talsvert svigrúm til skatt innheimtu.⁵³

Finnland varð aðili að Evrópusambandinu árið 1995, ásamt Svíþjóð og Austurríki. Áður en til aðildar að ESB kom, hafði Finnland orðið fyrir miklu efnahagslegu bakslagi þegar Sovétríkin féllu og kreppa fylgdi í kjölfarið. Útflutningur dróst saman um meira en 15 %, atvinnuleysi fór í 20% og finnska markið hrapaði í gildi. Í dag er öðruvísi um að litast í landinu en Finnland er leiðandi í tækniönaði og hafa fyrirtæki á borð við Nokia rifið upp finnskan efnahag. Til að mynda var tækniönaðurinn um 6% af vergri landsframleiðslu á árunum 1998-2000.⁵⁴ Fyrirtæki í þessum atvinnugeira eru flestöll staðsett í suður Finnlandi. Skógarhögg og vinnsla með afurðir tengdu því er einnig mikilvægt fyrir finnskan efnahag en þessi atvinnugrein er mikilvæg undirstaða fyrir héruð í norður og austur Finnlandi. Þessar tvær atvinnugreinar eru mjög ólíkar og ekki jafn arðbærar og því er mikill munur á landssvæðunum hvað varðar fjárhagslega stöðu sveitarfélaga, atvinnuþátttöku íbúa og íbúafjölda. Fjögur svæði skara fram úr en þau eiga það sameiginlegt að vera öll á suðurströnd landsins þar sem tækniönaðurinn blómstrar. Það getur munað allt að helmingi á því hversu mikið suður Finnland og svo önnur svæði leggi til við landsframleiðslu.⁵⁵

⁵³ Council of European Municipalities and Regions, „Members. „(27.november 2011)
http://www.ccre.org/finlande_en.htm (sótt 28.nóvember 2011)

⁵⁴ Olavi Rantala, *Regional Economic Development in Finland in the 1990s and the Outlook to 2005*.
Febrúar 2001, bls 64-70. <http://www.etla.fi/files/935FES012regional.pdf> :65 (Sótt 23.nóvember 2011)

⁵⁵ Rantala: *Regional Economic Development in Finland in the 1990s and the Outlook to 2005*: 66

Við gerð aðildarsamningsins við Evrópusambandið, lögðu Finnar mikla áherslu á það að tekið væri tillit til stöðu og landfræðilegrar legu landsins. 174. grein stjórnarskrár ESB fjallar um það að veita skuli sérstakan stuðning þeim svæðum sem búa við varanlegar takmarkanir svo sem vegna erfiðs veðurfars, fólksfækkunar og strjábýlla byggða.⁵⁶ Finnland nýtti sér þessa grein til þess að leggja fram kröfu um sérstakan stuðning frá Evrópusambandinu til þess að geta staðið undir þeim breytingum sem aðild að ESB myndi hafa í för með sér. Með aðild Finnlands og Svíþjóðar voru ýmsar sérlausnir settar fram til þess að mæta kröfum ríkjanna tveggja. Til að mynda er finnskum og sænskum stjórnvöldum heimilt að styrka landbúnað síns lands 35% umfram það sem önnur aðildarríki mega. Þetta á við um allan landbúnað sem eru fyrir norðan 62. breiddargráðu. Finnland fékk það einnig í gegn að þau svæði sem eiga í erfiðleikum með að aðlagast landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins eiga rétt á auknum fjárstyrk⁵⁷ svo sem uppþótargreiðslur til bænda vegna breytinga á verðlagi og svo undanþágur frá reglum um ríkisstyrki sem voru þó tímabundnar.

Þegar Finnland gekk í Evrópusambandið var ljóst að landið þyrfti á umtalsverðum fjárstuðningi að halda og með inngöngu fékk landið aðgang að miklum fjármunum úr sjóðum Evrópusambandsins. Líkt og áður hefur komið fram var efnahagslíf landsins í stöðnun og atvinnuleysi gífurlega hátt. Því hafa styrkjatímabil uppbyggingasjóðanna einkennst af því að fjölga störfum og skapa ný atvinnutækifæri.

Á fyrsta styrkjatímabilinu sem spannaði árin 1995-2000 fékk Finnland 194 milljónir evra⁵⁸ úr sjóðum Evrópusambandsins til þess að skapa ný störf, auka samkeppnishæfni fyrirtækja og einnig til að auka framleiðslugetu ákveðinna landshluta.⁵⁹ Þó að markmiðin hafi verið háleit og metnaðarfull, var árangurinn á heildina litið góður. Það tókst hins vegar ekki að koma í veg fyrir stöðugan

⁵⁶ Eur-Lex: "Official journal of the European Union. „16. Desember 2004. <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML> (sótt 23. nóvember 2011)

⁵⁷ Eur-Lex: „Commission opinion on the applications for accession to the European Union by the Republic of Austria, the Kingdom of Sweden, the Republic of Finland and the Kingdom of Norway.“ 19. ágúst 1994 <http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11994N/htm/11994N.html> (sótt 23. nóvember 2011)

⁵⁸ Á verðgildi þess tíma.

⁵⁹ Jussi Kinnunen, *The Dynamics of EU Cohesion Policy. The Structural Funds as a Vector of Change in Finland*. Ritstj. Mary Browne. 2004. www.oeeu.net/papers/finlandthestructuralfundsave.pdf :14 (sótt 20. nóvember 2011)

fólksflutning frá norðurhluta Finnlands en það er harðbýlt svæði með kulda og erfið landbúnaðarskilyrði. Engu að síður voru sköpuð ný störf og ný fyrirtæki voru sett á stofn. Samkvæmt opinberum tölum minnkaði atvinnuleysi um 25%, um 12.000 ný störf voru búin til og allt að 3700 ný fyrirtæki sett á stofn.⁶⁰ Þó að erfitt sé að segja með algjörri vissu að allt þetta hafi einungis verið uppbyggingasjóðum Evrópusambandsins að þakka, er ekki hægt að neita því að án þeirra hefði reynst mun erfiðara fyrir finnsku þjóðina að rétta úr kútnum.⁶¹

Á öðru tímabilinu sem hófst árið 2000 og tók enda 2006, fékk Finnland 2.39 milljarða evra úr byggðasjóðum Evrópusambandsins til þess að vinna að verkefnum í þeim landshlutum þar sem íbúafjöldi var lítill og dreifður og ekki hafði ekki tekist sem skyldi að byggja upp atvinnulífið á fyrra tímabilinu. Megináherslur voru á nýsköpun, þróun og rannsóknir og fyrirtækjum var hjálpað að aðlaga starfssemi sína að síbreytilegum áherslum og stefnum hnattvæðingar og tækniframförum. Einnig átti að bregðast við langtímaatvinnuleysi en það hafði verið viðvarandi vandamál í Finnlandi síðan að kreppan skall þar á.⁶² Árangurinn af öðru tímabilinu þótti góður. 6500 ný störf voru sköpuð og það tókst að viðhalda 42 þúsundum starfa en mikið af þessum störfum voru í dreifbýlinu. Samgöngur voru bættar og samkeppnishæfni fyrirtækja var bætt með því að koma á samvinnu milli þeirra og svo rannsóknarstofa þar sem illa gekk fyrir miðlungsstór fyrirtæki að eiga aðgang að stórum og dýrum tækjum sem aðgengileg voru á rannsóknarstofum. Þó að árangur hafi náðst í málefnum dreifbýlissvæðanna, til dæmis með því að auka störf þar, tókst ekki að koma í veg fyrir atvinnuleysi í frumvinnslugreinum svo sem skógarhöggi og landbúnaði.⁶³

⁶⁰ Atvinnu- og efnahagsmálaráðuneyti Finnlands, „The 1995-1999 programming period. „20.2.2008. <http://www.tem.fi/index.html?l=en&s=2208> (sótt 20.nóvember 2011)

⁶¹ Kinnunen: 16-17

⁶² Rantala: *Regional Economic Development in Finland in the 1990s and the Outlook to 2005*: 68-69

⁶³ Applica Ismeri Europa, *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions*. 2008. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1_tsk4_finland.pdf: 24-25. (sótt 27.nóvember 2011)

Á núverandi tímabili fær Finnland 1,7 milljarð evra úr byggðasjóðum ESB en leggur á móti 1,98 milljarða evra í þau verkefni sem til ráðast í á árunum 2007-2013.⁶⁴ Á þessu tímabili er Finnlandi skipt upp í fimm NUTS II svæði og 20 NUTS III. Síðarnefnda skiptingin fellur að staðbundinni héraðskiptingu og stjórnsýslu landsins. Þó að NUTS II séu ekki eiginleg héruð, samanber umfjöllun hér að framan, hafa þessi svæði hlutverki að gegna en hvert og eitt þeirra er saman sett af nokkrum NUTS III héruðum sem mynda með sér samráð til þess að gera áætlanir um sameiginleg verkefni fyrir allt svæðið.⁶⁵

Eins og áður hefur komið fram er núverandi byggðastefna ESB byggð á þremur mismunandi markmiðum og munu ríki sem hljóta styrki vera skilgreind út frá þeim. Finnland mun ekki hljóta styrki út af samleitnismarkmiðinu (1.markmið) sem er í fyrsta sinn. Ástæðurnar fyrir þessu er einkum þær að staða landsins hefur batnað til muna⁶⁶ og svo með stækkun sambandsins árið 2004 komu inn fleiri ríki sem þurfa meira á þessum styrkjum að halda og því breyttist viðmið byggðastefnunar þegar kom að því að flokka ríki. Finnland er því skilgreint undir markmiði 2 en austurhluti landsins fær þó sérstakar aukagreiðslur. Ástæðan fyrir þessari undanþágu er að þetta svæði (Ita- Suomi) hefur ekki náð sér á styrk þrátt fyrir efnahagsaðstoð síðustu ára. Þessi partur af Finnlandi er mjög dreifbýll, fólksflótti er mikill og meðalaldur þeirra sem eftir eru, fer hækkandi. Atvinnuleysi er einnig mikið. Þetta hefur allt stuðlað að hægum efnahagsbata og því er Ita-Suomi minna samkeppnishæft heldur en restin af landinu.⁶⁷ Árangur síðasta tímabils var þó góður og á árunum 2007-2013 á að byggja á þeim grunni. Styrkur svæðisins eru náttúruauðlindir þess, sterkir háskólar og tækni iðnaðurinn fer ört stækkandi. Þessi atriði eiga að styrkja austur Finnland enn frekar og gera borgir og bæi samkeppnishæfa og aðlaðandi fyrir ungt og mennta fólk.

⁶⁴ Framkvæmdastjórn ESB, *European Cohesion Policy in Finland 2007-13*. (á.á) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/fi_en.pdf:1. (Sótt 2.nóvember 2011)

⁶⁵ Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir. *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið*: 18

⁶⁶ Efnahags- og avinnumálaráðuneyti Finnlands, „Structural Fund programmes of the EU 2007-2013.“ 18.febrúar 2008. <http://www.tem.fi/index.html?l=en&s=2183> (sótt 3.desember 2011)

⁶⁷ Framkvæmdastjórn ESB, „Regional Policy: Operational Programme “ Eastern Finland”“ (2008) http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/pdf.cfm?gv_PGM=1237&lan=7:1 (Sótt 19.nóvember 2011)

Markmiðið er að búa til að minnsta kosti 800 ný störf í tækniiðnaði, bæta á samgöngur allverulega til þess að laða ný fyrirtæki og auka ferðmannastraum.⁶⁸ Á öðrum svæðum landsins er lögð áhersla á að vinna í samræmi við 2.markmið byggðastefnu ESB. Það á að efla á nýsköpun og þá sérstaklega á sviði upplýsingatækni. Lögð er rík áhersla á það að mynda tengslanet milli rannsókarstofnana og fyrirtækja.⁶⁹

2.1.1 Áhrif byggðastefnu Evrópusambandsins í Finnlandi

Öll stjórnsýsluuppbygging Finnlands er unnin út frá þeirri hugsjón að hafa sameinaða þjóð í fullvalda miðstýrðu ríki. Valdið er á einum stað en ekki dreift á mörg stjórnsýslustig enda þótti það ekki henta á tímum þegar nágranninn í austri var valdamikið herveldi. Þær breytingar sem hafa verið gerðar á stjórnsýslu landsins hafa verið framkvæmdar í smáskrefum. Til að mynda voru fyrstu lög um byggðamál sett í kringum 1980 og þá átti að færa mikið að verkefnum frá ríkinu til sveitarfélagana en þar sem stjórnmalaflokkar landsins áttu erfitt með að koma sér saman um verkskipulag varð minna úr breytingum til stóð í byrjun.⁷⁰ Því var ljóst þegar Finnland gekk í Evrópusambandið að miklar breytingar þyrftu að eiga sér stað á stjórnsýslu landsins. Nálægðarregla ESB gerði það að verkum að vald færðist í auknu mæli frá ríki til sveitarfélaga og voru fyrirnefnd héraðaráð stofnuð til þess að auka skilvirkni vegna þessara breytinga. Þetta hefur leitt til þess að sveitarfélög og héruð í Finnlandi hafa meira um byggðamál og þróun að segja og hafa einnig fengið vettvang til þess að láta til sín taka í alþjóðamálum, samanber þátttöku í Héraðanefnd Evrópusambandsins. Í Brussel eru starfræktar 7 skrifstofur á vegum héraða í Finnlandi og rekur samband sveitarfélaga landsins eina til viðbótar.⁷¹ Markmið þeirra er að gæta að hagsmunum héraðana, veita upplýsingar og vekja athygli á kostum landsins og héraðana.

⁶⁸ Framkvæmdstjórn ESB, "Eastern Finland": 3.

⁶⁹ Framkvæmdastjórn ESB, *European Cohesion Policy in Finland 2007-13*: 4

⁷⁰ Rantala: *Regional Economic Development in Finland in the 1990s and the Outlook to 2005*: 65

⁷¹ Utanríkisráðuneyti Finnlands, „Finnish Regional Offices in Brussels. „14.11.2011.

<http://www.finland.eu/public/default.aspx?nodeid=35801&contentlan=2&culture=en-US> (Sótt 23.nóvember 2011)

Samkvæmt tölum frá Evrópusambandinu hafa verið búin til 14.600 ný störf í Finnlandi á síðustu tveimur styrkja tímabilum og 2850 ný fyrirtæki sett á stofn. Samgöngur hafa verið bættar til muna og þá sérstaklega í dreifbýlum landshlutum og svo ferjusamgöngur á milli hinna fjölmörgu eyja sem liggja að ströndum landsins. Einnig hefur menntakerfi Finnlands verið styrkt til muna og áhersla lögð á að auka sérþekkingu fólks.⁷²

Það leikur lítill vafi á því að Finnland hefur notið góðs af byggðastefnu Evrópusambandsins og hafa fjármunir verið nýttir á skynsaman hátt til þess að byggja upp innviði landsins og auka samkeppnishæfni allra landshluta. Sjálfstæði sveitarfélaganna og héraða hefur verið aukið mikið og þeim gefin möguleiki á því að koma sér á framfæri á alþjóðavettvangi.

⁷² Framkvæmdastjórn ESB, *European Cohesion Policy in Finland 2007-13: 1-2*

3 EES samningurinn og íslensk sveitarfélög

Frá því að Ísland varð sjálfstætt ríki árið 1944 hefur það verið virkur þátttakandi í alþjóðasamstarfi. Ári eftir að Sameinuðu Þjóðirnar voru stofnaðar árið 1945, varð Ísland meðlimur í þessu samstarfi fullvalda þjóða. Fjórum árum síðar varð Ísland eitt af stofnríkjum Atlantshafsbandalagsins, NATO. Ísland gekk í EFTA árið 1970. Þó að aðild að öllum þessum mikilvægu stofnunum hafi haft mikil áhrif á Ísland, er það alveg ljóst að EES samningurinn er einn sá umfangsmesti sem Ísland hefur skrifað undir hingað til.

3.1.1 Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES)

Árið 1992 var skrifað undir samningin um Evrópska efnahagssvæðið í Portúgal. EES samningurinn er einn sá stærsti alþjóðasamningur sem Ísland hefur gert hingað til og tók hann gildi hér á landi árið 1994. Það voru þrjú af fjórum EFTA ríkum sem skrifuðu undir hann, Ísland, Noregur og Liechtenstein ásamt þeim fimmtán Evrópusambandsríkjum sem gengin voru inní sambandið á þeim tíma. Þau ríki sem hafa orðið aðilar að ESB eftir það eru skyldug til þess að gerast aðilar að EES samningnum.⁷³

Markmið EES samningsins er að „stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta-og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði“.⁷⁴ Markmiðið með EES samningnum var einni að koma á hinu svokallaða fjórfrelsi en það felur í sér frjálsa vöruflutninga, frelsi í fjármagnsflutningum, frjálsa för fólks á milli landa og frjálsa þjónustustarfsemi. Til þess að ná þessum markmiðum samningsins var kveðið á um að EFTA ríkin sem skrifuðu undir EES samninginn tækju yfir löggjöf frá Evrópusambandinu sem myndi leiða til þess að samræmning myndi nást á þeim reglum og lögum sem varða fjórfrelsið. Samningurinn nær einnig til náinnar samvinnu á sviði rannsókna, umhverfismála, neytendamála, menntunar- og

⁷³ Stefán Már Stefánsson. *Evrópusambandið og Evrópska efnahagsbandalagið*: 953

⁷⁴ Utanríkisráðuneytið, *Handbók Stjórnarráðsins um EES* (Reykjavík, Utanríkisráðuneytið, 2003): bls 11. <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESUndir/nr/436> (sótt 11.september 2011)

félagsmála.⁷⁵ Löggjafarvald EFTA ríkjanna er algjörlega í höndum viðkomandi þjóðþings en þau fá hins vegar ekki að koma að ákvarðanatökum um löggjöf og reglur hjá Evrópusambandinu.

EES samningurinn er umfangsmikill og marghliða alþjóðasamningur. Frá því að skrifað var undir samninginn fyrir næstum 20 árum hafa verið innleiddar í íslenskan rétt fjölmargar tilskipanir Evrópusambandsins, ýmist sem lög eða reglugerðir. EES samningurinn er í stöðugri þróun og breytist samhliða breytingum sem verða á gerðum hjá Evrópusambandinu. Þegar kemur að stofnanauppbyggingu EES samningsins er hún skilgreind sem tveggja stöða kerfi, það er að þær stofnanir sem urðu til við gerð samningsins eiga að „spegla“ þær stofnanir sem fyrirfinnast í Evrópusambandinu. Til dæmis er fastanefnd EFTA sambærileg framkvæmdastjórn ESB. Það var einnig settur á fót sameiginlegur vettvangur þar sem aðilar frá hvorri stöðinni hittast til þess að taka ákvarðanir um EES samninginn.⁷⁶ Fastanefnd EFTA hefur það hlutverk að samræma afstöðu ríkjanna gagnvart ESB. Eftirlitsstofnun EFTA, sem þekktust er undir nafninu ESA, hefur eftirlit með því að staðið sé við skuldbindingar EES samningsins. Dómstóll EFTA er sambærilegur Evrópudómstólnum og tekur mið af fordæmum sem skapast við dómsúrskurði hans.⁷⁷

Þegar EES samningurinn var samþykktur varð til sameiginlegur vettvangur fyrir EFTA ríkin og ESB ríkin. Hinn fyrri er hin sameiginlega EES nefnd en þar eiga fulltrúar EFTA ríkjanna og svo fulltrúar Framkvæmdastjórnar ESB sæti og eiga að sjá til þess að farið sé eftir samningnum. Seinni vettvangurinn er EES ráðið. Hlutverk þess er meðal annars að setja almennar viðmiðunarreglur fyrir EES nefndina. Í ráðinu sitja fulltrúar framkvæmdastjórnar ESB og utanríkisráðherrar EFTA ríkjanna þriggja.⁷⁸

Stærstu útgjaldaliðir Íslands vegna EES samningsins eru gjöld vegna þátttöku landsins í samstarfsáætlunum og fagstofnunun ESB og svo framlög í þróunarsjóð

⁷⁵ Forsætisráðuneytið, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*, skýrsla Evrópunefndar. Mars 2007 <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/SkyrslaEvropunefndar-.pdf> bls 14. (Sótt 11. September 2011)

⁷⁶ Utanríkisráðuneytið, *Handbók Stjórnarráðsins um EES*: 10

⁷⁷ Utanríkisráðuneytið, *Handbók Stjórnarráðsins um EES*: 13-14

⁷⁸ Utanríkisráðuneytið, *Handbók Stjórnarráðsins um EES*: 16

EES.⁷⁹ Þróunarsjóðurinn var settur á laggirnar árið 1994 sem framlag EFTA ríkjanna til þess að auka samleitni í Evrópu og draga úr félagslegum og efnahagslegum ójöfnuði í álfunni. Megintilgangur þróunarsjóðsins er að veita þeim ríkjum sem standa verr að vígi en önnur, efnahagslega aðstoð til þess að bygga upp innviði landsins og styrkja efnahag og félagsmál landsins. Það eru 15 Evrópusambandsríki sem eiga rétt á styrk úr sjóðum EES en það eru þau lönd sem gengu inn í sambandið 2004 og 2007 og svo Grikkland, Spánn og Portúgal. Þau verkefni sem eiga rétt á fjárveitingu eru aðallega á sviði umhverfismála, orku- og heilbrigðismála.⁸⁰ Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2011 lagði íslenska ríkið rúman 1,4 milljarð íslenskra króna til þróunarsjóðs EFTA.⁸¹

3.1.2 Sveitarfélög og EES

Þegar unnið var að gerð EES samningsins var ekki tekið tillit til mikilvægis sveitarfélaga og þó að staða og hlutverk þeirra hafi ekki verið skilgreind á skýran hátt í EES samningnum eru áhrif hans á sveitarfélög mikil. Ekki einungis allar þær ESB löggjafir sem hafa verið innleiddar í íslenskt athafnalíf heldur hafa líka skapast tækifæri fyrir sveitarfélög til samstarfs og þátttöku í verkefnum.⁸² Sem dæmi um þau áhrif sem sveitarfélög verða fyrir sökum EES samningsins er talið að árlega séu teknar inn 300 nýjar gerðir og eru um 200 þeirra sem hafa áhrif á starfsemi sveitarfélaga með beinum eða óbeinum hætti.⁸³ Evrópusambandslöggjöf sem hefur verið leidd í lög hér á landi hefur haft margvísleg áhrif á íslensk sveitarfélög. Íslensk sveitarfélög eru oftast nær stærstu vinnuveitendurnir í sínu byggðalagi og launakostnaður er oft mjög mikill. Ósjaldan hafa þau þurft að leggja út í kostnaðarauka til þess að aðlaga sig að breyttum vinnulöggjöfum. Eftir því sem málefni umhverfisins fara að skipta meira

⁷⁹ Forsætisráðuneytið, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*: 51

⁸⁰ EEA Grants-Norway Grants, „FAQ's,“ (á.á) <http://www.eegrants.org/id/2179.0> (sótt 20.september 2011)

⁸¹ Fjármálaráðuneytið, „Fjárlög fyrir árið 2011.“ Afgreitt á Alþingi 16.12.2010 <http://www.althingi.is/altext/139/s/0556.html> bls 60 (Sótt 20.september 2011)

⁸² Utanríkisráðuneytið, *EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga, staða-horfur-tillögur*. Skýrsla starfshóps á vegum Utanríkisráðuneytisins. Janúar 2004. http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/skyrsla_sveitarstjmal_LOKA240204.pdf: bls 12. (Sótt 20.september 2011)

⁸³ Hermann Sæmundsson, *Evrópusamstarf á sviði sveitarstjórnarmála*, 4.júní 2005 http://www.brussel.felagsmalaraduneyti.is/media/Sveitarfelogin_ees_samstarf.pdf (sótt 19.september 2011)

máli, koma fleiri og flóknari reglugerðir á sviði umhverfismála.⁸⁴ Nær allir skólar hér á landi, hvort sem um er að ræða leikskóla eða háskóla, taka þátt í verkefnum á vegum ESB. Sem dæmi um það er Comenius verkefnið sem lang flestir skólar hér á landi taka þátt í, fyrir utan háskólana. Þetta er samstarfsverkefni á milli skóla og skólaþróunarverkefni, ásamt endurmenntun fyrir kennara. Háskólar hér á landi taka þátt í Erasmus sem veitir styrki til stúdenta, kenanra og annara starfsmanna, til frekar náms og þjálfunar. Einnig ýtir verkefnið undir samstarf háskóla og annara aðila.⁸⁵ Reglur Evrópusambandsins hafa einnig haft áhrif á innkaup sveitarfélaga. Þessar reglur hafa breytt verklagi um opinber innkaup og hafa búið til vel skilgreindan ramma um það hvernig sveitarfélög og ríki skulu haga sér við útboð á kaupum á vöru og þjónustu. Eins og áður hefur komið fram var ekki tekið tillit til mikilvægi sveitarfélaga við gerð EES samningsins. Það leið hins vegar ekki á löngu þar til í ljós kom að sveitarfélög urðu fyrir miklum áhrifum vegna samningsins og þurftu að aðlagja sig fljótt að nýjum reglum og löggjöfum. Þó það séu að verða 20 ár síðan EES samningurinn var undirritaður var það ekki fyrr en árið 2010 að EFTA ráðið ákvað að setja á fót formlegan vettvang fyrir sveitarfélög. Helsta markmiðið með þessu var að búa til vettvang fyrir fulltrúa sveitarstjórna til að koma betur að EES samstarfinu og mynda tengsl við Héraðanefnd ESB.⁸⁶ Sveitarstjórnarvettvangur EFTA á að tryggja aukið samstarf sveitarfélaga bæði í EFTA löndunum og líka á milli þeirra og ESB ríkjanna. Mikilvægt er að mynda tengsl við Héraðanefnd ESB og skapa þannig vettvang fyrir sveitarstjórnarfólk í EFTA til þess að deila reynslu sinni og koma skoðunum sínum á framfæri varðandi löggjafir ESB. Með samstarfi við Héraðanefndina opnast möguleiki á því að fylgjast vel með því hvað er á verkefnalista ESB. Mikilvægt er fyrir sveitarfélög á Íslandi að nýta vel þau tækifæri sem þeim gefst til þess að koma eigin málefnum og skoðunum á framfæri.

⁸⁴ Utanríkisráðuneytið, *EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga*: 15

⁸⁵ Menntamálaráðuneytið, *Handbók um EES samstarf á sviði menntamálaráðuneytis*. 2009.
http://www.menntamalaraduneyti.is/media/MRN-pdf-namskrar/Motun_stefnu_um_nam_alla_aevi.pdf : 1 (sótt 5.janúar 2012)

⁸⁶ Samband íslenskra sveitarfélaga, *Sveitarstjórnarvettvangur EFTA*. (á.á)
<http://www.samband.is/media/althjodamal/Sveitarstjornarvettvangur-EFTA.pdf> bls 2(sótt 22.september 2011)

4 Sveitarfélög á Íslandi

Á Íslandi eru tvö stjórnsýslustig, ríki og svo sveitarfélög sem eru talin hafa mikilvægu hlutverki að gegna enda það stjórnvald sem stendur íbúum landsins næst og er eins konar milliliður á milli þeirra og ríkisvaldsins. 78.grein íslensku stjórnarskráinnar veitir sveitarfélögum sjálfstjórnarrétt og þar er kveðið á um að þau eigi að ráða sínum málefnum sjálf innan ramma laganna.⁸⁷

Samkvæmt heimildum er hægt að rekja uppruna hreppanna, sem voru undanfarar sveitarfélaganna, allt aftur til landnáms. Í hinu forna lögriði Íslendinga, Grágás sem ritað var á Þjóðveldisöld eru tveir kaflar um sveitarstjórnarmál. Samkvæmt Grágás voru það „löghreppar er 20 búendur eru í eða fleiri, [...] svo skulu hreppar settir að hver búandi skal sitja hið næsta öðrum, skulu svo hreppar allir settir sem nú eru“.⁸⁸ Þetta fyrirkomulag hélst lítið breytt til ársins 1809 en þá voru hrepparnir lagðir niður í sinni eiginlegu mynd en í staðinn voru sett sérákvæði um kaupstaðaréttindi. Hrepparnir voru endurreistir af nafninu til 63 árum síðar eða árið 1872⁸⁹, og héldu upp frá því áfram að þróast. Sveitarfélög og hreppar spruttu upp víðsvegar á landinu og árið 1950 náði fjöldi þeirra hámarki en þá var talan komin upp í 229. Mörg þessara sveitarfélaga voru mjög fámenn, dæmi voru um 49 ábúendur í einu þeirra. Stefna ríkisins var ekki mjög skýr í málefnum sveitarfélaga á þessum árum og var það ekki fyrir en á kjörtímabilinu 1990-1994 að farið var í áttak til að sameina sveitarfélög. Eftir þetta var sveitarfélögum fækkað á hverju kjörtímabili, annað hvort með sameiningu sem kosið var um, eða þá að félagsmálaráðherra lagði fámenn sveitarfélög inn í önnur stærri, samkvæmt 5.grein sveitarsjórnarlaga.⁹⁰

Í dag eru sveitarfélög á Íslandi 76 og eru þau æði misjöfn, bæði að flatarmáli og íbúafjölda. Reykjavík er stærst með 118.930 íbúa en það minnsta er Árneshreppur á Ströndum með 50 íbúa.⁹¹ Verkefni sveitarfélaga hafa breyst mikið á síðustu

⁸⁷ Stjórnarráð Íslands, *Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands 1944*. 78.grein <http://www.stjr.is/stjornarskra/> (Sótt 16.október 2011)

⁸⁸ Lýður Björnsson, *Saga sveitarstjórnar á Íslandi*. 1.bindi (Reykjavík: Almenna Bókafélagið, 1972): 11

⁸⁹ Lýður Björnsson, *Saga sveitarstjórnar á Íslandi*: 218-224

⁹⁰ Þar segir að ef sveitarfélag hefur færri en 50 ábúendur þrjú ár í röð, hefur félagsmálaráðherra heimild til þess að fella það inn í annað stærra.

⁹¹ Hagstofa Íslands. Mannfjöldi í lok ársfjórðungs. 17.10.2011 (Sótt 20.október 2011)

<http://hagstofa.is/?PageID=2593&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=MAN10001%26ti=Mannfj%F6ldi+>

áratugum. Segja má að hinn svokallaði hrepparígur hafi stundum vikið fyrir vilja sveitarstjórna og íbúa til þess að vinna saman að málefnum sem varða fleiri en eitt sveitarfélag. Samstarfsviljinn teygir sig einnig út fyrir landsteinanna en mikið er um að sveitarfélög hér á landi eigi í samstarfi við önnur sveitarfélög í Evrópu og þá sérstaklega á hinum Norðurlöndunum.

Sveitarfélögin fá langstærstan hluta af tekjum sínum frá útsvari. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur það hlutverk að jafna út tekjumöguleika sveitarfélaga, svo sem að reiða fram tekjur á móti sveitarfélögunum vegna grunnskólaþjónustu. Samkvæmt lögum hafa sveitarfélögin ráðrúm til þess að taka sjálfstæðar ákvarðanir varðandi skattaráðstafanir, svo sem tekjuskatt og fasteignaskatt. Því eru heildartekjur vegna skattamála breytilegar á milli sveitarfélaga.⁹²

Frá árinu 1984 hefur verið gerður samstarfssáttmálar á milli ríkis og sveitarfélaga. Sá háttur var hafður á að sáttmálinn var gerður til tveggja ára en sá nýjasti er frá árinu 2008 og þar var sú breyting gerð að hann er ótímabundinn þangað til að annar hvor aðilinn óskar eftir breytingum á samstarfssáttmálanum.

Í samstarfssáttmálunum frá 2008 er kveðið á um vilja beggja aðila til þess að efla samstarf og auka skilning á viðfangsefnum hvors aðila fyrir sig. Einnig á að samræma stefnu ríkis og sveitarfélaga í fjármálum og auka aðhald í opinberum rekstri. Sáttmálinn á einnig að ýta undir að sveitarstjórnarstigið eflist og fái að haga verkefnum og framkvæmdum með hliðsjón af staðbundnum aðstæðum.⁹³

Árið 1945 var Samband íslenskra sveitarfélaga stofnað með það að markmiði að samræma verklag sveitarfélaga í landinu og einnig til að ýta undir samstarf á milli þeirra. Í dag er helsta hlutverk Samband íslenskra sveitarfélaga að standa vörð um hagsmunum allra sveitarfélaga í landinu gagnvart ríkinu og öðrum aðilum, innlendum jafnt sem sem erlendum. Sambandið tekur þátt í samstarfi við önnur erlend

eftir+sveitarf%E9lagi%2C+kyni%2C+r%EDkisfangi+og+%E1rsfj%F3r%F0ungum+2009%2D2011%26path =../Database/mannfjoldi/sveitarfelog/%26lang=3%26units=Fj%F6ldi

⁹² Samband íslenskra sveitarfélaga. *Sveitarfélög á Íslandi*. Október 2007

<http://www.samband.is/media/skjol-um-sveitarfelog/Sveitarfelogin-a-Islandi.pdf> (Sótt 22. október 2011)

⁹³ Samband íslenskra sveitarfélaga. *Samstarfssáttmáli frá 2008*. 2. apríl 2008

http://www.samband.is/media/samskipti-vid-rikid/Samstarfssattmali_asamt_vidauka.pdf (Sótt 17. október 2011)

sveitarfélög og sér einnig um alhliða fræðslu um sveitarfélög landsins og starfsemi þeirra. Samband Íslenskra sveitarfélaga rekur Brussel skrifstofu en eins og nafnið gefur til kynna, þá er hún staðsett í Brussel. Hlutverk hennar er að gæta hagsmuna sambandsins gagnvart Evrópusambandinu sem og að koma sjónarmiðum íslenskra sveitarfélaga á framfæri.⁹⁴

4.1.1 Landshlutasamtök

Samkvæmt 86. grein úr sveitarstjórnarlögum nr 45/1998 var sveitarfélögum veitt heimild til þess að stofna til svokallaðra landshlutasamtaka sem áttu að vinna að hagsmunamálum íbúa í hverjum landshluta.⁹⁵ Sveitarfélög voru þó mun fyrir byrjuð að mynda með sér einhverskonar svæðisbundin samtök. Sveitarfélög á Austurlandi stofnuðu Fjórðungsþing Austfirðinga árið 1943. Tilgangur með stofnuninni var að efla samstarf og gæta sameiginlegra hagsmuna sveitarfélaga á Austurlandi.⁹⁶

Landshlutasamtökin sjá um byggðamál og þau málefni sem snerta hvern landfjórðung fyrir sig. Þó að markmið landshlutasamtaka sveitarfélaganna séu mjög svipuð þá getur umfang þeirra verið mjög ólíkt. Oftast spilar stærð sveitarfélaganna sjálfra inn í þegar kemur að því að mæla umfang verkefna sem landshlutasamtökin taka að sér. Sum samtök bera ábyrgð á mörgum og stórum verkefnum á meðan önnur landshlutasamtök taka að sér minni verkefni. Sem dæmi um verkefni landshlutasamtaka eru samgöngumál, skipulagsmál, samskipti við yfirvöld og aðkoma að samningum.⁹⁷

Aðaltekjur landshlutasamtakanna kemur frá Jöfnunarsjóðnum en jafnframt frá aðildar sveitarfélögum innan hverra samtaka fyrir sig. Einnig eru gerðir samningar við ráðuneytin, þá einna helst lðnaðarráðuneytið og Menntamálaráðuneytið um fjárstyrki vegna málefna er varða ráðuneytin. Dæmi um slíka fjárstyrki eru svokallaðir vaxtasamningar sem gerðir eru við lðnaðarráðuneytið. Markmið með slíkum

⁹⁴ Samband Íslenskra sveitarfélaga. „Brussel skrifstofa.“ (á.á)

<http://www.samband.is/verkefnin/alhjudamal/brussel-skrifstofa> (Sótt 16.október 2011)

⁹⁵ Alþingi, „Sveitarstjórnarlög nr 45. 3.júní 1998.“ <http://www.althingi.is/altext/stjt/1998.045.html> (Sótt 19.nóvember 2011)

⁹⁶ Lýður Björnsson. *Saga sveitarstjórnar á Íslandi*, 2.bindi (Reykjavík: Almenna Bókafélagið, 1979): 378

⁹⁷ Innanríkisráðuneytið, *Framtíð landshlutasamtaka sveitarfélaga*. 19.8.2009

http://www.samgonguraduneyti.is/media/Skyrsla/Framtid_landshlutasamtaka_sveitarfelaga_-_skyrsla_19.8.09b.pdf : 7 (Sótt 22.október 2011)

samningum er að auka nýsköpun og samkeppnishæfni atvinnulífsins á svæðunum. Tingangurinn er líka sá að efla staðbundina klasa til þátttöku og samvinnu við aðra til þess að ná fram meiri árangri í samstarfi. Framlag Iðnaðarráðuneytisins er mismunandi en árið 2010 voru upphæðirnar 20-35 milljónir en ráðuneytið leggur allt að 50% fjármagns til verkefna, gegn mótframlagi annara þátttakenda.⁹⁸ Tilgangur menningarsamninga Menntamálaráðuneytisins er að efla menningarstarf í viðkomandi landshluta. Það á einnig að stuðla að nýsköpun og fjölga atvinnutækifærum á sviði menningar. Líkt og með vaxtasamninga Iðnaðarráðuneytisins, er mismunandi hversu mikið fjármagn er lagt í hvern menningarsamning. Ef samningur Suðurnesja við Menntamálaráðuneytið er skoðaður má sjá að ráðuneytið leggur fram 17.4 milljónir en sveitarfélögin á svæðinu leggja sameiginlega að minnsta kosti 40% af þeirri fjárhæð til ýmskonar menningarverkefna.⁹⁹

Í dag eru starfrækt átta landshlutasamtök og er mismunandi hversu stór þau eru og umsvifamikil. Stærð þeirra ræður miklu um það hversu viljug sveitarfélögin eru í að koma að verkefnum sem og hagur þeirra af því að ráðast í einstaka framkvæmdir. Síðar í þessari ritgerð mun verða farið betur í landhlutasamtökin og breytingar á starfsemi þeirra ef innganga í Evrópusambandið verður staðreynd.

4.1.2 Byggðaáætlun Íslands

Byggðaáætlun Íslands er gerð til fjögurra ára í senn og ber Iðnaðarráðherra höfuðábygd á henni þó að fleiri ráðuneyti komi að verkefnum og skyldum sem getið er um í áætluninni. Núverandi byggðaáætlun tók gildi árið 2010 og gildir til ársins 2013. Hún er gerð í samræmi við aðra hagsmunaaðila, svo sem sveitarfélög.

Í stuttu máli má segja að byggðaáætlun Íslands sé í senn aðgerðaáætlun í byggðamálum ríkisins og stefnumörkun í efnahags- og atvinnumálum. Hún gefur sveitarfélögum tækifæri til að líta á sig sem eina heild og nálgast málefni með hagsmuni landsfjórðungsins í forgangi þar sem burðarstólpi áætlunnar eru

⁹⁸ Byggðastofnun, „Vaxtasamningar.“ 04.03.2011

<http://www.byggdastofnun.is/is/page/vaxtasamningar> (Sótt 6.janúar 2012)

⁹⁹ Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum, „Menningarsamningur Suðurnesja.“, 20.04.2011.

<http://www.sss.is/Frettayfirlit/Lesa/menningarsamningsudurnesja> (Sótt 6.janúar 2012)

framgreindir vaxtasamningur á milli ríkis og sveitarfélaga. Með þessu fá heimamenn meiri áhrif og ábyrgðin á framkvæmdum eða verkefnum er færð út á land. Þannig fær sérstaða hvers og eins staðar að njóta sín sem best. Byggðaaáætlunin kveður einnig á um það að sveitarfélög og ríki skulu samræma áætlanir sínar á sem flestum sviðum. Þannig verður aukin hagræðing og séu aðilar samstíga mun nást meiri árangur á öllum sviðum.

Nýsköpun fær veigamikinn sess í áætluninni og mikilvægi þess að virkja nýja atvinnuvegi eru farið að verða mönnum ljós. Það hefur verið endutekið stef í byggðaaáætlunum Íslands að fjölga skuli opinberum störfum úti á landsbyggðinni. Í núverandi áætlun er engin breyting á og fróðlegt verður að sjá hvernig til tekst en yfirleitt hefur það verið þannig að þegar opinberrar stofnanir eru færðar frá höfuðborginni mætir það mikilli andstöðu með þeim rökum að þjónusta muni skerðast mikið.¹⁰⁰

4.1.3 Ísland 2020

Árið 2009 var ráðist í það verkefni að greina samkeppnishæfni Íslands, haldnir voru þjóðfundir þar sem leitað var eftir hugmyndum um hvernig væri best að nýta sóknarfæri hvers landshluta. Unnið var úr þessum tillögum og ásamt fleiri greiningarstefnum og úr varð stefnumarkandi skjalið *Ísland 2020*.¹⁰¹ Þetta er áætlun í anda byggðastefnu ESB sem unnin er í samstarfi við landshlutasamtök, sveitarfélög, mennta- og vísindastofnanir, verkalyðsfélög, samtök í atvinnulífinu og fleiri. Markmiðið með þessu er að vinna sameiginlega að því að setja fram áætlun um að árið 2020 yrði Ísland komið í fararbroddi annara þjóða í menntun, velferð og lífsgæðum. Í áætluninni eru sett fram 30 verkefni sem eiga öll að vera liður í því að betrumbæta íslenskt samfélag. Þetta eru til dæmis verkefni á sviði fjárfestinga bæði í mannauði og atvinnulífi, styrkja á stöðir menntunar, nýsköpunar, menningu,

¹⁰⁰ Byggðastofnun, *Byggðaaáætlun 2010-2013, drög í vinnslu*. (á.á)

http://www.byggdastofnun.is/static/files/Byggdaaetlun1013/Byggdaaaetlun_drog_i_vinnslu_090309.pdf (sótt 1.október 2011)

¹⁰¹ Arnar Þór Másson og Héðinn Unnsteinsson. *Hvað er Ísland 2020?* Birtist í Morgunblaðinu 26.febrúar 2011. <http://www.forsaetisraduneyti.is/2020/tengt-efni/> (Sótt af vef Forsætisráðuneytisins 19.nóvember 2011)

umhverfis og styrkja samfélagslega innviði.¹⁰² Til þess að auka yfirsýn yfir væntanleg verkefni á að einfalda allar opinberar áætlanir og þær sameinaðar í þeim tilgangi að efla menntun og atvinnulíf. Einnig á að tryggja betri nýtingu fjármagns og stuðla að meira og nánari samstarfi innan stjórnarsýslu og stofnana. Samkvæmt áætlunni á Ísland að vera orðin fullgildur meðlimur í hinu norræna velferðarsamfélagi þar sem sterk heilbrigðisþjónusta og gott og öruggt félagslegt kerfi verður fyrir hendi og þjóni almenningi vel. Atvinnustefna áætluninnar gengur út á það að á Íslandi verði fjölbreytt atvinnulíf sem er gjalddeyrisskapandi og sérstaða hvers svæðis á að njóta sín.¹⁰³ Nýsköpun og þekking fá stóran sess í áætluninni. Stuðla á að nýta tækifæri sem liggja á öllum sviðum atvinnulífsins til nýsköpunar og þróunar. Á Íslandi árið 2020 á þjóðfélagið að búa við efnahagslegan stöðugleika sem skal nást með því setja skýran og skynsamlegan ramma utan um fjármálalífið. Markmið og stefnur í fjármálum opinberra aðila eiga að vera augljósara. Allir þurfa að leggja á eitt í þessum málum. Hver landshluti mun vinna að sóknaráætlun fyrir sinn landsfjórðung. Þau markmið sem koma fram í *Íslandi 2020* eiga að vera til grundvallar fyrir þessar landshluta áætlanir en sérkenni og sérstaða hvers landshluta á þó að fá að njóta sína. Hver fjórðungur á þó að skila inn ferðamála- og menningarstefnu, ásamt vinnumarkaðs- og menntaáætlun sem tekur mið af þörfum beggja kynja. Einnig á að bæta samskipti, ýta undir samstarf hjá fyrirtækjum á svæðinu og áætlun um nýtingu sjálfbærrar orku, auðlinda og afurða á viðkomandi svæði. Til að ná þeim markmiðum sem sett eru fram í *Ísland 2020* er menntun lykilatriðið og það þarf að vinna markvisst að því að koma í veg fyrir brottnám úr efri stigum skólakerfisins. Hugvitsiðnaðurinn sýndi styrk sinn á síðustu árum og samkvæmt áætluninni þarf að styrkja hann enn frekar. Eitt af verkefnum áætluninnar er að styrkja sveitarstjórnarstigið. Þetta á að vera gert með því að flytja verkefni í auknum mæli frá ríki til sveitarfélaga. Einnig á að sameina fleiri sveitarfélög og ýta undir enn frekara samstarf á milli þeirra.¹⁰⁴

¹⁰² Forsætisráðuneytið, *Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag*. Janúar 2011. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/island2020.pdf:3>(Sótt 20.nóvember 2011)

¹⁰³ Forsætisráðuneytið, *Ísland 2020*:15

¹⁰⁴ Forsætisráðuneytið, *Ísland 2020*: 21-22

5 Hugsanleg áhrif á íslensk sveitarfélög

Samkvæmt áliti framkvæmdastjórnar ESB frá því í byrjun árs 2010 þarf að auka umfang stjórnáráðgjafanna hér á landi til þess að uppfylla þær kröfur sambandsins er varðar úthlutanir úr byggðasjóðunum.¹⁰⁵ Því þarf íslenska stjórnáráðgjafan að laga sig að vinnubrögðum Evrópusambandsins varðandi meðferð fjármuna, eftirlit, verklagsstjórnun og endurskoðun. Með því að taka upp agaðri starfshætti má þó búast við því að áhrifin muni verða þau að stjórnáráðgjafan muni styrkjast og ákvarðanatökin verði formlegri.

Samkvæmt greinargerð samninganefndar Íslands er sú hugmynd sett fram að með þátttöku í byggðastefnu Evrópusambandsins ættu íslensk stjórnvöld að nýta tækifærið og endurskipuleggja byggðastefnu landsins. Talið er að sú hugmyndafræði og aðferðafræði sem skilgreind er í reglum ESB, myndi hafa jákvæð áhrif á byggða- og atvinnumál hér á landi.¹⁰⁶

Með inngöngu í Evrópusambandið opnast leiðir fyrir sveitarfélög að byggðasjóðum ESB. Framlög úr þeim eru veitt í samráði við sambandið og gegn mótframlagi viðkomandi ríkis. Það er mjög misjafnt hversu hátt mótframlagið er, allt frá 25% til 75%. Lögð er áhersla á það að einkageirinn taki þátt í að fjármagna mótframlagið ásamt hinu opinbera.¹⁰⁷ Í greinargerð Önnu G. Björnsdóttur og Önnu Margrétar Guðjónsdóttur kemur fram að innganga Finnlands í ESB hafi styrkt byggðamál þar á landi. Heildarsýn yfir komandi framkvæmdir og verkefni varð skýrari vegna þess að sett er fram framkvæmdaplan sem gildir til sjö ára í senn og þannig næst stöðugleiki og framtíðarsýn er augljós.¹⁰⁸

Það er óljóst hversu háar upphæðir úr byggðasjóðum Evrópusambandsins muni standa Íslandi til boða ef þjóðin skyldi samþykkja inngöngu í ESB. Það mun meðal

¹⁰⁵ Framkvæmdastjórn ESB, *Commission Opinion on Iceland's application for membership of the European Union*. 24.febrúar 2010. (Sótt 1.október 2011)

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/is_opinion_analytical-report.pdf:76

¹⁰⁶ Utanríkisráðuneytið, *Aðildarviðræður Íslands við ESB-22.Byggðastefna ESB*:9

¹⁰⁷ Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir. *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið*: 7

¹⁰⁸ Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir. *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið*:20

annars ráðast af því hvernig landið verður skilgreint í NUTS svæði. Samkvæmt núgildandi svæðaskiptingu Eurostat er Ísland skilgreint sem eitt NUTS I, eitt NUTS II og tvö NUTS III svæði.¹⁰⁹ Eins og áður segir eru NUTS II svæði lögð til grundvallar þegar verið er að úthluta úr sjóðum sambandsins. Það myndi styrkja sveitarfélög í landinu ef byggðakorti Íslands yrði breytt þannig að landinu yrði skipt upp í tvö NUTS II svæði.¹¹⁰ Ef Finnland er skoðað í þessu samhengi þá er landinu skipti í 5 NUTS II og 20 NUTS III. Nokkrar breytingar hafa orðið á svæðaskiptingu Finnlands frá því að landið gekk í ESB. Nokkur svæði sem hafa fengið á síðustu tveimur tímabilum byggðastefnunnar sérstakan fjárstuðning út frá 1. markmiði stefnunnar (tekjulág svæði), fá ekki þennan stuðning lengur vegna þess að tekjur hafa hækkað. Þess vegna fá öll NUTS II fyrir utan eitt styrki vegna 2. markmiðsins (samkeppnishæfni og atvinnusköpun) og 3. markmiðsins (svæðasamstarf).¹¹¹ Samkvæmt þessu má reikna með að Ísland muni falla undir 2. og 3. markmið byggðastefnunnar. Það er ógjörningur að segja til um það hversu háar fjárupphæðir myndi standa Íslandi til boða úr sjóðum ESB en heildarfjárhæðin sem Evrópusambandið setur í þessi tvö markmið er 20.1 milljarður evra á sjö ára tímabili. Niðurstaðan mun ekki fást fyrr en aðildarsamningur Íslands við Evrópusambandið verður tilbúinn en ef miðað er við reynslu Finna, þá mun byggðastefna ESB bjóða uppá mikil tækifæri fyrir byggðalög Íslands.

5.1.1 Atvinnulíf

Ísland er vinsæll áfangastaður ferðamanna sem hafa áhuga á að sjá stórbrotna náttúruna og vera viðstaddir menningartengda atburði líkt og Icelandairwaves. Síðustu ár hefur verið farið í átak til þess að auka ferðamannastraum á veturna og hefur það tekist vel en æ fleiri sækjast í að sjá landið í kuldalegum vetrarskrúða.

¹⁰⁹ Framkvæmdastjórn ESB, *Commission Opinion on Iceland's application for membership of the European Union*: 76

¹¹⁰ Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir. *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið*: 12

¹¹¹ Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir. *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið*: 18

Ferðaþjónusta

Starfsgreinin hefur verið vaxandi atvinnugrein á Íslandi undanfarna áratugi og eru mörg sveitarfélög sem reiða sig að mestu á ferðamenn til þess að geta tryggt grunnþjónustu fyrir íbúana á svæðinu og þannig haldið byggðalaginu í byggð. Heildartekjur fyrirtækja í ferðaþjónustu voru rúmlega 230 milljarðar króna árið 2009 sem er rúmlega 15 % af vergri landsframleiðslu Íslands. Um 5.2% af störfum í landinu eru tengd ferðaþjónustu og gjaldeyristekjur af erlendum ferðamönnum voru um 158 milljarðar króna fyrir sama ár.¹¹² Í Evrópusambandinu er ferðaþjónustugeirinn ekki síður mikilvægur en hann er 5% af vergri landsframleiðslu sambandsins og um 9.7 milljónir manns starfa við ferðaþjónustu.¹¹³

Evrópusambandið hefur enga eiginlega stefnu varðandi ferðaþjónustu en mjög margar gerðir sambandsins tengjast starfsgreininni og hafa áhrif á þróun hennar. Í byggðastefnu Evrópusambandsins er mikilvægi ferðaþjónustunnar vel þekkt en á núverandi tímabili eru 6 milljarðar evra eyrnamerkir henni.¹¹⁴ Sjóðir byggðastefnunnar veita fé til þess að auka samkeppnishæfni og gæði ferðaþjónustunnar á tilteknum svæðum og innan sveitarfélaga. Félagsmálasjóður ESB veitir styrki til þróunarverkefna í ferðaþjónustu, þetta á meðal annars við um styrki til menntunar og fræðslu í þeim tilgangi að auka fagmennsku innan greinarinnar. Samstöðusjóðurinn veitir til að mynda styrki til þess að bæta samgöngur og samskiptakerfi innan og á milli aðildarríkja Evrópusambandsins. Áhersla er lögð á það að jafna hlut þeirra svæða þar sem grunnatvinnugreinar líkt og landbúnaður og sjávarútvegur eru á undanhaldi og fé lagt í það að viðhalda núverandi störfum og búa til ný í þeim tilgangi að koma í veg fyrir fólksflutning.¹¹⁵ Innan ESB er lögð áhersla á samvinnu milli svæða og er ferðaþjónustan þar ekki undanskilin. Sambandið er í samstarfi við OECD og Alþjóðlegu ferðamannasamtökin

¹¹² Hagstofa Íslands, Hagtíðindi – Ferðamál, samgöngur og upplýsingatækni. 15. desember 2011. <https://hagstofa.is/?PageID=421&itemid=f6fd551f-dad6-4c4c-aa73-91b7af3f182a>: 3 (Sótt 17. desember 2011)

¹¹³ Framkvæmdastjórn ESB, „Supporting European Tourism.“ (á.á) http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/index_en.htm (sótt 1. desember 2011)

¹¹⁴ Framkvæmdastjórn ESB, „Tourism“. (á.á) http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/tourism/index_en.cfm (Sótt 1. desember 2011)

¹¹⁵ Framkvæmdastjórn ESB, *Tourism*.

(World Tourism Organisation) í þeim tilgangi að halda utan um þróun greinarinnar til þess að bæta alla þjónustu og gera markmiðasetningu skýrari.

Áhrif á ferðaþjónustu hér á landi myndu vera óveruleg ef það kæmi til aðildar að ESB. Ferðaþjónustan hefur fengið tíma til að aðlagast alþjóðulegu umhverfi á síðustu árum, bæði í gegnum Schengen samkomulagið og EES samninginn sem ruddi í burtu öðrum hindrunum með innleiðingu fjórfrelsisins. Áhrifin myndu aðallega felast í því að fyrirtæki og svæði sem reiða sig á ferðamannastraum myndu fá aðgengi að byggðasjóðum Evrópusambandsins og fá þannig enn fleiri tækifæri til þess að laða til sín ferðamenn og tryggja enn frekar innkomu sína. Ferðaþjónusta á Íslandi myndi líka fá tækifæri til þess að taka þátt í allri stefnumótun í málefnum ferðaþjónustu á vegum Evrópusambandsins.¹¹⁶

Landbúnaður

Umræðan hér á landi varðandi Evrópusambandið hefur af miklu leyti snúist um landbúnaðinn og sjávarútveginn og margir vilja meina að með inngöngu í ESB muni Íslendingar missa yfirráð sín yfir fiskimiðunum og að íslenskur landbúnaður muni ekki lifa af samkeppni erlendra bænda. Landbúnaðarstefna Evrópusambandsins (e. *Common Agricultural Policy, CAP*) var sett fram strax á upphafsárum sambandsins og tilgangur hennar hefur verið frá fyrstu tíð að styðja við bændur og tryggja þeim sambærilega innkomu á við aðrar starfsstéttir. Þó að stefnan hafi tekið breytingum í gegnum árin eru grunngildi hennar þau sömu og í upphafi, það er, sameiginleg fjármögnun, innri markaður og sameiginlegir ytri tollar.¹¹⁷

Þegar kemur að landbúnaði í aðildarríkjum ESB er Dreifbýlissjóður sambandsins sérstaklega til þess að styrkja við bændur og hjálpa þeim að aðlagast þeim breytingum sem verða í atvinnugreininni vegna áherslna í landbúnaðarstefnu ESB. Þegar Finnar stóðu í samningaviðræðum við Evrópusambandið lögðu þeir ríka áherslu á erfið búsetuskilyrði í landinu og réttlættu þannig aukin rétt til stuðnings við finnska bændur. Sérstakar greiðslur fyrir harðbýl svæði (e. *less favorable Areas-LFA*) eru dæmi um sérstakan stuðning. Finnland (og Svíþjóð líka) notfærðu sér

¹¹⁶ Gunnar Haraldsson, *Helstu áhrif ESB aðildar á íslenska ferðaþjónustu*. Ráðstefna Samtaka ferðaþjónustunnar 16. október 2008.

www.saf.is/saf/upload/files/copy_of_esb_erindi_gh_lokautgafa.ppt (Sótt 1. desember 2011)

¹¹⁷ Dinan, *Ever Closer Union*: 329

skilgreiningu ESB á harðbýlum svæðum til þess að réttlæta kröfu sína um aukin stuðning við bændur sem stunduðu landbúnað norðan 62.breiddargráðu, fyrrnefndur Norðurslóðastuðningur. Hann er í formi greiðslna fyrir mjólkurframleiðslu, gripagreiðslu og greiðslum á hverja einingu lands. Þetta eru einnig greiðslur fyrir hverskyns ræktun í gróðurhúsum og í tilfelli Finnlands, fyrir hreindýraræktun.¹¹⁸ Finnlandi er skipt upp í sjö svæði eftir því hvernig búskapar aðstæður eru (sjá fylgiskjal 1).¹¹⁹ Svæðin C1 til C4 falla undir stuðning norðurslóðar og hljóta styrki eftir því. Ísland myndi eiga rétt á sérstökum stuðningi vegna norðlægrar legu, landið er strjábýlt og landbúnaður er stundaður hér við erfiðar aðstæður. Það er hinsvegar erfitt að taka landbúnaðinn í heild sinni og reyna að meta hver myndu verða áhrifin á hann við inngöngu í Evrópusambandið því að starfsgreinar innan landbúnaðarins verða fyrir mismiklum áhrifum. Helstu áhrifin sem innganga í Evrópusambandið myndi hafa á íslenskan landbúnað, eru þau að sú mikla tollvernd sem íslenskur landbúnaður býr við myndi hætta, og það mundi hafa mikil áhrif á verð til bænda og framleiðslukostnað.¹²⁰ Styrkjakerfi Evrópusambandsins er öðruvísi en kerfið hér á landi. Hugmyndin á bakvið styrkjakerfi ESB er sú að tryggja bændum stöðugari afkomu óháð framleiðslugetu en hér á landi eru landbúnaðarstyrkir framleiðslutengdir.¹²¹

Samkvæmt úttekt frá árinu 2011, er gert ráð fyrir því að verð til bænda á kindakjöti og grænmeti muni ekki breytast mikið þó að tollvernd til ESB landa muni detta úr gildi. Það sama gildir um verðlagningu á nautakjöti og sauðfjárbændur þurfa ekki að óttast um afkomu sína, komi til aðildar. Lang mesta lækkun á verði yrði á

¹¹⁸ Utanríkisráðuneytið, *Bakgrunnsskýrsla Hagfræðistofnunarinnar: Íslensk bú í finnsku umhverfi*. 15.7.2009. (sótt 1. desember 2011)

http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Bakgrunnsskyrsla_ESB.pdf :18-19

¹¹⁹ Jyrki Niemi, *Finnish Agriculture and Rural Industries 2008*,:2008 (sótt 1. desember 2011)

http://portal.mtt.fi/portal/page/portal/mtt/jul108a_FA2008.pdf :50

¹²⁰ Daði Már Kristófersson og Erna Bjarnadóttir, *Staða íslensk landbúnaðar gagnvart aðild að Evrópusambandinu- áhrif á tekjur og stuðning og væntanleg stuðningsþörf*. 2011. (sótt 5. janúar 2012)

<http://www.bondi.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5097> :35

¹²¹ Daði Már Kristófersson og Erna Bjarnadóttir, *Staða íslensk landbúnaðar gagnvart aðild að Evrópusambandinu- áhrif á tekjur og stuðning og væntanleg stuðningsþörf*: 5-7

kjúklingakjöti eða rúm helmningslækkun. Það sama myndi gilda um verð á svínakjöti.¹²²

Erfiðast við það að aðlaga finnskan landbúnað að áherslum landbúnaðarstefnu ESB var hinn mikli munur á verði til framleiðenda sem var miklu hærri í Finnlandi heldur en tíðkaðist í Evrópusambandinu.¹²³

Það er erfitt að sýna með óyggjandi hætti hvernig starfsumhverfi bænda myndi breytast við inngöngu í Evrópusambandið en það veltur meðal annars á niðurstöðum aðildarviðræðna.

Sjávarútvegur

Sjávarútvegurinn hefur um langan aldur verið ein helsta undirstaða íslensk atvinnulífs og því eru málefni tengd atvinnugreininni og hugsanlegri aðild að Evrópusambandinu mikið hitamál. Mörg sveitarfélög á Íslandi byggja afkomu sína að stórum hluta á sjávarútvegi og því er mikilvægt að skoða þau áhrif sem innganga í ESB hefur á hann. Líkt og með landbúnaðinn er umræðan um möguleg áhrif á sjávarútveginn oft á tíðum lituð af rangfærslum um að við inngöngu munu Íslendingar missa allt yfirráð yfir veiðiheimildum í lögsögu landsins og langlíf er fullyrðingin um útlensku skipin sem bíða þess eins að tæma gjöful fiskimið Íslands.

Sjávarútvegsstefna Evrópusambandsins (e. *Common Fisheries Policy-CFP*) var fyrst samþykkt formlega árið 1982 og er þar kveðið á um sameiginlegan markað aðildarríkja með fiskafurðir og fiskveiðar. Í grundvallaratriðum snýst sjávarútvegsstefnan um sameiginlega nýtingu á sameiginlegum fiskistofnum. Stefnan fer inn á skipulag markaða með sjávarfang, hvernig skuli haga samskiptum við aðila sem standa fyrir utan ESB og fleira. Sjávarbyggðasjóður ESB veitir styrki til að framfylgja sjávarútvegsstefnuninni.¹²⁴ Hin sameiginlega sjávarútvegsstefna hefur tekið breytingum í gegnum tíðina og ýmsar viðbætur settar inni hana. Stuttu eftir að stefnan tók gildi í fyrsta sinn var tekin upp regla um hlutfallslegan stöðugleika en sú regla kveður á um að við úthlutun heildarkvóta til aðildarríkja skal taka mið af

¹²² Daði Már Kristófersson og Erna Bjarnadóttir, *Staða íslensk landbúnaðar gagnvart aðild að Evrópusambandinu- áhrif á tekjur og stuðning og væntanleg stuðningsþörf*: 14-15

¹²³ Utanríkisráðuneytið, *Bakgrunnsskýrsla Hagfræðistofnunar*: 7

¹²⁴ Úlfar Hauksson, *Hvalreki eða skipsbrot? Örlög íslensk sjávarútvegs í ESB*. 2006 http://stofnanir.hi.is/ams/sites/files/ams/imagefield_thumbs/lfar.pdf: 2 (Sótt 2.nóvember 2011)

veiðireynslu þjóða og mikilvægi sjávarútvegs í samfélaginu.¹²⁵ Þessi regla mun án efa nýtast Íslandi ef til inngöngu kemur. Sjávarútvegsstefnan hefur verið gagnrýnd harkalega undanfarin ár enda er ofveiði úr sameiginlegri lögsögu aðildarríkja mikið vandamál og floti sambandsins alltof stór. Evrópusambandið hefur tekið mark á þessari gagnrýni og undanfarið hefur stefnan verið til endurskoðunar og á þeirri vinnu að ljúka 1.janúar 2013. Samkvæmt gögnum sem hafa komið fram á að taka á vandamálum tengt ofveiði og leyfa fiskstofnum að ná ákveðnum þroska til þess að þeir geti viðhaldið sér. Einnig eru hugmyndir uppi um að færa vald í auknu mæli frá Brussel og til aðildarríkjana sjálfra þegar kemur að stjórn fiskveiða.¹²⁶ Hingað til hefur Sjávarbyggðasjóður ESB verið til þess að styrkja byggðir sem reiða sig á sjávarútveg að miklu eða öllu leyti. Nýlega var ákveðið að stofna nýjan sjóð, Evrópski siglinga og sjávarútvegs sjóðurinn (e.*The European Maritime and fisheries fund - EMFF*)¹²⁷ og mun hann taka til starfa árið 2014. Umráðafé hans verða 6,5 milljarðir evra. Tilgangur sjóðsins verður að virka hvetjandi á sjómenn svo að veiðar muni ekki hafa jafn eyðileggjandi áhrif á vistkerfi sjávar og ofveiði verði í minna mæli. Sjóðurinn á að styrkja þau svæði sem verða fyrir tekjumissi vegna banns á veiðum á tilteknum fiskstofnun. Tilgangur sjóðsins er einnig að ýta undir vistvænni fiskveiðar og styrkja minni útgerðir.¹²⁸

Það er erfitt að meta hver verða raunveruleg áhrif á sjávarútveginn hér á landi bæði vegna þess að Ísland hefur aldrei staðið í aðildarviðræðum áður og svo er landið ólíkt aðildarríkjum ESB að því leyti að landfræðileg lega er öðruvísi og sjávarútvegur er ekki öðrum ríkjum jafn mikilvægur. Til þess að skýra aðeins myndina á því hvað bíður Íslendinga þegar kaflinn um sjávarútveginn verður opnaður, er vert að skoða aðildarsamning Noregs sem var felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1994. Samkvæmt honum fengu Noregur þriggja ára aðlögunartíma en eftir það myndi

¹²⁵ Framkvæmdastjórn ESB, *The Common Fisheries Policy- User's guide*. Desember 2008. (sótt 2.nóvember 2011) http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp2008_en.pdf: 6-7

¹²⁶ Framkvæmdastjórn ESB, „Green Paper Summary.“ 12.apríl.2011. http://ec.europa.eu/fisheries/reform/intro/summary/index_en.htm (Sótt 23.nóvember 2011)

¹²⁷ Mín þýðing

¹²⁸ Framkvæmdastjórn ESB, „*Press release: A new European Fund for the EU's Maritime and Fisheries Policies.*“ 2.Desember 2011. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1495&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr> (Sótt 18.desember 2011)

landið gangast undir sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins. Allt fiskveiðistjórnunarkerfi Noregs norðan 62.breiddargráðu myndi byggja áfram á því kerfi sem fyrir var en á þeim tíma hafði ESB veiðiheimildir upp á 1.28%. Ljóst er að þetta ákvæði myndi ganga gegn grunngildum ESB.¹²⁹ Malta fékk einnig undanþágu frá löggjöf Evrópusambandsins. Eyjan fékk að halda 25 mílna lögsögu fyrir sinn eigin flota með því að leyfa einungis skipum að ákveðinni lengd að veiða innan lögsögu eyjunnar. Þetta fyrirkomulag gerir öðrum þjóðum ókleift að sækja á miðin í kringum Möltu. Með því að skoða reynslu annara þjóða í samningaviðræðum má sjá vilja framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins til þess að koma til móts við hagsmuni samningaþjóða og er oft gengið langt í því að finna leiðir til þess að tilvonandi aðildarþjóðir verði fyrir sem minnstum skaða. Annað dæmi um undanþágu sem Evrópusambandið hefur fallist á til þess að vernda hagsmuni aðildarríkja er bann við svokölluðu kvótahoppi. Þessi undanþága var sett til þess að koma í veg fyrir að erlend skip gætu farið inni lögsögu annars ríkis og veitt þar fisk en landað honum í heimahöfn.¹³⁰

Staða Íslands er ólík stöðu þessara fyrrnefndu þjóða. Málefni sjávarútvegsins eru þjóðarhagsmunir og erfitt fyrir landið að gera of miklar tilslakanir í þessum málaflokki. Það eru margar rangfærslur í gangi um sjávarútvegs málin. Það er hins vegar fátt sem bendir til þess að hér á landi verið mikið atvinnuleysi í sjávarútveginum. Styrkjakerfi sjávarútvegsstefnu ESB styður við hverskyns atvinnuskapandi hugmyndir og skynsamlega nýtingu sjávarafurða. Innganga í Evrópusambandið gæti frekar virkað sem hvati fyrir byggðalög í landinu til þess að ráðast í framkvæmdir og styrkja stoðir undir sjávarútveginn. Sá vilji Evrópusambandsins til þess að gera breytingar á núverandi fyrirkomulagi sýnir fram á það að reglur þess eru „ekki meitlaðar í stein. Stefnan hefur tekið breytingum og undanþágur hafa verið gerðar til að ná fram sáttum og koma til móts við ólíka hagsmuni aðildarríkja.“¹³¹

¹²⁹ Úlfar Hauksson: *Hvalreki eða skipsbrot?: 3-4*

¹³⁰ Úlfar Hauksson, *Hvalreki eða skipsbrot?: 2*

¹³¹ Úlfar Hauksson, *Hvalreki eða skipsbrot?: 8*

5.1.2 Breytingar á starfssemi sveitarfélaga

Íslenska stjórnvísulan er fremur fámenn, umfang hennar er lítið en hins vegar er hún nokkuð sveigjanleg. Það getur verið kostur að mörgu leyti en þegar kemur að inngöngu í Evrópusambandið er ljóst að styrkja þarf stjórnvísuluna, bæði með fjölgun starfsfólks og með fjármagni. Evrópusambandið hefur komið til móts við væntanleg aðildarríki með svokölluðum aðlögunarsjóði (e. *Instrument for Pre-Accession Assistance-IPA*). Hlutverk sjóðsins er að styrkja möguleg aðildarríki til þess að undirbúa og aðlaga stjórnvísulu sína að því mikla og flókna regluverki og verkferlum sem hún þarf að tileinka sér í tengslum við byggðastefnu Evrópusambandsins. Hlutverki Aðlögunarsjóðsins er skipt í fimm hluta; aðstoð til þess að aðlaga stjórnvísulu að starfsháttum ESB, ýta undir samstarf milli ríkja sambandsins, stuðla að byggðaþróun og efla byggðastefnu og að endingu stuðla að markvissri nýtingu mannauðar.¹³² Í álit Framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2010 kemur fram að innan stjórnvísulu Íslands er til staðar þekking á verkefnum á vegum Evrópusambandsins. Það eru verkefni á vegum fyrrnefndar Norðurslóðaáætluninnar og svo á sviði menntunarmála.¹³³ Það er því ágætur grunnur til staðar sem hægt er að byggja á.

Smæð sveitarfélaga hér á landi, gæti komið í veg fyrir að þau geti fullnýtt þau tækifæri sem felast í byggðastefnu Evrópusambandsins. Því gæti það verið hagkvæmara fyrir þau að sameinast öðrum sveitarfélögum og þannig tryggja enn betur hag íbúa og atvinnulífs í byggðalaginu.

Það hafa orðið talsverðar breytingar á stjórnvísulustigi Finnlands eftir að landið gekk í Evrópusambandið. Til að mynda hefur vægi héraðanna aukist til muna, þá helst vegna nálægðarreglunnar. Því þurfti að gera all nokkrar breytingar á stjórnvísulustiginu og í gegnum árin hefur það einnig verið talsvert einfaldað, til að mynda með tilfærslum ábyrgðar á verkefnum til eins ráðuneytis í stað þess að nokkur ráðuneyti skiptu því á milli sín. Það þurfti einnig að búa til nýjar stofnanir og eru

¹³² Framkvæmdastjórn ESB, „Instrument for Pre-Accession Assistance“. 18.08.2010.

http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_en.htm (sótt 13. desember 2011)

¹³³ Framkvæmdastjórn ESB, „Commission Opinion on Iceland's application for membership of the European Union“: 77

héraðsráðin (regional council's) ein af þeim. Innganga í ESB hafði einnig þau áhrif að samvinna innan finnsku stjórnáráðs og ráðuneyta skilaði sér í árangursríkara samstarfi í byggðamálum landsins.¹³⁴ Með valdatilfærslu frá ríki til sveitarfélaga í Finnlandi hefur ekki aðeins ábyrgð þess síðarnefnda á byggðapróun aukist heldur eru sveitarfélögin og héruð landsins orðin mun meira áberandi á alþjóðavettvangi. Samband sveitarfélaga í Finnlandi rekur skrifstofu í Brussel og þar eru einnig sjö héraðskrifstofur reknar. Héraðsráðin í Finnlandi geta sjálfstætt tekið þátt í verkefnum á vegum Evrópusambandsins. Gott dæmi um það eru Samtök jaðarsvæða við sjávarsíðuna (e. *Conference of Peripheral Maritime Regions - CPMR*). Þetta eru stór samtök með um 160 héruð sem meðlimi og að baki þeim eru um 200 milljónir manna. Hlutverk samtakanna er að standa vörð um hagsmuni byggða við sjávarsíðuna gegnvarf stofnunum ESB og ríkisstjórnnum síns eigins lands.¹³⁵ Samkvæmt úttekt Reinhards Reynissonar um Vesturland og svæðasamstarf í Evrópu frá 2008 myndu samtökin fagna aðkomu Íslands að þeim enda myndu samtökin sjálf styrkjast.¹³⁶

Aðild að Evrópusambandinu hefur það í för með sér að sveitarstjórnstigið fær aukið sjálfstæði yfir sínum málaflokkum og verður þar af leiðandi ekki eins háð ríkisvaldinu.¹³⁷

Þátttaka í ákvarðanatöku

Á síðustu árum hefur vægi sveitarfélaga og héraða aukist mikið innan Evrópusambandsins og þá sérstaklega með stofnun Héraðanefndarinnar, samanber umfjöllun hér að framan. Ef Ísland yrði aðili að ESB myndu sveitarfélög eignast fulltrúa í nefndinni sem tækju þátt í ákvarðanatökum og þróun byggðastefnunnar.

Héraðanefndin er ekki eini vettvangurinn þar sem Ísland fengi rödd en það eru allar líkur á því að ef til inngöngu kæmi, myndi landið gegna mikilvægu hlutverki þegar

¹³⁴ Michael Kull, *Local and Regional Governance in Finland. A Study on Institutionalisation, Transformation and Europeanization*, í *Halduskultuur*, 2009, vol 10, bls 22-39.
<http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/20/23>: 25-26 (sótt 13. desember 2011)

¹³⁵ Conference of Peripheral Maritime Regions, „160 regions working together.“ (á.á)
<http://www.crpm.org/> (sótt 13. desember 2011)

¹³⁶ Reinhard Reynisson, *Vesturland og svæðasamstarf í Evrópu*: 32

¹³⁷ Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir, *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið*: 16

kemur að allri stefnumótum á sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins. Ástæðan fyrir því er einkum sú að sjávarútvegurinn er mikilvæg undirstaða þjóðfélagsins hér á landi og því nauðsynlegt fyrir litla þjóð að forgangsraða rétt og leggja áherslu á að hafa áhrif á þá málaflokka sem snertir hana beint.

Starfsfólk á vegum finnska sveitarfélagasambandsins sem spurð voru í greinargerð Önnu G. Björnsdóttur og Önnu M. Guðjónsdóttur um kosti og galla Evrópusambandsaðildar, voru sammála um það að með aðild að ESB hafi héruðin fengið meiri tækifæri til þess að hafa áhrif á stefnumótun byggðamála í Finnlandi. Einnig var samdómaálit þeirra að það kæmi sér betur fyrir héruðin að nú væri unnið eftir langtímaáætlun og að hagsmunagæsla væri árangursríkari. Helsta ástæðan væri sú að samstarf væri mikið með öðrum hagsmunaaðilum og þannig væri mun auðveldara að afla sér upplýsinga og þekkingar um tiltekin málefni.¹³⁸

Landshlutasamtök

Líkt og áður hefur komið fram eru Landshlutasamtök sveitarfélaga hér á landi frjáls hagsmunasamtök sveitarfélaga með afmörkuð starfssvæði. Helstu verkefni þeirra eru hagsmunagæsla innan hvers landshluta en einnig að taka þátt í sameiginlegum verkefnum fyrir sveitarfélögin sem eru aðilar að landshlutasamtökunum.¹³⁹ Það er viss ókostur að sveitarfélögin ráði sjálf hvort þau taki þátt í starfi landshlutasamtakanna og hvaða verkefni þau vilja leggja vinnu sína í. Þetta hefur einnig leitt til þess að samtökin eru frekar ólík bæði í umsvifum og áherslum. Það getur því reynst erfitt að móta virka stefnu til langtíma og leita þarf víðtækrar samstöðu um flest verkefni sem getur leitt til þess að í staðinn fyrir að ráðast í framkvæmdir er hætt við vegna þess að samstaða hefur ekki náðst. Löggjöfin um Landshlutasamtökin er einng þannig úr garði gerð að þau tryggja ekki svæðisbundið samstarf sveitarfélaga.¹⁴⁰ Ef litið er til Finnlands í sambandi við samstarf sveitarfélaga, er sveitarfélögum sem ekki hafa tiltekin íbúafjöldi, gert skylt að leysa verkefni í samstarfi við stærri sveitarfélög. Í landinu er að ljúka tilraunarverkefni sem finnska ríkið réðst í árið 2007. Verkefnið gengur út á það að sveitarfélögin þurfa að vinna í sameiningu að verkefna áætlun um hvernig þau ætla að leysa verkefni í

¹³⁸ Anna G. Björnsdóttir og Anna M. Guðjónsdóttir: 22-25

¹³⁹ Innanríkisráðuneytið, *Framtíð landshlutasamtaka sveitarfélaga*: 7

¹⁴⁰ Reinhard Reynisson, *Vesturland og svæðasamstarf í Evrópu*: 17

samstarfi við önnur nálæg sveitarfélög. Þau svæði sem sjá hag sinn í því að sameinast, hafa fengið fjárhagslega umbun frá finnska ríkinu. Tilgangurinn með þessu verkefni er að auka sjálfstæði finnskra sveitarfélaga og auka hagræðingu á stjórnsýslustiginu.¹⁴¹ Þetta fyrirkomulag er mjög áhugavert bæði vegna þess að sveitarfélögin fá að ráða að miklu leyti hvernig þau haga framkvæmdum með tilliti til staðbundina aðstæðna og sveitarfélögin þurfa að starfa saman að lausn verkefna sem eykur líkur á því að ráðist sé í framkvæmdir og þróun á sér stað innan allra landshluta. Með því að setja í lög að sveitarfélög þurfi að leita leiða til þess að hafa samstarf sín á milli, hafa Finnar náð að halda í sín fámennu sveitarfélög og þau hafa náð að vera tiltölulega sjálfstæð í sínum rekstri.¹⁴² Íslensk stjórnvöld gætu tekið þetta fyrirkomulag sér til fyrirmyndar en líkt og áður hefur komið fram þá er sveitarfélögum í sjálfsvaldi sett hvort og á með hve miklu móti þau taka þátt í verkefnum í sínum landsfjórðungi.

Með inngöngu í Evrópusambandið mun opnast leiðir fyrir íslensk sveitarfélög til þess að taka þátt í öllu byggðastarfi ESB og ákvarðanatökum. Eins og staðan er í dag þá taka sveitarfélögin aðeins þátt í Norðurslóðaáætluninni. Með inngöngu verða ekki einungis sjóðir ESB aðgengilegir heldur líka áætlanir á vegum sambandsins, svo sem INTERREC IVC sem hefur það að markmiði að stuðla að nánu samstarfi sveitarfélaga og styrkir ýmis verkefni. Í 1.kafla er farið nánar út í þessa áætlun en til marks um mikilvægi hennar þá sjá lönd á borð við Sviss og Noregur hag sinn í því að borga háar fjárhæðir til þess að taka þátt í henni. Landshlutasamtökin fá einnig tækifæri til þess að láta til sín taka á alþjóðavettvangi og auka samstarf erlendis. Fyrst þarf hins vegar að eiga sér staða umræða hér á landi um hvert skal vera hlutverk samtakanna. Það er nauðsynlegt fyrir starf þeirra að landshlutasamtökin búi við stuðning frá aðildarsveitarfélögunum þannig að öll verkefnavinna og áætlanagerð verði skilvirkari.¹⁴³ Með því að binda starfsemi landshlutasamtaka í lög mætti tryggja samræmda og skilvirka aðkomu þeirra að áætlanagerð og erlendu samstarfi, líkt og tíðkast víða í öðrum löndum.

¹⁴¹ Innanríkisráðuneytið, *Framtíð landshlutasamtaka sveitarfélaga*: 16

¹⁴² Innanríkisráðuneytið, *Framtíð landshlutasamtaka sveitarfélaga*: 20

¹⁴³ Reinhard Reynisson, *Vesturland og svæðasamstarf í Evrópu*: 41

Árið 2008 létu samtök sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV) gera athugun á því hverjir væru möguleikar landsfjórðungsins til þess að taka þátt í svæðasamstarfi í Evrópu. Niðurstaðan var sú að landshlutasamtökin gætu verið fulltrúar fyrir sveitarfélögin á Vesturlandi gegn því að samtökin yrðu eflað til muna. Vegna smæðar byggðalagsins væri þó nauðsynlegt að skilgreina vel þarfir þess og forgangsraða verkefnum til þess að fá sem mest út úr svæðasamstarfi í Evrópu.¹⁴⁴ Á þetta við um Ísland allt þar sem sveitarfélög eru bæði fámenn og strjábýl. Samkvæmt greinargerðinni er nauðsynlegt að landshlutasamtök komi sér saman um starfsstöð í Brussel en ekki eru miklir möguleikar á því að samtök líkt og SSV gætu staðið í rekstri á skrifstofu eitt og sér. Höfundur greinargerðarinnar telur hins vegar nauðsynlegt að landshlutasamtökin komi sér upp skrifstofu eða starfsstöð í Brussel. Ástæðan fyrir því er einna helst sú að það tryggir að hagsmunir heimalandsins eru í forgrunni þegar ákvarðanir eru teknar, ásamt því að auðveldara er að vekja athygli á svæðinu, hvort sem það er til fjárfestinga eða sem ferðamannasvæði, með því að reka starfssemi erlendis.¹⁴⁵

Mögulegt er að landshlutasamtökin hér á landi gætu tekið að sér þau verkefni sem héraðsráðin í Finnlandi gegna. Kostur hinna íslensku landshlutasamtaka er að stjórnir þeirra eru skipaðar af lýðræðislega kjörnum fulltrúum, þó ekki sé kosið beint í samtökin en í finnsku Héraðsráðunum eru fulltrúarnir tilnefndir. Íslensku landshlutasamtökin geta líka tekið að sér aukið samræmingarhlutverk og þannig tekið á sig mynd hins þriðja stjórnsýslustigs, þó að hlutverkið þurfi ekki að vera það sama og tíðkast erlendis.¹⁴⁶ Stærð þeirra og umfang eins og það er í dag kemur þó í veg fyrir að landshlutasamtök hafi burði til þess að standa undir þeim skyldum sem fylgja hinu eiginlega þriðja stjórnsýslustigi. Eflaust þyrfti að koma til sameiningar hjá stórum hluta samtakanna til þess að efla þau og stykja.

Það er því ljóst að landshlutasamtökin hér á landi geta átt stóru og mikilvægu hlutverki að gegna ef niðurstaðan verður sú að Ísland muni ganga í Evrópusambandið. Samtökin geta nýtt sér þau tækifæri sem felast í aðildinni til þess að vekja athygli á sínum landsfjórðungi og þannig fengið erlenda fjárfestingu inn í sitt

¹⁴⁴ Reinhard Reynisson, *Vesturland og svæðasamstarf í Evrópu*: 46-47

¹⁴⁵ Reinhard Reynisson, *Vesturland og svæðasamstarf í Evrópu*: 31

¹⁴⁶ Innanríkisráðuneytið, *Framtíð landshlutasamtaka sveitarfélaga*: 13

byggðalag án þess að ríkið þurfi að vera aðal milligönguaðilinn. Til þess að landshlutasamtök geti hámarkað getu sína er nauðsynlegt að þau hafi lögbundið hlutverk með skýrum starfsramma til þess að hægt sé að stuðla að framkvæmdum og verkefnum innan starfssvæðis þeirra.

6 Niðurstaða

Í þessari ritgerð var lögð fram sú rannsóknarspurning hver yrðu áhrif á íslensk sveitarfélög við inngöngu í Evrópusambandið. Byggðastefna ESB var skoðuð í því samhengi og hvaða möguleikar hún gæfi íslenskum sveitarfélögum ef til aðildar að Evrópusambandinu kæmi. Byggðastefna Evrópusambandsins vinnur að því að draga úr misvægi milli og innan svæða með fjárhagslegum og faglegum stuðningi. Með markmiðum stefnuninnar er ýtt undir nýsköpun, þekkingariðnað, frumkvöðlastarf, skapa störf og stuðlað að fleiri fyrirtækjum í einkageiranum. Mikilvæg þekkingarmiðlun á sér stað þar sem þekkingu og reynslu er deilt á milli ríkja og aðildaríki ESB vinna saman að lausn verkefna. Til að mynda hafði innganga í Evrópusambandið þau áhrif í Finnlandi að framtíðarsýn í byggðamálum varð skýrari og stöðugleika var komið á í þessum málaflokki þar sem unnið er eftir sjö ára tímaáætlun.

Til þess að kafa dýpra ofan í spurninguna hver yrðu áhrifin á sveitarfélög var fyrst í stað skoðuð hugsanleg áhrif á atvinnulíf hér á landi þá einna helst á þrjár mikilvægar atvinnugreinar, ferðaþjónustu, landbúnað og sjávarútvegi. Ferðaþjónusta er mikilvæg tekjulind fyrir mörg sveitarfélög hér á landi sem reiða sig að stórum hluta á ferðamenn til þess að geta haldið uppi grunnþjónustu fyrir íbúa sína. Niðurstaðan var sú að ferðaþjónustan hefur fengið tíma síðustu árin til að aðlaga sig að alþjóðlegu umhverfi vegna EES samningsins. Helstu breytingar yrðu í formi þess að sjóðir ESB myndu verða aðgengilegir fyrir sveitarfélög og fyrirtæki sem reiða sig á ferðamannastraum. Málafni landbúnaðarins eru viðkvæm en stefna ESB og stefna Íslands í þeim málum fara ekki saman. Niðurstaðan var sú að þó að landbúnaðurinn muni að öllum líkindum verða fyrir áhrifum mun innganga í ESB ekki þýða dauða fyrir stéttina. Evrópusambandið stendur fyrir margvíslegum stuðningi við bændur og reynt er að gera aðlögunina að nýju regluverki sem auðveldasta. Sjávarútvegurinn er Íslendingum mikilvægur og mörg sveitarfélög reiða sig nær algjörlega á hann sem tekjuöflun og atvinnu. Erfiðara er að spá fyrir um áhrif inngöngu í ESB á hann þar sem sjávarútvegsstefna sambandsins er í gagngerri endurskoðun. Miðað við þær hugmyndir sem hafa komið fram mun hin nýja stefna verða Íslandi til góðs, þar sem

það á að færa valdið í auknu mæli frá Brussel til aðildarríkjanna. Að auki styður ESB fjárhagslega atvinnuskapandi hugmyndir í sjávarútvegi og nýtingu sjávarafurða.

Það voru skoðuð hugsanleg áhrif á eiginlega starfssemi sveitarfélaga. Niðurstaða þeirrar athugunar var sú að innganga í ESB myndi hafa þau áhrif að sveitarfélög myndu í auknum mæli taka við verkefnum sem ríkisvaldið sæi um, svo sem atvinnumál í sínum landshluta og svæðispróun. Sveitarfélög myndu fá þátttökurétt í ákvarðanatöku um málefni sveitarstjórnarstigsins með því að hafa fulltrúa í Héraðanefnd ESB. Þá loksins yrðu íslensk sveitarfélög meðlimir í stefnumótun Evrópusambandsins í þeim málaflokkum sem snerta þau beint en ekki hljóð á hliðarlínunni líkt og staðan er núna sökum EES samningsins. Að endingu voru landshlutasamtökin skoðuð en hlutverk þeirra gæti breyst við inngöngu í ESB að því leyti að þau myndu fá aukið vægi, svo sem lögbundið hlutverk sem fælist í því að bera ábyrgð á byggðapróun og verkefnavinnu á sínu svæði.

Allt eru þetta þó möguleg áhrif og ekki verður hægt að sjá hver verða raunveruleg áhrif fyrr en aðildarsamningur Íslands liggur fyrir. Hver niðurstaðan verður í honum fer eftir samningaáherslum samninganefndar landsins. Nokkuð víst er að lítið verður gefið eftir í málefnum sjávarútvegsins og landbúnaðurinn verður erfður hjalli að klífa en varðandi byggðamál gæti það verðið heillavænna að fá breytingu á byggðakorti Íslands þannig að landið verði skilgreint sem tvö NUTS II svæði en ekki eitt eins og málum er háttað í dag.

Byggðastefna Evrópusambandsins hefur komið aðildarríkjum sínum til góða og stuðlað að uppbyggingu á svæðum sem mörg hver hafa dregist aftur úr í efnahags- og félagslegum skilningi. Einnig hefur stefnan nýst til þess að fá stuðning við nýsköpun og frumkvöðlaverkefnum og því ættu sveitarfélög á Íslandi að njóta góðs af öllum þeim áætlunum og verkefnum sem eru í gangi innan byggðastefnu ESB.

Niðurstaðan í þessari ritgerð er sú að innganga í Evrópusambandið myndi hafa jákvæð og góð áhrif á sveitarfélög hér á landi. Þau myndu fá tækifæri til þess að efla með sér sjálfstæði, fá frjálsari hendur til þess að taka þátt í alþjóðastarfi, tengslanet þeirra mun stækka, sveitarfélög myndu fá tækifæri til þess að auka við sig þekkingu og miðla sinni eigin. Með inngöngu opnast aðganur að byggðasjóðum Evrópusambandsins sem myndi auðvelda fjármögnun á hverskyns verkefnum. Ekki

má ætla svo að sjóðirnir einir og sér munu leysa vandamálin sem byggðalög hér á landi standa frammi fyrir en því er ekki hægt að neita að þeir munu auðvelda róður sveitarfélaga í fjármögnun framkvæmda og verkefna.

Íslendingar ættu því ekki að þurfa að óttast neikvæð áhrif á byggðamál ef kæmi til inngöngu í Evrópusambandið, frekar hið gagnstæða.

7 Lokaorð

Aðildarviðræður Íslands við Evrópusambandið eru í fullum gangi og verður áhugavert að fá að skoða þann samnig sem þjóðin fær svo á endanum að kjósa um. Á meðan þarf hins vegar að eiga sér stað upplýst umræða um kosti og galla aðildar að ESB en hingað til hefur umræðan verið í slagorðastíl og málefni sem varða landbúnað og sjávarútveginn hafa tekið mesta plássið. Aðild að Evrópusambandinu snýst um svo miklu meira en fyrrnefndar atvinnugreinar og er nauðsynlegt fyrir almenning í landinu að fá að vita hvað aðild að ESB þýðir í raun og veru.

Byggðastefna Evrópusambandsins er að mínu mati velheppnuð og ef Ísland yrði aðildarríki ESB, myndu byggðalög hér á landi njóta góðs af stefnunni. Sambandið sér hag sinn í því að öll svæði í aðildarríkjum sínum séu vel starfs- og samkeppnishæf og er langt gengið í því að styrkja sveitarfélög og héruð.

Byggðastefna ESB er í stöðugri þróun. Afrakstur hennar er sýnilegur og eins og áður hefur komið fram, felast mikil tækifæri fyrir sveitarfélög í byggðastefnunni.

Heimildaskrá

- Anna G. Björnsdóttir og Anna Margrét Guðjónsdóttir. *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið* Reykjavík: 20.janúar 2009. Sótt þann 15.september 2011
<http://www.samband.is/media/althjodamal/Ahrif-adildar-ad-ESB.pdf>
- Arnar Þór Másson og Héðinn Unnsteinsson. *Hvað er Ísland 2020?* Birtist í Morgunblaðinu 26.febrúar 2011. Sótt af vef Forsætisráðuneytisins þann 19.nóvember 2011, <http://www.forsaetisraduneyti.is/2020/tengt-efni/>
- Daði Már Kristófersson og Erna Bjarnadóttir. *Staða íslensk landbúnaðar gagnvart aðild að Evrópusambandinu- áhrif á tekjur og stuðning og væntanleg stuðningsþörf*. 2011. Sótt þann 5.janúar 2012,
<http://www.bondi.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5097>
- Dinan, Desmond. *Ever Closer Union, An Introduction to European Integration*, 4. útgáfa . London: Palgrave MacMillan, 2010.
- Eiríkur Bergmann: *Frá Evróvisjón til Evru*. Reykjavík: Veröld, 2009.
- Gunnar Haraldsson, *Helstu áhrif ESB aðildar á íslenska ferðapjónustu*. Ráðstefna Samtaka ferðapjónustunnar 16.október 2008. Sótt þann 1.desember 2011,
www.saf.is/saf/upload/files/.../copy_of_esb_erindi_gh_lokautgafa.ppt
- Kinnunen, Jussi. *The Dynamics of EU Cohesion Policy. The Structural Funds as a Vector of Change in Finland*. Ritstjóri Mary Browne. 2004. Sótt þann 20.nóvember 2011,
www.oeye.net/papers/finlandthestructuralfundsasave.pdf
- Kull, Michael. *Local and Regional Governance in Finland. A Study on Institutionalisation, Transformation and Europeanization*, í Halduskultuur, 2009, vol 10, bls 22-39. Sótt þann 13.desember 2011,
<http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/20/23>
- Leonard, Dick. *Guide to the European Union, the definitive guide to all aspects of the EU*. London: Profile books, 2005.
- Lýður Björnsson. *Saga sveitarstjórnar á Íslandi*. 1.bindi. Reykjavík: Almenna Bókafélagið, 1972.

- Lýður Björnsson. *Saga sveitarstjórnar á Íslandi*. 2.bindi. Reykjavík: Almenna Bókafélagið, 1979.
- Niemi, Jyrki. *Finnish Agriculture and Rural Industries* 2008. 2008. Sótt þann 1. desember 2011, http://portal.mtt.fi/portal/page/portal/mtt/jul108a_FA2008.pdf
- Rantala, Olavi. *Regional Economic Development in Finland in the 1990s and the Outlook to 2005*. Febrúar 2001, bls 64-70. Sótt þann 23. nóvember 2011, http://www.etla.fi/files/935_FES_01_2_regional.pdf
- Reinhard Reynisson. *Vesturland og svæðasamstarf í Evrópu: Greinargerð um möguleika og tækifæri Vesturlands sem svæðis til þátttöku í svæðasamstarfi í Evrópu*. Júní 2008. Sótt þann 3. október 2011, http://www.ssv.is/files/Skra_0032506.pdf
- Stefán Már Stefánsson. *Evrópusambandið og Evrópska efnahagsbandalagið*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators, 2000.
- Úlfar Hauksson, *Hvalreki eða skipsbrot? Örlög íslensk sjávarútvegs í ESB*. 2006. Sótt þann 2. nóvember 2011, http://stofnanir.hi.is/ams/sites/files/ams/imagefield_thumbs/lfar.pdf
- Wise, Mark og Richard Gibb. *Single Market to Social Europe*. New York: Longman Scientific & Technical, 1993.
- Applica Ismeri Europa. *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions. Memberstate: Finland*. 2008. Sótt þann 27. nóvember 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expos_t2006/wp1_tsk4_finland.pdf
- Alþingi. *Sveitarstjórnarlög nr 45. 3. júní 1998*. Sótt þann 19. nóvember 2011, <http://www.althingi.is/alttext/stjt/1998.045.html>
- Atvinnu-og efnahagsmálaráðuneyti Finnlands, *The 1995-1999 programming period*. 20.2.2008. (sótt 20. nóvember 2011) <http://www.tem.fi/index.phtml?l=en&s=2208>

Byggðastofnun, *Byggðaaætlun 2010-2013, drög í vinnslu*. Án ártals. Sótt þann 1.október 2011,
http://www.byggdastofnun.is/static/files/Byggdaaetlun1013/Byggdaaetlun_drog_i_vinnslu_090309.pdf

Byggðastofnun, *Norðurslóðaáætlunin-Northern Periphery Programme, NPP*. 29.09.2011. Sótt þann 1.nóvember 2011,
<http://www.byggdastofnun.is/is/page/npp>

Byggðastofnun, *Verkefnayfirlit*, Án ártals. Sótt þann 1.nóvember 2011,
http://www.byggdastofnun.is/static/files/NPP/2007-13/Verkefnayfirlit_2010.pdf

Byggðastofnun, *ESPON*. 26.05.2011. Sótt þann 2.nóvember 2011,
<http://www.byggdastofnun.is/is/page/espon>

Byggðastofnun, *Vaxtasamningar*. 04.03.2011. Sótt þann 6.janúar 2012,
<http://www.byggdastofnun.is/is/page/vaxtasamningar>

Conference of Peripheral Maritime Regions, *160 regions working together*. Án ártals. Sótt þann 13.desember 2011, <http://www.crpm.org/>

Council of European Municipalities and Regions, *Members*. 27.november 2011. Sótt þann 27.nóvember 2011, http://www.ccre.org/finlande_en.htm

EEA Grants-Norway Grants. *FAQ's*. Án ártals. Sótt þann 20.september 2011,
<http://www.eeagrants.org/id/2179.0>

Efnahags-og avinumálaráðuneyti Finnlands, *Structural Fund programmes of the EU 2007-2013*. 18.febrúar 2008. Sótt þann 3.desember 2011,
<http://www.tem.fi/index.phtml?l=en&s=2183>

Eur-Lex, *Official journal of the European Union*. 16. Desember 2004. Sótt þann 23.nóvember 2011,
<http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>

Eur-Lex: *Commission opinion on the applications for accession to the European Union by the Republic of Austria, the Kingdom of Sweden, the Republic of Finland and the Kingdom of Norway*. 19.ágúst 1994. Sótt þann 23.nóvember 2011, <http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11994N/htm/11994N.html>

- Eurostat, *Glossary: NUTS*. 16.febrúar 2011. Sótt þann 4.janúar 2012,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:NUTS
- Fjármálaráðuneytið, *Fjárlög fyrir árið 2011*. Afgreitt á Alþingi 16.12.2010. Sótt þann 20.september 2011, <http://www.althingi.is/altext/139/s/0556.html>
- Forsætisráðuneytið, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*, skýrsla Evrópunefndar. Mars 2007. Sótt þann 11. September 2011,
<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/SkyrslaEvropunefndar-.pdf>
- Forsætisráðuneytið, *Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag*. Janúar 2011. Sótt 20.nóvember 2011,
<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/island2020.pdf>
- Framkvæmdastjórn ESB, *Commission Opinion on Iceland's application for membership of the European Union*. 24.febrúar 2010. Sótt þann 1.oktober 2011,
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/is_opinion_analytical-report.pdf
- Framkvæmdastjórn ESB, *Regional Policy for smart growth in Europe 2020*. Án ártals. Sótt þann 15.oktober 2011
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/europe2020/index_en.cfm
- Framkvæmdastjórn ESB, *Eurostat: Your key to European Statistics*. Án ártals. Sótt þann 16.oktober 2011,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/principles_characteristics
- Framkvæmdastjórn ESB. *Regional Policy: NUTS*. Án ártals. Sótt þann 16.oktober 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/nuts_en.htm
- Framkvæmdastjórn ESB. *History*, 2007. Sótt þann 17.oktober 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/slides/2007/history.ppt
- Framkvæmdastjórn ESB, *Three objectives*. Án ártals. Sótt þann 17.oktober 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/how/index_en.cfm#1
- Framkvæmdastjórn ESB. *Regional Policy: The Funds*. Án ártals. Sótt þann

21.oktober 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm

Framkvæmdastjórn ESB *Regional Policy, key objectives*. 23-11-2009. Sótt þann
25.oktober 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_en.htm

Framkvæmdastjórn ESB. *Regional Policy, Funds available*. 20-6-2008. Sótt þann
26.oktober 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htm

Framkvæmdastjórn ESB. *Regional Policy, National Strategic Reference
Framework*. Án ártals.. Sótt þann 26.oktober 2011,
[http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/national_strategic_reference_f
ramework_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/national_strategic_reference_framework_en.htm)

Framkvæmdastjórn ESB. *Regional Policy, European Regional Development Fund*.
Án ártals. Sótt þann 26.oktober 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_en.cfm

Framkvæmdastjórn ESB. *Regional Policy, Cohesion Fund*. Án ártals. Sótt þann
26.oktober 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_en.cfm

Framkvæmdastjórn ESB. *Regional Policy, European Social Fund*. Án ártals. Sótt
þann 26. október 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/social/index_en.cfm

Framkvæmdastjórn ESB. *Agriculture and Rural Development*. 18-04-2008. Sótt þann
26.október 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm

Framkvæmdastjórn ESB. *Regional Policy, European Fisheries Fund*. Án ártals. Sótt
þann 26. október 2011
[http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/european_fisheries_fund_en.h
tm](http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/european_fisheries_fund_en.htm)

Framkvæmdastjórn ESB. *Regional Policy, Instrument for Pre-Accession*. 2-7-2008. Sótt
þann 27.október 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/index_en.htm

Framkvæmdastjórn ESB. *Regional Policy, EU Solidarity Fund*. Án ártals. sótt þann

27.október 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/solidarity/index_en.cfm

Framkvæmdastjórn ESB, *Is my region covered?* Án ártals. Sótt þann 18.nóvember 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/how/coverage/index_en.cfm#1

Framkvæmdastjórn ESB, *Regional Policy: Operational Programme "Eastern Finland"*. 2008. Sótt þann 19.nóvember 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/pdf.cfm?gv_PGM=1237&lan=7

Framkvæmdastjórn ESB, *European Cohesion Policy in Finland 2007-13*. Án ártals. Sótt þann 2.nóvember 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/fi_en.pdf

Framkvæmdastjórn ESB, *The Common Fisheries Policy- User's guide*. Desember 2008. Sótt þann 2.nóvember 2011,
http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp2008_en.pdf

Framkvæmdastjórn ESB, *Green Paper Summary*. 12.04.2011. Sótt þann 23.nóvember 2011, http://ec.europa.eu/fisheries/reform/intro/summary/index_en.htm

Framkvæmdastjórn ESB, *Tourism*. Án ártals. Sótt þann 1.desember 2011,
http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/tourism/index_en.cfm

Framkvæmdastjórn ESB, *Supporting European Tourism*. Án ártals. sótt þann 1.desember 2011,
http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/index_en.htm

Framkvæmdastjórn ESB, *Instrument for Pre-Accession Assistance*. 18.08.2010. Sótt þann 13.desember 2011,
http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_en.htm

Framkvæmdastjórn ESB, *Press release: A new European Fund for the EU's Maritime and Fisheries Policies*. 2.Desember 2011. Sótt þann 18.desember 2011,
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1495&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

Framkvæmdastjórn ESB, *Committee of the Regions: commissions*. Án ártals. Sótt þann 5.janúar 2012,

<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&i d=69f24f89-c555-46ca-b023-082335023657&sm=69f24f89-c555-46ca-b023-082335023657>

Framkvæmdastjórn ESB. *Cohesion Policy 2014-2020- Investing in growth and jobs.*

2011. Sótt þann 5.janúar 2012,

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf /2014/proposals/regulation2014_leaflet_en.pdf

Framkvæmdastjórn ESB, *European Territorial Co-operation: Building bridges*

between people. September 2011. Sótt þann 6.janúar 2012,

http://ec.europa.eu/regional_policy/information/pdf/brochures/etc_book_lr .pdf

Hagstofa Íslands. Mannfjöldi í lok ársfjórðungs. 17.10.2011. Sótt þann 20.október 2011,

<http://hagstofa.is/?PageID=2593&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=MAN100 01%26ti=Mannfj%F6ldi+eftir+sveitarf%E9lagi%2C+kyni%2C+r%EDkisfangi+og +%E1rsfj%F3r%F0ungum+2009%2D2011%26path=../Database/mannfjoldi/sv eitarfelog/%26lang=3%26units=Fj%F6ldi>

Hagstofa Íslands, *Hagtíðindi* – Ferðamál, samgöngur og upplýsingatækni.

15.desember 2011. Sótt þann 17.desember 2011,

<https://hagstofa.is/?PageID=421&itemid=f6fd551f-dad6-4c4c-aa73-91b7af3f182a>

Innanríkisráðuneytið, *Framtíð landshlutasamtaka sveitarfélaganna.* 19.8.2009. Sótt þann 22.október 2011,

http://www.samgonguraduneyti.is/media/Skyrsla/Framtid_landshlutasamtak a_sveitarfelaga_-_skyrsla_19.8.09b.pdf

Interact, *About Us*, 18.05.2011. Sótt þann 2.nóvember 2011,

http://www.interacteu.net/about_us/about_interact/22/2911

INTERREC IVC, *About the programme.* Án ártals. Sótt þann 2.nóvember 2011,

http://www.interreg4c.eu/about_programme.html

Menntamálaráðuneytið, *Handbók um EES samstarf á sviði menntamálaráðuneytis.*

2009. Sótt þann 5.janúar 2012,

http://www.menntamalaraduneyti.is/media/MRN-pdf-namskrar/Motun_stefnu_um_nam_alla_aevi.pdf

Northern Periphery Programme, *Funding*, Án ártals. Sótt þann 1.nóvember 2011,

<http://www.northernperiphery.eu/en/content/show/&tid=180>

Saminganefnd Íslands, *Byggðastefna ESB*. 23.mars 2011. Sótt þann 15.desember 2011, <http://esb.utn.is/media/byggdamal/Greinargerð-22.-Byggdamal.pdf>

Samband íslenskra sveitarfélaga, *Sveitarstjórnarvettvangur EFTA*. Án ártals. Sótt þann 22.september 2011, <http://www.samband.is/media/althjodamal/Sveitarstjornarvettvangur-EFTA.pdf>

Samband íslenskra sveitarfélaga. Án ártals. *Brussel skrifstofa*. Sótt þann 16.október 2011, <http://www.samband.is/verkefning/althjodamal/brussel-skrifstofa>

Samband íslenskra sveitarfélaga. *Samstarfssáttmáli frá 2008*. 2.apríl 2008. Sótt þann 17.október 2011, http://www.samband.is/media/samskipti-vid-rikid/Samstarfssattmali_asamt_vidauka.pdf

Samband íslenskra sveitarfélaga. *Sveitarfélög á Íslandi*. Október 2007. Sótt þann 22.október 2011, <http://www.samband.is/media/skjol-um-sveitarfelog/Sveitarfelogin-a-Islandi.pdf>

Stjórnarráð Íslands, *Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands 1944*. 78.grein. Sótt þann 16.október 2011. <http://www.stjr.is/stjornarskra/>

Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum, *Menningarsamningur Suðurnesja*. 20.04.2011. Sótt þann 6.janúar 2012, <http://www.sss.is/Frettayfirlit/Lesa/menningarsamningursudurnesja>

URBACT. *URBACT in words*. Án ártals. Sótt þann 2.nóvember 2011, <http://urbact.eu/en/header-main/about-urbact/urbact-at-a-glance/urbact-in-words/>

Utanríkisráðuneytið. *Handbók Stjórnarráðsins um EES*. Reykjavík, Utanríkisráðuneytið, 2003. Sótt þann 11.september 2011, <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESUndir/nr/436>

Utanríkisráðuneytið, *EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga, staða-horfur-tillögur*. Skýrsla starfshóps á vegum Utanríkisráðuneytisins. Janúar 2004. Sótt þann 20.september 2011, http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/skyrsla_sveitarstjmal_LOKA2_40204.pdf

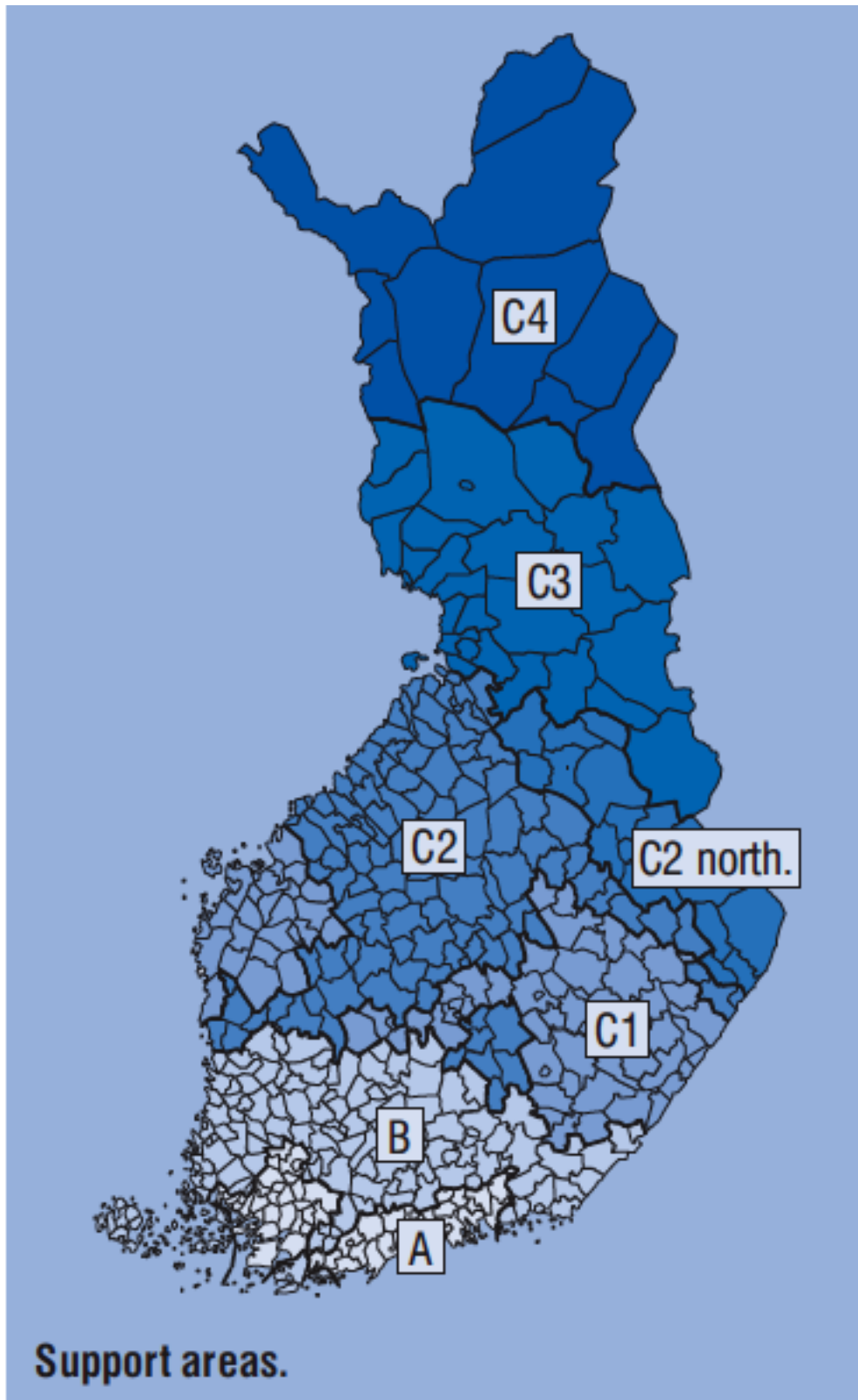
Utanríkisráðuneytið, *Aðildarviðræður Íslands við ESB-22.Byggðastefna ESB.*
23.mars 2011. Sótt þann 15.desember 2011,
<http://esb.utn.is/media/byggdamal/Greinargerð-22.-Byggdamal.pdf>

Utanríkisráðuneytið, *Bakgrunnsskýrsla Hagfræðistofnunarinnar: íslensk bú í finnsku umhverfi.* 15.7.2009. Sótt þann 1.desember 2011,
http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Bakgrunnsskyrsla_ESB.pdf

Utanríkisráðuneyti Finnlands. *Finnish Regional Offices in Brussels.* 14.11.2011. Sótt þann 23.nóvember 2011,
<http://www.finland.eu/public/default.aspx?nodeid=35801&contentlan=2&culture=en-US>

Fylgiskjal

Fylgiskjal 2



Skipting Finnlands í harðbýl svæði samkvæmt skilgreiningu Evrópusambandsins.