

## UNDIRBÚNINGUR RÝNIFUNDA

### 22. BYGGÐASTEFNA ESB

#### Yfirlit yfir sjónarmið sem taka þarf tillit til vegna sérstöðu Íslands

Byggðastefnu Evrópusambandsins er ætlað að auka jafnvægi milli svæða og efla efnahagslega og félagslega samheldni innan sambandsins. Leiðir að þessu markmiði eru m.a. að styrkja grundvöll fjölbreyttrar atvinnustarfsemi, auka menntun og færni, efla samkeppnishæfni svæða og stuðla þannig að auknum hagvexti og lífsgæðum innan aðildarríkja ESB. Henni er ennfremur ætlað að stuðla að samræmingu aðgerða til að ná þeim langtíamarkmiðum sem aðildarríkin hafa sammælst um og birtast í áætluninni Evrópa 2020. Í raun má segja að í byggðastefna Evrópusambandsins felist í senn atvinnu-, efnahags- og velferðarstefna í mjög víðum skilningi.

Byggðastefnan hvílir á þremur markmiðum (e. objective) og þeim til stuðnings eru þrjár sjóðir, Samheldnisjóður, Félagsmálasjóður og Byggðaðróunarsjóður, sem saman eru nefndir uppbyggingarsjóðir (e. structural funds). Myndin sýnir samspil markmiða og sjóða.

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

Samningahópur um byggða- og sveitarstjórnarmál hefur unnið greinargerð um helstu atriði varðandi byggðastefnu Evrópusambandsins, m.a. stofnanaumgjörð og áætlanagerð sem nauðsynleg er til framkvæmdar á byggðastefnu ESB. Auk þess eru rakin helstu atriði sem hafa þarf í huga í samningaviðræðum, m.a. í ljósi álits meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis um aðildarumsókn Íslands og tilgreind eru fordæmi og sérlausnir einstakra ríkja og svæða innan ESB.

Áhrif af þátttöku í byggðastefnu ESB eru fyrst og fremst þau að taka þarf upp áætlanagerð um framkvæmd stefnunnar til sjö ára, þannig að hægt sé að binda fjármagn til þess tíma. Þá þarf ákveðin stofnanaumgjörð vegna umsýslu með áætlunum, verkefnum og fjármunum að vera til staðar með tilnefningu til þess berra aðila til að sinna hlutverki þriggja stofnana sem áskilið er skv. reglugerðunum. Eins og fram kemur í áliti meirihluta utanríkismálanefndar kunna að skapast hér ný tækifæri til endurskipulagningar á byggðastefnu íslenskra stjórnvalda á grunni nýrrar hugmyndafræði, en slíkt hefur gefið góða raun í sumum aðildarríkjum ESB.

Um 308 milljörðum evra er ráðstafað til málaflokksins á tímabilinu 2007-2013. Það er um þriðjungur af fjárlögum ESB. Ýmis viðmið eru notuð til úthlutunar úr sjóðunum. Þegar Svíar, Norðmenn og Finnar sömdu um aðild sína að ESB var gerð sérstök bókun um að tekið skyldi tillit til strjálbýlis, þ.e. þeirra svæða þar sem íbúapéttleiki er undir 8 íbúum á ferkílómetra. Um 40% af fjármunum sem renna til Finnlands úr sjóðunum eru á grundvelli þessarar bókunar. Framlag til Finna er um 46 evrur á mann á ári en til samanburðar nemur framlag til Dana um 17 evrur á ári.

Mikilvægt verður því að fá viðurkennda sérstöðu Íslands, s.s. mannfæð, strjálbýli og einangrun, sem hafa hamlandi áhrif á efnahag og samfélagsþróun. Á grundvelli slíkra viðmiða

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

yrði samið um framlög úr uppbyggingarsjóðum sambandsins bæði nú og síðar. Miklu máli skiptir hvernig tekst til að semja um rétt Íslands til framlaga úr sjóðum sambandsins þar sem sú upphæð mun hafa mikið að segja um jafnvægi milli aðildarframlaga Íslands annars vegar og greiðslna úr sjóðum ESB hins vegar.

Samningahópurinn leggur til að á rýnifundum með framkvæmdastjórn ESB verði gefið skýrt til kynna að eftirfarandi atriði þurfi að ræða frekar:

- Sérstaða Íslands, s.s. vegna einangrunar, mannfæðar, strjálbýlis og dreifbýlis, lýðfræðilegra breytinga, s.s. búferlaflutninga úr dreifbýli og erfiðra náttúrulegra aðstæðna.
- Breytta efnahagsstöðu þjóðarinnar.
- Hvernig núverandi sérlausnir einstakra aðildarríkja og útvarða sambandsins geti átt við um Ísland.
- Hvaða viðmið verði lögð til grundvallar framlögum ESB til Íslands úr uppbyggingarsjóðunum og upphæð þeirra.
- Að stjórnsýsla byggðamála verði með sem einföldustum hætti svo ekki fari óeðlilega hátt hlutfall framlaga í umsýslukostnað.
- Áætlanagerð og stofnanaumgjörð.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki sammingsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

## Greinargerðir til aðalsamninganefndar um yfirferð rýniblaða í samningahópum

### Kafli 22: Byggðastefna<sup>1</sup> ESB og samræming uppbyggingarsjóða (*e: regional policy and coordination of structural instruments*)

#### Samantekt

Undir þennan kafla falla um 370 gerðir um framkvæmd byggðastefnu ESB, áætlanagerð og þá umsýslu, þ.e. stjórnun og eftirlit, sem nauðsynleg er. Stefnunni er framfylgt þannig að hvert aðildarríki mótar sér landsáætlun, sem er nokkurs konar rammaáætlun og á grundvelli hennar er gerð ein eða fleiri framkvæmdaáætlun fyrir hvern hinna þriggja sjóða. Fjármunum er úthlutað til hverrar framkvæmdaáætlunar þar sem tilgreint er hlutfall fjármögnunar milli ESB og aðildarríkisins.

Mikilvægustu gerðirnar í kaflanum eru reglugerðir í formi ramma- og framkvæmdalöggjafar sem eru bindandi og fá lagagildi í aðildarríkjunum og krefjast því ekki formlegrar innleiðingar. Talsverður hluti löggjafarinnar á einungis við fyrri fjárhagstímabil ESB og hefur því ekki bein áhrif á framkvæmd og stefnumótun á núverandi tímabili, 2007-2013. Þar er þó að finna fordæmi og hugmyndir sem mikilvægt er að líta til. Einnig skal tekið fram að mestur fjöldi gerða í kaflanum eru ákvarðanir sem beint er til einstakra ríkja eða ríkjahópa og eru ekki bindandi fyrir önnur aðildarríki.

Uppbyggingarsjóðir ESB hafa alls um 308 milljarða evra til ráðstöfunar á tímabilinu 2007-2013. Það er um það bil einn þriðji af fjárlögum ESB. Mest fjármagn fer til nýrra aðildarríkja og verst stöddu svæða sambandsins á grundvelli sk. samleitnimarkmiðs eða um 82%, um 16% er ráðstafað til að auka samkeppnishæfni og atvinnu, og rúmlega 2% til svæðasamvinnu.

Verði af aðild þyrftu íslensk stjórnvöld að móta innlenda stefnu um varðandi þátttöku í byggðastefnu ESB og vinna landsáætlun og framkvæmdaáætlanir auk þess að tilnefna þyrfti til þess bæra aðila, t.d. stofnanir eða ráðuneyti, til að sinna þeirri stjórnsýslu sem kveðið er á um í reglunum. Aðferðafræði sú, sem aðildarríkin skulu beita við stefnumótun og framkvæmd byggðastefnunnar, er um margt ólík þeirri sem tíðkast hér á landi, sér í lagi um tímalengd áætlana og þær efnahagslegu og félagslegu greiningar sem þurfa að liggja henni til grundvallar. Val verkefna skal einnig fara fram skv. fyrirfram ákveðnum skilyrðum og viðmiðum í samræmi við markmið innlendar stefnu. Mörg aðildarríkja ESB hafa lagt að jöfnu þau fjárframlög sem renna úr sjóðum ESB og þau jákvæðu áhrif og bættu nýtingu fjármagns, sem leiðir af markvissri og stefnumótun og agaðri fjármálastjórn.

Fjárhagsleg áhrif yrðu talsverð þar sem Ísland ætti rétt á framlagi úr sjóðum sambandsins á þessu sviði. Miklu máli skiptir hvernig tekst til að semja um rétt Íslands til framlaga úr sjóðum sambandsins þar sem sú upphæð mun hafa mikið að segja um jafnvægi milli aðildarframlaga Íslands annars vegar og greiðslna úr sjóðum ESB hins vegar. Íslensk stjórnvöld þyrftu einnig að tryggja fjármagn til verkefna til viðbótar við framlög ESB. Mótframlagið getur t.d. komið frá opinberum aðilum, ríki og sveitarfélögum, aðilum vinnumarkaðarins eða einkaaðilum.

---

<sup>1</sup> Nokkur umræða hefur átt sér stað um hugataknotkun og hefur verið leitað til þýðingamiðstöðvar til að samræma hana. Dæmi um þetta er heiti sjóðanna og einnig þýðing hugtaksins “regional policy”. Hugtök sem notuð eru í þessari greinargerð geta því tekið breytingum.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Mikilvægt er að líta til sérstakra ákvæða sem gilda um einstök aðildarríki og svæði innan þeirra. Í aðildarsamningi<sup>2</sup> Finnlands og Svíþjóðar var viðurkennt að þörf væri á sérstökum stuðningi við mjög dreifbýl svæði. Miðað er við að íbúar séu ekki fleiri en átta á hvern ferkílómetra og voru þessi svæði tilgreind. Í meginreglugerð byggðastefnunnar<sup>3</sup>, sem gildir fyrir yfirstandandi fjárhagstímabil, er kveðið á um að svæði þessi skuli njóta 35 evru stuðnings pr. íbúa óháð öðrum stuðningi úr sjóðum sambandsins. Þessi ákvæði eiga einnig við um útverði sambandsins uppfylli þau skilyrði um íbúabéttleika. Um þessi aukaframlög þarf að semja fyrir sérhvert fjárhagstímabil og því skipta viðmið þar sem viðurkennd er ákveðin sérstaða miklu.

Skýrt er tekið fram í sáttmálum sambandsins og reglugerðum að tekið skuli tillit til sérstakrar stöðu útvarða sambandsins (e. outermost regions) s.s. náttúrulegra aðstæðna, strjálbýlis, einangrunar og einhæfs efnahagslífs. Almenn er brugðist við þessum sérstöku aðstæðum með auknu fjármagni úr sjóðum sambandsins og herra hlutfalli mótframlags ESB.

### *Efni kafla*

Byggðastefnu ESB er ætlað að auka jafnvægi milli svæða og efla efnahagslega og félagslega samheldni innan sambandsins. Leiðir að þessu markmiði eru m.a. að styrkja grundvöll fjölbreyttrar atvinnustarfsemi, auka menntun og færni, efla samkeppnishæfni svæða og stuðla þannig að auknum hagvexti og lífsgæðum innan aðildarríkja ESB. Henni er ennfremur ætlað að stuðla að samræmingu aðgerða til að ná þeim markmiðum sem aðildarríkin hafa sammælt um. Í raun má segja að byggðastefna ESB sé í senn atvinnu-, efnahags- og velferðarstefna í mjög víðum skilningi.

Evrópusambandið setur sér reglulega langtímamarkmið um efnahags- og samfélagsmál, nokkurs konar rammaáætlun með mjög breiðum en jafnframt mælanlegum markmiðum. Allar sameiginlegar aðgerðir sambandsins skulu taka mið af þessari langtímastefnu og stuðla að því að markmið hennar náist. Um nokkurt árabíl hefur fjárhags- og skipulagstímabil ESB tekið til 7 ára í senn. Núverandi tímabil hófst árið 2007 og lýkur árið 2013. Byggðastefna ESB er engin undantekning þar á og tekur hún mið af sk. Lissabonáætlun. Nýlega samþykkt langtímastefna ESB sem ber heitið Evrópa 2020 mun liggja til grundvallar næsta skipulagstímabili frá 2014-2020, en hefur þó þegar áhrif á núverandi tímabili.

Í ljósi þessarar langtímastefnu mótar Evrópusambandið reglur um framkvæmd byggðastefnunnar þar sem markmiðin eru skýrð nánar og sagt fyrir um með hvaða hætti aðildarríkin skuli haga stefnumótun sinni um varðandi þátttöku í byggðastefnu sambandsins. Stefnumótunin sjálf er hins vegar innlend framkvæmd sem tekur mið af þörfum og aðstæðum á hverjum stað.

Aðildarríkin hafa sjálfðæmi um hvaða markmið og aðgerðir henta aðstæðum og vinna sínar áætlanir á þeim grunni, þó í samræmi við langtímastefnu sambandsins og í samráði við framkvæmdastjórnina, ef ætlunin er að njóta kostnaðarþátttöku úr sjóðum sambandsins.

Til að styðja aðildarríkin við framkvæmd byggðastefnunnar og vinna að sameiginlegum markmiðum veitir ESB fjármagni til þeirra úr þremur sjóðum; Byggðapróunarsjóði, Félagsmálasjóði og Samheldnisjóði. Stærstur hluti fjármagnsins rennur til uppbyggingar í

<sup>2</sup> Bókun nr. 6 við aðildarsamninginn

<sup>3</sup> Reglugerð EB nr.1083/2006

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

nýrri aðildarríkjum, sem standa höllum fæti varðandi innviði, menntun og atvinnuþróun. Þar er gjarnan um að ræða stærri verkefni á sviði innviða, s.s. samgangna og stór verkefni í umhverfismálum svo dæmi séu tekin. Þau aðildarríki sem betur standa fá minna fjármagn og verkefni eru gjarnan af öðrum toga, s.s. símenntunarverkefni, stuðningur við nýsköpun og frumkvöðlastarf, úrbætur í atvinnumálum í dreifbýli og til rannsókn- og þróunarstarfs.

Meginreglan er sú, að fjárframlög úr sjóðunum eru til stuðnings innlendum aðgerðum, en komi ekki í stað verkefna sem þegar er unnið að, eða auki gildi þeirra og áhrif til samræmis við markmið ESB. Ennfremur skulu aðildarríkin tryggja mótframlag til áætlananna, sem að meginreglu skal vera jafnt úthlutun úr sjóðunum. Í tilvikum er varða ný aðildarríki og tiltekin svæði, sem standa höllum fæti, getur fjárframlag ESB verið herra en helmingur kostnaðar.

Aðildarríkin bera ábyrgð á fjármunum sambandsins sem til þeirra renna og á framkvæmd áætlana. Er þetta kallað sameiginleg stjórnun (e. shared management) þar sem ESB mótar umgjörðina og hefur eftirlit með framkvæmdinni sem er þó á ábyrgð aðildarríkjanna. Um fjárhagslega meðferð, framkvæmd, eftirlit og skýrslugjöf gilda fastmótaðar reglur sem settar eru í formi reglugerða. Þar er einnig kveðið á um að tiltekin stjórnsýsla skuli vera til staðar og verkefni hennar eru skilgreind ítarlega. Stjórnsýsla þessi er forsenda þess að taka við framlagi úr sjóðum ESB. Með þessu vill sambandið tryggja að rétt sé farið með sameiginlega fjármuni og að hægt sé að hafa eftirlit með útgjöldum – í nafni góðra stjórnsýsluhátta og gegnsæis.

Aðildarríkjunum er í sjálfsvald sett hvort þau framkvæma byggðastefnu ESB sjálfstætt, samþætta hana innlendra stefnumótun og stjórnsýslu eða endurmóta innlenda framkvæmd og stefnu til samræmis við stefnu og stjórnsýslu sem byggðastefnan segir til um. Dæmi um allar þessar aðferðir má finna innan aðildarríkjanna og fer val þeirra eftir innlendum aðstæðum, t.d. því hvort fyrir sé markviss og vel útfærð byggða-, atvinnu-, og uppbyggingarstefna, hvort stjórnsýslan sem fyrir er getur með einföldum hætti tekið að sér lögbundin hlutverk skv. byggðastefnu ESB og einnig umfangi styrkja úr sjóðum sambandsins.

Almennt má segja að ef ekki er til staðar markviss stefnumótun og stjórnsýslan á þessu sviði ekki í föstum skorðum þá hafi aðildarríkin tekið upp verklag til samræmis við reglur ESB, sem tekur til allrar stefnumótunar og framkvæmdar byggðamála, hvort sem um er að ræða sjálfstæðar innlendar aðgerðir eða að hluta fjármagnaðar úr sjóðum ESB. Þannig hafa viðkomandi aðildarríki séð til þess að allar aðgerðir miði að sama marki, þeim sé stjórnað á sama hátt og þannig náist hámarksárangur með lágmarks tilkostnaði.

Í löggjöfinni er tilgreint talsvert ítarlega með hvaða hætti skuli móta og framkvæma byggðastefnu ESB í aðildarríkjunum og hvernig sjóðir ESB á þessu sviði eru henni til stuðnings. Kveðið er á um að við framkvæmd stefnunnar og val á verkefnum skuli ríkin virða reglur ESB, m.a. á sviði opinbers útboðs, ríkisstyrkja, samkeppnis-, jafnréttis- og umhverfismála. Þá eru lagðar línur um þá stjórnsýslu sem nauðsynlegt er að sé til staðar í aðildarríkjunum til þess að sinna stefnumótun, framkvæmd og eftirliti á fullnægjandi hátt.

Mikilvægasta gerðin í kaflanum er reglugerð nr. 1083/2006 sem ber yfirskriftina “Almenn ákvæði um Byggðaðróunarsjóðinn, Félagsmálasjóð Evrópu og Samheldnisjóðinn”. Þar er að finna almenn ákvæði vegna sjóðanna þriggja, s.s. hvaða stofnanaumgjörð er nauðsynleg vegna þátttöku í byggðastefnu ESB, hvernig haga skuli áætlanagerð og stefnumótun, markmiðum stefnunnar er lýst, styrkhæfi verkefna eru skilgreind, réttindi og skyldur aðildarríkjanna eru tilgreind auk þess sem hlutverk framkvæmdastjórnar ESB er útskýrt. Þá

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

eru sett fram þrjú markmið í reglugerðinni um úthlutun úr sjóðunum og sýnir eftirfarandi mynd hvernig markmiðin og sjóðirnir vinna saman.

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

Með samleitnimarkmiðinu er stefnt að því að minnka efnahagslegan mun á milli svæða innan ESB. Það tekur til þeirra svæða sem eru verst stödd innan ESB, þ.e. þar sem landsframleiðsla er undir 75% af meðaltali ESB. Hér er um að ræða nær öll svæði hinna nýju aðildarríkja, auk svæða t.d. á Suður-Ítalíu, Grikklandi, Portúgal, Spáni og svæði á Bretlandi. Sum svæði innan eldri aðildarríkja sem eru yfir 75% af meðaltalslandsframleiðslu njóta styrkja skv. þessu markmiði. Það eru þau svæði sem hefðu notið styrkja áður en ESB stækkaði úr 15 í 25 ríki („phasing out“), þ.e. hefðu verið undir 75% viðmiði um meðaltalslandsframleiðslu fyrir stækkun. Þessi svæði eru á eins konar aðlögunartímabili.

Dæmi um verkefni sem geta notið styrkja samkvæmt samleitnimarkmiðinu eru verkefni til að styrkja innviði, atvinnusköpun, stuðla að úrbótum í umhverfismálum, s.s. varðandi meðferð sorps og bætt aðgengi að interneti. Þau er hægt að fjármagna með framlagi úr öllum þremur sjóðunum. Eins og fyrr segir fer langmest af fjármunum ESB til byggðamála til að fjármagna þetta markmið eða um 82%.

Markmið um samkeppnishæfni og atvinnu tekur til allra annarra svæða en þeirra sem falla undir samleitnimarkmiðið. Því er ætla að stuðla að fjölgun atvinnutækifæra með því að auka samkeppnishæfni jafnframt því að svæðin verði meira aðlaðandi fyrir viðskiptalífið og fjárfesta. Verkefni geta varðað þróun umhverfissvænna samgangna, stuðning við þróunarmiðstöðvar, háskóla, nýsköpun, þjálfun og atvinnusköpun. Framlag getur komið úr byggðapróunarsjóðnum og félagsmálasjóðnum. Um 16% af fjármunum ESB til byggðamála fer til þessa markmiðs.

Því markmiði sem snýr að samvinnu milli svæða er ætlað að draga úr áhrifum landamæra innan Evrópu, bæði milli ríkja og innan ríkja, með því að hvetja til svæðisbundinnar samvinnu. Um 2,5% af heildarfjármunum til byggðamála ESB er varið til þessa markmiðs og einungis byggðapróunarsjóðurinn veitir fé til þess. Þá hefur verið komið upp kerfi fyrir þau svæði sem eru núna yfir 75% meðaltalslandsframleiðslu ESB en nutu styrkja skv. fyrsta markmiði um samleitni áður en sambandið stækkaði úr 15 í 25 ríki („phasing in“), þ.e. eru nú yfir 75% meðaltalsviðmiðinu vegna tölfræðinnar einnar en ekki vegna breytinga á aðstæðum

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

á viðkomandi svæðum. Um er að ræða svæði til dæmis í Grikklandi, Spáni, Finnlandi og Bretlandi. Þessi svæði eru því á aðlögunartímabili eins og ríkin sem nefnd eru hér að ofan í umfjöllun um samleitnimarkmiðið („phasing out“).

Að því er sjóðina varðar þá fjármagnar byggðapróunarsjóðurinn fyrst og fremst verkefni á sviði nýsköpunar og atvinnuþróunar sem hafa það markmið að skapa ný störf og efla samkeppnishæfni fyrirtækja. Auk þess er áhersla á styrkingu innviða sem tengjast rannsóknum og þróun, eflingu og útbreiðslu upplýsingatækni og uppbyggingu fjarskipta. Umhverfismál og sjálfbær þróun eru veigamikil, einkum þróun umhverfissvænnar tæki og orkusparandi aðgerðir. Lögð er áhersla á aukna notkun endurnýjanlegra orkugjafa og samgöngubætur. Sérstök áhersla er á aðgerðir til að styðja svæðisbundna og staðbundna þróun og aðgerðir sem hvetja til samvinnu milli bæja og svæða og tæknilega aðstoð.

Evrópski félagsmálasjóðurinn styður einkum aðgerðir sem stuðla að aukinni aðlögunarhæfni verkafólks og fyrirtækja, símenntun, bættu aðgengi og þátttöku á vinnumarkaði, stuðningi við konur og innflytjendur, aukinni félagslegri aðlögun fatlaðra og aðgerðum gegn mismunun.

Samheldnisjóðurinn fjármagnar einkum verkefni sem varða umhverfismál og samgöngur. Auk svæða sem eru undir 75% af meðaltalslandsframleiðslu geta ríki sem eru undir 90% af meðaltalsþjóðartekjum ESB fengið stuðning úr sjóðnum. Sjóðurinn tekur til allra nýju aðildarríkanna auk Grikklands og Portúgals. Hið sama gildir um ríki sem voru undir 90% af meðaltalsþjóðartekjum ESB og nutu aukinna styrkja fyrir þær sakir áður en sambandið stækkaði úr 15 ríkjum í 25, en lentu fyrir ofan meðaltalið eftir stækkunina. Af þeim sökum getur Spánn fengið úthlutað úr sjóðnum en er á ákveðnu aðlögunartímabili, svonefndu „phasing-out“.

Erfitt er að áætla hver gætu orðið árleg framlög til Íslands. Til samanburðar má nefna að framlög til Svía eru um 29 evrur á mann á ári og til Finna um 46 evrur. Þessi ríki fá aukafjárveitingu vegna strjálbýlis á sumum svæðum. Minnstu er úthlutað til Dana og Hollendinga, eða 16 og 17 evrum á mann á ári. Nýju aðildarríkin, auk Spánar, Portúgals og Grikklands fá hins vegar á bilinu 110 - 368 evrur á mann á ári.

Þær gerðir sem skipta mestu máli í kaflanum eru sjö talsins. Auk reglugerðar 1083/2006 er um að ræða eina reglugerð fyrir hvern sjóð, reglugerð um framkvæmd reglugerða 1083/2006 og 1080/2006, reglugerð um hamfarasjóð Evrópusambandsins og ákvörðun um leiðbeiningarreglur fyrir samheldni. Ítarlegri umfjöllun um gerðir þessar má finna í viðauka I og II.

### Áhrif kafla

Byggðastefnu á Íslandi verður e.t.v. helst lýst sem dreifbýlisþróunarstefnu sem snýst um eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni<sup>4</sup>. Meginviðfangsefni byggðastefnu á Íslandi hefur þannig verið að bæta búsetuskilyrði á landsbyggðinni m.a. til að sporna gegn fólksfækkun en fólksflutningar hafa verið miklir til höfuðborgarsvæðisins. Hugtakið

<sup>4</sup> Sjá lög um Byggðastofnun, nr. 106/1999, með síðari breytingum.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

„Regional Policy“ er að því leyti viðtækara hugtak en byggðastefna í íslensku að ekki er gerður greinarmunur á dreifbýli og þéttbýli heldur snýst hún um eflingu svæða. Við þýðingu þess yfir á íslensku var hins vegar ákveðið að nota orðið byggðastefna enda komin hefð á hana við þýðingu hugtaksins „Regional Policy“.

Byggðastefna á Íslandi er lögð fram í formi þingsályktunar þar sem iðnaðarráðherra er falið að gera áætlanir til fjögurra ára sem unnar eru í samvinnu við Byggðastofnun og í samráði við önnur ráðuneyti, sveitarfélög og aðra aðila eftir þörfum. Þar skal gerð grein fyrir ástandi og horfum í þróun byggðar í landinu. Áætlunin skal lýsa markmiðum og stefnu ríkisstjórnarinnar í byggðamálum, áætlunum um aðgerðir og tengsl byggðastefnu við almenna stefnu í efnahags- og atvinnumálum og áætlunum á sviði opinberrar þjónustu í landinu. Fyrir Alþingi liggur tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2010-2013. Tillögur sem þar koma fram hafa nýst við gerð annarra stefnumótandi áætlana eins og Íslands 2020. Samkvæmt þingsályktunartillögunni eru meginmarkmiðin eftirfarandi: Atvinnustefna, samþætting áætlana og aukið samstarf, efling stoðkerfis atvinnulífsins, nýsköpun og sprotafyrirtæki, erlend nýfjárfesting í atvinnulífinu, efling ferðaþjónustu og félagsauður. Talsverða samsvörun er þarna að finna milli byggðastefnu á Íslandi og byggðastefnu ESB varðandi áherslur og markmið.

Byggðastofnun, sem heyrir undir iðnaðarráðherra, hefur það lögbundna hlutverk að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni og að framfylgja byggðaáætlun. Það gerir hún með því að fylgjast með þróun byggðar í landinu, með áætlanagerð um byggða- og atvinnuþróun og með því að veita lán eða annan fjárhagslegan stuðning í því skyni m.a. að bæta aðstöðu til búsetu í einstökum byggðarlögum og koma í veg fyrir óæskilega byggðaröskun. Fjármögnunarstarfsemi, einkum útlánastarfsemi, er einn af meginþáttum í starfsemi stofnunarinnar, en tilgangurinn með henni er að tryggja lánsfé óháð staðsetningu. Þá lúta verkefni stofnunarinnar að framkvæmd sk. vaxtarsamninga, söfnun og úrvinnslu tölfraeðiupplýsinga um byggðaþróun og greiningu á stöðu byggðarlaga sem búa við viðvarandi fólksfækkun.

Þrátt fyrir að hér sé að mestu fjallað um hina eiginlegu byggðastefnu á Íslandi, er ljóst að fjölmargir aðilar, ráðuneyti og stofnanir sinna stefnumótun og verkefnum sem fallið geta að eða undir byggðastefnu ESB. Sem dæmi má nefna Nýsköpunarmiðstöð, verkefni velferðarráðuneytis og Vinnumálastofnunar á sviði atvinnumála, verkefni mennta- og menningarmálaráðuneytis á sviði fræðslu og rannsókna, atvinnuþróunarverkefni ríkis og sveitarfélaga, auk þess sem samtök atvinnurekenda og launafólks veita umtalsverðu fé til ýmissa verkefna sem vel gætu fallið að byggðastefnu ESB. Allir þessir aðilar myndu, að mismiklu leyti þó, koma að stefnumótun og framkvæmd byggðastefnu ESB auk þess sem sveitarfélög og einkaaðilar gætu lagt fram hluta þess mótframlags sem aðildarríkjum ber að tryggja.

#### *Áhrif þátttöku í byggðastefnu ESB*

Áhrifum af þátttöku í byggðastefnu ESB má skipta í tvennt, stefnumótun og stjórnsýslu annars vegar og fjármál hins vegar. Ljóst er að móta þarf stefnu um framkvæmd byggðastefnunnar hér á landi, sem hentar innlendum aðstæðum og fela stjórnsýslunni þau verkefni sem skylt er samkvæmt reglum ESB. Í öðru lagi þarf að tryggja mótframlag við

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.



fjármagn úr sjóðum ESB. Þar kemur álita sérstök fjárveiting á fjárlögum, tilfærsla fjár eða að skilgreina ýmis framlög og verkefni á fjárlögum sem mótframlög.

Aðferðafræðin við stefnumótun er nokkuð frábrugðin almennri stefnumótunarvinnu á Íslandi og því þyrfti að innleiða nýtt verklag. Ennfremur gilda mjög strangar reglur um meðferð fjármuna, stjórnun verkefna, eftirlit og endurskoðun. Þar er þó ekki um að ræða neina nýlundu fyrir íslenska stjórnvöld, einungis aðra og samhæfðari nálgun en hér hefur tíðkast til þessa – þó taka beri fram að margt í framkvæmd fjárlaga og eftirliti með ríkisútgjöldum eigi sér samsvörun í reglum ESB. Að hversu miklu leyti þessi stefnumótun og framkvæmd stefnunnar almennt hefði áhrif umfram þau verkefni sem samfjármögnuð eru af ESB yrði alfarið háð ákvörðunum íslenskra stjórnvalda.

Í áliti meirihluta utanríkismálanefndar, sem fylgdi þingsályktun um aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu, segir að við þátttöku í byggðastefnu ESB geti skapast ný tækifæri til að endurskipuleggja byggðastefnu íslenskra stjórnvalda. Er þar átt við að sú hugmyndafræði og aðferðafræði, sem skilgreind er í reglum ESB, geti verið jákvæð fyrir byggða- og atvinnuþróun á Íslandi. Í því samhengi verður einnig að minnast á framlag úr sjóðum ESB sem yrði nokkur viðbót við þá fjármuni sem nú renna til sambærilegra málaflokka á Íslandi. Til álita kemur að það stuðningskerfi sem nú er til staðar verði lagað að því evrópska með tilheyrandi áætlanagerð og ráðstöfun fjármuna til margra ára og breyttu verklagi við úthlutun til verkefna á grundvelli áætlana. Til að svo geti orðið þarf að kom á tiltekinni stofnanaumgjörð og þjálfu fólk til starfa.

Tekið skal skýrt fram að löggjöf ESB gerir engar kröfur um breytingar á innlendra stefnumótun og stjórnvöldum sem ekki varðar stefnugerð og verkefni sem eru samfjármögnuð úr sjóðum sambandsins. Það er því stjórnvalda að meta hvort hagstætt sé að ráðast í viðameiri breytingar á byggðastefnu, stoðkerfi atvinnulífsins og efnahagsstefnu auk þess að taka upp nýja aðferðafræði sem byggist á reglum og reynslu aðildarríkja ESB.

Eins og fyrr segir er ljóst að aðildarríkin sjálf hafa mikið sjálfðæmi um hvernig fjármunum er ráðstafað heima fyrir, innan þess breiða ramma sem ESB setur um helstu áherslur hverju sinni. Línurnar eru lagðar í landsáætlun sem aðildarríkin gera og í framkvæmdaáætlunum, sem gerðar eru fyrir sjóðina á grunni þeirra, a.m.k. ein fyrir hvern sjóð. Í þessum áætlunum eru tilgreindar helstu áherslur eða forgangsmál hvers aðildarríkis, ákveðið er heildarfjármagn fyrir viðkomandi framkvæmdaáætlun, bæði að því er varðar framlag ESB og aðildarríkis, hvernig fjármunum er ráðstafað, hvort það er gert á svæðisbundnum grundvelli o.s.frv. Því er mjög mikilvægt að vandað sé eins og kostur er til gerðar landsáætlunar og framkvæmdaáætlana með víðtækri aðkomu þeirra sem hlut eiga að máli, þ.e. ráðuneyta, sveitarfélaga og hagsmunaaðila. Því er einboðið, eins og segir í áliti utanríkismálanefndar, að sveitarfélögin gegni lykilhlutverki í viðræðum um byggðamál enda verða hagsmunir þeirra og byggða ekki aðgreindir.

Við mótun stefnu og framkvæmd hennar er nauðsynlegt að hafa í huga tengsl byggðastefnunnar og dreifbýlisþróunarstoðar sameiginlegu landbúnaðarstefnu (e. Common Agricultural Policy – CAP) ESB. Auk þess markmiðs byggðastefnu ESB að minnka efnahagslegan, félagslegan og svæðisbundinn mun, og að byggja upp svæði þar sem hefðbundnir atvinnuvegir eiga undir högg að sækja, er markmið byggðastefnunnar einnig að auka fjölbreytni á dreifbýlum svæðum þar sem landbúnaður er á undahaldi. Þá leikur byggðastefna ESB lykilhlutverk í þróun dreifbýlla svæða með ýmiss konar fjárfestingum í

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

innviðum. Mikilvægt er að horfa á þessa tvo málaflokka heildstætt, bæði þegar kemur að samningum Íslands við ESB og þegar metið er hvernig best mætti háttá innlendri stefnumótun og stjórnsýslu komi til aðildar.

Fyrir næsta fjárhagstímabil 2014 – 2020 hefur verið kallað eftir því að ESB móti eina sýn eða eina áætlun fyrir uppbyggingarsjóðina, dreifbýlisþróunarsjóðinn og fiskveiðisjóðinn. Nokkurs konar sameiginlegan ramma (e. CFP – Common Framework Policy) til að auka jákvæð samlegðaráhrif. Þannig megi koma í veg fyrir skörun og að til verði grá svæði sem hvergi geta notið stuðnings. Í máli fulltrúa framkvæmdastjórnarinnar á fyrri rýnifundi um byggðamál kom fram að slíkur rammi verður kynntur í lok þessa árs.

Loks er þess að geta, eins og fram kemur í áliti utanríkismálanefndar, að í aðildarviðræðunum verður mikilvægt að hafa hagsmuni skýrt afmarkaða enda fordæmi fyrir því að tekið sé tillit til sérstæðra aðstæðna líkt og hér á landi. Í því skyni er hafin vinna við að greina sérstöðu Íslands í þeim efnunum sem mestu skipta í efnahags- og atvinnumálum við framkvæmd byggðastefnu ESB. Sú greining verður lögð til grundvallar við mótun samningsafstöðu Íslands.

#### *Stefnumótun og áætlanagerð*

Eins og fyrr segir ber aðildarríkjum að undirbúa landsáætlun (rammaáætlun) sem byggir að aðstoð úr uppbyggingarsjóðum ESB sé í samræmi við leiðarvísi ESB um samheldnistefnumið (e. strategic guidelines for cohesion). Jafnframt skal hún auðkenna tengingu á milli forgangsmála ESB (e. priorities) og umbótaáætlunar aðildarríkis (e. National Reform Programme). Landsáætlun er sá grunnur sem framkvæmdaáætlanir aðildarríkja byggja á. Mikilvægt er að hafa í huga að ESB leggur meiri áherslu á markvissa stefnumótun en tæknilega útfærslu. Sjá nánar skýringarmynd í III. viðauka.

Áður en landsáætlun er samin, þarf í fyrsta lagi að liggja fyrir greining á styrkleikum og veikleikum svæða í efnahagslegu, félagslegu og svæðisbundnu tilliti. Greina þarf tækifæri og ógnanir svæða með tilliti til efnahagsþróunar í heiminum. Aðildarríki geta tekið ákvörðun um að áherslur í byggðastefnu séu á afmörkuð minni svæði, samanber áherslu á landsbyggðina í vegvísi meirihlutaálits utanríkismálanefndar, með rökstuddum og útfærðum hætti. Í öðru lagi þarf umbótaáætlun (e. National Reform Programme) að liggja fyrir.

Í kjölfarið er valin stefna (e. strategy) sem miðar við efnisleg og svæðisbundin forgangsmál. Þar sem við á skulu forgangsmálin innihalda aðgerðir (e. actions) sem snúa að þróun í þéttbýli, aukna fjölbreytni í atvinnumálum landsbyggðarinnar og á svæðum sem eru háð fiskveiðum.

Í landsáætlun eru tilgreindar framkvæmdaáætlanir undir markmiði um samleitni og markmiði um samkeppnishæfni og atvinnu. Ekki er gert ráð fyrir því að fyrrnefnda markmiðið eigi við um Ísland. Landsáætlun má innihalda framkvæmdaáætlanir undir markmiði um evrópska svæðasamvinnu ef samstarfsríki hafa sammælst um slíkt. Skilgreina skal heildarframlag hvers sjóðs fyrir hverja áætlun og gera grein fyrir þeirri aðferðarfræði sem beitt er til að tryggja samræmingu framkvæmdaáætlana við úthlutanir úr dreifbýlisþróunarsjóðinum, fiskveiðisjóðinum og aðstoð frá Fjárfestingabanka Evrópu eða öðrum sjóðum. Þar sem við á, skal útskýra með hvaða hætti lands-, svæða- og atvinnuvegaáætlanir eru samræmdar við byggðastefnu sambandsins.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Landsáætlunin lýsir því hvernig útgjöld undir markmiðum byggðastefnu styðja við forgangsmál ESB um aukna samkeppnishæfni og atvinnu. Í því felst einnig að tekið er tillit til markmiða hinna samþættu viðmiða ESB um efnahags- og atvinnustefnu (e. Commission Integrated Guidelines), enda mynda þau ramma fyrir innleiðingu Evrópa 2020 stefnumörkunarinnar.

- Helstu lagabreytingar

Eins og fram kemur í álit framkvæmdastjórnarinnar er löggjöf sem varðar ýmsa þætti í byggðastefnu ESB að miklu leyti til staðar á Íslandi, t.d. evrópsk löggjöf um ríkisstyrki og opinber innkaup sem þegar hefur verið innleidd í íslensk lög vegna EES-samningsins. Greina þarf hvort nauðsynlegt yrði að setja sérstök lög um þátttöku í byggðastefnu ESB og móttöku fjármuna úr sjóðunum líkt og gert var í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð. Það er ákvörðun íslenskra stjórnvalda hvort slík heildarlöggjöf væri ákjósanleg eða hvort gerðar yrðu breytingar á núverandi lögum. Óháð því hvor leiðin verður valin þá þarf að vera skýrt í innlendum lögum og reglum, hver ber ábyrgð á þeim verkefnum sem löggjöf ESB gerir kröfu um og að viðkomandi aðilar / stofnanir hafi þær heimildir sem þarf til að sinna hlutverki sínu.

Á vegum samningahóps um byggða- og sveitarstjórnarmál er nú unnið að greiningu á stjórnsýslugetu á Íslandi í samhengi við byggðastefnu ESB og hvaða breytinga gæti verið þörf á kæmi til aðildar. Mikilvægt er að njóta erlendar ráðgjafar við þessa vinnu, og hafa umsóknir nú þegar verið sendar framkvæmdastjórn ESB vegna þessa.

Komi til þess að ráðist verði í endurskoðun á innlendra byggðastefnu, eða annari innlendra stefnumótun í efnahags- og atvinnumálum, til samhæfingar við byggðastefnu ESB myndi slíkt einnig kalla á lagabreytingar. Breytingar af þessu tagi eru alfarið á forræði íslenskra stjórnvalda, þ.e. ekki eru gerðar neinar kröfur þar að lútandi í löggjöf ESB. Hið sama á við um hugsanlega aukið hlutverk sveitarfélaga í byggða- og atvinnumálum, eins og Samband íslenskra sveitarfélaga hefur kallað eftir í samræmi við það sem tíðkast í flestum aðildarríkjum ESB. Tillögur þar að lútandi koma einnig fram í tillögum starfshóps samgönguráðherra frá því í júlí 2009 um endurskoðun á starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga. Nú er nefnd að störfum sem vinnur að heildarendurskoðun sveitarstjórnarlaga þar sem kveðið er á um hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Reglur um mótframlag munu hugsanlega kalla á lagabreytingar a.m.k. til að skýra enn frekar heimildir hins opinbera til að binda mótframlag við framlag ESB til 7 ára í senn (e. multiannual programming) og að tryggja heimildir til að flytja fjármagn milli áætlana, sjóða og ára.

- Kerfisbreytingar / stofnanir

Fjármálaleg umsýsla, vottun, eftirlit og mat er mikil vegna meginreglunnar um sameiginlega stjórnun og er þarf af leiðandi á ábyrgð aðildarríkjanna. Eins og getið er hér að framan þarf að eiga sér stað ákveðin stjórnsýsluuppbygging vegna áætlanagerðar og umsýslu með sjóðunum. Rík krafa er gerð um rétta meðferð fjármuna, vottun útgjalda, eftirlit, mat og skýrslugjöf. Aðildarríkin þurfa að tilnefna þrjá aðila sem allir þurfa að hljóta viðurkenningu framkvæmdastjórnar ESB áður en til þátttöku í byggðastefnunni kemur. Hlutverkin eru stjórn og umsýsla sjóðanna (e. Managing authority), vottun útgjalda (e. Certifying authority) og

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

endurskoðun (e. Audit authority). Fela má sama aðilanum, stofnun eða ráðuneyti að fara með eitt eða öll þessara hlutverka, en gerð er krafa um skýra aðgreiningu verkefna og ábyrgðar. Víðtækt samráð er m.a. áskilið í almennu reglugerðinni við gerð landsáætlunar og framkvæmdaáætlana fyrir sjóðina. Mikilvægt er að taka fram að ekki er nauðsynlegt að koma á fót nýjum stofnunum heldur er unnt að fela til þess bærum aðilum, t.d. ráðuneytum eða stofnunum, þessi verkefni.

Stefnumótun og skipulagning innlendrar stjórnsýslu krefst vandlegs undirbúnings og nokkurs mannafla. Ljóst er að ekki kemur til framlaga úr sjóðum ESB fyrir en innlendri stefnumótun er lokið og hún hefur fengið samþykki ESB og stjórnsýslan er reiðubúin til að takast á við skyldur sínar.

- Fjárhagsleg áhrif

Fjárhagsleg áhrif vegna þátttöku í byggðastefnu ESB yrðu talsverð þar sem Ísland ætti rétt á úthlutun úr sjóðum sambandsins. Upphæð þess framlags ræðst að umtalsverðu leyti í samningaviðræðum og þeim viðmiðum sem samið verður um að gilda skuli um Ísland. Þá þarf að koma til mótframlag sem gæti numið um helmingi af heildarútgjöldum framkvæmdaáætlana. Það fjármagn getur komið frá hinu opinbera eða einkaaðilum. Frá þessu viðmiði um mótframlag eru þó undantekningar um svæðasamvinnu (e. territorial cooperation) og um svæði með lága landsframleiðslu í þá veru að hlutfall þess sem kemur úr sjóðunum kann að verða hærra eða allt að 85%. Einnig gilda sérstakar reglur um mótframlag vegna ystu svæða (e. outermost regions).

Gera má ráð fyrir að umsýsla vegna stefnumótunar og framkvæmdar verði talsverð til að uppfylla kröfur ESB. Kostnað vegna hennar má þó að hluta greiða af framlagi úr sjóðum sambandsins, af svonefndum stjórnsýsluþjónu (e. technical assistance – TA). Mikilvægt er að leita sem hagkvæmastra leiða og nýta eftir fremsta megni stjórnsýslu, mannafla og þekkingu sem fyrir er og forðast þannig að of hátt hlutfall fjármuna fari til yfirbyggingar.

### *Tengsl við aðra kafla*

Kafla um byggðastefnu ESB og samræmingu uppbyggingarsjóða tengist einkum fjórum köflum: 11. kafla um landbúnað og dreifbýlisþróun, 13. kafla um sjávarútvegsmál, 18. kafla um hagtölur, 19. kafla um félagsmála- og atvinnustefnu og 32. kafla um fjárhagslegt eftirlit hjá hinu opinbera. Hér á eftir fer stutt umfjöllun um hvern þeirra, en um tengsl við 18. kafla um hagtölur vísast til umfjöllunar hér fyrir neðan um reglugerð um NUTS-svæði, 1059/2003.

- 11. kafla um landbúnað og dreifbýlisþróun

Löggjöf Evrópusambandsins um landbúnað og dreifbýlisþróun er mjög viðamikil og mótar sameiginlegu landbúnaðarstefnuna (CAP). Stefnunni er skipti í tvær stoðir. Fyrsta stoðin fjallar um búvöruframleiðslu, einkum beingreiðslur til bænda, inngríp á markaði og markaðsstýringu, en önnur stoðin um dreifbýlisþróunarmál. Stuðningur úr fyrstu stoð er alfarið greiddur úr landbúnaðarsjóði ESB og er hverju aðildarríki úthlutað fjárhagsramma fyrir stuðning. Önnur stoðin varðar dreifbýlisþróun, en stuðningur skv. henni á að fylgja og bæta upp stefnu um markaðs- og tekjustuðning sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar með áherslu á samkeppnishæfni, landnotkun og umhverfi, lífsgæði og fjölbreytni í atvinnuháttum. Aðildarríkin og ESB samfjármagna verkefni annarar stoðar á svipaðan hátt og gert er innan byggðastefnunnar. Almenna reglan er sú að ESB fjármagnar ekki meira en helming hverrar

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

dreifbýlisþróunaráætlunar og er upphæð úr sjóðum ESB ákveðin til 7 ára í senn. Aðildarríkjunum er þá heimilt að leggja til meira fjármagn en sem því nemur og við það lækkar hlutfall ESB í heildarkostnaði.

Það er helst á sviði dreifbýlisþróunar sem tengsl eru við byggðastefnuna. Kveðið er á um það í reglum ESB að aðildarríkjunum beri að samræma með hvaða hætti þau beita stuðningi úr þessum hluta CAP (þ.e. úr dreifbýlisþróunarsjóðnum) og úr uppbyggingarsjóðnum. Það skuli gert með því að forðast skörun í einstökum verkefnum og stuðla fremur að jákvæðum samlegðaráhrifum. Ennfremur eru kröfur um stefnumótun og aðferðafræði sambærilegar. Framkvæmd dreifbýlisþróunarstefnunnar, þ.e. stefnumótun og umsýsla sjóðsins, krefst nokkurrar stjórnsýslu og kanna þarf möguleika, kosti og galla við að reka alla sjóðina undir sama hatti.

- 13. kafli um sjávarútvegsmál

Í kaflanum er m.a. fjallað um Sjávarútvegssjóð ESB (e. European Fisheries Fund). Sjóðnum er ætlað að styðja við markmið sjávarútvegsstefnunnar, eins og þau koma fram í 33. gr. SSE og í afleiddri löggjöf. Þannig hefur sjóðurinn heimild til að veita styrki til að ná félagslegum, efnahagslegum og umhverfislegum markmiðum. Í stuttu máli má segja að sjóðurinn veiti styrki til verkefna sem stuðla að jafnvægi milli stærðar fiskiskipaflotans og afrakstursgetu fiskistofnanna, að sjálfbærum veiðum í sjó og vötnum, að sjálfbærni fiskeldi, að bættri samkeppnis- og rekstrarhæfni greinarinnar, umhverfisvernd og úrbótum á sviði umhverfismála, að sjálfbærri þróun og bættum lífsgæðum fólks á svæðum sem eru háð fiskveiðum og að jafnrétti kynjanna.

Í reglum um sjóðinn kemur fram að gæta þurfi samræmis í framkvæmd *Sjávarútvegssjóðsins* og annarra sjóða sem veitt gætu styrki til sömu verkefna. Er þar fyrst og fremst átt við uppbyggingarsjóðina og dreifbýlisþróunarsjóð CAP. Ekki er heimilt að veita styrki til verkefna sem hlotið hafa fjármögnun úr öðrum sjóðum ESB.

- 19. kafli um félagsmála- og atvinnustefnu

Í kaflanum eru reglur um lágmarksviðmið á sviði atvinnuréttar, jafnréttis, heilbrigðis og öryggis á vinnustöðum og bann við mismunun. Aðildarríkin taka þátt í skoðanaskiptum aðila vinnumarkaðarins á evrópskum vettvangi og um stefnumótun í atvinnumálum, félagslegri aðlögun og félagsvernd. Evrópski félagsmálasjóðurinn er helsta tæki ESB til að fjármagna framkvæmdir í samræmi við atvinnustefnu þess og til að stuðla að félagslegri aðlögun.

- 32. kafli um fjárhagslegt eftirlit hjá hinu opinbera

Mikil áhersla er lögð á skilvirka fjárhagsstjórnun og fjárhagslegt eftirlit með framkvæmd byggðastefnu ESB (þ.e. fjármunum sjóðanna) og reglur um það eru ítarlegar. Því hefur 32. kafli um fjárhagslegt eftirlit hjá hinu opinbera tiltekna skörun við 22. kafla þó það eigi ekki við um löggjöfina. Löggjöf og staðlar sem miðað er við í 32. kafla eru almenns eðlis en mun sértækari í 22. kafla. Í Króatíu hafa þessar sérstöku reglur að vísu haft töluverð áhrif á opinbert innra fjárhagseftirlit. Í tæknihópi um fjárhagslegt eftirlit, sem starfar innan samningahóps um 32. kafla, er sérfræðipækning á sviði fjárhagsstjórnunar og fjárhagslegs eftirlits hjá hinu opinbera og bein tengsl við þau ráðuneyti og stofnanir sem munu sjá um vottun og endurskoðun fyrir sjóðina. Þá er aðkoma tæknihópsins ekki síst mikilvæg ef leita þarf sérlausna um stofnanaumgjörð sem tekur mið af hinni fámennu stjórnsýslu á Íslandi. Til

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

að mynda vistar Malta endurskoðunaryfirvald í sömu stjórnsýslueiningu og þeirri sem er tengiliður við OLAF (32. kafli) og þar sem einnig er miðlæg eining innri endurskoðunar hjá hinu opinbera (32. Kafli).

*ESB stofnanir og sjóðir sem eiga undir kaflann*

Byggðaðróunarsjóður Evrópu (e. European Regional Development Fund)

Félagsmálasjóður Evrópu (e. European Social Fund)

Samheldnisjóður Evrópu (e. European Cohesion Fund)

Hamfarasjóður Evrópu<sup>5</sup> (e. European Solidarity Fund)

*Sjónarmið sem mikilvægt er að hafa í huga þegar til viðræðna kemur*

- Mikilvægustu hagsmunir

Í áliti utanríkismálanefndar Alþingis og erindisbréfi samningahópsins eru sett fram þau atriði sem leggja skal áherslu á að því er Ísland varðar og þeir hagsmunir sem mikilvægt er að hafa í huga þegar til viðræðna kemur. Fram kemur m.a. að aðkoma hagsmunaaðila að styrkjakerfi ESB sé afar mikilvæg í byggðamálum líkt og í landbúnaðarmálum. Ljóst sé að sveitarfélögin gegni lykilhlutverki í viðræðum um byggðamál, enda verða hagsmunir sveitarfélaga og byggða ekki aðgreindir. Tryggja þurfi byggða-, umhverfis-, atvinnu-, og nýsköpunarstuðning til dreifðra byggða. Lögð er áhersla á að byggðamál, styrkjakerfi og skilgreiningar landsvæða verði skoðuð heildstætt og nái til landsins alls og einnig sé áhersla á landfræðilega sérstöðu Íslands og breytta efnahagslega stöðu þjóðarinnar.

Samkvæmt erindisbréfinu skal móta skýr markmið og kortleggja hagsmuni þannig að tekið verði tillit til sérstakra aðstæðna á Íslandi. Þá skuli tryggja hagsmuni landsbyggðarinnar og greiðan aðgang að því fjármagni sem til ráðstöfunar kann að verða, horft sé til nýsköpunar í atvinnumálum á landsbyggðinni og að allt landið verði skilgreint sem harðbýlt svæði. Þá skuli líta á byggðamál, styrkjakerfi og skilgreiningar landsvæða með heildstæðum hætti og að athugunin nái til landsins alls með áherslu á landfræðilega sérstöðu Íslands og breytta efnahagslega stöðu þjóðarinnar.

Auk þeirrar margvíslegu sérstöðu sem Ísland býr við, s.s. vegna strjálbýlis og landfræðilegrar legu, verður mikilvægt að byggja á þeim reglum og viðmiðum sem gilda um úthlutun úr sjóðum ESB og eru í sáttmálum ESB og þeim reglugerðum sem fjallað var um hér að ofan. Í Lissabonsáttmálanum er til að mynda í fyrsta sinn vísað til norðlægustu svæða (e. northernmost regions), sjá 174. gr. og skal sambandið styrkja efnahagslega, félagslega og svæðisbundna samheldni á slíkum svæðum. Þá er þar fjallað um stöðu eyríkjasvæða í sérstakri yfirlýsingu við sáttmálann. Athuga þarf hvaða áhrif þetta hefur á hagsmuni Íslands.

Kanna þarf skiptingu landsins í hagskýrslusvæði (NUTS-svæði). Sérstökum vinnuhópi á vegum samningahópsins hefur verið falið að undirbúa og afla tölfræðilegra upplýsinga vegna skiptingar landsins í NUTS-svæði og að meta þau svæði sem geta verið styrkhæf skv. skilgreiningu Evrópusambandsins. Hér þarf m.a. að horfa til fyrirkomulags byggðastefnu á

---

<sup>5</sup> Óformleg þýðing

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

næsta fjárhagstímabili, sér í lagi hvað varðar útfærslu á aðstoð til fámennra svæða í Finnlandi og í Svíþjóð og mögulega endurskoðunar á styrkhæfni NUTS 2 og NUTS 3 svæða vegna sérstakra aðstæðna hjá umsóknarríkjum.

Ljóst er að meta þarf ýmis viðmið sem sett eru fram í 20. tölulið II. viðauka við reglugerð 1083/2006 og í samhengi við íslenskar aðstæður og kanna hvort þau geti átt við um Ísland (e. outermost regions). Þar ber helst að nefna viðmið um ystu svæði (e. outermost regions), eyríki, nyrstu svæði og dreifbýl svæði. Einnig þarf að taka tillit til viðmiða um harðbýl svæði sem falla undir landbúnaðarkaflann. Greina þarf til hlítar hvort æskilegt sé að Ísland sækir um tvö NUTS 3 svæði. Til þess þarf þó að afla og vinna tölfræðiupplýsingar sem ekki eru tiltækar eða settar fram á þann hátt að gagnist við greininguna. Meðal annarra hagsmuna má nefna að nauðsynlegt verður að lágmarka kostnað og umfang stofnanaumgjörðar sem allra mest vegna þátttöku í byggðastefnu ESB. Þetta þarf að ræða sérstaklega við Evrópusambandið og kynna áform Íslands að því er varðar stofnanaumgjörð, þekkingaruppbyggingu og áætlanagerð og tímaáætlanir í því sambandi, sem jafnframt yrði hluti af samningaviðræðunum. Ljóst er að í þeirri vinnu sem framundan er geta komið fram fleiri atriði sem huga ber að og mikilvægt er að halda á loft til að gæta hagsmuni Íslands sem best.

- Sérlausnir og fordæmi frá öðrum ríkjum

Mikilvægt er að horfa til þeirra viðmiða og sérlausna sem Finnland og Svíþjóð fengu fram í aðildarsamningum sínum. Hér á eftir fer umfjöllun um ákvæði í aðildarsamningum þriggja ríkja, Austurríkis, Finnlands og Svíþjóðar sem öll fengu fram sérlausnir vegna sérstöðu sinnar, auk þess sem stuttlega er fjallað um útverði sambandsins. Þörf er á frekari greiningu á því hvernig þessi ákvæði gætu átt við um Ísland.

### **Aðildarsamningar – sérstök ákvæði Finnland og Svíþjóð (1994)<sup>6</sup>**

Í 29. gr. aðildarsamningsins var kveðið á um tilteknar breytingar á reglugerðum EB sem listaðar eru í viðauka I við samninginn. Í XVII. kafla þess viðauka er fjallað um breytingar á þágildandi reglugerð ráðsins nr. 2052/88 um verkefni uppbyggingarsjóða o.fl. Þar segir að miðað sé við að framlag til hinna 4 nýju ríkja, innan uppbyggingarsjóða (þágildandi markmið 1-5b) og FIG (Financial Instrument for Fisheries Guidance), á árunum 1995-1999 verði alls 4006 milljón ECU (ECU var viðmiðunarmyntkarfa fyrir upptöku evru). Í raun virðist hér um að ræða aðlögun að því sjóðakerfi sem þá var við lýði.

Í bókun 6 við aðildarsamninginn viðurkenndu aðilar að þörf væri á sérstökum stuðningi fyrir mjög fámenn svæði í Finnlandi og Svíþjóð (e. „extremely low population density”). ESB lýsti því yfir að það hefði gert tillögu um nýtt markmið í byggðastefnu sinni til að bregðast við þessari þörf, þ.e. markmið 6 (e. „objective 6”). Ákveðið var að svæði innan markmiðs 6 skyldu hafa að hámarki átta íbúa á hvern ferkílómetra og falla undir NUTS II afmörkun, eða vera hluti slíks svæðis. Svæðin voru tilfærð í viðauka við bókunina.

Ákveðið var að fram til 31. desember 1999 skyldu uppbyggingarsjóðirnir, Fiskveiðisjóðurinn og Fjárfestingabanki Evrópu veita framlög, í hæfilegum mæli, til að styðja við slík svæði.

<sup>6</sup> *Official Journal C 241 of 29. ágúst 1994.* <[html tiff](#)>. Aðildarákvörðun (með breytingum sem leiddu af því að Norðmenn felldu samning um aðild): *Official Journal L 1, 1. janúar 1995.* <[tiff](#)>

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Miðað var við að slík framlög til ríkjanna tveggja næmu 741 milljón ECU á árunum 1995-1999 og kæmu til viðbótar öðrum framlögum sjóðanna til ríkjanna.

Loks lýstu aðilar því yfir að við endurskoðun á verkefnum uppbyggingarsjóðanna árið 1999 yrði markmið 6 einnig tekið til endurskoðunar og endurmats. Nú er sérstakur stuðningur til mjög fámennra svæða orðinn hluti af almennu sjóðakerfi sambandsins. Hann er meðal þeirra sjónarmiða sem eru til grundvallar framlögum úr Byggðaðróunarsjóði Evrópu (e. European Regional Development Fund).<sup>7</sup> Í viðauka II við reglugerð 1083/2006<sup>8</sup>, tölulið 20 er mælt fyrir um að þau svæði, sem falli undir ofangreinda skilgreiningu í aðildarsamningi Austurríkis, Finnlands og Svíþjóðar, skuli njóta viðbótarstuðnings sem nemi 35 Evrum á hvern íbúa. Ennfremur er tekið fram að þessi upphæð hafi ekki áhrif á annan stuðning sem þau eiga rétt á úr sjóðum sambandsins. Um 40% af fjármunum sem renna til Finnlands úr sjóðunum koma eru á grundvelli þessarar bókuar. Þessi ákvæði eiga einnig við útverði sambandsins að uppfylltum skilyrðum um hámarks íbúapéttleika.

Rétt er að geta þess einnig, þótt það falli að mestu utan efnisins, að í samningnum var kveðið á um sérlausn vegna landbúnaðar norðan 62. breiddargráðu (142. gr.). Einnig var samið um almennan tímabundinn aðlögunarstuðning í landbúnaði (140 og 141. gr.). Sérstaklega var tekið fram að jafnhliða þessu mundu ríkin njóta góða af þeim reglum sem þegar voru í gildi um stuðning við bændur vegna harðbýlli svæða (e. mountain and less favoured area) og umhverfisgreiðslur (e. agri environmental payments). Nánar er fjallað um þessi ákvæði í greinargerð D um landbúnað og dreifbýlisþróun sem samningahópur um landbúnaðarmál hefur lagt fram.

### Útverðir sambandsins (e. outermost regions)

Útverðir sambandsins (e. outermost regions) eru tilgreindir í stofnsáttmála Evrópusambandsins. Um er að ræða héruð og svæði innan nokkurra aðildarríkja. Skýrt er tekið fram að taka skuli tillit til sérstakrar stöðu þeirra, svo sem erfiðra náttúrulegra aðstæðna, strjálbýlis, einangrunar og einhæfs efnahagslífs. Í reglum sambandsins er almennt tekið tillit til þessarar sérstöðu á þann hátt að svæðunum er tryggt aukið fjármagn úr sjóðum sambandsins (hærra mótframlag ESB) eða með tilhliðrunum varðandi aðrar reglur sem svæðin geta af ofangreindum ástæðum ekki uppfyllt, eða eiga ekki við. Þær aðstæður sem sérstaklega eru tilgreindar um þessu svæði eiga að mörgu leyti við á Íslandi og kanna þarf sérstaklega hvernig núverandi lagarammi ESB á þessu sviði getur átt við um Ísland.

- Hugsanlegar sérlausnir fyrir Ísland

Umræðum um hugsanlegar sérlausnir er ekki lokið innan samningahópsins. Niðurstaða rýnifunda mun m.a. skapa frekari forsendur til að meta hvort og hvaða sérlausnir æskilegt verður að fara fram á. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar í kafla hér á undan um sjónarmið sem mikilvægt er að hafa í huga þegar til viðræðna kemur.

### Tilvísanir í aðra kafla

<sup>7</sup> Sjá 10. gr. reglugerðar 1080/2006 <[html](#)> og 52. gr. (f) reglugerðar 1083/2006 <[html](#)>

<sup>8</sup> Sjá viðauka II, tölulið 20, reglugerðar 1083/2006 [Tengill](#)

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.



Nokkuð var um gerðir á sviði landbúnaðar og sjávarútvegs, til að mynda er varða dreifbýlispróunarsjóðinn. Þessar gerðir voru sendar til starfsmanna viðeigandi samningahópa til yfirferðar. Ekki er talið að þær gerðir muni hafa áhrif á vinnu samningahóps um byggða- og sveitarstjórnarmál.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki sammingsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

*Viðauki I – Megingerðir***Reglugerð um almenn ákvæði um Byggingaþróunarsjóð Evrópu, Félagsmálasjóð Evrópu og Samheldnisjóðinn nr. 1083/2006**

Eins og fyrr segir er reglugerð 1083/2006 grundvallargerð vegna uppbyggingarsjóðanna. Þar er að finna almennar reglur um sjóðina þrjá, markmiðin þrjú eru sett fram, meginreglur um aðstoð eru útfærðar og reglur um áætlanagerð og fjármálastjórnun. Þá eru ítarlegar reglur um þær stofnanir sem þurfa að vera til staðar en vegna meginreglunnar um sameiginlega stjórnun (e. shared management) aðildarríkis eða svæða annars vegar og ESB hins vegar í byggingamáli hafa aðildarríkin yfirumsjón með útgjöldum til málaflokksins. Til þess að þau geti sinnt því hlutverki ber sérhverju aðildarríki að koma upp stjórnunar- og eftirlitskerfi fyrir framkvæmdaáætlanir sínar með því að tilnefna aðila til að sinna stjórnun, vottun og endurskoðun. Þá þurfa aðildarríkin m.a. að skilgreina hlutverk þeirra stofnana og að tryggja að grundvallarreglunni um aðskilnað á hlutverkum sé fylgt milli þeirra stofnana sem sinna þessum hlutverkum.

**Reglugerð um Byggingaþróunarsjóð Evrópu nr. 1080/2006**

Í þessari reglugerð, auk reglugerðar nr. 1083/2006, er kveðið á um starfsreglur Byggingaþróunarsjóðs Evrópu. Reglugerðin lýsir tilgangi sjóðsins til hvaða sviða aðstoðin nær og skilgreinir reglur um styrkhæfni, að því er snertir markmið um samleitni, svæðisbundna samkeppnishæfni, atvinnumál og markmið um evrópska svæðasamvinnu (e. territorial cooperation) eins og þau eru skilgreind í 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 1083/2006). Að öðru leyti vísast til almennrar umfjöllunar um framkvæmd og markmið byggingastefnunnar hér að framan.

**Reglugerð um Félagsmálasjóð Evrópu nr. 1081/2005**

Auk reglugerðar 1083/2006, kveður þessi reglugerð á um starfsreglur Félagsmálasjóðs Evrópu. Þar eru skilgreind þau svið sem aðstoð getur beinst að, styrkhæf verkefni og ýmis sérákvæði. Markmiðið er m.a. að fjölga atvinnutækifærum. Segir í reglugerðinni að aðildarríkin skuli tryggja að aðgerðir sem njóti styrks úr sjóðnum séu í samræmi við og séu liður í aðgerðum sem eru í samræmi við Evrópsku atvinnustefnuna (e. European Employment Strategy). Að öðru leyti vísast til almennrar umfjöllunar um framkvæmd og markmið byggingastefnunnar hér að framan.

**Reglugerð um stofnun Samheldnisjóðs nr. 1084/2006**

Reglugerðin skýrir hlutverk og tilgang Samheldnisjóðsins. Honum er ætlað að efla félagslega og efnahagslega samstöðu Evrópusambandsins í þágu sjálfbærrar þróunar. Einkum er um að ræða verkefni til að styrkja innviði í nýrri aðildarríkjum sambandsins svo sem stór samgönguverkefni, umfangsmikil umhverfisverkefni og uppbyggingu opinberrar þjónustu s.s. byggingu skóla og sjúkrahúsa. Samheldnisjóðurinn fellur undir markmið um samleitni. Að öðru leyti vísast til almennrar umfjöllunar um framkvæmd og markmið byggingastefnunnar hér að framan.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

### **Reglugerð um framkvæmd reglugerða 1083/2006 og 1080/2006 nr. 1828/2006**

Með þessari reglugerð eru settar ítarlegar reglur um framkvæmd reglugerða nr. 1083/2006 og 1080/2006 einkum að því er varðar upplýsingamiðlun, fjármálastjórnun og endurskoðun. Hér eru settar reglur um stjórnunar- og eftirlitskerfi, fjármálalegar leiðréttingar og ýmsar fjármögnunarleiðir (e. financial engineering instruments). Til að ná markmiðum reglugerðarinnar er ennfremur mælt fyrir um að upplýsingaskipti og að varsla fjárhagslegra gagna (e. financial data) skuli fara fram rafrænt til að auka skilvirkni, gagnsæi og til að stuðla að tímasparnaði. Sett skuli upp sameiginlegt tölvukerfi í því skyni að skiptast á upplýsingum. Kostnað við viðmót tölvukerfis sem notað er, má greiða úr sjóðunum skv. reglugerðinni. Einnig er kveðið á um að stjórnunaraðili (e. managing authority) skuli gera sérstaka kynningaráætlun (e. communication plan) fyrir hverja framkvæmdaáætlun sem m.a. á að tryggja að hún sé kynnt sem víðast og þau tækifæri sem í henni felast.

### **Ákvörðun um leiðbeiningarreglur fyrir samheldni nr. 702/2006**

Þessi ákvörðun er ein af grundvallargerðum 22. kafla og snertir hún hagsmuni Íslands í heild sinni. Leiðbeiningarreglurnar mynda ramma fyrir innlenda áætlanagerð á tímabilinu 2007-2013. Að auki geta þær nýst til að þess að meta framlag aðildarríkja til þess að ná settum markmiðum sambandsins á sviði samheldni (e. cohesion), hagvaxtar og atvinnu. Reglurnar taka mið af ákveðnum áherslum á hverju tímabili og var Lissabon-áætlunin lögð til grundvallar við gerð hennar. Til að samheldnisaðgerðir takist, þarf að koma á kerfi sem tryggir réttláta meðferð fyrir öll svæði, þannig að samkeppnishæfni þeirra verði tryggð. Lögð er rík áhersla á að bæta stöðu svæða sem eru verr sett og að tækifæri séu nýtt. Um er að ræða svæði sem eru verr sett af ástæðum sem til að mynda má rekja má til náttúrulegra, efnahagslegra eða lýðfræðilegra aðstæðna. Meðal annars af þessum ástæðum er ákvörðun þessi mikilvæg fyrir hagsmuni Íslands og greina þarf ítarlega með hvaða hætti ákvæði hennar geta átt við Ísland.

### **Reglugerð um stofnun hamfarasjóðs Evrópusambandsins nr. 2012/2002**

Hamfarasjóðurinn gerir Evrópusambandinu kleift að bregðast á skjótan og öruggan hátt við neyðarástandi/hamförum sem verða í aðildarríkjum eða þeim ríkjum sem hafa stöðu umsóknarríkis. Í reglugerðinni er gert ráð fyrir að ef beinn heildarskaði vegna hamfara fer yfir 3 milljarða evra (miðað við árið 2002) eða 0,6 af vergum þjóðartekjum sé viðkomandi ríki/svæði styrkhæft.

Heildarfjárframlög Hamfarasjóðsins eru 1 billjón evra á hverju ári. ¼ þessarar upphæðar verður að vera til staðar 1. október ár hvert til að mæta hugsanlegum þörfum það sem eftir lifir árs. Í sérstökum tilvikum og ef það fjármagn sem til er nægir ekki, er sá möguleiki fyrir hendi að taka úr fjárframlögum næsta árs. Sú upphæð sem tiltæk er fyrir sérstakar svæðisbundnar hamfarir er 7,5% af heildarfjárframlögum Samstöðusjóðsins á hverju ári eða 75 milljón evrur. Að meginstefnu til er sjóðnum aðeins ætlað að taka til skemmda sem tryggingar ná ekki til og bætir ekki persónulegt tjón. Ennfremur styður sjóðurinn ekki við langtímaaðgerðir.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

*Viðauki II – Aðrar gerðir*32003R1059 - NUTS

Reglugerð um innleiðingu sameiginlegrar flokkunar hagskýrslusvæða (e. skammstöfun NUTS) fellur ekki strangt til tekið undir rýni samningahóps en skiptir þó töluverðu máli, þar sem flokkun hagskýrslusvæða á Íslandi getur haft veruleg áhrif á möguleika til styrkveitinga. Rýni þessarar gerðar fellur undir 18. kafla. Markmið þessarar flokkunar er að samræma upplýsingaöflun, skráningu og miðlun tölfræðilegra gagna fyrir svæðishagskýrslur ESB. Sérstakur vinnuhópur um NUTS vinnur að því að meta áhrif flokkunar á Íslandi á möguleika á fjárveitingum úr sameiginlegum sjóðum Evrópusambandsins. Í þessu sambandi hefur m.a. verið haft samráð við Hagstofu. Ennfremur verður sérstaklega athugað að hvaða marki Ísland 2020, sem ríkisstjórnin hefur samþykkt, getur nýst að því er varðar tölfræði og hugmyndir um skiptingu landsins í svæði. Samkvæmt samkomulagi við Eurostat, er Íslandi skipti í eitt NUTS 1 og eitt NUTS 2 svæði. Landinu er skipt í tvö NUTS 3 svæði eins og fram kemur á styrkjakorti ESA, þ.e. höfuðborgarsvæði og landsbyggð og er stuðst við kjördæmaskipan. NUTS-reglugerðin gerir þá kröfu að svæðaskiptingin byggji á stjórnsýslulegum einingum. Svo er þó ekki við núverandi skiptingu á Íslandi og er þar byggt á undantekningarákvaði um svokölluð „non-administrative units“<sup>9</sup>. Starfi vinnuhópsins miðar vel áfram og hefur hann þegar notið TAIEX aðstoðar. En eins og fyrr greinir, getur fyrirkomulag byggðamála á næsta fjárhagstímabili, þ.e. 2014 – 2020. skipt þó nokkru máli um styrkhæfni svæða á Íslandi og því liggja niðurstöður vinnuhópsins ekki fyrir að svo stöddu.

32003G0131(01) - Almannavarnir

*Ályktun ráðsins frá 19. desember 2002 um sérstaka aðstoð vegna almannavarna til ystu og einangruðustu svæða, eyjasvæða og svæða sem erfitt er að nálgast og fámennra svæða í ESB.* Með ályktuninni leggur ráðið áherslu á að ESB leitist við að tryggja að borgarar sem búa á eða heimsækja ystu og einangruðustu svæði, eyjasvæði, afskekkt svæði eða fámenn svæði njóti sama öryggis og önnur svæði ESB. Í ályktuninni segir m.a. að mikilvægt sé að ferðamenn séu upplýstir um hvernig þeir geta verndað sig sjálfir. Ekki er gert ráð fyrir þörf sé á aðlögun, nýrri lagasetningu, eða fjárhagslegum áhrifum en ályktunin snertir Ísland. Þess má geta að svæðanefnd ESB (e. Committee of the Regions) var nýlega falið að endurskoða stefnu ESB í forvörnum gegn náttúrhamförum og hamförum af mannavöldum, sérstaklega í ljósi aukinnar tíðni hamfara af völdum veðurfarsbreytinga (sjá álit nr. 2010/C 79/04 sem fellur ekki undir samningahópinn). Hamfarasjóðurinn (e. Solidarity Fund) er eitt af þremur tækjum Sambandsins til að bregðast við hamförum. Gengið er út frá því að staðbundin stjórnvöld stjórni aðgerðum en að þau þurfi fjárhagslegan stuðning Evrópusambandsins. Í tengslum við þetta má benda á möguleika á aðstoð vegna framkvæmdaáætlana um öryggi á höfum úti og vernd gegn skaða frá náttúrunnar hendi, samkvæmt markmiði um evrópska svæðasamvinnu (sjá 32006R1080)

32008R0594 – Rafræn heilsugæsla

*Tilmæli er varða rekstrarsamhæfni rafrænna sjúkraskráningarkerfa yfir landamæri.*

Tilgangur tilmæla þessa er að stuðla að því að rafræn heilsugæsla (e. eHealth), verði starfhæf fyrir lok árs 2015. Íslensk lög og reglugerðir kveða á um samsvarandi uppbyggingu rafrænnar sjúkraskráa og heilbrigðisnets á Íslandi, þ.e. samhæfingu kerfa og athugun á stöðlum. Ekki er

<sup>9</sup> Sjá 5. tl., 3. gr. rgl. 1059/2003

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

minnst á rafræna heilbrigðisþjónustu yfir landamæri í lögunum en uppbygging rafrænu sjúkraskrárinnar gerir miðlun upplýsinga til mismunandi aðila mögulega. Tilmælin eru ekki bindandi en gera má ráð fyrir að þátttaka í þessu muni hafa fjárhagsleg áhrif vegna stofnunar sérstakrar eftirlitsstofnunar, sem tryggir eftirlit og mat á rekstrarsamhæfi rafrænna sjúkragagna yfir landamæri. Að auki gæti orðið kostnaður vegna menntunar og þjálfunar starfsfólks og mögulega vegna innleiðingar verkferla sem tryggja miðlun staðlaðra upplýsinga yfir landamæri. Hugsanlega er hægt að fá fjárveitingar til þessa frá ESB undir áætlun um samkeppnishæfni og atvinnu.

[32006D0593 – Úthlutanir úr uppbyggingarsjóðum samkvæmt markmiði um samkeppnishæfni og atvinnu.](#)

Með ákvörðuninni fylgir áætlun sundurliðun fjáruþlutana (e. indicative allocation) til aðildarríkja á fjárhagstímabili 2007 - 2013, undir markmiði um samkeppnishæfni og atvinnu. Einnig fylgja sérstakar fjáruþlutanir samkvæmt viðauka II við reglugerð 1083/2006. Tölur yfir úthlutanir er hægt að nálgast hér: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:243:0032:0036:EN:PDF>

[32006D0594 – Úthlutanir úr uppbyggingarsjóðum samkvæmt markmiði um samleitni.](#)

Með ákvörðuninni fylgir áætlun sundurliðun fjáruþlutana (e. indicative allocation) til aðildarríkja undir samleitnimarkmiði fyrir tímabilið 2007-2013. Einnig fylgja sérstakar fjáruþlutanir samkvæmt viðauka II við reglugerð 1083/2006. Tölur yfir úthlutanir er hægt að nálgast hér: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:243:0037:0043:EN:PDF>

[32006D0609- Úthlutanir úr uppbyggingarsjóðum samkvæmt markmiði um svæðasamvinnu.](#)

Með ákvörðuninni fylgir áætlun sundurliðun fjáruþlutana (e. indicative allocation) til aðildarríkja undir markmiði um evrópska svæðasamvinnu fyrir tímabilið 2007-2013. Einnig fylgja sérstakar fjáruþlutanir samkvæmt viðauka II við reglugerð 1083/2006. Tölur yfir úthlutanir er hægt að nálgast hér: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006D0609:20070101:EN:PDF>

[32006D0595 – Styrkhæf svæði samkvæmt markmiði um samleitni](#)

Í ákvörðuninni er að finna lista yfir þau svæði sem teljast aðstoðarhæf undir samleitnimarkmiðinu (e. convergence objective) á tímabilinu 2007-2013, sem hægt er að nálgast hér: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006D0595:20070101:EN:PDF>

[32006D0596 - Samheldnisjóðurinn – styrkhæf ríki](#)

Í ákvörðuninni er að finna lista yfir þau ríki sem geta fengið styrki úr Samheldnisjóðnum (e. Cohesion fund) á tímabilinu 2007-2013. Þau eru: Tékkland, Eistland, Grikkland, Kýpur, Lettland, Litháen, Ungverjaland, Malta, Pólland, Portúgal, Slóvenía, Slóvakía.

Spánn á rétt á styrkjum á grundvelli aðlögunar og sérstakra aðstæðna. Búlgaríu og Rúmeníu var bætt við fyrri listann á tímabilinu 2007-2013.

[32006D0597 - Styrkhæf NUTS 2 svæði undir markmiði um samkeppnishæfni og atvinnu sem eru í aðlögunartímabili.](#)

Í ákvörðuninni er að finna lista yfir þau NUTS 2 svæði sem geta fengið styrki (eru styrkhæf) úr uppbyggingarsjóðnum á grundvelli 1. töluliðar. 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1083/2006 (markmið 2). Um er að ræða aðlögunartímabil, þar sem landsframleiðsla á mann á þessum

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

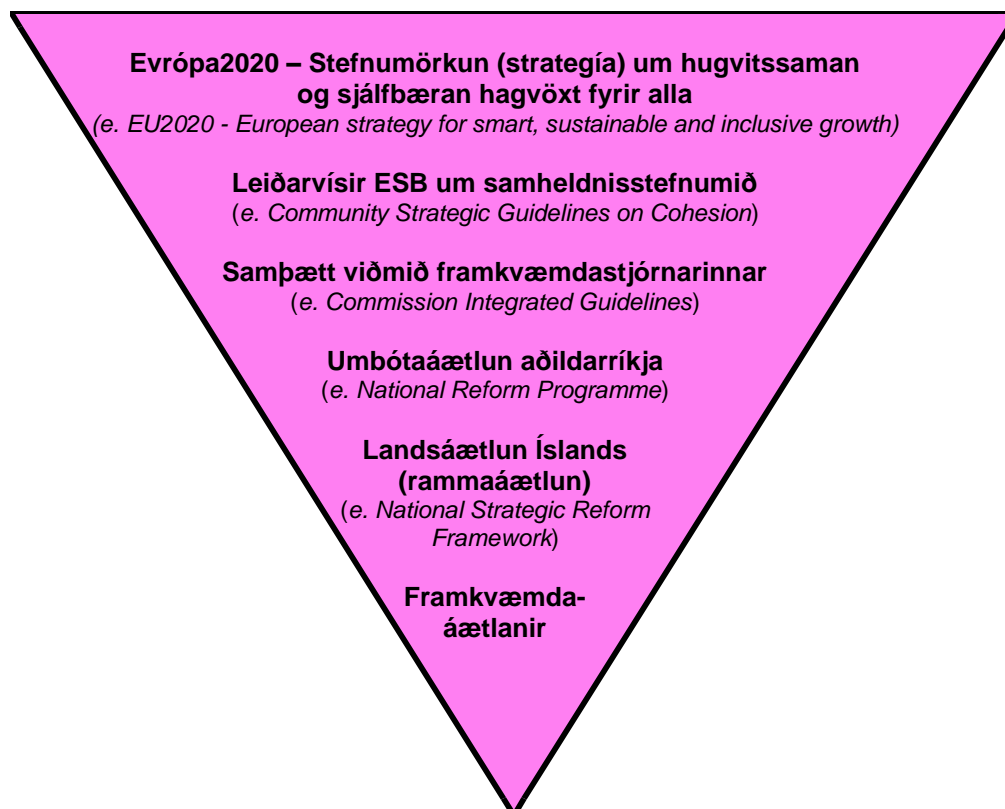
---

svæðum er yfir 75% af meðaltalslandsframleiðslu Evrópusambandsins að nafnvirði. Það gildir um 13 svæði í 9 löndum.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

## Viðauki III – Stefnumótun og áætlanagerð

**Evrópa 2020– Stefnumörkun (strategía<sup>10</sup>) um hugvitssaman og sjálfbæran hagvöxt fyrir alla**

Á núverandi fjárhagstímabili er miðað við Lissabonáætlunina um vöxt og atvinnu. Ísland þarf að öllum líkindum að miða áætlanagerðar við stefnumörkun ESB fyrir næsta fjárhagstímabil ef til aðildar kemur. Vænta má nýrrar löggjafar sem tekur mið af *Evrópu 2020* stefnumörkuninni og sem snertir alla þá þætti sem koma fram á myndinni hér að ofan. Á meðan löggjöf næsta fjárhagstímabils liggur ekki fyrir, þarf undirbúningur áætlanagerðar að miða við núverandi löggjöf, enda er ekki búist við neinum meiri háttar breytingum. Sérstakur vinnuhópur samningahópsins um framtíðarstefnumörkun ESB mun fylgjast náið með þróun þessara mála.

Í *Evrópu 2020* er sýn Evrópusambandsins á félagslegt markaðshagkerfi Evrópu á 21. öld. Tekið er mið af Lissabonáætluninni en *Evrópa 2020* er einfaldari og hófsamari en að sama skapi er pólitískt eignarhald og stjórnun markvissari. Hér má greina enn meiri samþættingu á áætlunum og stjórnun þeirra en áður og sem talið er skynsamlegt að taka mið af. Helstu úrlausnarefni sem ESB þurfti að kljást við gerð stefnumörkunarinnar voru (og eru) þröng fjárhagsstaða aðildarríkja, aldursamsetning íbúa ESB, loftslags- og orkumál. Í stefnumörkuninni eru fimm mælanleg markmið um atvinnuþátttöku, útgjöld til rannsókna og þróunar, orkumál og útblástur, brottfall og menntunarstig og fækkun þeirra sem eru undir fátækramörkum.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

**Leiðarvísir ESB um samheldnismarkmið**

Ákvörðun ráðsins (EC) nr. 2006/702 frá 6. október 2006, er leiðarvísir ESB um samheldnistefnumið (e. Community Strategic Guidelines for Cohesion) fyrir núverandi fjárhagstímabil. Leiðarvísirinn á sér stoð í 158. gr. stofnsáttmála bandalagsins, í 25. gr. reglugerðar nr. 1083/2006 og í Lissabonáætluninni. Reglurnar mynda ramma fyrir svæðisbundna áætlanagerð.

**Samþætt viðmið framkvæmdastjórnarinnar**

Í samþættum viðmiðum um áætlanagerð eru leiðarvísar um efnahagsstefnu og atvinnumál (e. Broad Economy Policy Guidelines, BEPG & Employment Guidelines). Þau hafa bein áhrif á umbótaáætlun (e. National Reform Programme).

**Umbótaáætlun aðildarríkja<sup>11</sup>**

Aðildarríkin móta umbótaáætlun þar sem lýst er með hvaða hætti verði unnið að markmiðum Evrópu 2020. Sérstaklega skal leggja áherslu á hvernig ná megi innlendum markmiðum og hvernig skapa megi sjálfbæran hagvöxt. Evrópusambandið, þ.e. framkvæmdastjórnin og ráðið munu fylgjast með og meta árangurinn, bæði innan ríkja og sambandsins í heild.

**Ísland 2020**

Stefnumörkunin Ísland 2020 mun koma að góðu gagni við val á þematengdum og svæðisbundnum forgangsmálum og nýtast við gerð röksemdarfærslu á sérstöðu landsins. Hægt er að samtvinna hluta hennar við byggðastefnu ESB.

---

<sup>11</sup> “National Reform Programme” mætti einnig þýða “landsáætlun um efnahagslega uppbyggingu og endurreisn aðildarríkja”

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.