

## **Framkvæmd byggðastefnu Evrópu**

Erindi flutt á ársfundi Byggðastofnunar 11. júní 2010.

Ágætu ársfundargestir

Ég ætla hér á nokkrum mínútum að reyna að gera það ómögulega. Gera grein fyrir framkvæmd byggðastefnu Evrópusambandsins. Alveg burtséð frá því hvað gerist varðandi aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu þá getum við Íslendingar ekki horft fram hjá því að það sem gerist í byggðamálum í Evrópusambandinu hefur áhrif hjá okkur ekki síst vegna aðildar okkar að Evrópska efnahagssvæðinu. Í gegnum þá aðild erum við skuldbundin til að hlíta ákveðnum reglum, til dæmis um ríkisstyrki, sem oft eru hluti byggðaáðgerða.

Í Sáttmála Evrópusambandsins eða The Treaty 174 grein segir að til þess að stuðla að alhliða samræmdri þróun skuli Sambandið móta og miða aðgerðir að því að styrkja samstöðu; efnahagslega, félagslega og svæðabundna. Einkum skuli Sambandið stefna að því að draga úr mismun milli þróunar hinna ýmsu svæða og eftirdrætti svæða sem búa við óhagstæð skilyrði.

Á meðal þeirra svæða sem þetta varðar, verði að beina athyglinni sérstaklega að dreifbyggðum svæðum, áhrifasvæðum samdráttar í iðnaði og svæðum sem líða fyrir harðar og stöðugar lýðfræðilegar þrengingar s.s. norðlægustu svæðunum með mjög dreifðri byggð og eyjum, landamærasvæðum og fjallabyggðum.

Svokallað Lissabon ferli eða „Lissabon Agenda“ er aðgerðaáætlun fyrir Evrópusambandið og gildir árin 2000 til 2010. Er sem sagt á allra síðustu metrunum núna. Markmiðið var að gera Evrópusambandið að samkeppnishæfasta þekkingarhagkerfi í heimi með sjálfbærum hagvexti, fleiri og betri störfum og aukinni félagslegri samleitni árið 2010. Stefnan var endurskoðuð árið 2005 og þá var áhersla lögð á aðgerðir sem örvuðu vöxt og fjölgun starfa, með fullri hliðsjón af markmiðum um sjálfbæra þróun. Ég held að flestir séu sammála um að þessum markmiðum hafi ekki verið náð og verði ekki náð héðan af.

Meiri vöxtur og fleiri störf fyrir öll héruð og borgir Evrópusambandsins er kjarninn í núgildandi byggðastefnu þess, sem nær til tímabilsins 2007 – 2013. Þrjú meginmarkmið byggðastefnunnar eru að auka samleitni milli svæða, tryggja samkeppnishæfni svæða og atvinnu og auka samvinnu á milli svæða.

Það er rétt að vekja athygli á því að byggðastefna ESB hefur beina tengingu við Lissabon ferlið. Þannig verður að úthluta fjármunum að stórum hluta til aðgerða sem eru áhersluatriði samkvæmt Lissabon ferlinu.

Hér skulum við staldra aðeins við. Horfa á lengd áætlunartímabilsins og ekki síður hvernig sambandið vinnur að mótun stefnunnar. Áætlunartímabilið er sjö ár og þegar í upphafi er tekin ákvörðun um hversu miklir fjármunir skuli renna til málaflokksins allt til loka áætlunartímabilsins. Með þessu hvoru tveggja, löngum áætlunartímabili og ákveðnum fjármunum er tryggt samfella í starfinu og að þeir sem að málum vinna vita hverju má reikna með.

Það er líka áhugavert að gefa því gaum hvernig unnið er að mótun stefnunnar. Strax árið 2004 var farið að vinna að mótun byggðastefnu Evrópusambandsins fyrir árin 2007 til 2013. Sú vinna fór fram með margvíslegum hætti sem ekki er tími til að rekja hér. Mér finnst þó sérstök ástæða til að vekja athygli á því að fyrir utan aðkomu embættismanna Evrópusambandsins sjálfs og samráðs við ríkisstjórnir aðildarlandanna þá gafst borgurum, félagasamtökum og raunar öllum, sem áhuga höfðu, tækifæri til að koma athugasemdum á framfæri í vinnsluferlinu. Þannig hefðum við Íslendingar getað komið athugasemdum og ábendingum á framfæri þó mér sé ekki kunnugt um að það hafi verið gert. Það gerðu Norðmenn hins vegar í miklum mæli og ég held ég fari rétt með að norsku fylkin og svæðasamtök sveitarfélaga hafi sent inn nálægt tug bréfa með ábendingum eða athugasemdum. Það er lagt mikið uppúr því að þeir sem eiga hagsmuna að gæta geti komið sjónarmiðum sínum að við mótun stefnunnar.

Í öllum áætlunum Evrópusambandsins ber skilyrðislaust að hafa kynjajafnrétti, réttindi minnihlutahópa og sjálfbærni að leiðarljósi.

Ég sagði hér áður að meiri vöxtur og fleiri störf fyrir öll héruð og borgir Evrópusambandsins sé kjarninn í núgildandi byggðastefnu. Það er nefnilega ekki aðeins á Íslandi sem hagvexti og efnahagslegum umsvifum er misskipt þó líkast til sem mismunurinn hvergi á byggðu bóli jafn mikill og hér. Í Evrópusambandinu er því svo hátt að yfir 40% framleiðslustarfsemi og 75% fjárfestinga í rannsóknnum og nýsköpun eiga sér stað á svæði sem er um það bil 14% af heildarlandssvæði Evrópusambandsins. Þetta svæði gengur undir nafninu „pentagon“ eða

fimmhyrningur og markast af línu sem dregin er um borgirnar London, Hamborg, Munchen, Mílanó og París. Á þessu svæði býr um það bil þriðjungur af íbúafjölda Evrópusambandsins. Segja má að svæði utan þessa svæðis séu jaðarsvæði Evrópu.

Í byggðastefnu Evrópusambandsins er áhersla á að borgarsvæði utan fimmhyrningsins nái upp á sama þróunarstig. Það er talað um fjölkjarna þróun eða „policentric development“, að til dæmis Madridarsvæðið á Spáni nái að þróast í svipaða stöðu og fimmhyrningurinn. Það er gríðarlegur munur á milli héraða í Sambandinu sem og milli landa. Munurinn á milli landa er allt að sjöfaldur og á milli héraða er munurinn ennþá meiri. Það er þessi munur sem byggðastefnunni er ætlað að vinna á. Það er nefnilega ekki aðeins horft til borganna, eða kjarnanna. Í byggðastefnu Sambandsins er horft meira til héraða og borga en landa. Það er lögð áhersla á sjálfbærni og fjölbreytileika. Áður gildi það viðhorf að brestir væru í markaðsforsendum jaðarsvæða og berja þyrfti í þá bresti til að ná sama stigi og miðsvæðin. Nú er áherslan á að hvert hérað eða svæði þurfi að þróast til sjálfbærni á sérkennum og sérstöðu sinni, svæðisbundnum auðlindum og félagsauði.

Samkvæmt núgildandi stefnu á þetta að gerast með því að veita 347 milljörðum evra til byggðamála á áætlunartímabilinu 2007 til 2013 eða um það bil 50 milljörðum evra á ári. Þetta er um það bil þriðjungur fjárlaga Evrópusambandsins. Með þessu er talið að skapa megi 2 milljónir starfa.

Langstærstur hluti fjárens fer í svokallað samleitnimarkmið eða 82%. Þar sem þeir fjármunir fara allir til héraða sem eru með svæðaframleiðslu á mann sem er langt undir því sem er hér á landi ætla ég ekki að fjalla frekar um það.

Þeir fjármunir sem eftir eru fara til að efla samkeppnishæfni svæða og atvinnu og til svæðasamstarfs. 55 milljarðar evra til hins fyrra og 9 milljarðar evra til hins síðara.

Þrír sjóðir veita styrki til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Byggðaðróunarsjóðurinn, Félagsmálasjóðurinn og Samstöðusjóðurinn. Byggðaðróunarsjóðurinn styður verkefni tengd byggðaðróun, efnahagslegum umbótum, bættri samkeppnishæfni, og svæðasamvinnu. Félagsmálasjóðurinn styður verkefni sem takast á við efnahagslegar og félagslegar breytingar. Það er það sem er inni í rauða rammanum sem skiptir okkur Íslendinga máli. Undir þeim

markmiðum sem eru inni í ramma og úr þeim sjóðum sem eru innan rammans getum við átt von á stuðningi.

Á þessari glæru sjáum við stærð sjóðanna og ráðstöfun fjár til markmiðanna. Samleitnimarkmiðið fær langmest fjármagn en þeir fjármunir renna að langstærstum hluta til nýju aðildarlandanna í austanverðri álfunni. Sömuleiðis sést að Byggyðapróunarsjóðurinn hefur langmestum fjármunum úr að spila eða 200 milljörðum evra, en hann er blár á myndinni.

Á yfirstandandi áætlunartímabili eru aðaláherslur áætlana aðildarlandanna í grófum dráttum þannig að til þekkingar og nýsköpunar verður varið 83 milljörðum eða 24%. Til samgangna verður varið 76 milljörðum eða 22%. Til umhverfisverndar og til að sporna við hættum af völdum náttúruvárs verður varið 51 milljarði eða 19%. Og til uppbyggingar mannauðsins verður varið 76 milljörðum eða 22%.

Á núgildandi áætlunartímabili er unnið með 423 áætlunir.

Þvert gegn því sem oft er haldið fram þá leggur Evrópusambandið áherslu á dreifstýringu áætlana og eru það yfirvöld í viðkomandi landi og héraði sem fara með stjórnina. Hins vegar verður að fara að almennum og formlegum reglum sem Evrópusambandið setur um framkvæmdina. Grundvallaratriði er vönduð áætlanagerð. Evrópusambandið hefur gefið út stefnumiðaðar leiðbeiningar um samleitnistefnuna eða byggðastefnuna. „Strategic guidelines on cohesion policy“. Þar eru sett fram markmið sem allar áætlunir eiga að ná. Þar ber hæst að hafa á markmið Lissabon ferlisins að leiðarljósi. Aðgerðum skal beint að rannsóknum og nýsköpun, upplýsingasamfélaginu, sjálfbærri þróun, orkusparnaði og eflingu mannauðsins. Til þessara forgangsatriða þarf að verja 75% heildarfjármuna. Þetta á við utan verst settu svæðanna. Það eru einnig ákvæði um að fjárfestingu skuli beint til vaxtarsvæða, fjárfesta skuli í hvötum vaxtar og atvinnu svo sem nýsköpun og menntun svo eitthvað sé nefnt.

Öll aðildarríki verða að vinna svokallaðar stefnumiðaðar rammaáætlunir. „National Strategic Reference Framework“. Í áætluninni er lýst ástandi mála í viðkomandi landi hverjar séu áherslurnar og hver markmiðin eru.

Þá þarf að vinna framkvæmda- eða aðgerðaáætlunir. „Operational Programme“ fyrir hvert hérað eða svæði. Þar er lýst hvað séu forgangsatriði og hver séu markmiðin.

Lýsa þarf aðferðum við að velja verkefni. Mögulegir styrkþegar og almenningur eiga rétt til að vita hvaða mælikvarðar eru notaðir við val verkefna og hvaða verkefni verða fyrir valinu.

Áætlanirnar þurfa að vera í samræmi við leiðbeiningarnar og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins þarf að samþykkja hverja og eina framkvæmdaáætlun og þær þurfa líka að falla innan stefnumiðuðu rammaáætlunarinnar.

Heildarupphæð styrkja til hvers lands er reiknuð út í samræmi við reglugerð Evrópusambandsins númer 1086/2006 um sjóðina þrjá.

Byggðasjóðir Evrópusambandsins fjármagna verkefni að hluta og er fjármögnun þeirra oftast 50%. Afgangurinn verður svo að koma frá viðkomandi ríki, sveitarfélögum eða einkaaðilum. Almenna reglan er sú að verkefni fái aðeins styrk úr einum sjóði.

Þegar samþykkt framkvæmdastjórnarinnar liggur fyrir er það í höndum aðildarríkisins sjálfs að framkvæma viðkomandi áætlanir, velja verkefni sem styrkja á, fylgjast með framkvæmd og meta árangur.

Fyrir sérhverja áætlun þarf því að setja á laggirnar þrjá stjórnsýsluaðila til hafa umsjón og eftirlit með verkefnum og skila skýrslum til framkvæmdastjórnarinnar.

Stjórnunar- og umsjónaraðila sem ber ábyrgð á framkvæmd viðkomandi áætlunar.

Vottunaraðili sem staðfestir /vottar útgjaldayfirlit og beiðnir um greiðslur áður en þær eru sendar til framkvæmdastjórnarinnar.

Og loks endurskoðunaraðili.

Til að gefa smá mynd þá er Svíþjóð með eina stefnumiðaða rammaáætlun fyrir landið allt, 8 aðgerðaráætlanir fyrir héruð eða svæði og eina áætlun fyrir Félagsmálasjóðinn sem nær til landsins alls. Svíar fá í sinn hlut 1.9 milljarða evra á árunum 2007 – 2013. 1,6 milljarða vegna samkeppnishæfni svæða og atvinnu og 265 milljónir vegna svæðasamvinnu.

Áætlanirnar miða að því að hvetja til nýsköpunar og frumkvöðlastarfs, auka verkþekkingu og framboð vinnuafslsins, bættar samgöngur og fjarskipti, samstarf yfir landamæri.

Markmiðin eru að skapa að minnsta kosti 33.800 ný störf. Skapa 12.800 ný fyrirtæki. Þjálfun meira en 300 þúsund einstaklinga til að auðvelda þeim að komast út á vinnumarkað.

Ef við reynum að átta okkur á því hvers við Íslendingar getum vænst ef við gengjum í ESB þá er rétt að hafa eftirfarandi í huga:

Ísland er bæði fámennasta og langstrjálbýlasta land í Evrópu. Viðmið Evrópusambandsins hvað strjálbýli varðar er að ef íbúar á ferkílómetri eru færri en 12 er strjálbýlt og ef íbúar á ferkílómetri eru færri en 8 er mjög strjálbýlt. Ísland er langt undir neðra viðmiðinu eins og við vitum. Fámennið gerir það að verkum að það er afar dýrt að halda úti opinberri þjónustu og uppbygging innviða og viðhald er mjög dýrt. Kannski svo dýrt að við ráðum ekki við það svo viðundandi sé.

Ísland er fjöllótt eyja á jaðarsvæði. Eiginlega eins langt frá miðju Evrópu og fimmhyrningnum og hægt er, verandi í Evrópu. Fjarlægð frá mörkuðum er kostnaðarsöm í peningum og tíma.

Ísland er hrjóstrugt og veðráttu er hryssingsleg. Landið liggur norðan 62° breiddargráðu, en svæðið þar norðan við er skilgreint sem heimskautasvæði. Gróður á erfitt uppdráttar og uppblástur víða vandamál. Aðstæður til að stunda landbúnað erfiðar.

Ísland býr við einhæfa atvinnuvegi. Sjávarútveg, stóriðju og ferðaþjónustu.

Ísland býr við fólksfækkun á stórum svæðum sem á sér ekki neina hliðstæðu í Evrópu nema á stríðstímum.

Ef við nú gengjum í ESB hvaða áhrif mundi það hafa fyrir okkur Íslendinga hvað byggðamálin varðar?

Þau eru margvísleg og ég ætla mér ekki að halda því að ég hafi yfirsýn yfir þau öll. En nokkur atriði eru augljós. Fyrir það fyrsta þá þarf að gera mikla bragarbót á söfnun og úrvinnslu tölfræðilegra upplýsinga. Það þarf að svæðagreina betur og meir en gert er og það þarf að safna upplýsingum sem ekki er safnað í dag. Þetta eru upplýsingar sem taldar eru nauðsynlegar svo hægt sé að fylgjast með svæðisbundinni þróun samfélags. Að sjálfsögðu ættum við ekki að þurfa að ganga í ESB til að þessum upplýsingum væri safnað en hingað til hefur ekki verið nokkur

vilji hjá stjórnvöldum til að sinna þessu. Við þurfum að vinna alvöru áætlanir um þróun byggðar í landinu og stefnumótun stjórnvalda. Slíkar áætlanir þurfa að ná til landsins alls. Líka þess hluta þar sem hlutirnir hafa verið að gerast það er að segja höfuðborgarsvæðisins. Takist vel til með Sóknaráætlun 20/20 getur hún sem best orðið góð undirstaða eða hluti slíkrar áætlanagerðar. Ég fagna því sem fram kom í máli ráðherra hér áðan að Byggðastofnun muni koma meir að vinnu við Sóknaráætlun 20/20. Mér hefur fundist sú aðkoma minni en ég hafði vænst.

Við munum þurfa að temja okkur aga og reglufestu í vinnubrögðum.

Og hver er svo sá fjárhagslegi stuðningur sem við munum eiga rétt á ef við göngum í ESB? Kannski er best að byrja á því að gera grein fyrir því hvaða stuðningi við eigum ekki rétt á.

Eins og ég gat um fyrr þá eru meginmarkmið byggðastefnu ESB á núgildandi áætlunartímabili 2007-2013 þrjú.

Fyrsta markmiðið er að auka samleitni svæðisins í heild. Convergence Objective. Það tekur til sín langmest af þeim fjármunum sem varið er til byggðamála, 283 milljörðum evra eða 81,5%. Við Íslendingar eigum ekki möguleika á stuðningi samkvæmt þessu markmiði.

Annað markmiðið er að tryggja samkeppnishæfni og atvinnu á tilteknum svæðum. Regional Competitiveness and Employment Objective. Til þess renna 55 milljarðar evra eða 16%. Þarna eigum við Íslendingar klárlega rétt á framlögum.

Þriðja markmiðið er að auka samvinnu á milli svæða. Territorial Cooperation Objective. Til þess renna einungis 8 milljarðar evra eða 2,5%. Þar eigum við Íslendingar sömuleiðis rétt á stuðningi.

Þá liggur beint við að Ísland muni geta samið um viðbótarstuðning frá Byggðapróunarsjóðnum vegna legu landsins og strjálbýlis.

Hversu hár stuðningurinn verður í heild kemur ekki í ljós fyrr en niðurstaða fæst við samningaborðið. Ég er þó nokkuð viss um að sá stuðningur verður ekki lægri en þrjár milljarðar íslenskra króna á ári nema nefndin sem semur fyrir Íslands hönd standi sig því verr. Það verður að hafa í huga að þarna er um að ræða viðbótar

fjármuni og íslensk stjórnvöld yrðu að koma með mótframlög. Það er því ljóst að framlög til byggðamála á Íslandi mundu hækka með inngöngu Íslands í ESB.

Ástæða er til að vekja athygli á því að það er meira í boði tengt byggðastefnunni. Þar má verkefnið Jeremie sem á að auðvelda litlum og meðalstórum fyrirtækjum aðgang að fjármagni, Jessica sem á styðja sjálfbæra fjárfestingu í borgum og Jasmnie sem á að stuðla að örlánastarfsemi.

Aðild að Evrópusambandinu fylgja gallar. Líka á sviði byggðamála allt eftir því af hvaða sjónarhóli er horft. Ég hef valið þann kost að tíunda þá ekki hér því mér virðist að það séu nógir til þess. Ekki síst hér í Skagafirði.

Ég þurfti fyrir nokkru að beina fyrirspurn til Sambandsins sem kallaði á nokkra vinnu að svara. Ég sendi tölvupóst að morgni. Og fyrir lok vinnudags hafði ég fengið svar við spurningum mínum. Vissulega er báknið til staðar í Brussel. En ég held að íslenska stjórnkerfið geti tekið sér þetta dæmi til fyrirmyndar.

Ég lýk nú máli mínu. Ég veit að mér hefur ekki tekist það sem ég átti að gera. Það er fjölmargt sem ég hef ekki komið inná sem ástæða hefði verið til að fjalla um.

Kannski hefið ég betur komist frá því að fjalla um byggðastefnu ESB með því að segja að hún sé eins og slagorð Besta flokksins: “Allskonar fyrir aumingja”. En svoleiðis segir maður ekki.

Í lokin ein glæra til.

Eins og þið vitið þá er miðja Íslands í Skagafirði. Miðja ESB er í Þýskalandi. Hún mun lítið færast þó Ísland gangi þar inn.